

Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté
Rapport d'activité 2011



DAJLOZ

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122.5, 2° et 3o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 133-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

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

Service clientèle
tél. 0 820 800 017

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté
Rapport d'activité 2011
ISBN 978-2-247-11552-5
Nuart 6945174
© Éditions Dalloz, 2012

Sommaire

Glossaire	VII
Avant-propos	1
Chapitre 1	
Ce qu'a dit le contrôle général au Gouvernement en 2011	5
Chapitre 2	
Les suites données en 2011 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général	89
Chapitre 3	
L'accès aux droits sociaux pour les personnes privées de liberté	121
Chapitre 4	
Travail en détention : revue de la rémunération des travailleurs incarcérés	149
Chapitre 5	
La traçabilité dans les lieux de privation de liberté : protection et atteinte des droits fondamentaux	201
Chapitre 6	
« Monsieur le contrôleur général... » (témoignages reçus)	223
Chapitre 7	
Fouilles corporelles, sécurité et ordre public dans les lieux de privation de liberté	231
Chapitre 8	
De la désinvolture administrative (allégorie)	257

Chapitre 9	
Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2011	263
Chapitre 10	
Contribution : lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrages	303
Annexe 1	
Tableau des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2011	329
Annexe 2	
Cartes des établissements et des départements visités en 2011	341
Annexe 3	
Les rapports de visite rendus publics sur le site internet www.cgjpl.fr	345
Annexe 4	
Bilan budgétaire	347
Annexe 5	
Les contrôleurs et collaborateurs	349
Annexe 6	
Les textes de référence	351
Annexe 7	
Les règles de fonctionnement du CGLPL	359

Glossaire

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

VIII *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2011*

CMP	Centre médico-psychologique
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNE	Centre national d'évaluation
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Centre pénitentiaire
CPA	Centre pour peines aménagées
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPP	Code de procédure pénale
CPT	Comité européen de prévention de la torture
CPU	Commission pluridisciplinaire unique
CRAM	Caisse régionale d'assurance-maladie (nouvellement CARSAT)
CRUQPEC	Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge
CSL	Centre de semi-liberté
CSP	Code de la santé publique
CRA	Centre de rétention administrative
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DAVC	Diagnostic à visée criminologique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGS	Direction générale de la santé
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires
DPS	Détenu particulièrement signalé
DPU	Dispositif de protection d'urgence
DSPIP	Direction des services pénitentiaires d'insertion et de probation
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
EPSNF	Établissement public de santé national de Fresnes
ERIS	Équipes régionales d'intervention et de sécurité
GAV	Garde à vue
GIDE	(logiciel de) Gestion informatisée des détenus
HAS	Haute autorité de santé
HDT	Hospitalisation à la demande d'un tiers (actuelle ASPDRE)
HL	Hospitalisation libre
HO	Hospitalisation d'office (actuelle ASPDT)

IPM	Ivresse publique manifeste
ITT	Incapacité temporaire de travail
JAP	Juge de l'application des peines
JLD	Juge des libertés et de la détention
LC	Libération conditionnelle
LRA	Local de rétention administrative
MA	Maison d'arrêt
MAF	Maison d'arrêt « femmes »
MAH	Maison d'arrêt « hommes »
MC	Maison centrale
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMP	Officier du ministère public
OPJ	Officier de police judiciaire
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
PCI	Poste central d'informations
PEP	Parcours d'exécution de la peine
PP	Préfecture de police
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PSE	Placement sous surveillance électronique
PTI	Protection du travailleur isolé
QA	Quartier « arrivants »
QCP	Quartier « courtes peines »
QNC	Quartier « nouveau concept »
QD	Quartier disciplinaire
QI	Quartier d'isolement
QSL	Quartier de semi-liberté
RIEP	Régie industrielle des établissements pénitentiaires
RLE	Responsable local de l'enseignement
RPE	Règles pénitentiaires européennes
RPS	Réduction de peine supplémentaire
SEP	Service de l'emploi pénitentiaire
SL	Semi-liberté

X *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2011*

SMPR	Service médico-psychologique régional
SMR	Seuil minimum de rémunération
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SPT	Sous-comité des Nations unies pour la prévention de la torture
TA	Tribunal administratif
TAP	Tribunal de l'application des peines
TGI	Tribunal de grande instance
UCSA	Unité de consultations et de soins ambulatoires
UHSA	Unité d'hospitalisation spécialement aménagée
UHSI	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
UMD	Unité pour malades difficiles
UMJ	Unité médico-judiciaire
ZA	Zone d'attente

Avant-propos

Si l'on a le droit de formuler un vœu sur la manière dont ce rapport sera accueilli, sans méconnaître la grande liberté du lecteur, ce serait d'éviter de qualifier ce rapport, dans les « marronniers » inévitables, de « *n*^{ième} rapport accablant sur les prisons ».

En premier lieu, bien sûr, parce qu'il traite des établissements pénitentiaires, mais aussi des établissements accueillant des malades psychiques, des locaux de garde à vue ou de rétention douanière, des établissements fermés accueillant des mineurs, des centres de rétention pour étrangers...

En deuxième lieu parce qu'il ne convient pas d'imaginer que le remplacement progressif des vieilles constructions de lieux privatifs de liberté où l'on doit déplorer l'humidité qui suinte, le froid la nuit, les nuisibles sur le sol, a mis fin à ce que les juristes appellent un « traitement inhumain ou dégradant », contraire à la dignité humaine. L'humiliation, le harcèlement, le mépris, la violence, l'attente vaine, l'atteinte à l'intimité, le repli sur soi, les représailles ne sont pas propres aux bâtiments anciens. Ou, pour parler comme s'exprimait dans une manifestation récente le secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie Abdou DIOUF, les mauvais traitements ne sont pas l'apanage des pays pauvres. Ce qu'on pourrait traduire ici par : ne sont pas une exclusivité du temps où nous étions nous-mêmes pauvres.

En troisième lieu, du fait que loin de se contenter de descriptions sommaires, ce rapport cherche à comprendre les conditions de fonctionnement de l'hospitalisation sans consentement, de la garde à vue, de l'incarcération. Comprendre les conditions, dit le philosophe, c'est se donner les moyens de les changer. Mettre fin aux stéréotypes, vivre avec les personnes privées de liberté et ceux qui en ont la charge, interroger les lieux et les gens, afin d'aboutir à les comprendre pour recommander les changements nécessaires, c'est là le travail du contrôle général des lieux de privation de liberté.

Collectivement, depuis le début de leur travail, ceux qui font partie du contrôle général ont dû passer déjà environ quatre ans et demi en prison, plus de six ans en garde à vue, une année en hospitalisation psychiatrique. Ce sont des durées qui rendent familières certaines manières d'être de la privation de liberté. Ils ont parlé avec plus de quatre mille captifs et plusieurs centaines de ceux qui en ont la charge, de jour comme de nuit.

Ils ont déchiffré pas loin de dix mille de leurs existences dans les lettres qui leur ont été envoyées. Ce sont des échanges qui éclairent sur les souffrances (fréquentes) et les joies (rares). Enfin le nombre d'établissements visités depuis 2008 (506) ouvre désormais la voie à des comparaisons et des séries chiffrées faibles.

C'est de cette familiarité que sont nés les propos qui suivent. Il est d'abord rappelé, conformément à ce qui a été fait dans le précédent rapport d'activité, ce qui a été dit aux pouvoirs publics en 2011, soit sous forme d'avis publics, soit sous forme de rapports enrichis de recommandations ; et les suites que le Gouvernement a données (ou non) aux recommandations qui lui ont été faites.

Les trois chapitres suivants constituent un portrait précis et détaillé, d'une part, des droits sociaux dont bénéficient les personnes détenues ; d'autre part, du travail et des rémunérations qui leur sont proposés ; enfin des fichiers ou registres consignants les faits et gestes des personnes privées de liberté. Ces tableaux n'ont pas recherché à décrire les droits et obligations de chacun. Ils ont dressé le portrait de ce qui se passe effectivement dans les lieux fermés par ordre administratif ou judiciaire. Puisque les contrôleurs peuvent voir, ils rapportent ici, dans ces trois domaines, ce qu'ils ont vu et, ensuite, analysé. On verra par exemple pourquoi bien des « salaires » perçus sont inférieurs aux montants minimaux fixés par la réglementation.

Un autre chapitre s'interroge sur la pratique actuelle des fouilles « intégrales » ou « à nu » après la disposition de la loi pénitentiaire qui a apporté une amélioration substantielle dans une procédure crainte des personnes détenues et appréhendée par les personnels. La difficulté de faire évoluer la pratique en dépit de la loi conduit à se demander pour quelle raison le *statu quo* est, de fait, maintenu et comment il pourrait être dépassé.

Le chapitre 8 s'interroge sur l'adéquation de certains choix faits par l'administration au regard ou bien de la réglementation applicable, ou bien de la réalité. C'est une mise au point nécessaire lorsque le contrôle se voit indiquer, en guise de réponse à ces observations, que ce qu'il dit est contraire à la vérité.

Le chapitre, qui ferme le rapport lui-même, détaille les activités du contrôle (illustrées aussi en 2011 par le film *À l'ombre de la République* de Stéphane Mercurio) puisque l'indépendance exige la transparence.

Une contribution finale relative aux considérations tirées du bilan chiffré de la privation de liberté, est due, pour le contrôle à B. Aubusson de Cavarlay, directeur de recherches au CNRS (CESDIP).

En outre, de manière à ne pas manquer de laisser la parole à ceux pour les droits fondamentaux desquels le contrôle général a été institué, le rapport est complété par des lettres reçues qui ont paru illustratives de réalités et de lucidités souvent rencontrées ; et aussi par des photographies prises dans le cadre des visites effectuées.

Les annexes sont relatives aux textes en vigueur, aux détails de certaines activités, y compris sous forme de cartographies.

Le texte ci-après est le fruit d'un travail important de chaque personne associée aux missions du contrôle général mais peut-être beaucoup plus encore, à « l'engagement » pour employer un terme plus guère usité, de chacun dans ce travail, dans le réel de l'existence, dans les exigences de la dignité humaine, et dans le désir de la rencontre avec autrui. Que chacun puisse trouver ici, pour tout cela, au moins une fois dans l'année, l'expression de ma vive gratitude.

Jean-Marie Delarue

Chapitre 1

Ce qu'a dit le contrôle général au Gouvernement en 2011

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

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

Il est, en outre, plus utile pour les ministres et les administrations centrales de disposer d'avis de portée générale, s'efforçant d'embrasser l'ensemble des données d'un problème déterminé : l'avis est une manière de faciliter leur tâche. Comme tel, il entre dans cette logique de conviction (et non d'affrontement) qu'il appartient à une autorité administrative indépendante comme le contrôle général d'avoir avec les pouvoirs publics. Les recommandations qui suivent une visite sont, quant à elles, plus adaptées à la résolution de difficultés plus ponctuelles : elles sont, s'ils en partagent les enjeux, une aide aux chefs d'établissement. Or, l'action de prévention du contrôle général vise autant à corriger des défauts particuliers qu'à définir des stratégies et des politiques propres à faciliter l'exercice des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. L'un ne va pas sans l'autre, contrairement à ce que pourrait parfois souhaiter tel ou tel interlocuteur.

C'est pourquoi, le Contrôleur général a davantage recours que par le passé aux avis. Le présent chapitre consiste donc, en premier lieu, à reprendre l'intégralité des avis donnés en 2011 puis, en second lieu, à évoquer les principales recommandations consécutives aux visites d'établissements.

1. Les avis

Sur les six avis rendus publics en 2011, un seul est particulier à une nature de lieu de privation de liberté : il s'agit de l'introduction de l'informatique en prison. Les cinq autres, de manière volontaire, ont entendu aborder des thèmes qui, d'une façon ou d'une autre, impliquaient la généralité des personnes privées de liberté. Un de ces cinq avis se sépare toutefois de la totalité des autres en ce qu'il intéresse le personnel qui a la charge de ces personnes : c'est par lui que se terminera l'analyse.

1.1 L'avis du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté (*Journal officiel* n° 0091 du 17 avril 2011)

1.1.1 Droit fondamental en cause

Le principe de la liberté de conscience est un principe fondamental reconnu par les lois de République et par le droit international. Il a été rappelé par la récente loi pénitentiaire (article 26).

Le principe de laïcité est inscrit dans la Constitution (article 1^{er}).

Il trouve toutefois à s'exercer de manière particulière dans les lieux d'enfermement puisque, par dérogation à la règle selon laquelle l'État « ne salarie ni ne subventionne aucun culte », la loi de séparation des églises et de l'État prévoit le financement d'aumôneries destinées à assurer le service du culte à des personnes qui, privées de leur liberté d'aller et de venir, ne pourraient autrement en bénéficier.

L'apparition *de facto* de nouvelles pratiques religieuses depuis la loi de 1905 ne remet nullement en cause l'application de ces principes.

1.1.2 Les constats effectués lors des visites du contrôle général

Il existe des lieux d'enfermement où aucun service cultuel, quelle que soit la religion pratiquée, n'est proposé.

Il existe surtout des établissements pénitentiaires ou hospitaliers où l'exercice du culte est mal assuré à plusieurs titres sans que des motifs tirés des nécessités du maintien de l'ordre public soient invoqués.

Il en va ainsi lorsque des personnes privées de liberté ne peuvent accéder au culte organisé soit parce qu'on ne vient pas, par négligence, les chercher pour les y conduire,

contrairement à la demande qu'elles ont expressément faite, soit parce que le personnel est en nombre insuffisant pour le faire. Ou bien lorsque l'assistance spirituelle proposée par les aumôniers aux personnes ne peut trouver à s'exercer en raison d'obstacles mis à la rencontre entre les uns et les autres (pas de signalement aux arrivants de l'existence d'aumôniers ; pas de signalement des arrivants à ces derniers ; pas de possibilité matérielle de rencontres etc.). Les plaintes, notamment sur le premier point, quoique discrètes et mesurées, sont multiples à cet égard.

Il en va ainsi lorsque l'organisation matérielle ne permet pas d'assurer la dignité et le respect inséparables de la pratique du culte : salles de culte affectées à d'autres usages et indisponibles ; ou servant de passage pour accéder à d'autres lieux y compris pendant les offices ; salles n'offrant par l'espace ou le minimum de conditions de vie pour leur usage. Des constats ont été relevés sur ce point et les rapports de visite en font état.

Il en va ainsi lorsque les objets inséparables de l'observance de rites religieux par les personnes privées de liberté sont ou bien interdits d'accès dans le lieu d'enfermement sans justification ou bien l'objet d'attitudes volontaires de mépris. La neutralité des personnels n'interdit nullement le respect des croyances d'autrui. Ces objets doivent pouvoir être utilisés et ne faire l'objet d'aucun geste d'hostilité sous réserve des principes généralement applicables et de prescriptions particulières liées à des personnes pour des causes dûment identifiées. Le contrôle général a eu des échos précis et inverses lors de ses visites : tapis de prière volontairement foulés aux pieds...

Il en va ainsi lorsque, sans motif tiré de la discipline collective, des régimes alimentaires respectant les principes religieux ne sont pas offerts (alors que la variété des repas est admise sans difficultés depuis longtemps). Il en résulte que seules des personnes pouvant acheter les aliments nécessaires, lorsque c'est possible, peuvent satisfaire au principe de leur religion, les autres se nourrissant « par soustraction » (par exemple en demandant des menus végétariens). Les contrôleurs ont recueilli maints témoignages de personnes, en particulier dans les établissements pénitentiaires, indiquant « crever de faim ».

Il en va ainsi lorsqu'un culte méconnaît les principes de respect mutuel qui s'imposent dans les espaces publics que sont les lieux de privation de liberté ou que des personnes l'utilisent comme moyen de pression sur d'autres. Un prosélytisme envahissant de tels lieux ne peut être admis, même s'il est souvent passager – lié à une ou plusieurs personnes déterminée(s) – et moindre que ce qui est parfois décrit de manière fantasmatique.

Il va de soi que le nombre d'aumôniers agréés doit être proportionnel au volume des demandes dont les pouvoirs publics sont saisis ; qu'inversement, l'administration ne saurait être tenue pour responsable des carences d'une église à proposer les aumôniers nécessaires. Mais sous cette double réserve, l'exercice des cultes est mal assuré surtout lorsque, en dépit des demandes qui lui sont adressées, l'agrément d'aumôniers

de religions reconnues comme des cultes par les tribunaux est refusé de manière systématique par l'administration, qui méconnaît ainsi gravement le principe de neutralité à l'égard des religions auquel elle est assujettie et ignore de surcroît les multiples censures de ses refus par le juge. Dans certains cas, les pouvoirs publics ont cru pouvoir satisfaire une demande d'agrément en qualité d'aumônier en accordant un permis de « visiteur de prison ». Ces détournements ne sauraient être admis.

1.1.3 Les recommandations du contrôle général

Il appartient naturellement à chaque administration responsable de veiller à l'exécution normale de ses missions. La liberté religieuse trouve ses limites dans les nécessités de l'organisation du service (et, en particulier, des exigences de la sécurité). Elle les trouve aussi dans celles du respect et de la tolérance mutuels qui doivent prévaloir dans des lieux où, par définition, cohabitent personnes de confessions diverses et, naturellement, sans confession.

L'administration n'est tenue de financer et de permettre l'organisation matérielle de cultes seulement dans les lieux privatifs de liberté où les séjours ont une durée telle qu'ils priveraient de manière excessive les personnes de leur droit de vivre leur religion. Il est clair qu'elle n'est tenue à aucune obligation sur ce point lorsque ces séjours sont inférieurs à huit jours, sous réserve de cas très particuliers (décès...).

Elle n'est également tenue par cette même obligation que dans l'hypothèse où existe une demande de la part de personnes privées de liberté, en particulier pour des confessions très peu présentes. Au fond, la seule obligation qui lui incombe dans tous les cas est de se mettre en situation de percevoir ces demandes, en particulier lors des entrées, et d'y donner la suite qu'impose le droit fondamental dont les principes ont été rappelés ci-dessus.

Dans la suite qu'elle donne aux demandes, elle est tenue à une absolue neutralité. Si une dérogation est prévue par la loi de séparation de 1905 sur les salaires et le subventionnement d'aumôniers, le principe suivant lequel « la République ne reconnaît aucun culte » continue évidemment de recevoir application. Le droit pour des fidèles de pouvoir pratiquer un culte n'implique de la part de l'administration aucune reconnaissance de ce dernier ; *a fortiori* aucune reconnaissance de pratiques religieuses que les droits fondamentaux réprouvent¹. Mais, réciproquement, les pouvoirs publics doivent observer, au nom de la neutralité, une stricte égalité à l'égard des religions, c'est-à-dire donner à toutes sans exception des moyens d'accès et de pratique des cultes ou d'assistance spirituelle, selon le volume des demandes qui lui sont adressées. Il ne saurait y avoir deux catégories d'aumôniers selon les jugements portés sur les religions et même le volume des personnes concernées.

1. Celles qui, à bon droit, ont été dénoncées comme de caractère sectaire par exemple.

Dans une société dans laquelle le fait religieux est beaucoup moins perceptible ou bien dans laquelle les rites de religions d'implantation récente sont ignorés, les personnels ne doivent pas seulement clairement percevoir les enjeux des principes rappelés *supra*, mais aussi recevoir la formation nécessaire pour identifier les manifestations religieuses (notamment au regard des objets en possession des personnes) des personnes dont ils ont la charge.

Précisément, les objets religieux, sous réserve des prescriptions générales tenant à la marche des établissements, et de consignes particulières tenant à la situation des personnes, doivent pouvoir demeurer à la disposition de ceux qui en expriment le vœu.

En particulier, s'agissant des livres saints, il est opportun de renoncer à la distinction entre livres brochés et livres reliés en usage dans les établissements pénitentiaires. Dans ces mêmes établissements, les personnels, en particulier lors des fouilles de cellules, doivent éviter les gestes d'hostilité ou d'absence de respect des objets religieux, qui sont, peut-on penser, sans rapport avec les nécessités du service.

Le respect des prescriptions religieuses doit s'imposer dès lors qu'il ne contrevient ni aux exigences de l'organisation collective ni aux missions imparties aux personnels.

Aucun motif relevant de cette double contrainte, pas même des préoccupations budgétaires, n'explique le refus actuel de servir des alimentations conformes à ces prescriptions : il faut donc y procéder dès que les marchés nécessaires seront signés. En attendant, *a minima*, il convient, d'une part, d'autoriser en certaines circonstances et sous contrôle les aumôniers à introduire des aliments de cette nature et, d'autre part, d'élargir la gamme des produits susceptibles d'être achetés à l'extérieur par les personnes privées de liberté.

Les établissements privatifs de liberté doivent comporter des locaux adaptés aux offices, en particulier pour que ces derniers puissent se dérouler avec la sérénité requise.

Ces salles doivent être nécessairement partagées entre les différents cultes mais ne doivent pouvoir servir à d'autres activités : il n'y a pas lieu d'opposer le culte à la pratique du sport ou aux activités culturelles. La venue des personnes qui ont demandé à s'y rendre, sauf contre-indication spécifique et identifiable, doit être assurée aux heures et pendant le temps prévus.

Toute personne désirant rencontrer un aumônier, même d'un autre culte, doit avoir satisfaction.

Elle doit pouvoir aussi se rendre aux animations religieuses proposées (réunions, chorales...). Corollairement, les facilités nécessaires doivent être données aux aumôniers et aux personnes qui les assistent pour s'entretenir confidentiellement avec ceux

qui le souhaitent et leurs relations, sauf incident particulier, doivent être exemptes de l'intervention d'un tiers.

Enfin la nécessaire neutralité des autorités de l'État implique aussi la coexistence, dans ces lieux clos, des diverses religions et des personnes dénuées de sentiments religieux. Les mesures prises à cette fin, comme l'interdiction de manifestations religieuses dans les espaces non prévus à cet effet, trouvent là leur fondement. Il appartient à l'administration des lieux de privation de liberté de veiller à ce que chaque personne privée de liberté puisse exercer, de manière non attentatoire aux convictions d'autrui, ses propres convictions religieuses ou d'absence de religion.

1.2 L'avis du 10 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté (*Journal officiel* n° 0019 du 23 janvier 2011) et l'avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues (*Journal officiel* n° 0160 du 12 juillet 2011)

1.2.1 Droit fondamental en cause

Les liens entre le dedans des lieux privatifs de liberté et le dehors mettent en cause plusieurs droits fondamentaux et, à cet égard, il n'y a pas lieu de séparer l'usage du téléphone, celui de la correspondance et celui des moyens informatiques. Est en cause la liberté d'expression dont une des modalités est la liberté de communication. Ces droits trouvent leur source interne dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et, en droit international, dans toutes les conventions ayant entendu définir les droits et libertés individuels : ainsi dans le Pacte des droits civils et politiques des Nations Unies de 1966 (article 19) ; ainsi dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 10). Dans ces deux derniers cas, l'exercice de cette liberté est expressément soumis aux exigences de l'ordre public.

Dans la mesure toutefois où, pour les personnes privées de liberté, la faculté d'écrire, de téléphoner ou de correspondre par courriel a évidemment pour objet principal d'entrer en relations avec leurs proches ou leurs avocats ou des autorités administratives, ces moyens de communication font également référence au droit au respect de la vie familiale et, indirectement, aux droits de défendre leur cause.

1.2.2 Les constats effectués lors des visites

1.2.2.1 Le téléphone en premier lieu

Il s'agit là de question de modalités de mise en œuvre, puisque le principe de l'accès au téléphone est consacré pour les étrangers placés en zone d'attente ou en rétention

par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; pour les personnes détenues condamnées comme prévenues, par le code de procédure pénale et la loi pénitentiaire ; pour les personnes hospitalisées sans consentement, par – pourrait-on penser – le droit commun.

Mais la pratique du téléphone est une illustration parfaite de la question de l'effectivité des droits. Il y a bien un droit « en théorie », mais la pratique est bien autre chose.

Pour les étrangers, bien des locaux de rétention ne comportent tout simplement aucun téléphone, en méconnaissance de la réglementation applicable. Il faut donc « se débrouiller » alors que l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les associations ne sont pas présents. Bien souvent, les fonctionnaires de la police aux frontières acceptent de prêter pour usage un téléphone de service voire un téléphone personnel. Mais c'est là soumettre la possibilité de téléphoner à un aléa qui ne peut être accepté sans compter la méconnaissance probable de la confidentialité. Il en va de même dans certains cas en zone d'attente, en particulier lorsque des étrangers sont maintenus à la frontière dans un poste de police seulement quelques heures, par exemple entre deux avions : ils n'ont guère de chances d'avoir accès, sous quelque forme que ce soit, au téléphone. Dans les zones d'attente et les centres de rétention, les téléphones existent, en général en état de marche, mais sans aucune explication sur leur usage sous forme d'affiches ou d'indications dans les documents remis à l'étranger. Ces téléphones sont payants et leur utilisation est soumise à l'achat de cartes et, par conséquent, à la possession d'argent pour en acheter (sauf intervention d'un tiers pour les payer, ce qui est le cas des « grands » établissements mais non des zones ou centres peu fréquentés). Imaginez que vous soyez confrontés à l'usage sans explications du téléphone à Melbourne ou Tegucigalpa... Or, là encore, il s'agit de prévenir des proches, un consul ou un avocat de manière rapide ou même urgente.

Pour les personnes détenues, la subordination au bon vouloir du personnel est également présente lorsque l'accès au téléphone nécessite d'être sorti de sa cellule pour accéder à la courserie. Il en va du téléphone comme de tous les services rendus par le système pénitentiaire : il faut un surveillant pour venir ouvrir la porte et la garantie qu'il vienne en temps et en heure n'est pas absolue pour des raisons qui peuvent être ou non indépendantes de la volonté des agents.

Mais à cette subordination, l'organisation mise en place en ajoute une autre, cette fois entre détenus et, « à double détente ». En effet, en installant dans une majorité d'établissements les postes téléphoniques dans les cours de promenade, l'administration pénitentiaire a implicitement admis que toutes les personnes détenues allaient dans ces cours, ce qui n'est pas le cas. Les « faibles » ne vont pas en promenade, de peur d'être agressés par les « forts »¹. Et pour ceux qui y vont, l'accès au téléphone n'est pas garanti.

1. Cf. notamment ci-après la fin du chapitre 7 relatif aux fouilles et à la sécurité.

En outre, un usage partagé du téléphone, dans un espace comme la cour qui est (sauf exception) sans surveillants, autorise toutes les pressions possibles : tel était le cas en particulier lorsque l'administration recourait au système de la « liste noire »¹ et même avec la « liste blanche »², désormais en vigueur. L'installation du téléphone dans les cours atténue ces risques, sans les supprimer, surtout dans les établissements pour peines où y circulent des détenus pendant la plus grande partie de la journée.

Enfin, le dispositif téléphonique mis en place rend impossible un emploi utile du téléphone pour certains usages. Le nombre de numéros qu'il est possible d'appeler est encore variable d'un établissement à l'autre. Il est souvent imposé – sans qu'aucun texte ne le prévoie – que ces numéros soient ceux de personnes qui disposent d'un permis de visite. Des justificatifs trop exigeants (et parfois impossibles) sont demandés sans motif plausible avant d'autoriser les numéros. Les heures d'utilisation ne permettent ni d'appeler des proches le soir après leur travail, ni certains pays avec décalage horaire. Les dispositifs techniques retenus interdisent l'accès aux services publics ou entreprises avec choix à opérer sur le clavier du téléphone. On ne doit pas s'étonner, dans ces conditions, auxquelles s'ajoutent la cherté des communications et la circonstance qu'elles sont, en principe, écoutées systématiquement, que les personnes détenues recourent massivement aux téléphones cellulaires, en principe interdits mais dont chacun sait qu'ils sont présents.

1.2.2.2 L'informatique en second lieu

Elle a deux usages : un usage personnel pour écrire, calculer, jouer, etc. ; un usage d'accès à l'information et à la communication avec autrui, via *Internet*. Aucun de ces usages ne pose une question de principe nouvelle aux lieux de privation de liberté, singulièrement à la prison. Le stockage de données et la communication avec l'extérieur sont également en cause dans l'usage du papier par exemple.

Pourtant la politique adoptée en a fait une affaire de principe.

D'une part, l'accès au matériel informatique personnel (PC, imprimantes, consoles de jeux...) a été organisé, en prison, très tardivement (décret de 2003 et circulaires de 2009) ; cet accès a été conçu de manière très restrictive et indifférenciée, avec des contrôles minutieux des disques durs, l'interdiction de tout moyen de communication à l'extérieur par les scellés ou l'impossibilité d'achat de matériels rendant possible cette communication, un système d'autorisations préalables et enfin des conditions d'acquisition très restreintes (un ou deux fournisseurs désignés) et des prix souvent inexplicablement très élevés.

1. Tous les n° sont autorisés sauf ceux expressément interdits : sur ce point, voir le rapport relatif à la maison d'arrêt de Nice (sur le site web cglpl.fr) et les recommandations publiques relatives au même établissement (*Journal officiel* du 12 mai 2009).
2. Seuls sont accessibles les numéros mentionnés expressément sur une liste ; aucun autre ne l'est.

Il est vrai que ces conditions varient d'un établissement à l'autre, ce qui contraint des personnes transférées de se défaire de matériels interdits dans un nouveau lieu de séjour alors qu'ils étaient autorisés dans l'ancien. D'autre part, l'accès à *Internet* a été purement et simplement banni, alors que désormais cette technique peut être un instrument majeur de travail, de loisirs et d'insertion sociale. Les cours d'apprentissage des personnes détenues au « B2i »¹ se font donc avec des logiciels recréant fictivement le « web ». Dans cette mesure, le peu d'informatique existant en détention est voué à s'appauvrir inexorablement, les matériels récents étant conçus pour assurer la communication quelle que soit par ailleurs leur fonctionnalité. La meilleure illustration en est la console de jeu : seuls de vieux modèles, bientôt introuvables sont autorisés dans les établissements pénitentiaires ; les développements récents ne le sont pas.

Le seul assouplissement notable réside, dans quelques établissements², avec la création de « Cyber-base Justice », résolution expérimentale, par laquelle *Internet* fait une entrée discrète dans des lieux de privation de liberté.

1.2.3 Les recommandations du contrôle général

On doit résolument traiter ces deux moyens de communication que sont le téléphone et l'informatique comme on traite la correspondance, c'est-à-dire selon un usage libre et « contrôlé »³ ; qu'on pourrait dire aussi « protégé », c'est-à-dire indemne de pressions d'autrui. Les caractéristiques techniques du téléphone et de l'informatique ne modifient en rien ces principes.

Les postes téléphoniques en détention et en rétention doivent être aisément accessibles pour des conversations confidentielles (l'installation de véritables cabines téléphoniques dans les coursives est nécessaire). Ces conversations sont écoutées en établissement pénitentiaire, lorsqu'un juge le demande, s'agissant d'un prévenu, ou lorsque le comportement d'une personne détenue le rend nécessaire⁴, éventuellement par sondages, jamais pour les interlocuteurs protégés (avocats, aumôniers, médecins⁵). Les horaires doivent être élargis (au moins jusqu'à l'installation de l'équipe de nuit – 19 h ou 20 h le soir) et le nombre de numéros autorisés harmonisé. Ce nombre doit pouvoir englober des personnes morales et des gestionnaires de services publics et privés, pour lesquels aucune justification ne doit être nécessaire ; pour les personnes privées, les justificatifs demandés doivent être minimaux et adaptés aux pratiques (il existe des pays sans

1. Brevet informatique et internet.

2. Six, dont un établissement pour mineurs (Lavaur) auxquels on doit ajouter trois sites de la protection judiciaire de la jeunesse.

3. Pour prendre le terme de l'article 40 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

4. Conformément à l'article 727-1 du code de procédure pénale qui ne prévoit pas d'écoutes systématiques et généralisées.

5. Et aussi le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

facturation téléphonique). Les appels dans des cas particuliers (pays étrangers) doivent être rendus possibles de même que les appels entre deux proches également détenus. Les appels avec choix complémentaire après la composition du numéro doivent être pratiqués (consultation d'un compte bancaire, facturation d'un fournisseur d'électricité...).

En détention comme en rétention, des explications doivent être données à ceux qui en ignorent tout sur le fonctionnement des appareils. Des prises en charge de coût d'un nombre minimal de communications doivent être assurées aux personnes démunies de ressources. En rétention, l'usage des cellulaires même pourvus de dispositif de prise de vues doit être autorisé (sous peine de sanctions éventuelles en cas d'utilisation). Enfin, dans les établissements pénitentiaires, il convient de réfléchir aux conditions dans lesquelles, à terme raisonnable, les téléphones cellulaires pourraient être autorisés.

S'agissant de l'informatique, les principes sont relativement simples : la communication (*Internet*, messageries...) doit être généralisée dans des salles communes, avec un accès aisé et « protégé »¹ sous la surveillance du personnel, avec contrôle de l'usage du « web » et de courriels, *a posteriori*, dans les mêmes conditions que celles de la correspondance (seuls les moyens diffèrent).

L'usage de ces moyens de communication à fin d'insertion (par exemple recherche d'emploi ou de logement), d'enseignement, de formation, de travail, doit être non seulement autorisé mais vivement encouragé par l'administration pénitentiaire.

En cellule, seul l'usage personnel de l'informatique doit être possible, avec stockage de données, sous réserve d'éventuelles prohibitions de la loi², d'interdictions du juge pour les prévenus ou de décisions particulières et motivées de l'administration à l'encontre de certains condamnés³. La liberté d'acquisition des matériels, aux prix du marché, doit être générale, sous réserve des contrôles préalables à l'usage nécessaires, l'administration étant tenue de se doter sur ce point des compétences nécessaires. La protection des données personnelles doit être assurée et un fichier éventuellement soumis à vérification, en cas de suspicion, ne saurait être « retenu », *a fortiori* détruit, par l'administration, à titre exceptionnel, que dans les cas où une correspondance peut l'être⁴ et après information de son détenteur.

Ces principes sont simples et d'application rapide.

1. Au sens où on l'a indiqué précédemment.
2. Incitation à la haine, pédopornographie...
3. Il existe des attitudes complètement différentes d'un établissement à l'autre à propos de détention de films pornographiques par exemple, fournis avec l'abonnement à certaines revues. L'interdiction est possible pour des motifs d'ordre public mais elle doit être justifiée par la personnalité du détenteur, notamment par la nature du délit ou du crime commis avant l'incarcération.
4. Cf. le deuxième alinéa de l'article 40 déjà mentionné de la loi pénitentiaire : la réinsertion ou l'ordre public sont gravement menacés.

1.3 L'avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visio-conférence à l'égard des personnes privées de liberté (*Journal officiel* n° 0260 du 9 novembre 2011)

1.3.1 Droit fondamental en cause

Le respect des droits de la défense et, plus généralement, la possibilité de s'expliquer devant son juge ou, lors d'une enquête préliminaire, devant l'officier de police judiciaire, ou encore, lorsqu'une demande d'asile est présentée, devant l'autorité qui doit statuer, est un principe auquel sont subordonnées la conduite du procès pénal et la possibilité de demander l'asile. Aucune circonstance ne permet aux autorités de s'affranchir de ce principe.

Les modalités, il est vrai, peuvent varier. Si « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue »¹, il existe des motifs qui peuvent faire obstacle à ce qu'elle soit entendue directement, c'est-à-dire par un face à face entre cette personne et celle qui doit se prononcer sur sa situation. Ce sont ces motifs que l'avis a pour ambition de définir et de circonscrire.

1.3.2 Les constats effectués lors des visites

Dans un certain nombre de lieux de privation de liberté, comme dans la plupart des juridictions, existent désormais des salles dédiées à la visio-conférence, c'est-à-dire au dialogue par le truchement d'une caméra et d'un écran.

L'état des technologies permet aujourd'hui – sauf accident ou défaillance du matériel toujours possible – de s'entretenir de manière apparemment acceptable par ce moyen.

On voit donc se développer aujourd'hui des audiences ou des entretiens dans de multiples domaines, énumérés par la loi (en matière juridictionnelle) ou non (comme en matière de demande d'asile dans les centres de rétention). Des circulaires, notamment de la Chancellerie, ont appelé au développement de cette manière de faire.

Cette tentation est d'autant plus grande qu'aujourd'hui, les insuffisances de personnel, d'équipement ou de crédits peuvent inciter à diminuer autant que possible les extractions de personnes privées de liberté pour les emmener dans un tribunal ou devant l'OFPRA², ou les déplacements de personnes mises en cause ou en examen ou encore témoins pour le recueil de leurs déclarations ou toute investigation d'enquête ou d'instruction.

1. Article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Office français de protection des réfugiés et apatrides.

En outre, la loi développe de nouvelles procédures. C'est ainsi que la loi du 5 juillet 2011 a créé des obligations, s'agissant des malades affectés de troubles mentaux et hospitalisés sans leur consentement, d'avoir à comparaître devant le juge des libertés et de la détention. Ces contraintes ajoutent à la charge des magistrats et la possibilité existe de réduire ces tensions par l'utilisation de la visio-conférence.

Or, dans l'organisation du dialogue entre la personne dont le sort est en jeu et celui qui est chargé d'en décider, on ne saurait imaginer que l'usage d'un écran et d'une caméra et d'un micro est sans effet.

Recourir à la visio-conférence permet sans aucun doute de diminuer les contraintes des personnels dont le temps est extrêmement contraint par la mise en œuvre de déplacements vers une juridiction, un hôpital, un local de police, un organisme administratif ou consulaire... C'est aussi réduire les risques que les déplacements d'une personne estimée très dangereuse font courir aux personnels et, de manière générale, à l'ordre public. C'est permettre de faire gagner des deux côtés un temps précieux pour une rencontre de pure forme ou une audience qui, autrement, faute de disponibilité, ne pourrait pas se tenir et retarderait l'issue d'une procédure.

Mais, simultanément, la visio-conférence n'est pas sans effet sur la manière dont s'exercent les droits de la défense. Lorsqu'une audience¹ se tient sous cette forme, filmée, en effet, l'avocat de la personne doit choisir entre être matériellement présent auprès de la personne qu'il assiste ou se tenir près du juge. La grande majorité choisit la seconde solution. Mais c'est en réalité une détermination impossible d'avoir à choisir entre l'un ou l'autre et se priver d'autant de contacts informels et rapides avec l'un des deux (surtout avec son client).

Une des données sociologiques les plus évidentes des tribunaux, comme d'ailleurs des procédures d'asile ou de celles concernant les malades mentaux, est la difficulté qu'ont beaucoup de prévenus, de demandeurs ou de patients à s'exprimer de manière intelligible et sans difficultés. Le poids des circonstances, l'origine sociale ou de nationalité, la pudeur s'agissant de circonstances très personnelles, en rendent aisément compte. À ce malaise répandu, l'intermédiaire de la caméra et du micro ajoute une source de difficultés supplémentaires. Être soi-même devant un objet émetteur d'images est un « héritage », sûrement pas une donnée allant de soi. Cette difficulté est d'autant plus forte que, dans notre hypothèse, ou bien la procédure n'est pas publique et la personne doit parler, seule dans une pièce, en dehors de toute présence humaine, ou bien un tiers est présent, mais qui n'incite pas aux confidences (surveillant pénitentiaire, technicien chargé de la maintenance du dispositif, observateur du président du tribunal...) dès lors qu'il est étranger à l'affaire. Cet aspect est spécialement redoutable pour certains malades mentaux, pour lesquels il importe non seulement de vaincre l'appréhension

1. C'est-à-dire le lieu où l'on écoute.

partagée, mais d'admettre qu'une présence humaine chargée de l'interroger sur un écran ne présente ni danger ni chausse-trape.

Ajoutons que dans cette difficulté d'expression, la visio-conférence supprime pour l'interlocuteur de la personne en cause cette possibilité d'en comprendre les ressorts par le jeu du corps (des mains qui se tordent...) ou des expressions, qui peuvent compenser une difficulté du discours mais qui passent largement inaperçus à l'écran.

Illustration banale de ce que l'on décrit ici : par bienveillance, un magistrat pourrait demander à un vis-à-vis, *via* une visio-conférence, préalablement au commencement formel d'une audience, s'il entend bien ce qui lui est dit. Par déférence à l'égard de quelqu'un dont il attend précisément une manifestation de son indulgence, l'interlocuteur pourra répondre poliment par l'affirmative, alors qu'en fait de sérieuses difficultés d'audition existent.

On voit bien combien ces difficultés pratiques séparent la réalité d'une audience ou d'un entretien direct d'avec celle d'une visio-conférence et que, dans ce dernier cas, à travers ces aléas de la compréhension réciproque, c'est tout simplement le droit à voir sa cause « entendue » au sens fort du terme, qui se trouve remis en cause.

1.3.3 Les recommandations du contrôle général

Le contrôle général, confronté à ces risques, a d'abord rappelé que le choix ne se posait pas seulement entre visio-conférence et audience classique, mais entre visio-conférence, « audience »¹ au lieu habituel (tribunal, commissariat) et « audience » foraine, c'est-à-dire présence du juge ou de son équivalent dans le lieu de privation de liberté.

Cette dernière est largement pratiquée dans les établissements pénitentiaires, lorsque le juge de l'application des peines se prononce soit sur les réductions supplémentaires de peine et de permissions de sortir, soit en matière de libération conditionnelle ou de placement sous surveillance électronique par exemple. Elle est pratiquée en matière d'asile, lorsque des officiers de protection de l'OFPPRA se rendent dans des collectivités territoriales d'outre-mer pour entendre des demandeurs et dans certaines zones d'attente, pour apprécier le caractère manifestement infondé ou non de demandes au même titre.

Le contrôle général estime que la possibilité de tenir une visio-conférence ne saurait provenir que d'un texte de loi : s'il existe de manière complète dans le domaine juridictionnel et pour les enquêtes de police, il doit en aller de même en matière d'asile.

Il indique aussi que, de manière générale, le face à face en audience normale ou foraine est la règle et que la visio-conférence ne saurait en constituer qu'une exception.

1. Ce terme est ici employé au sens large pour désigner toutes les procédures envisagées dans ce développement.

Il convient en effet, compte tenu de ses inconvénients, que des motifs incontestables l'imposent, dont la Cour européenne des droits de l'homme a déjà esquissé les contours, qui facilitent en réalité, dans certains cas d'espèce, l'exercice des droits de la défense au lieu de les réduire. Tel est le cas lorsque c'est le seul moyen d'entendre une personne (par exemple habitant dans un autre pays) dont l'audition apparaît indispensable ; lorsque c'est le seul moyen de mettre fin à une procédure longue ; lorsqu'il s'agit de tenir une audience de pure forme ; lorsqu'il s'agit d'éviter des risques (évasion par exemple) d'un captif estimé à bon droit très dangereux.

Tout recours à la visio-conférence requiert le consentement éclairé¹ de la personne à qui cette technique est appliquée ; s'agissant des personnes hors d'état de le donner, le recours à un tiers (distinct de l'administration)² doit être assuré. Il exige aussi que des liens confidentiels puissent être établis entre la personne et son avocat, quel que soit l'emplacement où ce dernier a choisi de s'installer.

Le choix de recourir à la visio-conférence appartient, au cas par cas au juge ou au responsable de la procédure. Ce choix doit être à tout moment réversible, s'il apparaît qu'il suscite des inconvénients de toute nature, en particulier dans les possibilités données à la personne en cause de s'expliquer. Il ne saurait intervenir pour des questions de simple commodité, ou des motifs d'économies budgétaires. La personne est au centre des choix et aussi la nature des débats à tenir. La visio-conférence peut plus aisément être admise lorsque sont en discussion des éléments de pur droit, dans lesquels le comparant a peu à dire. Elle doit être *a contrario* écartée, lorsque l'emportent des questions de pur fait, par exemple la participation de la personne à une activité, ou à un crime ou délit, pour l'établissement de laquelle son témoignage est nécessaire.

En tout état de cause, il ne peut jamais y avoir obligation de recourir à cette technique. L'audience, habituelle ou bien foraine, doit dans toutes les situations demeurer possible.

1.4 L'avis du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office (*Journal officiel* n° 0067 du 20 mars 2011)

1.4.1 Droit fondamental en cause

L'hospitalisation d'office, comme l'hospitalisation à la demande d'un tiers, met en cause la liberté individuelle des personnes auxquelles elle s'applique.

Tout autant qu'une mesure de santé, l'hospitalisation sans consentement est une mesure privative de liberté. C'est pourquoi, il appartient au législateur, indique le

1. Comportant, s'agissant d'un étranger non francophone, l'obligation de recourir à un interprète.

2. Par exemple, pour les malades mentaux à qui serait dans un cas tout à fait exceptionnel appliqué cette procédure, le tiers de confiance prévu par le code de la santé publique, ou un tuteur.

Conseil constitutionnel à propos des dispositions du code de la santé publique réglementant ces procédures, de concilier la protection de la santé des personnes atteintes de troubles mentaux et la prévention des atteintes à l'ordre public dont pourraient être responsables ces malades, d'une part, avec le respect des principes constitutionnellement garantis que sont non seulement la liberté individuelle protégée par l'article 66 de la Constitution, mais aussi la liberté d'aller et de venir et le respect de la vie privée qui résultent des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹.

En bref, ces mesures ne sont pas seulement d'ordre médical. Elles sont aussi des mesures privatives de liberté. Toutes les précautions qui s'attachent à ces dernières doivent s'appliquer à l'hospitalisation sans consentement. La « rigueur » qui s'applique aux malades ne doit pas excéder ce qui est strictement « nécessaire ».

1.4.2 Les constats effectués lors des visites

L'état des lieux dont rend compte l'avis publié le 20 mars 2011 s'applique, et pour cause, à la situation qui prévalait avant l'intervention de la loi du 5 juillet 2011² qui a substitué à un système qui faisait coexister des mesures d'hospitalisation contrainte et des soins ambulatoires librement décidés un dispositif unifiant des « soins sans consentement » ou bien à l'hôpital, ou bien sous d'autres formes excluant la privation de liberté. Ce dispositif met fin (en principe) à quelques déviations constatées antérieurement, comme des sorties d'essai de malades hospitalisés sans consentement se prolongeant plusieurs années ou comme des hospitalisations d'office transformées fictivement en hospitalisations à la demande d'un tiers.

Dans ce régime antérieur, le contrôle général a constaté d'inquiétantes dérives portant atteinte aux droits des malades.

En premier lieu, il a relevé que l'information des patients sur leurs droits, et notamment celui de contester la mesure de contrainte dont ils étaient l'objet, était faite avec retard, ou purement et simplement omise et, le plus souvent, sans précision ou moyens³. Naturellement, cette procédure peut être difficile à concilier avec l'état du malade lors de son admission. Elle doit néanmoins être menée à bien, de manière à assurer l'effectivité du droit à porter devant le juge l'hospitalisation décidée. Il en va de même des contacts possibles du patient avec un avocat : ils ne peuvent être ni différés, ni discutés. Ici, le droit de se défendre est également en cause.

1. Conseil constitutionnel, décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, relative à l'hospitalisation à la demande d'un tiers, consid. 14 ; ce raisonnement sera repris, postérieurement à l'avis dont il est ici rendu compte, par la décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, consid. 7.
2. Loi n° 2011-803 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.
3. À quoi sert d'indiquer qu'un recours devant le juge des libertés et de la détention est possible, si le patient ne dispose ni de papier ni de crayon ni de l'adresse du tribunal ?

En deuxième lieu, la fermeture des unités des centres hospitaliers tend à s'accroître, sinon à se généraliser. Ces unités fermées ne sont nullement réservées aux malades hospitalisés sans consentement : des hospitalisés « libres » (HL), c'est-à-dire venus de leur plein gré à l'hôpital, y sont également affectés. Le contrôle général s'interroge sur cette pratique qui aboutit à ce que des personnes libres d'aller et de venir sont, *de facto*, enfermées, par conséquent privées de liberté, sans qu'aucune procédure (ni devant un juge, ni par l'intermédiaire d'aucune décision à leur endroit) ne l'ait autorisé et sans qu'elles aient pu donner leur point de vue.

En troisième lieu, une attitude restrictive des préfets, encouragée par l'autorité politique, singulièrement (mais pas exclusivement) par une circulaire co-signée des ministres de l'intérieur et de la santé du 11 janvier 2010¹, tant à l'égard des autorisations aux sorties d'essai que de la mainlevée des hospitalisations d'office, a conduit à maintenir sans motif médical des patients ou bien sans possibilité de sortir ou bien sans possibilité d'être libérés. Les refus des préfets ont pu être motivés par des enquêtes de police portant sur des faits antérieurs à l'hospitalisation, par conséquent sur des états pathologiques antérieurs aux soins, comme si, contrairement à l'opinion des personnes éclairées, ceux-ci n'avaient eu aucun effet ou n'avaient pas existé. Un usage contestable d'on ne sait quel principe de précaution² n'osant pas dire son nom a abouti dans certaines hypothèses à bafouer la conciliation entre la préservation de l'ordre public et le principe de liberté individuelle évoquée *supra*. Cette manière de faire est d'ailleurs une bonne illustration de la politique de Gribouille : en maintenant des personnes indûment à l'hôpital, on diminue les facultés d'accueil de ce dernier et on rend plus difficiles les admissions de personnes réellement en danger, soit pour elles-mêmes, soit pour autrui.

En quatrième lieu, enfin, les précautions prises pour les hospitalisations d'office des personnes détenues conduisent, dans la quasi-totalité des cas³, à installer ces dernières systématiquement dans les chambres d'isolement au-delà du temps admis pour le droit commun des admissions, alors même qu'aucune nécessité médicale ne le requiert ; voire parfois à utiliser au surplus la contention. Ces mesures, inspirées par les préfetures, ne visent pas à concilier les soins et la liberté, mais exclusivement la « dangerosité » identifiée de la personne et la sécurité. Ce sont là des équilibres qu'il ne revient pas aux

1. Cette circulaire a été, postérieurement à l'avis, annulée comme il était prévisible par le Conseil d'État, au motif de ce que, les psychiatres des établissements d'accueil n'étant pas soumis au pouvoir hiérarchique des ministres signataires, ceux-ci étaient incompétents pour ajouter à la loi sur le fondement des mesures d'organisation de leurs services (Conseil d'État, 1/6 SSR, 30 septembre 2011, Comité d'action syndicale de la psychiatrie et autre, n° 337 334 et 337 389, aux T. du recueil).
2. L'application du principe de précaution non aux situations ou aux choses, mais aux personnes, doit faire naître chez toute personne attachée aux droits fondamentaux une réaction fondée sur le principe de méfiance.
3. Dans tous les établissements hospitaliers visités depuis l'origine de ses travaux, le contrôle général n'a rencontré sur ce point que deux exceptions.

psychiatres de prendre en considération¹. C'est là aussi un régime de soins qui ne doit rien aux soins et qui leur est même inverse, dès lors qu'assujettis à un tel traitement, les privés de visites, de téléphone, voire de correspondances, de télévision et de tabac, les intéressés font rapidement le choix de demander coûte que coûte leur retour dans leur établissement pénitentiaire d'origine, aux dépens des véritables soins qui pourraient leur être dispensés dans la durée. Gribouille, là aussi, est présent et la conciliation dont parle le Conseil constitutionnel ne peut se réduire au choix entre hôpital-prison et prison-hôpital.

1.4.3 Les recommandations du contrôle général

La loi du 5 juillet 2011, modifiant le code de la santé publique, déjà mentionnée, a rendu sans portée un certain nombre de recommandations faites dans l'avis.
Trois au moins demeurent valides.

Celle relative aux conditions dans lesquelles, lors de l'admission, les malades sont informés de leurs droits. Cette exigence ne doit pas faiblir au motif qu'en tout état de cause, au terme du délai que la loi² a fixé à quinze jours au plus, le juge des libertés et de la détention est saisi. Tout au contraire. D'une part, en raison de ce que ce juge peut être saisi, sans attendre l'expiration de ce délai, à tout moment, notamment par le patient. D'autre part, du fait que, parce que certains malades sont particulièrement fragiles, notamment lors de leur comparution devant un juge, ce moment doit être préparé le plus possible en amont. C'est d'ailleurs l'objet de la nouvelle rédaction de l'article L. 3211-3 du code de la santé publique que d'insister sur la nécessité d'une bonne information. On peut estimer que, sur ce point, le contrôle général a été entendu, même s'il lui reste, comme en tout point de droit, à vérifier l'effectivité de cette disposition.

L'observation relative aux personnes relevant antérieurement du régime dit de « l'hospitalisation libre », appelé aujourd'hui « soins psychiatriques libres »³ garde toute sa pertinence. La loi du 5 juillet 2011 n'a en rien modifié la tendance largement majoritaire des unités fermées. Certes, ces unités ne sont pas hermétiquement closes : on en sort, accompagné ou non par le personnel soignant, pour des escapades de brève durée plus ou moins éloignées. Mais le critère d'ouverture ne sépare ici nullement les « libres » et les autres, mais tous les patients selon leur état de santé, ce qu'on peut comprendre. **Subsiste donc cette anomalie de voir des personnes disposant de leur liberté d'aller et de venir enfermées le plus clair de leur temps** dans l'unité et naturellement pas soumises à l'obligation désormais acquise d'être appelées à comparaître devant le juge des libertés et de la

1. Postérieurement à l'avis, le licenciement de l'un d'entre eux – dans un établissement spécialisé privé du Sud de la France – obéit à une logique de cette nature, qui ne relève pas de l'exercice du soin et dont les manquements par conséquent ne peuvent être pris en considération dans l'appréciation de ce professionnel, semble-t-il.
2. Article L. 3211-12-1, issu de la loi du 5 juillet 2011, du code de la santé publique.
3. Article L. 3211-2 du code de la santé publique.

détention. Ce fait, d'apparence anodine, peut être lourd de conséquences, puisque c'est là une manière d'éviter la mise en œuvre de la loi récente. On peut aisément imaginer en effet que, si la fermeture était très rigoureusement observée (ce n'est pas toujours le cas), la distinction qu'opère aujourd'hui la loi entre personnes en soins psychiatriques et personnes « contraintes » serait inutile. Ou, pour dire les choses autrement, une personne en soins sans consentement, dont la mainlevée serait ordonnée par le juge, pourrait se voir persuader de demeurer à l'hôpital « librement » sans que matériellement son séjour soit modifié en rien, dès lors qu'elle demeurerait en toute hypothèse « sous clé ».

Enfin, même si de fait les préfets ont perdu de leurs prérogatives, en ce sens que la décision définitive relève désormais du juge et moins de l'autorité administrative, la tentation de faire prévaloir des motifs tirés de l'ordre public qui ne sont plus d'actualité (car antérieurs aux soins) sur un état de santé identifié au moment où une décision doit être prise, ne peut être admise. Certes, comme l'indique l'avis, l'arbitrage – la conciliation qu'évoque le Conseil constitutionnel – entre danger et liberté n'est pas simple dans la pratique. L'évaluation de l'état de santé d'un malade en souffrance mentale n'a pas la robuste simplicité d'un constat purement objectif. Aucune certitude ne se présente à l'esprit. Mais cette difficulté ne peut admettre qu'on mette en balance des faits passés et des circonstances actuelles ; un dérèglement du malade antérieur à son admission et un état de santé après son séjour. La conciliation, dans une telle hypothèse, est faussée. Il revient au moins à l'autorité publique de la pratiquer avec les éléments qui conviennent : une décision de privation de liberté ne peut s'accommoder d'approximations. Il revient, dit l'avis, à son auteur d'établir la réalité actuelle du risque qu'il invoque. Dans l'hypothèse inverse, tous les abus sont permis.

1.5 Avis du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité (Journal officiel n° 0160 du 12 juillet 2011)

1.5.1 Droit fondamental en cause

Il est à peine besoin de rappeler que les droits fondamentaux ne se divisent pas et que, s'ils « découlent de la dignité inhérente à la personne humaine »¹, chacun peut en revendiquer l'application à son endroit.

Il ne revient pas au Contrôleur général des lieux de privation de liberté de veiller au respect des droits fondamentaux des personnels de sécurité. Il a d'ailleurs suffisamment à faire avec celui des droits des personnes privées de liberté².

1. Considérant introductif au Pacte des droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

2. L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 impose néanmoins au Contrôleur général des lieux de privation de liberté de s'intéresser notamment à « l'organisation » et au « fonctionnement » de ces lieux, c'est-à-dire notamment aux conditions de travail des personnels.

Mais, comme il l'indique avec constance depuis quatre ans désormais, il ne peut être indifférent à ces personnels, dont l'identité, le sort, les conditions de travail, la considération hiérarchique, la carrière et, en filigrane de tous ces éléments, les droits fondamentaux, sont déterminants pour ces mêmes droits auxquels peuvent prétendre les personnes privées de liberté. Chaque visite effectuée en apporte la preuve.

Pour exprimer simplement les choses, on peut écrire que le respect dont bénéficient dans leur travail les personnels de sécurité est déterminant dans celui dont ces personnels vont témoigner à l'endroit des captifs. Ce n'est pas là une condition suffisante pour le respect des droits fondamentaux de ces derniers ; c'en est, à coup sûr, une condition nécessaire.

Par conséquent, on peut soutenir qu'à partir des conditions de vie professionnelle des personnels, fonctionnaires de police, militaires de la gendarmerie et agents de l'administration pénitentiaire¹, ce sont l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté qui sont indirectement en cause.

D'autant plus qu'une des caractéristiques des lieux privés de liberté est la place déterminante que prennent les rapports sociaux entre captifs et ceux qui en ont la charge (dès lors que les premiers sont largement dépourvus de toute initiative). De manière concrète, l'exercice des droits fondamentaux passe par la qualité ou les difficultés de ces relations.

1.5.2 Les constats effectués lors des visites

C'est une évidence que de rappeler que les métiers qui assurent la prise en charge des personnes privées de liberté sont des professions délicates à exercer et difficiles à pratiquer. Ce n'est pas le lieu d'en rappeler ici les motifs².

1. L'avis ne s'applique pas ni aux personnels médicaux et soignants des établissements hospitaliers ni aux éducateurs de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ou des associations, investis dans les établissements pour mineurs.
2. On se contentera, sur les surveillants pénitentiaires, de renvoyer aux travaux d'A. Chauvenet, F. Orlic et G. Benguigui, *Le monde des surveillants de prison*, Paris, PUF, 1994 ainsi qu'aux autres études mentionnées dans le rapport 2009 du contrôle général (p.142, note 4). Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation n'ont malheureusement (à notre connaissance) pas fait l'objet de telles investigations. De même, si les témoignages sur la « crim », « l'antigang » ou le « 36, quai des Orfèvres » abondent, le travail quotidien des fonctionnaires de la direction de la sécurité publique et de ceux de la police aux frontières reste encore à analyser (parmi beaucoup d'ouvrages, plus descriptifs que sociologiques, voir ceux de Bénédicte Desforges, ou encore R. Dussert et S. Guinard, *Police, flics à Barbès*, Paris, novembre 2010 ; l'ouvrage récent de Didier Fassin, *La force de l'ordre*, Paris, Le Seuil, octobre 2011, est relatif à la brigade anti-criminalité). Sur la gendarmerie, les ouvrages de Richard Lizurey, *Gendarmerie, les soldats de la loi*, Paris, PUF, 2006, et de Jean-Noël Luc, *Soldats de la loi, la gendarmerie*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, juin 2010, sont de portée générale.

Il faut seulement mentionner d'abord que si les personnels de la sécurité encourent des risques réels dans l'exercice de leurs fonctions¹, ils sont aussi sujets à des conditions de travail marquées par des rythmes journaliers irréguliers (le 4×4×2 des fonctionnaires de police), une cadence des fonctions non moins irrégulière (temps d'attente et temps d'activité intense), des éloignements importants entre lieu de résidence et lieu d'activité, sans compter certaines pénibilités voulues² ou non³.

On doit ajouter que, même si les agressions, dont la définition et le décompte relèvent des administrations concernées, ne reflètent pas heureusement la vie quotidienne des agents, en revanche, celle-ci est empreinte d'hostilité souvent manifestée par des insultes (notamment en garde à vue) ou au moins par des attitudes distantes dans lesquelles il est vain d'espérer des marques de respect de l'autorité. Il faut aussi tenir compte des réalités parfois peu enviables de la nature humaine que révèlent beaucoup de lieux de privation de liberté, tenant à la personnalité des hébergés, aux faits qui leur sont reprochés ou au mode de vie qu'ils revendiquent : il y a là des facteurs de déstabilisation réels.

Ces difficultés font de la vie professionnelle des agents un parcours parfois peu supportable, et même insupportable. Elles sont accentuées par les modalités de gestion et surtout d'affectation des effectifs qui concentrent les plus jeunes et donc les moins expérimentés d'une part dans les établissements les plus délicats (commissariats de villes populaires, centres et locaux de rétention⁴, établissements pénitentiaires de grandes agglomérations), d'autre part, dans les fonctions les moins valorisantes des établissements (poste de police des commissariats, coursives de la détention) ; qui, inversement, réservent les plus expérimentés aux établissements de « fin de carrière » soit géographiquement répertoriés (dans le Nord ou le Sud-Ouest) soit plus tranquilles (les petites maisons d'arrêt⁵).

De cela découlent aujourd'hui, sans doute nettement plus qu'hier, des souffrances au travail dont ne témoignent pas seulement des gestes tragiques spectaculaires, mais des attitudes de refus beaucoup plus banales, dont l'étendue des congés de maladie, par exemple, est un indicateur éclairant en valeur relative (selon les établissements). Mais il est des phénomènes de dérobade devant la tâche qui révèlent aussi des malaises :

1. Selon le bilan social de la direction de l'administration pénitentiaire, les agressions d'agents ont été de 981 en 2010 (936 en 2009). Pour la police et la gendarmerie, une source syndicale fait état de 10 800 et 1 500 blessés respectivement en 2009.
2. Pour les fonctionnaires regroupant leurs heures de service : le contrôle général a relevé des temps de travail de treize heures d'affilée dans les établissements pénitentiaires.
3. Les rapports de visites du contrôle général ont souvent souligné que les premières « victimes » de la situation d'insalubrité de certains commissariats (assainissement défaillant...) étaient les fonctionnaires de police.
4. Sur ce point voir les recommandations publiques relatives au local de rétention de Choisy-le-Roi (*Journal officiel* du 17 novembre 2008 et Rapport d'activité pour 2008 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, p. 205).
5. La comparaison de la part de surveillants ayant atteint le grade de brigadier selon les établissements est, à cet égard, éloquente.

plusieurs ont déjà été mentionnés dans le précédent rapport annuel du Contrôleur général des lieux de privation de liberté¹. Les visites effectuées en 2011 n'ont fait que souligner des phénomènes de même nature (gestion « concertée » des congés de maladie par un ensemble de surveillants par exemple) et un goût pour le « cavalier seul » nouveau dans des professions où la sécurité impose la solidarité. Au-delà de ces manifestations visibles, encore plus nombreuses et lancinantes, existent les peurs, les angoisses, les attitudes dépressives, les pensées qu'on garde pour soi parce que le milieu professionnel ne peut les entendre² : des aveux de « faiblesse », des questionnements intempestifs ne sont pas bien perçus dans ces professions ; il n'y est pas possible d'ajouter au malaise ressenti une réputation lourde à traîner de ratiocineur ou sentimental. Il faut des circonstances particulières, tels des événements graves (prise d'otage, par exemple) ou un désaccord profond avec l'encadrement et la direction³ pour que ces phénomènes apparaissent furtivement. Le contrôle général, dans les entretiens confidentiels qu'il a eus avec les agents lors de chaque visite, a pu, de son côté, s'en faire une idée précise.

Or, la capacité du système administratif de ces forces de sécurité de prendre en considération ces difficultés est aujourd'hui limitée. Le principe hiérarchique est évidemment au cœur de l'administration française, mais il est très renforcé au sein de forces dont les missions sont relatives à l'ordre public. La communication est essentiellement verticale, sous forme de consignes dans un sens, de comptes-rendus dans l'autre. Elle ne facilite pas, c'est le moins que l'on puisse dire, l'expression spontanée de soi et les véritables épreuves traversées. Pendant longtemps, ces échanges ont été suffisants. Ils ne le sont plus désormais. Sans remettre en cause ces principes, il est possible et inéluctable de les compléter par d'autres formes de dialogue.

Celles qui existent aujourd'hui sont balbutiantes : soit trop épisodiques (médecine du travail) ou réservées à des circonstances exceptionnelles (agression), soit inséparables du principe hiérarchique (psychologues attachés), soit réservées, sous forme habituelle, à des effectifs très minoritaires sous l'influence de responsables conscients.

1.5.3 Les recommandations du contrôle général

Le contrôle général, on doit le dire une fois encore, n'a nulle vocation à se substituer aux autorités de gestion des forces de sécurité. Il peut constater des conditions de vie professionnelle difficiles. Sa mission n'est pas d'y porter remède.

1. Rapport d'activité pour 2010, chapitre 1, p. 26 sq.
2. Ces difficultés ne s'appliquent pas qu'aux corps d'exécution. Les conditions dans lesquelles, par exemple, les directeurs responsables des nouveaux établissements pénitentiaires ont dû en assumer, souvent dans une grande solitude, la préparation et l'ouverture, sont propices également à des développements semblables.
3. Voir par exemple les difficultés observées lors de la visite de la maison d'arrêt de Mulhouse en juillet 2009 : cf. les recommandations publiées au *Journal officiel* du 4 mars 2010 et le rapport de visite sur cglpl.fr.

Il peut néanmoins suggérer des directions à prendre dont il pense qu'elles contiennent en germe des améliorations sensibles des situations individuelles et par conséquent, une meilleure prise en considération des personnes privées de liberté.

C'est dans cet esprit que l'avis suggère que soit systématiquement mise en œuvre la supervision des personnels, ainsi que cela se fait pour d'autres professions, que rencontrent régulièrement les contrôleurs, comme les personnels soignants des hôpitaux ou les éducateurs des établissements pour mineurs. La supervision a été définie comme « la possibilité donnée à un agent, pendant son temps de travail ou hors de ce dernier¹, sur son lieu de travail ou non, d'évoquer en toute confiance, dans le cadre d'une relation égalitaire, la manière dont il accomplit sa tâche, en particulier lorsque celle-ci lui pose des difficultés particulières qui peuvent retentir jusque dans sa vie personnelle, de manière à mieux en maîtriser les éléments ».

Il s'agit au fond d'ajouter à la communication verticale, avec ses limites hiérarchiques, une communication horizontale, entre pairs ou bien « neutre », avec un professionnel de l'écoute. L'échange sur la manière dont se vit l'exercice d'une profession n'est nullement de manière obligatoire sur le terrain psychologique. Elle peut être aussi de nature technique (apprendre à surmonter des obstacles). Elle peut tout aussi bien mobiliser les écoles de formation professionnelle tout autant que les collègues plus expérimentés (mais du même grade) que des psychologues ou psycho-sociologues de métier. Dans tous les cas de figure, il importe de créer un climat de confiance qui permette l'expression du meilleur et du pire professionnel, du banal et de l'horrible, du quotidien et de l'accidentel. L'initiative de l'agent pour décider du moment et du cadre de son expression doit être souveraine, dans les limites compatibles avec les besoins du service (les effectifs doivent être compatibles avec le temps nécessaire, notamment en termes de remplacement²). Aucune justification ne doit lui être demandée pour lui accorder les autorisations nécessaires, dans les limites bien entendu d'un quantum raisonnable de temps. Les moyens correspondants doivent lui être offerts à proximité raisonnable de son lieu de travail.

Au reste, il ne s'agit pas de voir la supervision comme une perte de temps pour le service, mais comme un gain pour la motivation de l'accomplir. Elle n'est pas un instrument dirigé « contre » la hiérarchie ; elle aide au contraire à avoir des relations normales avec elle. Elle n'enlève rien aux prérogatives des uns et des autres. Elle cherche seulement à prendre la vraie mesure des difficultés des professions et à remédier à ces dernières par

-
1. En tout état de cause toujours aux frais de l'employeur, mais absolument hors du circuit hiérarchique de ce dernier.
 2. Pour comparaison, on rappelle aujourd'hui que dans ces corps les actions de formation continue sont peu nombreuses, du fait des difficultés des bénéficiaires à se faire remplacer parce que les effectifs ne le permettent pas.

une solution adaptée. En bref, elle s'efforce de créer, comme on le voit dans d'autres professions où elle existe, un mieux-être professionnel auquel il est temps de s'attacher.

*

Le recours du contrôle général aux avis publics s'impose :

- lorsque, de manière non pas isolée mais générale l'état, l'organisation, ou le fonctionnement de lieux privés de liberté apparaissent constitutifs d'une ignorance ou, pire encore, d'une méconnaissance d'un droit fondamental des personnes qui y sont retenues, appelant une solution urgente ;
- lorsque des thèmes apparaissent plus décisifs pour faciliter le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

L'avis sur les personnes transsexuelles incarcérées¹ relève, quant à lui, davantage de la première catégorie : il répond à une situation d'urgence particulière et à un dispositif lacunaire pour la prendre en compte.

La lecture des autres avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait bien apparaître, en filigrane, une « stratégie » du développement des droits fondamentaux dans les lieux de privation de liberté.

Elle repose en particulier sur les liens de ces lieux avec l'extérieur : des avis ont été publiés successivement sur la correspondance des personnes privées de liberté² et, comme on vient de le voir, sur le téléphone et l'informatique. Ce sont là les moyens matériels par lesquels les intéressés communiquent avec le dehors.

Elle repose aussi sur le respect des biens des détenus, constitutifs d'une identité largement amoindrie³. Elle repose également sur la libre expression des détenus, dont l'accès au culte, qui a fait l'objet de l'avis détaillé *supra*, est une illustration.

Elle repose enfin sur une prise en considération des besoins des personnels : tel est la portée de l'avis relatif à la supervision.

Toutefois, les avis ne constituent pas le seul élément de définition d'une telle stratégie. Les recommandations issues de chaque rapport de visite y contribuent également, bien que la plupart d'entre elles ne soient pas immédiatement rendues publiques⁴.

C'est aux recommandations faites aux ministres en 2011 qu'on doit donc venir maintenant.

*

1. Avis du 30 juin 2010 (*Journal officiel* du 25 juillet 2010 et Rapport pour 2010, p. 338).

2. Avis du 21 octobre 2009 (*Journal officiel* du 28 octobre 2009 et Rapport pour 2009, p. 223 – avec les observations ministérielles).

3. Avis du 10 juin 2010 (*Journal officiel* du 2 juillet 2010 et Rapport pour 2010, p. 335).

4. Elles le sont, au terme de la procédure d'échanges avec les autorités ministérielles, sur le site « web » cgpl.fr, comme il a été mentionné.

2. Les recommandations consécutives aux visites

Comme le prescrit la loi du 30 octobre 2007, chaque visite est suivie d'un rapport envoyé aux ministres compétents. Ils sont également destinataires de recommandations auxquelles il leur est demandé de répondre. Les observations ministérielles sont jointes aux rapports et, lorsque ces derniers sont rendus publics, elles le sont aussi, inséparablement.

Ainsi qu'il a été fait dans le précédent rapport, les pages qui suivent retracent les recommandations qui ont été envoyées aux ministres entre le 1^{er} et le 31 décembre 2011. Elles peuvent donc être issues de visites effectuées avant 2011, d'autant plus que l'établissement des projets, puis les échanges contradictoires avec les chefs d'établissement, enfin la rédaction et la relecture des rapports définitifs occupent souvent un délai qui se chiffre en mois, voire parfois plus d'un an.

Les recommandations n'en gardent pas moins, bien entendu, leur valeur. D'autant plus qu'on s'est efforcé ici de mettre en avant celles qui avaient la portée la plus générale, c'est-à-dire celles qui entendent remédier à des manquements fréquemment rencontrés, en réservant à un simple tableau les autres incitations faites aux pouvoirs publics après les visites.

2.1 Les centres de rétention

2.1.1 Éléments de contexte

Les principaux faits saillants relatifs aux centres de rétention en 2011 sont au nombre de trois.

D'une part, le début de l'année a été caractérisé, à la suite des événements survenus en Tunisie, en particulier, par un afflux important de personnes de nationalité étrangère provenant de ports tunisiens, ou, tant que cela a été possible, libyens. Ce courant migratoire n'est pas en soi nouveau et la traversée de la Méditerranée des côtes africaines jusqu'à l'île italienne de Lampedusa (ou Lampédouse), à 167 km du littoral tunisien, est une aventure (meurtrière) essayée depuis de nombreuses années. Mais il a connu d'une part un regain d'ampleur dans les premiers mois de l'année et l'Italie a accueilli favorablement des demandes de titre de séjour provisoire présentées par cette population¹. Les autorités publiques françaises ont fait savoir, au contraire, qu'elles étaient défavorables à une politique d'accueil motivée par ces circonstances et elles ont, après avoir renforcé les contrôles à la frontière franco-italienne, procédé à de nombreuses réadmissions en Italie, sur le fondement des accords existants et placé en rétention ceux, interpellés, qui n'ont pu être réadmis. Ces circonstances ont accru les effectifs admis dans les centres, en particulier naturellement dans le Sud-Est de la France.

1. On dit que 34 000 titres ont été délivrés sans pouvoir déterminer si ces documents ont été donnés à ces seuls migrants.

À l'inverse, d'autre part, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, saisie à titre préjudiciel (article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) en urgence par la Cour italienne d'appel de Trente¹, a dit pour droit, le 28 avril 2011, que les textes européens en vigueur², s'opposaient à une réglementation nationale prévoyant une peine d'emprisonnement à l'étranger d'un pays tiers en séjour irrégulier, au seul motif que cet étranger demeure dans l'État membre sans motif justifié, en violation d'un ordre de quitter cet État dans un délai déterminé. Ce dispositif de l'arrêt de la Cour (qui s'impose aux États membres) a paru un moment mettre en cause le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), en particulier son article L. 624-1. Cet article prévoit en effet une peine de trois ans d'emprisonnement pour les étrangers s'étant soustrait ou ayant tenté de se soustraire à l'exécution, notamment, d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure de reconduite à la frontière. Cette crainte a ralenti les interpellations d'étrangers en situation irrégulière et a contribué à une baisse très sensible des effectifs des centres de rétention. Le contrôle général s'est rendu ainsi au printemps dans un centre où étaient présentes, le jour de l'arrivée des contrôleurs, deux personnes de nationalité étrangère. Mais cette baisse n'a duré que l'espace de quelques semaines. Les centres ont à nouveau été très significativement remplis durant l'été.

Enfin, précisément, l'automne a été caractérisé par une certaine tension dans plusieurs centres qui s'est traduite de manière inhabituelle par des incidents collectifs (pétition) ou surtout par des protestations individuelles sérieuses, comme des tentatives de suicide avec des suites difficiles sur la santé des personnes. Le contrôle général a été saisi à plusieurs reprises de difficultés de tous ordres, ainsi que de témoignages mettant en cause des réactions inappropriées des forces de l'ordre qui n'ont pas ramené le calme, tout au contraire. Une part de ces difficultés est sans doute consécutive à l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011 ayant modifié le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile³, notamment en ce qu'elle porte la durée maximale de la rétention à quarante-cinq jours et, comme on le verra ci-dessous, en ce qu'elle prévoit d'assortir l'obligation de quitter le territoire d'une interdiction de retour qui n'existait pas auparavant.

2.1.2 Les facteurs de tension ou d'absence de tension dans les centres

Les visites des centres de rétention (tous les centres de la France métropolitaine ont été visités au moins une fois depuis le début de l'activité du contrôle général) font apparaître des différences importantes dans le calme ou au contraire les tensions qui y existent. Il a paru opportun, notamment au moment où la gestion de la totalité des

1. CJUE, 1^{re} chambre, Hassen El Dridi alias Soufi Karim, n° C-61/11. Cf. obs. Luca d'Ambrosio, AJ Pénal, novembre 2011, p ; 502 sq.

2. En l'espèce, la directive « retour » (des immigrants irréguliers) n° 2008/115/CE du 16 décembre 2008 (JO L 348, p. 98), singulièrement ses articles 15 et 16.

3. Loi prise notamment pour conformer la législation française à la directive « retour » de décembre 2008.

centres, jusqu'alors confiée en partie à la gendarmerie nationale, revient désormais à la seule police aux frontières¹ de s'interroger sur les motifs de ces différences, à travers les rapports et les recommandations qui ont été envoyés en 2011 au ministre chargé des questions d'immigration.

■ Certains de ces facteurs échappent aux personnels qui en ont la charge. ■

En effet, la dimension des centres et, par conséquent, l'importance de la population hébergée, peut varier. Alors que l'article R. 553-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que la capacité de chaque centre ne peut excéder 140 places, ce nombre maximal est par exemple de quarante à Palaiseau, de quarante-trois à Nice, de soixante-dix à Saint-Jacques de la Lande (Rennes), de soixante-douze à Oissel (Rouen), de soixante dix-neuf à Coquelles (Calais), de quatre-vingt dix-huit à Metz, de 120 à Lyon, de 136 à Marseille, de 119+58+58 à Paris-Vincennes². Suivant l'importance des populations hébergées, la gestion des personnes est évidemment distincte.

De même la densité de l'occupation des centres est un facteur qui ne dépend pas des forces qui les gardent. Comme les établissements pénitentiaires, les centres de rétention ne peuvent refuser d'accueillir une personne que le préfet a placée en rétention. Tout au plus est-il loisible à la police nationale, plus facilement qu'à l'administration pénitentiaire, d'opérer des déplacements d'un centre à l'autre (« en cas de nécessité »), comme le prévoit d'ailleurs l'article L. 553-2 du CESEDA, sous réserve d'un avis au parquet. Mais cette circulation d'un centre à l'autre a évidemment ses limites.

Mais les facteurs décisifs qui échappent à l'administration sont relatifs à la composition de la population accueillie. On peut opposer sur ce point deux catégories de centres : ceux qui, notamment dans les grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse), accueillent des étrangers certes en situation irrégulière mais souvent installés depuis plusieurs années en France, entourés d'une famille et dotés d'un logement et d'une activité ; ceux qui, proches des frontières³ où passent des flux migratoires importants, recueillent des jeunes hommes en quête d'Eldorado, depuis peu de temps sur le territoire. L'éloignement (ou la réadmission) est toujours difficile ; mais

1. Les centres de Geispolsheim et de Perpignan, qui étaient les derniers confiés à la gendarmerie, ont été transférés à la compétence de la police aux frontières (arrêté du 30 mars 2011, modifié à cet effet par un arrêté du 1^{er} septembre 2011).
2. La question de savoir si Paris-Vincennes constitue un seul centre (comme le disent les associations de défense des étrangers) ou trois sur un seul site, comme le soutient la préfecture de police, fait polémique. Il y a bien unité de commandement pour les trois ensembles et certains équipements sont communs. À l'opposé, les bâtiments sont distincts et d'ordinaire séparés. Il est en toute hypothèse difficile d'admettre, comme on l'a vu lors de l'incendie de juin 2008, ce qui se passe dans une partie des bâtiments est sans retentissement sur l'autre. Ce qu'il convient de prendre en considération dans le raisonnement tenu ici.
3. Comme Perpignan, Coquelles ou Nice.

elle l'est bien davantage encore lorsqu'il a pour conséquence la séparation d'avec les proches. Cette difficulté connaît un degré supplémentaire avec la possibilité pour l'autorité publique d'assortir l'obligation de quitter le territoire français d'une interdiction de retour (d'une durée maximale de deux ans)¹ depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011. On doit y voir là une des causes du malaise qui est manifeste dans les centres dans la seconde moitié de l'année, en particulier dans les centres de rétention qui accueillent des étrangers installés en France depuis un temps significativement long.

Il est aussi certain, si l'on en croit les témoignages recueillis, que la présence dans les centres de sortants de prison (souvent en attente d'expulsion, soit après l'exécution de leur peine, soit sous la forme d'une « libération conditionnelle expulsion ») pèse fréquemment sur le climat des zones de rétention des centres, en raison de l'état d'esprit d'un certain nombre de ces anciens détenus.

D'autres facteurs au contraire sont de la pleine responsabilité des administrations gestionnaires.

Est en cause ici la politique suivie par les directions centrales ou les responsables d'établissement et aussi les agents placés sous leurs ordres. Elle est si importante que même le modèle de règlement intérieur, arrêté par le ministre chargé de l'immigration, qui inspire le règlement applicable dans chaque centre, ne suffit pas à garantir une gestion identique, tant la manière dont le texte est compris et appliqué peut varier d'un endroit à l'autre².

Apparaissent plus apaisés en premier lieu les centres dans lesquels le personnel de garde est fréquemment en relations avec les personnes retenues.

Les relations entre celles-ci et les fonctionnaires ne doivent pas être craintes, mais au contraire systématiquement organisées comme partie intégrante des missions dévolues à ces derniers. D'une part, en effet, dans les lieux de privation de liberté, les personnes sont inévitablement à la recherche de contacts humains et le personnel doit y satisfaire, davantage encore dans les centres de rétention où les incertitudes du court terme génèrent une grande angoisse. D'autre part, la prévention des difficultés éventuelles par la bonne connaissance des personnes hébergées est un élément de sécurité bien comprise ; pour cette raison, cette mission ne saurait d'ailleurs être confiée à des tiers. La politique consistant à faire répondre aux questions lancinantes des retenus par des salariés d'une entreprise privée revient à mettre les relations sur le même plan que le nettoyage ou la distribution des repas, dont s'occupe notamment cette entreprise. Elle en abaisse le prix et les personnes concernées le comprennent très bien ainsi.

1. III de l'article L. 511-1 du CESEDA.

2. Bien que ce texte soit souvent repris sans modifications, sauf pour certains détails pratiques comme les horaires de visites ou de repas.

Ces missions de contact peuvent heureusement, si cela est nécessaire, différencier des fonctionnaires qui en ont particulièrement la charge, identifiés et connus, et d'autres de leurs collègues plus spécialement dévolus aux escortes ou aux autres mesures de contrainte nécessaires. Ces derniers peuvent être l'objet sans encombre de rotations. Les premiers, au contraire, doivent être rompus au dialogue et fidélisés.

Ces dialogues doivent être tout autant conduits par l'encadrement que par les agents de maîtrise et d'application. Les premiers, y compris le chef de centre, doivent être connus des personnes retenues et passer une part journalière de leur temps dans la zone de rétention en situation d'écoute attentive et d'examen de la situation qui en découle.

Ces prises de contact doivent se faire sous le signe de la confiance. Des patrouilles dissuasives doivent être déployées dans des cas de recours ou de menaces établies de recours à la violence. Mais les personnes retenues ne peuvent être considérées *a priori* comme susceptibles de rébellion. En l'état, les personnes hébergées de certains centres de rétention sont plus tenues à distance que beaucoup de personnes détenues dans les établissements pénitentiaires, pourtant délinquantes ou criminelles (s'agissant des condamnés) par nature.

L'administration doit se déprendre dans le quotidien de la rétention d'habitudes héritées de la garde à vue et l'étranger doit, passant de celle-ci à celle-là, sentir un net assouplissement de ses conditions de vie. Le Contrôleur général a déjà évoqué la question du port d'armes par les fonctionnaires de police dans la zone de rétention et la manière dont le ministre de l'intérieur du moment, au cours d'un débat parlementaire, a mis fin aux réflexions sur ce point : il n'en maintient évidemment pas moins sa demande d'éviter la présence d'armes détenues par les fonctionnaires dans les zones d'hébergement, que ce soit l'arme à feu de service ou bien les tonfas ou matraques télescopiques ostensibles. La crainte de menaces ou pressions sur ces armes contraint d'ailleurs les fonctionnaires à se rendre à plusieurs simultanément dans ces zones, ce qui contribue à dissuader de tout contact.

De même, un recours abusif, c'est-à-dire en l'absence de tout indice laissant supposer un risque d'agression ou de fuite, au menottage et plus encore à un menottage dont le serrage n'est pas maîtrisé pour ne pas blesser, doit être évité. C'est là une mesure qui crée des crispations injustifiées et plus encore lorsqu'il s'agit de menotter une personne devant des proches.

Le recours à la chambre d'isolement dont le principe figure désormais, éventuellement, dans le règlement intérieur de chaque centre (mais non dans la partie réglementaire du CESEDA, s'agissant pourtant d'une mesure de privation de liberté plus contraignante, contrairement à la demande du contrôle général¹), doit impérativement

1. Voir pour comparaison l'inscription dans la partie réglementaire (décrets en Conseil d'État) du code de procédure pénale les mesures relatives à la mise à l'isolement des personnes détenues (section 2 du chapitre V du titre II du livre V du code).

faire l'objet de mentions dans un registre spécifique, précisant l'auteur de la décision, le jour et l'heure du début et le jour et l'heure de fin de la mesure.

Les fonctionnaires sont d'autant plus à même de remplir leur mission et, par conséquent, de l'exécuter d'une manière plus détendue, qu'ils ont été formés au préalable à celle-ci, par exemple au contact avec les personnes, à l'expression avec des retenus dont ils ne comprennent pas la langue et à la manière de traiter leurs demandes. Une demande de cette nature a été déjà faite publiquement en 2008¹. De même, les agents servant au titre de la police nationale dans les centres de rétention devraient pouvoir bénéficier d'une supervision, c'est-à-dire d'un accompagnement, comme la demande en a été faite dans l'avis public, rappelé dans la première partie de ce chapitre, relatif à ce thème.

Les mesures simples et à la portée des chefs de centre relatives à l'accès des personnes retenues à leurs biens placés dans des vestiaires séparés, au droit de conserver avec soi les biens les plus importants, notamment les documents personnels indispensables pendant la rétention (y compris ceux nécessaires à la présentation d'une demande d'asile) et aussi, par suite, au mobilier (par exemple des casiers) fermant à clé, placé dans les chambres pour protéger ce qui y est disposé, doivent être prises. Il est anormal que la disposition des biens qui ne constituent pas des objets dangereux pour la sécurité du centre soit dépendante de l'autorisation d'un tiers.

Dans trop de centres, la qualité et même la quantité de nourriture et les conditions d'hygiène dans lesquelles elle est préparée sont insuffisantes. Une attention particulière doit être portée aux cahiers des charges qui s'imposent aux cocontractants de l'administration pour que des remèdes soient apportés. En outre, rien ne s'oppose à ce que de la viande conforme aux prescriptions religieuses soit servie à ceux qui en font la demande expresse².

Enfin, une coordination satisfaisante doit s'opérer entre les acteurs dont la présence n'est pas seulement, comme on pourrait parfois le croire lors des visites, tolérée, mais prévue par les dispositions applicables. Au surplus, le droit de se défendre est en cause. Ici sont évidemment visés les personnels soignants, ceux de l'OFII³ et des associations admises à apporter leur aide aux personnes retenues, enfin les avocats (dont les coordonnées sont parfois inaccessibles). Les restrictions à leur circulation, y compris dans la zone d'hébergement, ou les restrictions à la venue des retenus dans les bureaux correspondants, ne peuvent s'appuyer sur des objectifs indéterminés de sécurité, mais doivent tenir compte de la situation réelle de chaque lieu. Plus celle-ci présente un caractère tranquille, moins les restrictions doivent s'imposer. Plus ces dernières sont pesantes, plus les tensions seront vives.

1. Recommandation du 17 novembre 2008 relatives au local de rétention administrative de Choisy-le-Roi (Val-de-Marne), *Journal officiel* du 25 novembre 2008.

2. Cf. avis sur les cultes ci-avant rappelé.

3. Office français de l'immigration et de l'intégration.

La dernière série de facteurs à considérer se résume dans la manière dont les bonnes pratiques, dont certaines ont été évoquées ci-dessus, peuvent être diffusées dans les centres de rétention et même, lorsqu'elles sont compatibles avec les dispositions qui les gouvernent, dans les locaux de rétention. Des différences, dans le passé, ont pu être imputables aux pratiques respectives de la police d'un côté, de la gendarmerie nationale de l'autre. Dès lors que les centres relèvent (à l'exception de ceux gérés par la préfecture de police) exclusivement de la direction de la police nationale (direction centrale de la police aux frontières), il appartient à celle-ci, non seulement de diffuser les consignes gouvernementales et celles relatives à la sécurité de ces établissements, mais aussi de veiller aux développements des pratiques conformes à la dignité humaine, destinées à apaiser le climat des lieux de rétention et, à cette fin, d'encourager les échanges transversaux nécessaires entre les responsables des centres et, symétriquement, de décourager les comportements comportant des risques de traitements dégradants. La dimension verticale entre la direction centrale et les directions départementales doit être redoublée par la possibilité de confrontations d'expériences transversales, d'où le meilleur doit être tiré.

2.1.3 Les autres critiques faites aux centres de rétention

Elles peuvent être résumées par les encadrés suivants :

1/ La situation géographique des centres

La situation géographique de certains centres visités (en particulier celui de Nîmes) n'est pas satisfaisante en ce qu'elle impose des déplacements très longs aux personnes retenues et à leurs escortes pour se rendre dans les consulats, dans les juridictions ou les aéroports. Cet éloignement est coûteux en temps, en effectifs et donc en argent. Il risque, avec la pratique inutilement répandue du menottage systématique, de multiplier les cas de traitement cruel (au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme), comme peut l'être un menottage les mains dans le dos pendant plusieurs d'affilée, sans nécessité avérée. Il est demandé qu'une carte plus rationnelle de la rétention fasse disparaître les centres de rétention isolés.

2/ La signalétique

Il n'y a pas –ou très peu– de signalétique autour des centres de rétention pour indiquer leur emplacement. On invoquera des motifs de sécurité sans doute. Mais les centres reçoivent aussi du public. Cette dualité (sécurité et ouverture) implique des efforts dans les deux sens.

3/ La maintenance des locaux

Si le parc immobilier n'appelle pas de critiques majeures, en revanche la maintenance des locaux, inévitablement soumis à de fortes dégradations, laisse fortement à désirer. L'intervention des services nécessaires (tant publics que privés) est généralement longue, lorsqu'elle se fait. Par conséquent, un certain état de délabrement (éclairage cassés, fermetures de fenêtres inutilisables, tuyauteries bouchées, odeurs...) est réel dans beaucoup de centres visités.

Les instruments de lutte contre l'incendie paraissent manquer dans la zone de rétention (hébergement) de centres, alors que certains d'entre eux ont été le théâtre d'incendies volontaires.

4/ La notification des droits et la barrière des langues

Cette notification, à l'arrivée au centre, peut être problématique pour les non-francophones, lorsqu'elle se fait par l'intermédiaire d'imprimés en langue étrangère ou (parfois) d'interprétation téléphonique.

Dans tous les centres doivent pouvoir être en usage des exemplaires de règlement intérieur traduits dans les langues qui y sont les plus usitées : tel n'est pas encore le cas.

5/ Le secret professionnel et la confidentialité

Les notions de secret professionnel et de confidentialité sont le plus souvent ignorées ou mises à mal : en matière de liens familiaux (postes téléphoniques non protégés ; visites surveillées visuellement à faible distance) ; en matière de vie personnelle de chacun (cøilleton donnant sur les WC, mais pas sur la totalité de la chambre d'isolement...) ; en matière de soins (dossiers médicaux dans des emplacements accessibles à tous ; portes des postes de soins demeurant ouvertes ; parois permettant d'entendre les échanges entre soignants et patients...)

6/ Le transport des affaires et la garde des objets

Il n'existe aucune aide pour le transport du couchage et des nécessaires d'hygiène entre l'entrée et les chambres (par exemple sous forme de chariots). Or, ces éléments peuvent se révéler lourds et encombrants, en particulier dans le cas de familles avec enfants.

Les objets jugés dangereux sont soustraits à l'entrée des centres. Si depuis une circulaire du secrétaire général de l'immigration du 14 juin 2010, la liste de ces objets a été, en principe, harmonisée entre les centres, dans beaucoup aucun inventaire n'est dressé des objets retirés. Le constat est identique sur ce point à celui trop souvent fait dans les locaux de garde à vue.

7/ Les activités

Comme il a été dit dès le premier rapport du contrôle général, le besoin d'activités est très largement sous-estimé, faute de moyens ou par crainte de débordements (ballons de football... en mousse). On ne saurait se contenter en la matière de la seule télévision.

8/ Les conditions matérielles de la restauration et les régimes alimentaires

Elles sont souvent défectueuses (locaux inadaptés, circuit « propre » non séparé du circuit « sale »...). Surtout, de l'aveu même de beaucoup de fonctionnaires (ou militaires de la gendarmerie) interrogés, la qualité et même les quantités servies sont insuffisantes.

Dans aucun centre visité, il n'est servi de plats conformes aux prescriptions religieuses d'un grand nombre de personnes retenues.

9/ L'aspect médical

Les effectifs de soignants sont souvent en deçà de ceux prévus par le protocole passé avec le centre hospitalier voisin (en particulier en matière de pharmacie). Les locaux de soins sont souvent exigus et insuffisants en cas de forte occupation et les conditions de leur accès aux personnes retenues sont très variables d'un centre à l'autre.

10/ Les règles des demandes d'asile

Les règles appliquées pour les demandes d'asile consistent notamment à déposer le dossier au greffe du centre, tenu par les forces de police ou de gendarmerie. Cette manière de faire contrevient à la jurisprudence constitutionnelle sur l'asile (Conseil constitutionnel n° 97-389 DC du 22 avril 1997). L'attention des pouvoirs publics a déjà été appelée sur ce point (rapport d'activité pour 2010, p. 58).

11/ La formation des agents

Un minimum de formation doit être donnée à tous les agents d'escorte sans exception sur les spécificités de cette fonction et sur la manière de traiter les personnes retenues, ce qui éviterait bien des menottages inutiles, transposés trop aisément des pratiques d'interpellations préalables aux gardes à vue. De même, des notes de service du chef de centre doivent toujours préciser à l'ensemble des personnels les comportements à adopter à l'égard des personnes retenues : une telle note n'existe pas partout.

12/ La place des registres et les pièces juridiques

À plusieurs reprises, il a été trouvé dans des centres des registres de garde à vue qui n'ont rien à y faire. Le code de procédure pénale prévoit en effet que ces registres ne peuvent être installés que dans des locaux de garde à vue. Ces excès ont été signalés lors des visites au parquet compétent.

Les pièces juridiques relatives au placement en rétention ne sont pas classées à part dans les dossiers des personnes retenues. Les originaux en sont en outre volontiers confiés aux escortes en cas de déplacement ou de départ.

13/ Les relations entre la police aux frontières et les associations

Elles ne sont pas en général bonnes. Il s'ensuit des restrictions qui paraissent opposées à l'esprit de la loi, quant à l'aide que ces associations peuvent apporter aux personnes retenues. En tout état de cause, l'immixtion du personnel dans les relations entre ces dernières et les bénévoles des associations doit être minimale et exclusivement motivée pour des motifs de sécurité clairement établis.

14/ L'information des personnes retenues sur leur départ

Le contrôle général a indiqué, une nouvelle fois, en 2011, qu'alors que la réglementation en vigueur prévoit que les personnes retenues sont prévenues à l'avance de leur départ sauf exception, l'absence d'avis préalable est la règle couramment pratiquée, et l'information l'exception.

15/ Le soutien aux « sortants »

Les personnes libérées des centres (par conséquent, qui ne sont pas éloignées du territoire) se retrouvent trop souvent éloignées des centres ville, sans aucun moyen de transport, sans perspective même d'hébergement immédiat, dans l'état où elles ont été initialement interpellées. Il est regrettable que la mission de l'Office français d'immigration et d'intégration n'ait pas été étendue au soutien nécessaire de certains « sortants ».

16/ La continuité de certaines prestations publiques

Elle n'est pas assurée dans les centres. Des agents de l'OFII, par exemple, ne sont remplacés durant leur congé annuel. Cette manière de faire ne constitue pas un indice satisfaisant de l'importance avec lequel ces missions sont considérées, quelle que soit par ailleurs la bonne volonté des agents.

2.2 Les centres éducatifs fermés

2.2.1 Éléments de contexte

Les centres éducatifs fermés constituent une des réponses possibles à la délinquance des mineurs.

On ne s'étonnera donc pas que, dans le flux des productions, officielles ou non, consacrées à ce thème, les centres reviennent régulièrement. Tel a été le cas dans le rapport de M. Yvan LACHAUD, député, sur le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs¹, à titre plus subsidiaire dans celui de M. Éric CIOTTI, député, relatif au renforcement de l'efficacité de l'exécution des peines² et, de manière beaucoup plus développée, dans celui de MM. Jean-Claude PEYRONNET et François PILLET, sénateurs, intitulé « Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? ».

En écho à ces rapports, ou indépendamment d'eux, divers textes de lois ont modifié, comme il est d'usage depuis de nombreuses années, le code de procédure pénale et l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. La loi n° 2011-939 du 10 août 2011, en particulier, a créé le « dossier unique de personnalité » des enfants délinquants (article 28), institué la possibilité pour les mineurs d'être assignés à résidence avec placement sous surveillance électronique (article 38), enfin élargi la possibilité pour un juge d'ordonner le placement en centre éducatif fermé en cas de révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve (article 48). La loi visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants a complété l'article 7-2 de l'ordonnance de 1945 en

1. Rapport demandé par le Président de la République le 21 décembre 2010 et remis en avril 2011.

2. Rapport demandé par le Président de la République le 27 janvier 2011 et remis le 7 juin 2011.

réservant au parquet la possibilité de proposer au mineur, au titre de la composition pénale, un « contrat de service dans un établissement public d'insertion de la défense »¹.

En outre, a été évoquée dans le droit fil de ces mesures (et aussi, en particulier, du rapport LACHAUD) la création de vingt centres éducatifs fermés supplémentaires.

Enfin, de manière quelque peu contraire, pour des motifs d'économie budgétaire que la conjoncture rend nécessaire, ont été annoncées l'obligation, en particulier pour les associations gestionnaires, de porter l'effectif des centres éducatifs fermés de dix à douze enfants hébergés et celle de diminuer l'effectif du personnel, pour le passer de vingt-sept à vingt-quatre. En clair, il s'agit d'en diminuer les charges par enfant hébergé.

Suivant le rythme ternaire auquel l'actualité conduit désormais, aux rapports et aux lois se sont mêlées les considérations immédiates liées à l'actualité tragique des crimes ayant un important retentissement. L'assassinat précédé du viol d'une jeune fille, en novembre 2011, en Haute-Loire, a conduit le Gouvernement à préciser que les auteurs mineurs de telles infractions seraient « automatiquement » placés en centre éducatif fermé. C'est là une évolution dans les missions confiées à ces centres, conçus à l'origine pour les mineurs multirécidivistes ou multiréitérants, auteurs de faits sérieux mais non gravissimes. Il est trop tôt encore pour définir la manière dont cette consigne sera opératoire (quel choix au juge qui en décidera ?) et plus encore les résultats qu'elle pourra produire sur les conditions de fonctionnement des centres éducatifs fermés.

2.2.2 Les incertitudes qui affectent encore trop de centres éducatifs fermés dans leurs missions

S'il existe des centres dans lesquels, en dépit des difficultés liées aux caractères des adolescents qui y sont placés, de solides instruments sont à l'œuvre, on ne peut manquer d'être frappé par les aléas qui entourent encore, au terme de bientôt dix années d'existence, les missions de trop de centres.

Ces incertitudes sont de trois ordres.

En premier lieu, il existe des carences dans la prise en charge des enfants en raison de l'absence de mise en œuvre des prescriptions qui ont défini les obligations des établissements.

S'agissant du personnel, les rapports relatifs aux centres qui ont fait l'objet de visites du contrôle général en 2011 n'infirmement pas le constat déjà dressé antérieurement². Le caractère dissuasif de la réalité des centres contraint d'y recruter des personnes peu formées. Des formations continues permettent de remédier partiellement à cette

1. Cf. sur ce point le chapitre III du titre II du livre 1^{er} du code du service national, intitulé « le volontariat pour l'insertion ».

2. Rapport d'activité pour 2010, p. 9.

carence, mais pas toujours et pas partout. La succession accélérée des personnels de direction n'a pas contribué à la stabilité des politiques mises en œuvre ; elle est la source de dissensions parfois sensibles avec les éducateurs. Enfin les personnes jouant un rôle décisif à l'égard de la sensibilité des enfants, comme les « maîtresses de maison » ou les infirmières, ne sont pas toujours intégrées à l'équipe éducative.

S'agissant des outils qu'il convient de mettre en œuvre pour la prise en charge des adolescents hébergés, **les conditions matérielles ne sont pas toujours adaptées aux objectifs** : si les espaces intérieurs sont en général suffisants pour accueillir dix jeunes, les dégradations dont ils sont l'objet ont, en l'absence de maintenance des locaux organisée à l'avance et efficacement, des effets importants sur l'état des lieux ; si les espaces extérieurs peuvent être parfois très étendus, leur utilisation reste problématique, parce qu'une entreprise privée y intervient là où les pensionnaires auraient pu le faire utilement, parce qu'aucune synergie n'est prévue avec des établissements du voisinage ou parce que les éducateurs nécessaires ne sont pas présents (par exemple en matière sportive). **Les documents nécessaires au suivi individuel manquent souvent ou bien sont médiocrement utilisés**, que ce soit le « dossier individuel de prise en charge » (DIPC) que la loi rend pourtant obligatoire, ou tout simplement les bulletins individuels d'appréciation du comportement scolaire ou autre. Enfin, comme il a déjà été relevé dans des rapports antérieurs, les liens avec la médecine somatique et surtout avec la psychiatrie ou la psychologie, ne sont pas toujours bien assurés, de même que ceux avec l'enseignement.

S'agissant des jeunes eux-mêmes, les centres, qui dépendent sur ce point des juridictions qui leur envoient des enfants à prendre en charge, ne peuvent pas toujours maîtriser ni les délais d'accueil (or, un accueil préparé avec l'arrivant et avec ceux déjà hébergés est bien meilleur qu'une venue improvisée), ni les procédures d'admission (que dire de ces échanges entre deux éducateurs sur une aire de repos d'autoroute, là où on « s'échange » l'adolescent ?), ni la nature de la population hébergée. Il était entendu au départ que, comme il a été dit, les centres devaient accueillir essentiellement les jeunes multirécidivistes : mais les pensionnaires peuvent être divers et le jeune délinquant sous contrôle judiciaire, auteur de « petits » délits répétitifs ne ressemble pas à son proche par l'âge qui a commis une infraction grave et qui se trouve placé sous le régime du sursis avec mise à l'épreuve.

En deuxième lieu, trop d'établissements n'ont pas de perspectives d'action élaborées sous forme de projets d'établissement ou de projets éducatifs.

Si l'opinion est prête, sans doute, à se satisfaire d'une mise à l'écart de la vie sociale de ses éléments les plus turbulents, la vocation des centres éducatifs fermés ne saurait s'y résumer, faute de faillir à leur mission éducative. Par conséquent, les questions du « quoi éduquer ? » et « comment y parvenir ? », s'agissant d'un public particulièrement difficile, se posent et doivent recevoir régulièrement réponse de l'équipe éducative entière.

Dans les établissements visités, la situation est, à cet égard, des plus diverses. Ou bien ces questions n'ont jamais été posées et les éducateurs sont abandonnés à leur inspiration, au risque d'exigences disparates, voire contradictoires, à l'égard des enfants. Ou bien elles ont été tranchées *in abstracto* avant l'ouverture du centre et leurs réponses n'ont jamais été confrontées avec la réalité observée. Ou bien elles sont reçues réponse de la part de la seule équipe de direction, sans réels échanges d'expériences avec les éducateurs. Ou bien, enfin, de manière malheureusement minoritaire, un projet éducatif existe, est actualisé de manière concertée, de telle sorte qu'il engage toute l'équipe, ce qui permet de définir des objectifs et des comportements d'adultes cohérents.

En troisième lieu, enfin, les établissements sont incapables de tracer un bilan sérieux des efforts consentis au profit des enfants qu'ils ont accueillis. En effet, comme l'ont relevé pratiquement tous les rapports de visite du contrôle général, en dépit de quelques efforts de lien entre ce qui précède le séjour en CEF et ce qui le suit (l'éducateur « fil rouge »), le centre est dans l'ignorance la plus totale de ce qu'il advient de l'enfant qui lui a été confié pendant quelques mois, une année, voire un peu plus. À la question de savoir quelles nouvelles il avait de ses pensionnaires, un directeur confiait qu'il n'en avait aucune, à l'exception de ceux qui, parfois, envoyaient des cartes postales à leurs anciens éducateurs. Il faut ajouter que les actions d'évaluation (audits) externes restent rares, bien que les centres, relevant de la loi du 2 janvier 2002¹, y soient théoriquement soumis. Dans un centre à gestion associative ouvert en 2003, aucune action de cette nature n'avait été faite depuis lors par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

On a du mal à imaginer, dans ces conditions, que l'effet de l'éducation donnée puisse être en quoi que ce soit mesurée. Cette ignorance commence d'ailleurs dans certains cas dès la présence dans les centres lorsque l'on voit certains d'entre eux (heureusement minoritaires) ne pas collationner les incidents sérieux survenant lors des séjours ou même être dans l'incapacité de fournir des données relatives au nombre de fugues d'enfants. Autant dire qu'exiger dans ces circonstances qu'ils sachent ce que sont devenus leurs protégés un an après leur sortie du centre, par exemple, relève du vœu pieux.

Les conséquences de ce dernier élément sont doubles.

D'une part, on ne voit pas comment un rapport public peut parvenir à la conclusion suivante : « que ce soit dans les établissements de placement éducatif, dans les centres éducatifs fermés ou dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, les résultats sont probants »² ; ni redire plus loin : « les centres éducatifs fermés ont fait la preuve de leur efficacité (voir *supra*) »³ ; *a fortiori*, en déduire qu'il faut davantage de tels centres,

1. Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action médicale et médico-sociale.

2. Rapport de M. Yvan LACHAUD, précité, p. 12.

3. *Ibid.* p. 40. Le « *supra* » renvoie à la page 12 de ce rapport, qui traite largement par préterition les éléments justifiant le jugement de valeur ainsi apporté.

sauf à penser naturellement que leur vocation éducative disparaît entièrement et que leur fonction de mise à l'écart est suffisante. Sans chercher querelle sur les objectifs (on peut admettre qu'une régression sensible, voire une quasi-disparition, du nombre de comportements déviants pourrait faire consensus, si du moins elles sont motivées par une modification de la personnalité de l'enfant), le seul bilan satisfaisant qu'on peut dresser des centres éducatifs fermés est de demander d'abord à chacun d'eux de fournir des éléments sur les suites du séjour au CEF, ensuite de comparer les cohortes des enfants délinquants qui y ont été hébergées avec d'autres cohortes qui n'y ont jamais été assignées. Ces deux éléments manquent cruellement.

D'autre part, comme on a eu l'occasion de l'indiquer, en faisant se succéder, pour ces enfants, des séquences (d'ailleurs brèves) sans liens autres que ténus¹ entre elles, on les expose à des risques d'éléments éducatifs contradictoires, à tout le moins distincts, dans lesquels ces jeunes auront quelques difficultés à saisir les constantes, donc les valeurs intangibles. Il n'est pas impossible de mener une action éducative en lieu clos. Encore faut-il que son contenu soit clairement posé et orienté en relations avec les autres actions similaires ailleurs.

En l'état actuel des choses, la réalité des centres éducatifs fermés reste étonnamment diverse. Certains d'entre eux fonctionnent assurément mal ; d'autres donnent le sentiment de bien travailler. Mais la preuve reste encore à rapporter.

2.2.3 Les autres critiques faites aux centres éducatifs fermés

Elles peuvent être résumées par les encadrés suivants :

1/ La signalétique

Pratiquement aucun centre n'est signalé au visiteur sur les routes ou rues avoisinantes. On peut concevoir cette discrétion dès lors qu'au moins au début, cette catégorie d'établissements a suscité des craintes locales. On ne doit pas perdre de vue toutefois que ces centres sont destinés à accueillir des tiers, en particulier des membres de la famille.

2/ Les locaux

Certains équipements matériels sont défectueux ou clairement insuffisants (salle de sports, cuisine...) suivant les lieux. Des locaux peuvent être défectueux du point de vue de l'hygiène (la buanderie de tel centre...). Dans beaucoup d'établissements, les signes de dégradation matérielle se multiplient, sans solution efficace de prise en charge. Certains locaux ou équipement peuvent être dans un état de quasi-abandon.

1. L'association des familles, par exemple, pourtant beaucoup plus demandeuses qu'on ne l'imagine, au travail effectué dans les centres, est très inégale selon les établissements. C'est pourtant là un élément décisif de continuité.

3/ Les livrets d'accueil

Certains livrets d'accueil sont rédigés de manière particulièrement abstraite et peu adaptée à des adolescents, surtout à ceux qui sont en rupture de ban scolaire.

Inversement, on souhaiterait trouver, au moins dans les documents destinés aux éducateurs, davantage de références à la Convention internationale des droits de l'enfant

4/ Les effectifs et leur gestion

Les centres ne doivent accepter d'accueillir de nouveaux adolescents que lorsqu'ils ont eu le temps de conduire une préparation individuelle des intéressés et collective des enfants déjà sur place : tel est loin d'être partout le cas.

Certaines gestions d'effectifs sont hasardeuses : treize mineurs inscrits pour douze places par exemple, un ou plusieurs étant en fugue. Les mineurs fugueurs doivent impérativement être comptés à l'effectif du centre, jusqu'à la décision du juge mettant fin à leur présence. Dans les centres mixtes, la répartition entre filles et garçons peut être au contraire rigide.

5/ La durée de séjour

Certaines durées de séjour sont bien inférieures aux six mois prévus. Lorsque la durée est sensiblement inférieure (3,5 mois par exemple), la « valeur ajoutée » en matière éducative paraît faible. Il est souhaitable, pour aider l'enfant, que la durée « normale » soit aussi une durée minimale, sauf impératif majeur.

6/ La cohérence des règles

Même lorsque des dispositifs d'appréciation des comportements existent (notations...), ce qui n'est pas toujours le cas, subsistent des différences importantes d'appréciation selon les éducateurs, ce qui conduit nombre d'enfants à ne pas comprendre le partage entre ce qui est perçu comme positif ou comme négatif. Ainsi, par exemple, en matière de fouilles ou de sorties.

De même restent imprécises certaines règles importantes dans la vie collective : celles relatives à la distribution du courrier, par exemple.

7/ La discipline

Les comportements « clandestins » irréguliers, notamment ceux relatifs à l'usage de l'alcool ou de téléphones cellulaires (interdits), ne sont pas forcément poursuivis et les principes de la discipline restent donc en ces matières peu compris parce que peu compréhensibles. Il en va de même de l'utilisation contrôlée de facilités (téléphone par exemple)¹. La gestion disciplinaire reste souvent insatisfaisante, le recours aux gendarmes (ou à la police) restant dans certains centres visités la seule véritable sanction mise en œuvre. La mise en œuvre de principes trop intangibles, appliqués à l'ensemble des enfants sans

1. Que penser de ce centre où la cigarette est interdite et dans lequel cinq cigarettes par jour sont distribuées aux mineurs ?

distinction, peut aussi poser problème lorsque sont en cause d'autres impératifs, comme le respect de l'intimité¹.

8/ La contention

La contention des enfants, en cas de violences dont ils font usage, ne fait pas en elle-même principe. Encore faut-il que ses conditions d'emploi soient clairement définies, ce qui n'est pas toujours le cas, au risque d'usages divers selon les éducateurs et selon les centres.

9/ La traçabilité

Les incidents, et même les fugues (la plupart de courte durée), ne sont pas nécessairement enregistrés, totalisés, analysés et même signalés.

10/ Les activités

L'offre d'activités varie beaucoup d'un centre à l'autre. Si elle est en général suffisante, elle peut être très pauvre et trop dépendante des efforts personnels de certains membres de l'équipe éducative.

11/ La restauration

Elle trouve difficilement son équilibre entre la satisfaction à donner aux enfants en leur procurant des plats appréciés et les impératifs diététiques comme l'éducation à la santé.

12/ Les soins

L'organisation des soins peut poser difficulté, soit que la confidentialité n'en soit pas assurée (accès à un bureau d'infirmière mal protégé) soit que la distribution de médicaments ne soit pas tracée, contrairement aux bonnes pratiques requises.

La prise en charge psychiatrique, là évidemment seulement où elle est nécessaire, est le plus souvent insuffisante, même dans les centres réputés pouvoir accueillir des enfants en souffrance (centre « renforcé » en santé mentale). Comme il a déjà été indiqué, les liens avec les établissements spécialisés doivent être accrus.

13/ La prise en charge des enfants

L'absence de documents essentiels et partagés sur les objectifs conduit à des incohérences dans la prise en charge des mineurs (et même à des conflits, voire à la constitution de clans parmi les éducateurs) et à l'absence de repères des enfants.

1. Ainsi, l'accès aux chambres doit-il être interdit à tous toute la journée et pendant tout le séjour, ou seulement à ceux qui, après un certain temps de présence, ne savent respecter aucune discipline collective ?

44 Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2011

14/ Le suivi des enfants

Dans certains centres, les « parcours » à suivre, les bilans périodiques avec l'enfant, la préparation de nouveaux objectifs, sont très peu assurés.

15/ La qualification des éducateurs

La qualification des éducateurs a souffert les premières années de graves carences. En dépit de progrès incontestables, dus notamment à l'acquisition de diplômes par le mécanisme de la validation des acquis de l'expérience (VAE), le problème demeure, en particulier en raison d'une rotation des effectifs importante.

16/ Le personnel

L'importance du volume d'absences pour congés de maladie conduit ou bien à laisser sans responsable des fonctions importantes, ou bien à recruter sans compétences suffisantes.

Des personnels sont exclus à tort de l'équipe éducative et ne peuvent par conséquent faire valoir leur point de vue sur les enfants et leur prise en charge (les « maîtresses de maison », c'est-à-dire les personnes officiant à la cuisine, par exemple, ou encore l'enseignant).

17/ Le suivi des centres et les bilans

Certains centres étaient autrefois inclus dans un « pilotage national » qui a disparu, en raison d'une déconcentration plus accentuée des services. Le principe de celle-ci n'est évidemment pas critiquable, mais le suivi effectif des centres concernés doit pouvoir se poursuivre, de la part des services déconcentrés, avec la même intensité que dans le passé.

Un accroissement des effectifs accueillis (qui passeraient de dix à douze enfants) assorti d'une baisse du taux d'encadrement (de vingt-sept personnes à vingt-quatre), séduisant du point de vue budgétaire, l'est beaucoup moins du point de vue des personnels. On a, à cet égard, inversé l'ordre des facteurs : comme il a été indiqué ci-dessus, un bilan rationnel de l'activité des CEF doit être réalisé, avant de modifier leurs caractéristiques essentielles.

18/ Les liens avec les autorités judiciaires et administratives

Ils sont quelquefois mal assurés. Il a été vu un jeune présent au centre visité un mois après la date fixée pour l'échéance de son séjour.

Les liens avec l'autorité préfectorale sont encore moins assurés : absence de cette autorité au comité de pilotage (lequel ne se réunit pas toujours dans les locaux du centre, ce qui est regrettable) ; absence de renouvellement de l'habilitation pour les centres à gestion associative (prévue par l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945), sans que personne y prenne garde.

2.3 Les locaux de garde à vue et de rétention douanière

2.3.1 Éléments de contexte

Il est inutile ici de refaire de manière détaillée la narration de l'évolution relative à la législation récente de la garde à vue. Elle a été amorcée par la Cour européenne des droits de l'homme sur la place de l'avocat dans les mesures de contrainte : elle a étendu en effet, sur le fondement de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les garanties relatives aux droits de la défense à la phase antérieure au procès, d'où elle a fait dépendre (en partie) son caractère équitable ou non ; par conséquent aux interrogatoires de police¹, y compris dès leurs premiers d'entre eux², par conséquent, dès le placement en garde à vue³. De son côté, la Cour de cassation jugeait traditionnellement que, dès lors qu'une personne était placée en garde à vue, le bénéficiaire des droits de la défense lui était reconnu, c'est-à-dire à la fois l'information sur les charges et le droit à l'intervention d'un avocat ; de manière plus explicite, la Chambre criminelle a, dans trois arrêts du 19 octobre 2010, jugé l'irrégularité des dispositions du code de procédure pénale en reportant toutefois au 1^{er} juillet 2011 les effets de cette irrégularité et en refusant de sanctionner pour ce motif les gardes à vue antérieures⁴. Dès avant cette date toutefois, le Conseil constitutionnel, se fondant sur les articles 7, 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et sur l'article 66 de la Constitution, a donné toute leur dimension à ces principes et a déclaré non conformes à la Constitution un certain nombre de dispositions du code de procédure pénale relatives à la garde à vue, au motif que « son article 63-4 ne permet pas à la personne [...] interrogée de bénéficier de l'assistance effective d'un avocat »⁵. Il a fixé aux pouvoirs publics le soin de modifier le code en la matière avant le 1^{er} juillet 2011. Toutefois, confrontée aux exigences du contrôle de conventionnalité (la loi au regard de l'article 6 de la Convention européenne), la Cour de cassation a décidé que la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, devait recevoir application immédiate⁶, ce qu'une circulaire du garde des sceaux a rendu possible⁷.

1. CEDH, 8 février 1996, *John Murray c/ Royaume-Uni*, Grands arrêts CEDH, 5^e éd., n° 34, p. 378 ; 6 juin 2000, sect. 3, *Magee c/ Royaume-Uni*, n° 28135/95 et *Averill c/ Royaume-Uni*, n° 36408/97, CEDH 2000-VI ; sect. 3, 6 janvier 2010, *Vera Fernández-Huidobro c/ Espagne*, n° 74181/01)...
2. CEDH, Grande Chambre, 27 novembre 2008, *Salduz c/ Turquie*, n° 36391/02.
3. CEDH, sect. 2, 13 octobre 2009, *Dayanan c/ Turquie*, n° 7377/03 ; 2 mars 2010, sect. 4, *Adamkiewicz c/ Pologne*, n° 54729/00.
4. *Gaz. Pal.* 26 octobre 2010.15, obs. Bachelet.
5. Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W.*, § 28. Dans le même esprit, n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011 ; *M. Abderrahmane L.*
6. *Cass. plén.* 15 avril 2010, n° 10-17049 et trois autres décisions, *Gaz. Pal.*, 19 avril 2011.10, obs. Bachelet.
7. *Circ. CRIM-8-11-E6* du 15 avril 2011 signée de la directrice des affaires criminelles et des grâces, comportant notamment un tableau comparatif des textes ancien et nouveau du code de procédure pénale et de l'ordonnance du 2 février 1945 modifiés par la loi du 14 avril (Bulletin officiel du ministère de la justice, n° 2011-04 du 29 avril 2011).

Depuis la mise en application de la loi, par conséquent, sauf en certaines matières ou à moins que dans certaines circonstances le parquet ne s'y oppose, toute personne peut demander à ce qu'un avocat soit présent durant les auditions auxquelles procèdent les enquêteurs de la police et de la gendarmerie pendant la garde à vue. La notification des droits s'est enrichie de l'indication faite à la personne placée en garde à vue qu'elle pouvait ne pas s'incriminer elle-même, c'est-à-dire garder le silence. Des avocats ont souhaité que leur rôle soit défini de manière beaucoup moins restrictive : mais le Conseil constitutionnel a écarté (hormis une réserve d'interprétation) leurs prétentions.

Les discussions ont été vives sur ces sujets, comme elles l'avaient déjà été dans des circonstances semblables (notamment lors de la préparation et des débats de la loi du 15 juin 2000²). La loi induit en effet des transformations sensibles du travail des enquêteurs.

Elle aura aussi d'autres effets, peut-être momentanés, mais réels. On ne doit pas oublier que la question des droits de la défense a mis sous le boisseau une question débattue antérieurement sur la croissance du nombre de gardes à vue³. Comme le contrôle général l'a déjà fait observer, les données sur la garde à vue posent deux problèmes.

D'une part, celui de leur fiabilité, puisque certains placements (« délinquance routière ») ne sont pas comptabilisés ; à cet égard, le nombre de 790 000 mesures indiqué dans la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 ne s'impose certes pas *erga omnes*...

D'autre part, celui, bien incontestable, de leur accroissement ; en prenant pour base le nombre de gardes à vue fourni par le ministère de l'intérieur⁴, l'augmentation de ce nombre entre 1974 et aujourd'hui⁵ est de 191 % ; or, dans le même temps, le nombre de mis en cause s'accroît de 64 % ; ou, pour dire les choses autrement, en 1974, 28 % des personnes mises en cause étaient placées en garde à vue par les officiers de police judiciaire (OPJ) ; aujourd'hui, ce pourcentage s'élève à 49,3 % ; ce qui signifie bien qu'il y a, indépendamment des données sur la démographie, l'activité des services de police et la délinquance⁶, une propension du recours à la garde à vue beaucoup plus prononcée de nos jours qu'elle ne l'était il y a trente-six ans. C'est naturellement cette

1. Décision n° 2011-191/194/195/196/197 QPC du 18 novembre 2011, M^{me} Elise A.

2. Loi n° 2000-516 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes.

3. Croissance sur laquelle toutefois s'est fondé le Conseil constitutionnel, à l'appui de sa décision du 30 juillet 2010, pour justifier le changement de circonstances rendant nécessaire la modification du code de procédure pénale.

4. Dans son état 4001. Voir chapitre 11, l'analyse de ces données faite par M. Aubusson de Cavarlay.

5. En 2009.

6. En supposant ici pour les besoins du raisonnement, ce qui est naturellement inexact, que le nombre de mis en cause soit le reflet de ces trois composantes.

propension sur laquelle il faut s'interroger puisqu'elle explique, pour la plus grande part, l'accroissement signalé.

Il peut y avoir un effet de la loi du 14 avril 2011 sur cette propension. Les observations faites par le contrôle général après la promulgation de la loi montrent que cet effet est très variable. Il existe des commissariats dans lesquels il y a eu, dans les mois suivants, une baisse très sensible du nombre de placements en garde à vue. D'autres, au contraire, dans lesquels la loi n'a pas eu de conséquence sur les tendances observées antérieurement¹. Il n'en reste pas moins vrai qu'au-delà de la loi, celles-ci montrent plutôt, après le maximum de 2008 et 2009, une tendance à la décline du volume des gardes à vue, sans qu'il soit impossible de dire si le mouvement est durable.

La loi du 14 avril 2011 améliore enfin sur trois éléments qui ne sont nullement négligeables la manière dont sont traitées les personnes en garde à vue. D'une part, elles ont désormais la possibilité de faire prévenir de leur placement un de leurs proches et leur employeur (auparavant, c'était l'un ou l'autre). D'autre part, les conditions dans lesquelles se déroule la garde à vue doivent assurer le respect de la dignité de la personne ; en particulier, le port des effets nécessaires au maintien de cette dignité doit être garanti pendant les auditions². Enfin les fouilles intégrales (la personne étant dénudée) ne peuvent plus être la règle mais l'exception et doivent intervenir entourée d'un certain nombre de garanties³.

Ces dispositions sont bienvenues. Elles ne suffisent pas encore à garantir, notamment du point de vue des conditions matérielles dans lesquelles s'effectue la garde à vue, la dignité des personnes.

2.3.2 La médecine en garde à vue

L'article 63-3 du code de procédure pénale, modifié par la loi du 14 avril 2011, dispose que « toute personne placée en garde à vue peut, à sa demande, être examinée par un médecin » l'examen pouvant être répétée en cas de prolongation de la garde à vue. Les enquêteurs doivent prendre les mesures pour convoquer le médecin au plus tard trois heures après la demande. Ils peuvent d'ailleurs le faire à leur initiative, ou à celle d'une personne de la famille, par conséquent même en l'absence de demande de la personne.

1. Les effets sont moins marqués dans les gendarmeries, parce que le nombre de gardes à vue est très généralement plus faible et que la venue des avocats ne crée pas de difficultés de gestion interne. Il en va de même, a fortiori, pour les retenues douanières.
2. Il s'agit en particulier des lunettes et, pour les femmes, du soutien-gorge. Le contrôle général s'assurera bien évidemment du strict respect de cette disposition, qui n'est pas encore satisfaisante à ses yeux : ce qui vaut pour les auditions vaut pour le reste de la garde à vue et la dignité ne se découpe pas en tranches, fussent-elles chronologiques (cf. en la matière le rapport d'activité pour 2008, p. 113).
3. Sur ce thème, voir ci-après le chapitre 7. Un arrêté du 1^{er} juin 2011 (*Journal officiel* du 9 juin) a défini les « mesures de sécurité » autorisées ou interdites en vertu de la loi. Mais il ne fait guère que paraphraser le code.

Le praticien « se prononce sur l'aptitude au maintien en garde à vue et procède à toutes constatations utiles ». Le certificat qu'il établit est versé au dossier.

L'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945, relatif aux gardes à vue de mineurs, prévoit que l'examen médical est obligatoire pour les mineurs de seize ans¹. Pour ceux de seize à dix-huit ans, ses parents doivent être prévenus de la possibilité qu'ils ont de demander la venue d'un médecin auprès de leur enfant en garde à vue.

Dans tous les cas, « l'examen médical doit être pratiqué à l'abri du regard et de toute écoute extérieurs² afin de permettre le respect de la dignité et du secret professionnel ». Cette dernière condition ne figurait pas dans la rédaction antérieure à la loi de 2011. Elle impose naturellement aux pouvoirs publics que les dispositions matérielles et de fonctionnement des services soient prises afin que son respect soit assuré. Le contrôle général y veillera.

De même la loi élargit-elle la mission du praticien. Alors qu'il devait se borner jusqu'alors à vérifier « l'aptitude au maintien en garde à vue » de la personne examinée, sous réserve naturellement des soins qu'il pourrait être amené à donner en vertu des principes déontologiques de la profession médicale³, l'article 63-3 l'autorise désormais aussi à procéder « à toutes constatations utiles ». On peut penser que cette précision ne modifie pas en profondeur son intervention. Le code de déontologie médicale faisait déjà obligation au médecin examinant une personne privée de liberté d'informer l'autorité judiciaire de sévices ou de mauvais traitements⁴. Mais il n'est pas sûr que cette dernière disposition reçût de fréquentes applications ; la nouvelle rédaction du code de procédure pénale pourra peut-être en faciliter l'application. En toute hypothèse, elle ne borne pas la mission à la seule « compatibilité de la garde à vue » avec l'état de santé de la personne, ainsi qu'on le formulait souvent.

Il est regrettable que la loi n'ait pas songé à une troisième mission possible du médecin, qui est assurée *de facto* : lorsqu'une personne est placée en garde à vue avec en sa possession des médicaments, ceux-ci lui sont immédiatement retirés et toute administration médicamenteuse est impossible. Il faut que le médecin vienne pour que, si la personne indique qu'elle est sous traitement, celui-ci soit repris, au prix éventuellement d'une ordonnance rédigée à cet effet et d'un achat par les personnels, en cas de besoin, à la pharmacie la plus proche, si du moins la personne retenue avait sur elle sa *carte Vitale*. Le médecin peut aussi tirer de son sac quelques comprimés qu'il laissera sur

1. C'est-à-dire de 13 à 16 ans puisque la garde à vue n'est possible qu'à compter de cet âge, sauf circonstances exceptionnelles (auquel cas la limite inférieure est repoussée à 10 ans).
2. C'est-à-dire de manière confidentielle.
3. Par exemple en vertu de l'article R. 4127-9 du code de la santé publique, selon lequel « tout médecin qui se trouve en présence d'un malade ou d'un blessé en péril... doit lui porter assistance ou s'assurer qu'il reçoit les soins nécessaires ».
4. Article R. 4127-10 du code de la santé publique.

place. Il aurait été souhaitable d'écrire que, en présence d'une personne sous traitement, le médecin en assure la continuité s'il le croit nécessaire.

Mais peut-être aurait-il été possible, au regard des droits fondamentaux, d'avoir une vision plus large de son rôle. Ces droits impliquent en effet le droit à la santé, par conséquent, dans le cas des personnes privées de liberté, le droit de recevoir des soins adaptés à leur état de santé, le droit d'être remis en liberté si ce dernier fait obstacle à la captivité, enfin le droit d'être hébergé dans des locaux adaptés à leur aptitude physique. Dans cette mesure, il aurait été plus judicieux de conférer au médecin de garde à vue la mission, à titre principal, d'examiner la personne pour vérifier son état de santé et de lui donner éventuellement les soins requis (ou de lui faire donner par d'autres et ailleurs si nécessaire) ; à titre subsidiaire, d'attester ou non, par un certificat versé au dossier, de la compatibilité de cet état de santé avec la poursuite de la garde à vue.

Le droit actuel, même modifié, a en effet un goût de paradoxe. Il demande au médecin d'opérer principalement la vérification de ce qu'une personne peut demeurer en garde à vue, alors même qu'il ignore son état de santé. C'est du moins ainsi que la loi peut se lire, même si la pratique est sans doute, dans la majorité des situations, plus nuancée.

Au-delà de la loi, on doit revenir sur l'organisation des rapports entre la médecine et la garde à vue.

Dès son premier rapport¹, le Contrôleur général appelait l'attention des pouvoirs publics sur les « difficultés croissantes » que risquaient d'entraîner les modifications structurelles du dispositif de soins sur la venue de médecins, à la demande de la personne intéressée ou de l'OPJ², en garde à vue. En particulier, les médecins libéraux, dans les petites villes, qui n'hésitaient pas dans le passé à abandonner leur cabinet pour venir sur le fondement de l'article 63-3, d'une part diminuent en nombre ; d'autre part, lorsqu'ils sont remplacés, leurs successeurs, plus jeunes, n'éprouvent guère d'appétence pour cette charge.

Au cours des mois d'hiver et du printemps 2010-2011, les ministres compétents ont souhaité donner quelque armature à un dispositif de médecine légale, après les réflexions ayant été conduites en la matière par M. JARDE, député, en 2003, et par l'inspection générale des affaires sociales en 2006, reprises ensuite par un groupe de travail conjoint justice – santé (mais non pas intérieur). Une circulaire signée du garde des sceaux, des ministres de l'intérieur et de la santé³ du 27 décembre 2010 a créé (à compter du 15 janvier 2011) un schéma directeur de la médecine légale, reposant, pour la médecine du vivant (seule

1. Rapport d'activité pour 2008, p. 18 et sq.

2. Les demandes de membres de la famille (pour les majeurs) sont marginales, d'après les constats opérés. Selon les endroits, les médecins sont demandés dans un nombre de cas compris entre un gros quart et une petite moitié.

3. Complétée par une circulaire du lendemain de la directrice des services judiciaires et de celle des affaires criminelles et des grâces.

en cause ici), sur des unités régionales, des unités médico-judiciaires départementales (au nombre de quarante-huit) relayées par un réseau local de médecins libéraux, d'associations de médecins¹ et des services des urgences des centres hospitaliers. Étaient définies cinq modalités d'intervention, selon les besoins identifiés dont les différences se faisaient sentir à travers deux modalités : l'importance des équipes mobilisées pour l'examen des gardés à vue ; le fait qu'ils viennent ou non dans les locaux de garde à vue (ou qu'inversement), la personne en garde à vue soit amenée au médecin. Sauf exception, le service rendu était rémunéré non plus à l'acte, mais de manière forfaitaire et annuelle².

La portée de cette circulaire³ était sans ambiguïté : elle limitait à quelques cas très limités les départements dans lesquels les médecins se déplaçaient (Paris, Marseille, Créteil, Lyon, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis) et consacrait ailleurs la règle du déplacement de la personne en garde à vue vers le médecin. Elle ne changeait rien à la situation des commissariats ou surtout des brigades dans lesquels, faute de médecins disponibles, les personnes en garde à vue étaient amenées dans les services des urgences hospitalières ; elle changeait tout évidemment dans l'hypothèse inverse.

Devant les charges supplémentaires que ce système induisait pour les services de police et de gendarmerie et dans le contexte de la préparation de la loi du 14 avril 2011, une nouvelle circulaire (du seul garde des sceaux) en date du 5 avril a apporté quelques tempéraments au schéma arrêté quatre mois plus tôt en autorisant la création d'équipes médicales mobiles même lorsque le schéma directeur ne le prévoyait pas, pour « faciliter les examens de gardés à vue *in situ* » (c'est-à-dire dans les locaux de garde à vue), et le recours, là où il demeurerait possible à des médecins libéraux, continuant d'être rémunérés à l'acte. Un bilan de l'application de ces circulaires devait être fait à l'automne 2011.

Comme il a déjà été indiqué dans le rapport d'activité de 2008, la situation est variable ; elle reflète la diversité de solutions définies surtout localement.

Le Contrôle général s'est attaché, en 2011, à visiter plusieurs unités médico-judiciaires (UMJ), notamment celles ayant mis en œuvre des équipes mobiles destinées à l'examen des personnes en garde à vue, pour évaluer à la fois les modalités de leur travail avant la réforme de décembre 2010 et l'impact de celle-ci.

Il ressort de ces visites que la mise en œuvre de services médicaux de médecine légale⁴ répond aux préoccupations du parquet de voir leurs réquisitions en la matière

1. C'est-à-dire des associations comme SOS Médecins.
2. Le paiement à l'acte, financé par le budget du ministère de la justice, est devenu beaucoup plus délicat depuis la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui a supprimé les crédits dits évaluatifs consacrés à cette mission et leur a substitué des montants déterminés annuellement par la loi de finances.
3. Cf. notamment la carte jointe à la circulaire du 28 décembre 2010.
4. Celle-ci est également chargée de l'examen des victimes (agression de personnes) et des levées de corps, domaines qui ne sont pas examinés ici.

suivies d'effet sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre. La plupart des services sont donc dus à des initiatives locales : dans les Hauts-de-Seine (hôpital Raymond-Poincaré de Garches), il résulte d'une convention de 1994, de même que dans l'agglomération toulousaine¹ (CHU de Rangueil). Le service de Créteil résulte d'une convention de 1996 passé entre le parquet et le centre hospitalier intercommunal de la ville. Celui de Versailles, d'une convention de 2006. Le plus ancien semble être celui de Bondy (hôpital Jean-Verdier), qui résulte d'une convention parquet – hôpital de 1989. Les prestations assurées étaient diverses jusqu'en 2010. Toutes les unités mentionnées disposaient d'un service mobile destiné à assurer les visites *in situ* des personnes en garde à vue. Mais, si, dans les départements de la périphérie parisienne, ce service intéressait tous les locaux de garde à vue du département, en Haute-Garonne, il n'intéressait que le « grand Toulouse ». Dans la plupart, les examens étaient assurés dans les commissariats et brigades jour et nuit ; dans le Val-de-Marne toutefois, ils ne l'étaient que de 9 h à minuit ; de minuit à 9 h, les personnes étaient amenées dans le service hospitalier. Les équipes mobiles étaient la plupart du temps hospitalières (fonctionnant singulièrement avec des médecins attachés), mais, à Toulouse, une convention avait été passée avec un « réseau ville – hôpital » regroupant cinq médecins libéraux. Les effectifs des équipes étaient d'ailleurs variables (9,9 ETP à Bondy, 4,43 ETP à Versailles, 9 à Garches)²... Le concours apporté par les services de police³ était faible : la mise à disposition de quatre chauffeurs en Seine-Saint-Denis fait figure d'exception. Les rémunérations se faisaient à l'acte (par exemple, 55 € par examen à Toulouse) mais de manière variable, semble-t-il.

Le nombre d'examens pratiqués est évidemment en rapport avec le nombre de gardes à vue, en gardant à l'esprit les pourcentages de gardés à vue concernés, mentionnés *supra*. À titre d'exemple, pour trois unités (qui ne s'appelaient pas toutes UMJ avant 2011), les nombres d'examens étaient les suivants :

		Années	2008	2009	2010
	Nombres		13 888	14 580	13 383
Créteil	Dont <i>in situ</i>				5 184
	Dont au service				7 715
Garches			12 680	13 030	11 205
Versailles			9 370	9 499	9 288

1. Toulouse, Colomiers, Blagnac, Tournefeuille.

2. Cet effectif ne permettait pas d'observer les repos réglementaires et les médecins avaient déclenché un mouvement de protestation en septembre 2010.

3. Hors des escortes nécessaires pour amener éventuellement une personne en garde à vue à l'hôpital.

On voit que les effectifs ne sont pas nécessairement en rapport avec le volume d'activités, mais la longueur des distances à parcourir doit être évidemment prise en considération. Ainsi, il est estimé à Garches que le médecin chargé (seul) d'effectuer les visites de 21 h à 8 h dans les trente lieux de garde à vue des Hauts-de-Seine parcourt 200 km chaque nuit.

Dans d'autres locaux de garde à vue visités, le contrôle général a pris connaissance de solutions diverses, appliquées le plus souvent à l'initiative du parquet. À Melun (Seine-et-Marne), une convention de 2006 passée entre le préfet et le centre hospitalier régit la question de la présence des escortes de police à l'hôpital, en « échange » de quoi il existe, au service des urgences, un circuit particulier pour l'examen des personnes en garde à vue. À Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), une convention de 2009 assure dans les locaux de garde à vue une présence médicale sur place pendant une partie de la semaine, aux heures de soirée et de début de nuit ; le reste du temps, un médecin vient en principe rapidement. À Grenoble (Isère), une convention signée entre la mairie et la direction départementale de la sécurité publique organise le déplacement de médecins de l'hôpital au commissariat pour délivrer le certificat de non-admission des personnes en état d'ivresse publique et manifeste. À Arpajon (Essonne), une convention départementale existe avec l'association SOS-Médecins (avec des délais d'intervention parfois très importants). À la gendarmerie de Méru (Val-d'Oise), aucun médecin ne se déplace et le transport des personnes en garde à vue vers un des centres hospitaliers proches (où l'accueil est d'ailleurs inégal) est une obligation...

L'impact de la réforme définie par les circulaires de 2010, s'agissant des plus grosses unités de médecine légale, est inégal. En premier lieu, le choix des moyens et de l'organisation n'a pas été strictement en rapport avec l'activité antérieure. L'UMJ de Bondy (Seine-Saint-Denis) a été classée en « niveau 1 » et celle de Créteil (Val de Marne) en « niveau 1 renforcé » alors que l'activité de la première (21 733 visites en garde à vue en 2010) est plus élevée que celle de la seconde. Les moyens budgétaires (par dotation forfaitaire, comme il a été dit) se sont inscrits en diminution : 1,8 million d'euros en Seine-Saint-Denis¹, le coût des prestations de l'année antérieure (paiement à l'acte) s'étant élevé à 1,98 million. Enfin, les effets ont été variables : si Créteil (classé au niveau d'organisation le plus élevé) peut désormais organiser des déplacements de jour comme de nuit dans les commissariats, l'effet est inverse dans les Yvelines, où l'équipe mobile de nuit a été supprimée. À Toulouse (Haute-Garonne), par un protocole passé le 11 février 2011, le « réseau ville – hôpital » a été maintenu et une dérogation à cet effet a été sollicitée aux administrations centrales.

Mais ces unités des très grandes agglomérations ne doivent pas, en tout état de cause, dissimuler la réalité : en raison des conséquences tenant à la démographie et au comportement des médecins libéraux, les services de police et de gendarmerie sont de plus en plus dans l'obligation de conduire les personnes en garde à vue dans les services hospitaliers d'urgence ; dans le meilleur des cas, le médecin vient, mais peut se faire

1. Contre 2,3 millions d'euros à Créteil.

attendre très longtemps, au point d'arriver après la levée de la garde à vue ; dans une telle hypothèse, le droit ouvert par l'article 63-3 du code de procédure pénale reste lettre morte. De surcroît, la réforme pourrait conduire à contraindre les services à dénoncer les conventions passées avec les associations de médecins. On peut pourtant imaginer qu'à moyen terme une présence accrue de l'avocat en garde à vue va se traduire par des demandes croissantes d'examens médicaux.

Il est bon, du point de vue qui est celui des droits fondamentaux, de s'en tenir à quelques principes simples.

- le droit à la santé (à la préservation d'un état physique et mental satisfaisant) s'applique bien évidemment en garde à vue, et les moyens doivent être mis en œuvre pour assurer ce droit ;
- la préservation de la personne et le respect de la présomption d'innocence impliquent que la personne en garde à vue ne soit pas transportée dans des lieux publics, sauf nécessité médicale, où elle peut, au demeurant, rencontrer sa victime ; à cet égard, la présence de personnes menottées et encadrées dans les services d'urgence (où elles attendent le plus souvent leur tour, sans circuit particulier) est à proscrire ;
- l'importance des délais ainsi imposés aux escortes nuit d'autant aux nécessités de leur présence ailleurs pour l'exercice de leurs missions ; le bon emploi des forces de sécurité impose de minimiser ces déplacements, pour lesquels des solutions alternatives sont possibles, soit avec la médecine hospitalière, soit avec les associations de médecins ;
- celles-ci, ce faisant, sont soumises à de fortes sujétions, comme il a été indiqué : travail de nuit, déplacements importants... Ces services, nécessaires au fonctionnement satisfaisant du service public de la justice, doivent être rémunérés sans excès mais suffisamment pour y attirer les praticiens surtout si, comme on l'a suggéré ci-dessus, la loi élargit les fonctions de l'examen médical prévu par le code de procédure pénale. Là où le service d'associations de médecins doit suppléer le service hospitalier, une convention, assortie d'un cahier des charges type à écrire, devrait être signée.

2.3.3 Les autres critiques faites aux locaux de garde à vue

Elles peuvent être résumées par les encadrés suivants :

1/ Le transport des personnes interpellées

Les véhicules utilisés pour le transport des personnes interpellées sont pour beaucoup d'entre eux dépourvus de ceintures de sécurité aux places situées à l'arrière : on n'en voit pas les motifs ; elles sont d'autant plus nécessaires que les personnes sont, dans la quasi-totalité des cas menottées dans le dos (police) ou devant elles (gendarmerie)¹.

1. Il est naturellement impertinent de poser la question de cette différence à la Jonathan Swift ; il serait pourtant souhaitable d'y mettre fin pour adapter à chaque personne les mesures de sécurité nécessaires.

2/ L'utilisation des casques

De même, est-il regrettable que l'emploi des casques de motocyclistes mis, faute de mieux, aux personnes qui risquent de se frapper violemment la tête contre les murs, n'ait jamais fait l'objet ni de notes de service identifiables, ni d'instructions générales, et encore moins de traçabilité, dès lors que cette mesure s'accompagne le plus souvent de menottage. De manière générale, celui-ci devrait être systématiquement indiqué, quel qu'en soit le motif.

3/ La notification des droits

Il existe une incertitude dans la manière dont les officiers de police judiciaire (OPJ) qualifient le temps nécessaire pour la notification des droits. Certains d'entre eux estiment que le délai nécessaire s'impute sur le temps dévolu aux auditions. D'autres non. Les instructions nécessaires doivent être données pour éviter toute ambiguïté en la matière, la seconde solution étant à privilégier.

4/ Le temps de la garde à vue

Les personnes conduites dans les commissariats pour des délits routiers, en particulier après 17 h, sont souvent placées en garde à vue jusqu'au lendemain matin inclus, en raison des horaires de travail de l'unité spécialisée, dont aucun membre n'est présent ou d'astreinte la nuit. Ces délais de garde à vue, dictés par la commodité administrative, doivent prendre fin. Des délais inutiles de cette nature sont parfois observés pour les opérations de signalisation, les fonctionnaires formés à cette fin par la police technique et scientifique n'étant pas davantage sur place la nuit¹. Enfin, l'impossibilité de consulter certains fichiers en dehors des heures d'ouverture de bureaux² conduit, elle aussi, à un allongement parfaitement inutile (quant aux nécessités de l'enquête) de la garde à vue.

Un autre motif d'allongement de la garde à vue, notamment dans les grandes agglomérations, tient aux délais nécessaires aux forces de sécurité (notamment les gendarmes) pour entrer en relations avec le parquet. Ou bien à l'impossibilité de présentations au parquet le soir : elles sont reportées au lendemain, au prix d'une nuit de garde à vue supplémentaire.

5/ La garde à vue des enfants

Une situation proche s'applique aux enfants qui, à l'issue d'une garde à vue, doivent être remis à leurs parents ou aux dépositaires de l'autorité parentale (éducateur). Dans l'attente de ceux-ci, le mineur est gardé dans des conditions incompatibles avec sa remise en liberté. Des contrôleurs ont vu ainsi un enfant menotté jusqu'à l'arrivée de la personne devant le prendre en charge. De telles situations doivent disparaître. Il serait d'ailleurs souhaitable que le procès-verbal garde la trace de l'identité de la personne à laquelle l'enfant a été remis. Tel n'est pas le cas aujourd'hui dans des établissements visités.

1. L'alternative, qui consiste à remettre aux personnes en cause des convocations à se rendre ultérieurement dans les locaux du commissariat pour le déroulement des opérations d'identification, n'est pas davantage satisfaisante.
2. Il en va ainsi du fichier national des permis de conduire (FNPC).

6/ La garde à vue des étrangers

Dans le cas de personnes placées en garde à vue pour infraction aux lois sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, il peut s'écouler un temps important (plusieurs heures) entre la fin de la garde à vue et le départ pour un local ou un centre de rétention, lorsque le préfet décide le placement en rétention administrative. Durant ce délai, la personne est ainsi retenue au commissariat ou en gendarmerie sans aucun titre¹. Il a été demandé (en vain jusqu'alors) aux ministres compétents, si la situation ne peut être autrement améliorée, de prendre une disposition législative pour faire cesser cette contrainte parfaitement illégale.

7/ La taille des locaux

Il existe des locaux d'évidence tout à fait inadaptés au nombre de gardes à vue effectuées². Dans un commissariat d'une ville confrontée à une délinquance de « cité » très significative, existent deux cellules totalisant 8 m² 25 pour une moyenne de quatre gardes à vue par jour. Mais la concentration des gardes à vue à certaines heures de la journée fait qu'il n'est pas inhabituel d'accueillir une dizaine de personnes dans ces cellules, soit moins d'un m² par personne. On doit avoir clairement à l'esprit que de telles conditions, inacceptables, ne facilitent guère l'apaisement urbain. De surcroît, dans de telles hypothèses, la séparation des mineurs et des femmes d'une part et des hommes d'autre part, apparaît impossible à obtenir.

Le nombre de bureaux d'audition peut être, en particulier dans les commissariats, insuffisant. Il en résulte un allongement des procédures ou bien des auditions pratiquées simultanément dans le même bureau, ce qui nuit à la confidentialité des déclarations.

8/ La sécurité des locaux

Paradoxalement, dans un environnement très sensible aux mesures de sécurité (parfois bien au-delà de ce qu'exige la situation de la personne) subsistent des faiblesses de l'architecture ou de l'installation tout à fait propices à la survenue d'accidents : fenêtres non sécurisées d'un couloir de garde à vue, par exemple. Un « audit » des locaux sur ce plan gagnerait à être fait dans un certain nombre de cas.

9/ La destination des locaux

Dans la quasi-totalité des gendarmeries, n'existe aucun local dévolu ni au médecin, ni à l'avocat. Dans les commissariats, au mieux, n'existe qu'une seule pièce, dont la configuration et l'équipement sont variables : elle est, généralement, de faible dimension et mal équipée (pas de table d'examen, de robinet...), sans compter l'impossibilité fréquente d'y assurer la confidentialité (parois vitrées...). Cet état des lieux est insatisfaisant et posera d'autant plus de difficultés, désormais, que le rôle de l'avocat (donc le temps passé) a été renforcé : il va se produire, à n'en pas douter, des questions de cohabitation dans certains cas.

1. Cette situation n'a rien d'exceptionnel : dans un commissariat visité, elle s'est appliquée à dix-huit personnes en quatre mois. En tout état de cause, s'agissant d'une mesure de privation de liberté sans fondement, le nombre importe peu : une seule mesure de cette nature est en soi préoccupante.
2. Pour ne pas mentionner des cas qui ne devraient pas être tolérés comme celui de la brigade de gendarmerie de Courdimanche (Val-d'Oise) installée dans des conditions ubuesques dans une aile de la mairie : les personnes menottées entrent avec le public dans la mairie, les fouilles ont lieu dans les toilettes, les photographies d'identification sont prises à l'extérieur...

Dans un commissariat, il a été trouvé dans une cellule prétendument désaffectée une quantité importante de bouteilles de vin et de bière, dont la provenance et la finalité ont donné lieu à des explications variées de la part des fonctionnaires.

10/ Les locaux de fouille

Des locaux nombreux sont encore dépourvus de pièce dévolue aux opérations de fouille, y compris de fouille intégrale ou de retrait des objets jugés dangereux tels que le soutien-gorge¹. Tel est le cas du plus grand nombre des gendarmeries et d'un nombre significatifs de commissariats. Dans ces hypothèses, la fouille a lieu au gré des possibilités et des humeurs : dans la cellule elle-même, dans un bureau d'audition, dans le local médical ou dans celui réservé à la signalisation... Dans une autre situation, il a été relevé que l'accès au local de signalisation impliquait la traversée de celui dévolu aux fouilles ; dans une troisième, que, s'il existait un local de fouilles, il était dépourvu de porte ; dans une quatrième, un fonctionnaire vient dans l'encadrement de la porte (vitrée) lorsqu'a lieu une fouille durant la journée. La diminution des fouilles intégrales (qui n'est pas acquise à l'heure où sont écrites ces lignes) ne suffit pas à assurer le respect de l'intimité dû dans un certain nombre de circonstances, par conséquent à satisfaire le besoin en locaux spécialisés.

11/ La fouille des femmes gardées à vue

En matière de fouilles, le principe selon lequel elles ne peuvent être réalisées que par un agent du même sexe n'est pas toujours praticable à l'égard des femmes (qui ne représentent certes que 5 % du nombre des personnes en garde à vue ; ce qui n'est en rien absolu), faute notamment de personnels féminins suffisants dans les effectifs de nuit. Cette situation incombant exclusivement à l'administration, il doit être décidé dans une telle hypothèse qu'aucune fouille qu'elle qu'en soit la forme (y compris la palpation de sécurité) ne peut être pratiquée.

12/ La propreté

De manière non moins récurrente, les locaux des commissariats (mais non des gendarmeries et encore moins des douanes) sont très souvent sales (« sordides » a-t-on écrit dans un cas aux ministres) et présentent des états de dégradation et des conditions d'hygiène qui sont scandaleuses quant au respect dû aux personnes comme aux personnels. Naturellement, ces conditions sont dues pour une part aux personnes placées en garde à vue (qui peuvent s'ingénier à boucher les tuyaux d'évacuation) ou surtout en dégrisement. Mais elles sont dues surtout à des erreurs de conception, par exemple sur les dispositifs de renouvellement d'air, à des malfaçons non décelées² et à l'insuffisance des prestations de nettoyage³, cette dernière pouvant être l'insuffisance des fonds des directions départementales de la sécurité publique et aussi une relative indifférence au sujet.

1. On vient de rappeler ce qu'on était en droit de penser d'un tel « jugement ».
2. Il y a lieu sur la manière dont la police nationale organise les réceptions de travaux de ses bâtiments et fait jouer les garanties biennale et décennale.
3. L'aspect le plus quotidien de cette insuffisance est le refus de mettre hors d'une cellule son ou ses occupant(s) à fin de nettoyage. Par conséquent, les cellules toujours occupées ne sont jamais nettoyées. Dans un des contrats entre services de police et entreprise de nettoyage, les contrôleurs ont vu une erreur majeure sur la superficie des locaux à nettoyer, largement sous-évaluée.

13/ Le chaud et le froid

De manière récurrente, il existe un problème de chauffage des cellules et de protection contre le froid. En premier lieu, bien des cellules ou chambres de sûreté ne sont pas chauffées (ni climatisées l'été), au moins directement (tel est le cas en particulier des gendarmeries). En deuxième lieu, dans ces endroits, par la force des choses, les personnes sont immobiles ; elles sont d'ailleurs censées s'y reposer entre les actes d'enquête. En troisième lieu, les couvertures sont ou bien inexistantes, ou bien en nombre insuffisant, ou bien si peu nettoyées que les personnes refusent d'en avoir l'usage¹. Les hypothèses où elles sont propres et suffisamment nombreuses, ou bien, comme au commissariat d'Arpajon, on utilise des couvertures de survie, sont très minoritaires. Aucune avancée n'a été constatée en la matière depuis trois ans.

14/ À l'intérieur des geôles

Dans les commissariats, existe une distorsion mystérieuse entre la dimension des bat-flancs (le plus souvent en ciment, quelquefois revêtus de lattes) et celle des matelas (lorsqu'il s'en trouve). Le bat-flanc est trop petit pour le matelas (dans ce cas, la personne préfère dormir sur le matelas, mais par terre) ou l'inverse (ce qui conduit deux personnes à rester assises sur le matelas sans pouvoir s'allonger). Ne peut-on concevoir des dimensions harmonisées et constantes pour l'un et l'autre ? La commodité s'en trouverait accrue et le respect de la dignité aussi.

15/ La vidéo-surveillance

Elle est installée dans beaucoup de commissariats (mais non pas de gendarmerie ou de locaux douaniers). Mais ses caractéristiques techniques sont en général médiocres et elle peut donner aux fonctionnaires un sentiment de fausse sécurité. La qualité des images laisse beaucoup à désirer, la position des moniteurs est mal définie (on ne peut les regarder que dans la position assise, qui n'est pas usuelle pour les fonctionnaires du poste), l'emplacement des caméras n'est pas toujours choisi judicieusement, sans compter le matériel hors d'usage.

16/ L'interphonie

Elle n'a pas encore droit de cité dans les locaux de garde à vue, sauf à titre exceptionnel². On a déjà souligné³ les risques de cette absence pour les gendarmeries, dans lesquelles les personnes gardées à vue sont laissées seules la nuit. De manière générale, cette lacune oblige celles-ci à taper violemment sur les portes pour se faire entendre (mais il n'est pire sourd... donc il faut taper longtemps) ce qui accroît inutilement les tensions. Un plan de développement en cette matière doit être mis en œuvre rapidement.

1. Dans une brigade de gendarmerie où les couvertures ont été jugées « propres » par les contrôleurs, il a pu être calculé que sept ou huit personnes en avaient l'utilisation entre chaque lavage. C'est dire la fréquence des lavages pour les couvertures sales ou très sales.
2. Dans l'hypothèse où l'existence d'une interphonie a été relevée par le contrôle général, les conditions dans lesquelles les personnels avaient à répondre ou non aux appels n'étaient ni définies, ni, par conséquent, claires.
3. Rapport d'activité pour 2010, p. 47.

17/ Les toilettes

Elles sont, sauf dans les commissariats récents, situées hors des cellules. Leur accès est donc soumis à l'oreille (cf. ci-dessus) et à la disponibilité des forces de sécurité. Leur état est trop souvent à l'unisson de ce qui a été indiqué pour les cellules ou les lavabos. Dans un commissariat, les seules toilettes utilisables étaient celles situées en chambres de dégrisement.

18/ Se laver

La possibilité de se laver pendant ou à l'issue d'une garde à vue (durée moyenne : environ treize heures, souvent la nuit) n'existe pas encore en France. Une nouvelle fois, on doit relever que les douches installées dans les commissariats récents (mais non dans les gendarmeries récentes) ne sont jamais utilisées, sauf exception, parce qu'elles ne sont pas utilisables (de la salle de douche comme entrepôt...) et surtout parce qu'on se garde bien de faire connaître aux personnes en garde à vue son existence. Quant aux lavabos, souvent en piteux état, ils ne peuvent au mieux être une source d'eau froide peu efficace, faute de distribution d'aucun nécessaire d'hygiène. L'éventuelle comparution devant un juge se fait donc dans des conditions où la personne est (et se sent) sale.

19/ Boire

L'absence d'équipement sanitaire convenable se double parfois de l'absence de distribution de tout gobelet pour boire¹ : dans le meilleur des cas, la personne gardée à vue est donc conduite auprès d'un lavabo pour recueillir l'eau dans ses mains.

20/ Manger

Si, de manière générale, les « barquettes » de repas (« poulet sauce curry, riz ») sont disponibles en nombre suffisant, il existe des exceptions. Il a été trouvé des barquettes dont la date de péremption était dépassée, ou bien des situations dans lesquelles il n'y avait aucun choix (dans un commissariat, seuls des repas végétariens étaient encore disponibles). De manière plus générale, les quantités offertes ne se signalent pas par leur abondance.

21/ Comprendre

La venue des interprètes, lorsqu'ils sont nécessaires, est parfois sujette à délais importants. La notification des droits se fait donc avec les seules forces de sécurité présentes. Des formulaires² sont disponibles sur les sites *intranet* ministériels. Mais il se peut que certaines langues peu usitées n'y figurent pas. Pour diminuer les délais d'intervention, les responsables ont recours non aux interprètes agréés par la cour d'appel, mais à d'autres plus proches, mieux à même d'intervenir rapidement. Cette manière de faire a ses avantages ; elle offre cependant moins de garantie quant au service rendu.

1. Au motif que les gobelets en plastique peuvent être des objets dangereux.
2. Cette possibilité de recourir à des formulaires est prévue par le code de procédure pénale (article 63-1).

22/ La traçabilité

Comme il a été indiqué dès le rapport d'activité pour 2008¹, les registres sont très inégalement tenus². Ainsi l'heure de mention de la fin de la garde à vue n'est pas mentionnée dans beaucoup trop de cas, rendant impossible le contrôle sur registre de la durée de la garde à vue. Il arrive aux responsables des établissements visités de renvoyer alors aux procès-verbaux de déroulement de la garde à vue. Mais, d'une part, l'article 64 du code de procédure pénale exige bien la tenue d'un registre « spécial » où doivent figurer des indications précises ; d'autre part, il a déjà été donné aux contrôleurs (certes plus exceptionnellement) de déceler également des erreurs ou lacunes dans les procès-verbaux relatifs au déroulement de la garde à vue.

23/ Les registres de fouille

Le contrôle général sera naturellement attentif à la manière dont seront remplis les registres désormais définis depuis la loi du 14 avril 2011 en matière de fouilles. Les observations faites avant la loi sont qu'il est le plus souvent impossible de savoir qui a fait quoi en matière de fouilles, y compris de fouilles intégrales en l'absence de toute traçabilité. Faute de certitudes, il n'est pas possible, par exemple, de faire crédit des affirmations selon lesquelles, par exemple, certaines fouilles « intermédiaires » sont pratiquées, comme celles qui consistent à demander à l'arrivant(e) de se dévêtir tout en gardant ses sous-vêtements. En tout état de cause, ces fouilles « intermédiaires » probables, sont essentiellement pratiquées pour éviter le déroulement des procédures prévues par les textes (par exemple l'interdiction de la fouille intégrale...).

24/ La signature des registres

Dans trop d'établissements, l'habitude s'est prise de faire signer la deuxième page du registre (celle relative aux événements survenus pendant la garde à vue : temps d'audition repas, reprise de la « fouille », etc.) dès le début de la garde à vue et non pas lors de sa fin. Cette manière de faire donne ainsi quitus à l'administration du bon déroulement de la procédure, même si la signature ne saurait avoir valeur entièrement probante. Cette pratique doit prendre fin. De même que celle qui consiste à faire contresigner la personne en garde à vue seulement lorsqu'elle récupère les objets qui lui ont été retirés à son arrivée au commissariat et non lors de celle-ci. Est également très critiquable la pratique qui consiste à renseigner un registre plusieurs jours, voire davantage, après les événements qu'il est censé retracer.

25/ Du personnel dédié

Plus de huit ans après la circulaire de 2003 sur le déroulement de la garde à vue, qui en a institué le principe, beaucoup de commissariats n'ont pas encore d'officiers référents en matière de garde à vue.

1. Rapport d'activité pour 2008, chapitre 3, p. 45 sq.
2. Même si le contrôle général reconnaît bien volontiers, comme dans le cas du commissariat de Grenoble, que les registres peuvent être tenus de manière « presque exemplaire ».

2.4 Les établissements pénitentiaires

2.4.1 Éléments de contexte

Comme il est de coutume, les débats sur la procédure pénale et la manière de punir les auteurs d'infraction, singulièrement de crimes sexuels, se sont poursuivis en 2011 comme les années précédentes, puisque d'horribles tragédies ont jalonné le calendrier. Deux d'entre elles, en particulier, concernant une jeune femme et une adolescente, assassinées par des personnes suivies par le système judiciaire et pénitentiaire (milieu ouvert), respectivement le 19 janvier 2011, à Pornic, et le 16 novembre 2011, au Chambon-sur-Lignon, ont ému l'opinion et suscité de multiples réactions.

De la première affaire, est issue, outre une réaction vive du corps judiciaire, le 9 mars, à propos des suites données, une réflexion sur le travail du service pénitentiaire d'insertion et de probation¹ et un effort sur les effectifs de ce dernier. De la seconde, des décisions tendant à demander aux parquets de requérir le placement en centre éducatif fermé des mineurs auteurs des « crimes sexuels les plus graves » et à améliorer l'expertise psychiatrique.

Dans ce contexte, le débat sur le futur programme de constructions d'établissements pénitentiaires a pris naturellement un certain relief, comme un corollaire inévitable de la commission de crimes épouvantables.

Il a connu deux temps forts : le premier, avec l'annonce par le garde des sceaux, le 5 mai 2011, d'un nouveau plan de construction « définitivement » arrêté pour la période 2013-2017, comprenant, en quantité, l'édification de vingt-cinq établissements neufs et l'extension en capacité de sept autres ; le maintien de quinze établissements supplémentaires par rapport à ce qui avait été annoncé en juillet 2010² et la destruction de trente-six autres ; en qualité, puisque le ministre, dans son discours de Saint-Jean d'Angély, a annoncé vouloir rompre avec l'uniformité des établissements quant à l'étendue des mesures de sécurité et la création d'établissements dits « à réinsertion active », à la sécurité allégée et aux activités développées. Le second temps fort a été l'annonce par le président de la République, lors de son déplacement au centre pénitentiaire de Réau, le 13 septembre, d'un objectif quantitatif de 80 000 places de prison en France à moyen terme. Cet objectif a pris, comme les annonces du mois de mai précédent, deux aspects : un aspect quantitatif, avec l'accroissement du nombre de places, fondé sur un « scénario » d'accroissement annuel du nombre de condamnations à des peines de prison de 2 %, une réduction du volume de peines restant inexécutées de 85 600

1. Menée en dernier lieu par une inspection conjointe inspection générale des finances – inspection générale des services judiciaires, qui a conclu notamment à des difficultés relatives à l'organisation du travail des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

2. Par M^{me} Alliot-Marie, alors garde des sceaux.

(en juin 2011) à 35 000¹, enfin un nombre de personnes écrouées, mais placées sous surveillance électronique, de 16 000² ; un aspect qualitatif avec une diversification, dans l'esprit du rapport remis par M. Éric CIOTTI en juillet 2011³, de « l'offre pénitentiaire », sous forme d'ouverture d'établissements et de quartiers destinés aux « courtes peines ». Un projet de loi de programmation a été déposé à cet effet sur le bureau de l'Assemblée nationale à la fin de l'année 2011.

Pour sa part, sans préjuger de la suite de ce programme, le contrôle général ne peut que déplorer que, contrairement à ses recommandations les plus constantes, la capacité moyenne des établissements, déjà trop élevée, ait été accrue lors des ultimes ajustements du projet de loi, puisque ce sont les personnes détenues et le personnel qui auront à acquitter inévitablement, journalièrement, le prix de ce choix. Il juge beaucoup plus positives en la matière des alternatives telles que celle qui a été conçue par l'association « les Prisons du cœur ».

Bien que le rapport entre ces constructions envisagées et la population pénitentiaire ne soit pas aussi simple qu'on pourrait le penser, il est clair que la tendance de long terme en France⁴ est à l'accroissement du nombre de personnes (effectivement) détenues⁵, notamment en raison de l'accroissement du nombre de personnes condamnées. Le cap des 40 000 est atteint sans retour en 1984⁶ ; celui des 50 000 a été franchi au début des années quatre-vingt-dix, moins de dix ans après ; celui des 60 000 en 2008, également sans récession importante. L'année 2011 se caractérise, après une diminution en 2009-2010, par une progression sensible des effectifs incarcérés⁷, avec un retour en maisons d'arrêt de phénomènes de surpopulation importants (et de transferts corrélatifs en centres de détention de populations difficiles au titre du « désencombrement ») qui ont des effets désastreux dans la vie quotidienne des personnes⁸ et se traduisent par une montée inévitable des tensions et des violences en détention.

1. Nombre correspondant, selon la Chancellerie, aux délais incompressibles de l'exécution, par les greffes des juridictions, des jugements prononcés.
2. À noter que dans les justifications du nouveau programme de construction disparaît entièrement la nécessité, encore défendue par le garde des sceaux en 2010, de parvenir à la fin de la réalisation à l'encellulement individuel.
3. Cf. *supra*.
4. À ne considérer que la situation depuis cinquante ans pour évaluer ce qui a un sens. Sur ce point voir la contribution de B. Aubusson de Cavarlay, chapitre 11.
5. Il faut en effet distinguer désormais les personnes écrouées et effectivement détenues de celles qui sont écrouées mais ne sont pas détenues, parce que relevant de mesures ne comportant pas d'hébergement en prison (placement extérieur, placement sous surveillance électronique).
6. Après avoir été brièvement enregistré en 1980, après le vote de la loi « sécurité et liberté ».
7. + 4,9% du 1^{er} octobre 2010 au 1^{er} octobre 2011.
8. Qui sont loin de se limiter au « matelas par terre », comme on l'a indiqué dans le rapport d'activité pour 2008 (p. 28 sq.).

Il est vraisemblable qu'il faut voir là une des raisons des difficultés survenues dans un certain nombre d'établissements, à laquelle s'ajoutent aussi les inconvénients propres aux nouveaux établissements qui abritent désormais une fraction non négligeable de la population carcérale¹. Il y a lieu d'être très préoccupé du développement du nombre d'agressions dans les prisons², de l'accroissement sensible du nombre de prises d'otage (heureusement encore peu fréquentes), du développement des manifestations collectives. Sur ce dernier point, en dehors des refus de « remontée » à l'issue des promenades, en nette augmentation, on a vu circuler des pétitions signées de personnes détenues, protestant en particulier contre leurs conditions d'existence et « les multiples incohérences dans le fonctionnement »³ de leur établissement. Le contrôle général en a reçu plusieurs et, au-delà des situations qu'elles visent, les perçoit comme un signe de dégradation dans les relations carcérales à laquelle il faudrait être attentif.

Le personnel est-il en état de le faire ? L'année 2011 a vu d'un côté un projet d'allègement des charges des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation du milieu ouvert, avec la disposition (dans le projet de loi de programmation) confiant les enquêtes « sociales » avant jugement aux seuls organismes associatifs ; de l'autre un alourdissement, avec les escortes des extractions judiciaires confiées (sauf exception) au seul personnel pénitentiaire, désormais armé pour cette mission : les premières expériences (que le contrôle général s'est préoccupé d'inventorier) font apparaître, en dehors des petites juridictions, de réelles difficultés dues à la rigidité du calendrier des audiences juridictionnelles et à l'insuffisante mobilisation des moyens. C'est dans un tel contexte que l'avis relatif à la visio-conférence⁴ prend tout son sens.

Enfin les charges nouvelles qui vont résulter des choix de construction des futurs établissements du programme prévu, notamment celles des loyers à verser aux entreprises constructrices, vont avoir, comme le relève la Cour des comptes⁵, un effet d'éviction sur les autres dépenses. Cet effet budgétaire aura inévitablement des conséquences sur la vie des personnes en détention, des personnels et des bâtiments.

2.4.2 Le changement de nature des établissements pénitentiaires

Les établissements pénitentiaires connaissent aujourd'hui, sans qu'on ait peut-être encore clairement conscience, un changement de nature, même si l'histoire de la poli-

1. Désormais, en effet, environ la moitié des places de prison a moins de trente ans d'âge. Sur les graves défauts des nouvelles constructions, voir les précédents rapports d'activité, notamment le rapport 2010, p. 29 sq.
2. Même si le recensement de ces agressions, qu'elles soient dirigées contre le personnel ou contre d'autres détenus, reste très fragile.
3. Pétition d'octobre 2011 de personnes détenues d'une maison d'arrêt.
4. Cf. *supra*.
5. Voir son étude relative aux « Partenariats public-privé pénitentiaires » remise à la Commission des finances de l'Assemblée nationale (octobre 2011, 143 p.).

tique d'exécution des peines, comme on l'a fréquemment remarqué, est marquée d'à-coups où l'accent est mis alternativement sur les mesures de sécurité et sur les mesures à prendre pour assurer « l'amendement et le reclassement social » du condamné.

Ce changement a une double origine.

On ne reviendra guère ici sur la première qui s'attache aux constructions édifiées désormais à titre de prisons. La prison était urbaine ; elle s'installe désormais au milieu des champs. La prison était de proximité, puisque chaque tribunal avait la sienne, souvent directement reliée à la juridiction ; elle est éloignée de la vie collective. La prison était multiple : plus de trois cents au XIX^e siècle ; deux cents actuellement et le nouveau programme annoncé en réduit le nombre. Hormis quelques exemples de massification¹, la population dans les maisons anciennes se limitait à quelques dizaines de personnes ; plusieurs centaines aujourd'hui. **Un irrésistible mouvement de concentration se produit, qui a fait dire au contrôle général que ce qui se passait actuellement consistait à « industrialiser la captivité ».**

Cette industrialisation se marque aussi dans la conception et le fonctionnement des établissements. Si la prise en charge des personnes détenues se réalisait à travers une suite continue de contacts humains, dont la relation avec le surveillant était, *nolens volens*, le centre, dans une architecture conçue à cette fin, les programmes initiés depuis 1987 ont fortement diminué cet aspect, en simplifiant les procédures de construction², en uniformisant les modèles de bâtiments, en recherchant l'efficacité de la gestion, en maintenant à distance incarcérés et personnels, en multipliant les substitutions de l'homme par la machine (la commande électrique à la clef pour l'ouverture des portes et des grilles), en rendant les personnes moins visibles (effort de réduction des mouvements, glaces sans tain...), en multipliant les sécurités passives. Les accents mis sur ce qu'il est convenu d'appeler la modernisation pénitentiaire trouvent des échos dans ce qui a été énoncé, plusieurs dizaines d'années auparavant, dans le domaine industriel ou dans le secteur agricole.

On ne reviendra pas ici sur les conséquences de ces choix, qui ont des effets positifs d'évidence sur le confort matériel des personnes détenues – à la condition du moins que ces nouveaux établissements aient des crédits d'entretien suffisants, ce qui n'est nullement aujourd'hui garanti – et des conséquences néfastes sur les rapports interpersonnels : chacun, détenu ou personnel, se trouve dans une solitude accrue.

La seconde origine mérite davantage de développements.

1. Comme la prison de Paris – la Santé, de l'architecte Vaudremer, ou la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis conçue notamment par Guillaume Gillet.
2. Cf. le discours de M. Albin CHALANDON, garde des sceaux, devant l'Assemblée nationale, le 5 mai 1987.

Depuis la fin du XIX^e siècle, des principes, fondés par des théoriciens du « positivisme » italien¹, ont mis en avant le crime comme résultat de causes endogènes ou exogènes au criminel. **Causes endogènes** : il existe en chaque auteur d'infraction une dimension monstrueuse, reste de temps barbares dont il n'a pu se défaire ; c'est là l'idée du crime atavique. **Causes exogènes** : le milieu social, les conditions de vie peuvent conduire à la commission de délits ou de crimes. Quoi qu'il en soit de la répartition de ces causes, que le criminel soit un « fou moral » ou un opportuniste social, il n'est pas responsable moralement des actes qu'il commet. Il faut donc pour répliquer à la criminalité prendre deux séries de mesures : des « mesures préventives de prophylaxie sociale », qui doivent faire obstacle au crime (c'est la fameuse rue sombre, propice aux guet-apens, où l'on installe un éclairage fort) ; des mesures de sûreté à durée indéterminée, adaptées au comportement criminel, jusqu'à ce que le risque ait disparu.

Ces principes vont dicter, pour une part, la réforme pénitentiaire de 1945. « La peine privative de liberté », aux termes des principes édictés par le comité préparatoire installé le 9 décembre 1944, « a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné » ; « le **traitement** infligé au prisonnier... doit être humain, exempt de vexations et tendre principalement à son instruction générale et professionnelle et à son **amélioration**² » ; « un régime **progressif**³ est appliqué dans chacun [des] établissements en vue d'adapter le traitement du prisonnier à son attitude et à son degré d'amendement. Ce régime va de l'encellulement à la semi-liberté ».

Ils ont aussi inspiré une recherche, encore active aujourd'hui outre-Atlantique, du « profil » des criminels pour identifier, dans une population déterminée, quels sont les caractères des auteurs d'infraction⁴.

De telles inspirations sont revenues en force depuis quelques années sous le vocable de « **dangerosité** », singulièrement en matière de crimes ou délits dont des mineurs sont victimes. Le terme est introduit tant dans le code pénal que dans le code de procédure pénale par la loi relative à la prévention de la récidive du 12 décembre 2005⁵. Les dispo-

1. Le médecin légiste Cesare Lombroso, le professeur de droit pénal Enrico Ferri, et le magistrat Raffaele Garofalo en sont les expressions les plus habituellement reconnues.
2. Les deux termes sont soulignés par nous.
3. *Idem*.
4. On a souvent mis en avant parmi les « criminologues » (autre héritage du positivisme italien), en particulier des grilles d'évaluation de psychologie clinique comme le HCR – 20 (pour HistoricalClinicalRisk avec l'analyse de vingt facteurs) ; ou des instruments actuariels comme le V.R.A.G (Violence RiskAppraisal Guide) ou le SORAG (SexOffenderRiskAppraisal Guide) consistant à déduire de réponses relatives à divers items (alcoolisme, statut marital, passé pénal...) un total de points dont la comparaison sur une échelle pré-fixée permet de savoir si le « risque » de commission d'un acte est « faible », « moyen » ou « élevé ».
5. Même si, comme le fait remarquer M. Jean-Paul GARRAUD, député, dans son rapport relatif aux Réponses à la dangerosité (Paris, la Documentation française, 2006), cette notion apparaissait en filigrane dans trois lois antérieures (1^{er} février 1994, 17 juin 1998 et 9 mars 2004).

sitions qui le contiennent indiquent qu'un certain nombre de mesures de contrainte s'applique aux personnes dont « une expertise médicale » ou « un examen » a constaté ou évalué la « dangerosité » ou « le risque de récurrence ».

On ne doit pas se tromper. L'introduction du terme de dangerosité n'est pas l'essentiel de l'évolution, et les discussions pour savoir si la « dangerosité criminelle » est différente ou non de la « dangerosité psychiatrique » semblent bien secondaires. Ce qui apparaît avec ce terme est le passage de la caractérisation d'un sujet à fin de le condamner à une peine compte tenu de l'infraction qu'il a commise ; à la détermination d'un risque futur que la société doit prévenir, révélé par cette infraction et la condamnation qui a suivi. Pour paraphraser la formule que des aliénistes du XIX^e siècle employaient à propos des malades mentaux, « Inoffensifs aujourd'hui, ils peuvent devenir dangereux demain »¹ ; l'effort actuel porte sur la population qui, condamnée hier, peut devenir dangereuse demain. Ou encore, on passe de la description d'un état à un calcul de probabilité.

En cela, cette indication, confirmée par d'autres textes ultérieurs², rejoint non seulement le courant positiviste italien et la « nouvelle pénologie » qui en est dérivée. Celle-ci n'entend plus corriger (et *a fortiori* amender) le délinquant, mais gérer le risque qu'il fait courir à la société. En d'autres termes, la question de la peine passe à l'arrière-plan : il s'agit de décider régulièrement de la conduite à tenir non pas selon le crime commis mais selon l'étendue du risque existant.

La notion de dangerosité est ancienne, dit-on³. Sans doute. Même si, comme le fait observer Robert Castel, elle est paradoxale puisqu'« à strictement parler, il n'y a jamais que des *imputations de dangerosité*, c'est-à-dire l'hypothèse d'un rapport, plus ou moins probable, entre tels ou tels symptômes *actuels* et tel acte à *venir* »⁴. Mais son usage actuel a d'importants retentissements dans le système pénitentiaire. L'utilisation qui en est faite suscite pour le moins quelques interrogations, au moins quatre.

La première interrogation consiste dans le glissement entre diagnostic et pronostic, quelle que soit l'allure – parfois impressionnante – de l'habillage du vocabulaire et de l'apparat scientifique dont on entoure l'opération⁵. On soutient parfois que, même chez

1. Docteurs Constant, Lunier et Dumesnil, Rapport général à Monsieur le Ministre de l'intérieur sur le service des aliénés en 1874, Paris 1878, p. 67, cité in Robert Castel, « De la dangerosité au risque », Actes de la recherche en sciences sociales, n° 47-48, juin 1983, p. 120.
2. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 élargit les missions des établissements pénitentiaires à « la prévention de la récurrence » (voir tout à la fois l'article 1^{er} et l'article 2 de la loi).
3. Entre autres, M. Bénézech, S. Forzan-Jorissen et A. Groussin, « Le concept d'état dangereux en psychiatrie médico-légale », Journal de médecine légale, 40 (5), 1997 ; Ch. de Beaurepaire, M. Bénézech, C. Kottler et al., Les dangerosités : de la criminologie à la psychopathologie, entre justice et psychiatrie, Paris John LibbeyEurotext, 2004, 424 p.
4. Robert Castel, *op. cit.*, p. 120 (c'est lui qui souligne).
5. On pourrait risquer que c'est là la nuance qui sépare « l'état dangereux », notion en effet sans doute ancienne, de la « dangerosité », terme préféré aujourd'hui.

les positivistes italiens, jamais on a tenté de désigner le criminel *ante delictum*. Pourtant nous y sommes. Quoi qu'il en soit, autant l'analyse d'une personnalité, qu'on va qualifier de dangereuse, est concevable à partir d'un certain nombre de variables identifiées¹, tout comme l'analyse du mal que provoque le fait de fumer², autant la déduction de l'étude de variables (contingentes selon l'idée qu'on se fait à un moment donné de leur vertu heuristique) qu'une personne va présenter dans le futur un danger au point de récidiver certainement fait passer de l'objectivation à l'illusion objectiviste. Même si l'on admet, d'un point de vue probabiliste, que davantage de chances de commettre un crime existent dans un groupe d'individus (sujets dans leur enfance à des violences, consommateurs d'alcool...) que dans un autre, il pourra permettre d'isoler un nombre de personnes nettement plus élevé que celles qui vont effectivement se révéler criminelles et laissera dans l'ignorance celles qui, ne répondant pas à cette probabilité, seront pourtant les auteurs de graves infractions.

La deuxième interrogation consiste dans le sort réservé à la condamnation, par conséquent à l'emprisonnement. La dangerosité ainsi établie par l'expert justifie l'emprisonnement puisqu'elle se témoigne par un risque. Mais à supposer, pour les besoins du raisonnement, que ce risque soit déterminable, personne n'a soutenu sauf erreur que la durée du risque pouvait être mesurée. Autrement dit, il faut bien condamner à un *quantum* de peine. De deux choses l'une : ou le *quantum* est déterminé par la gravité de l'infraction (et des éléments de personnalité) et, dans cette hypothèse, le calcul de la durée ne pose pas de problème ; ou il est déterminé par le risque et comme ce risque est indéterminable, que peut-on faire pour la durée de la peine ; la jouer aux dés ?

Il est vrai que le législateur français, conscient de cette difficulté, a trouvé une solution, qui consiste à ajouter à la peine d'emprisonnement des mesures de sûreté (surveillance judiciaire, rétention de sûreté) qui peuvent s'appliquer après la libération. Ce qui signifie que, désormais, on condamne au nom de la morale et on surveille ensuite au nom du risque. C'est là jouer sur deux tableaux ce que ni les positivistes italiens (dont la définition des mesures de sûreté était alternative à la sanction morale que constituait l'emprisonnement) ni les partisans de la nouvelle pénologie (gestionnaires du risque social) n'avaient envisagé. Autrement dit, la mesure de sûreté doit être lue non pas comme la nouvelle définition de la sanction pénale mais comme un registre supplémentaire de sanction, s'apparentant à une mise à l'épreuve après exécution de la peine et dont la méconnaissance conduit à la réincarcération.

La troisième interrogation conduit à la durée de la mesure de la dangerosité elle-même, en la supposant (encore une fois pour les besoins de la démonstration) véridique.

-
1. Pour paraphraser Pierre Dac, on pourrait dire qu'on est plus dangereux lorsqu'on est pauvre et mal foutu que lorsqu'on est riche et bien portant. À partir de là, on peut naturellement affiner. Mais il est clair que les variables utilisées désignent avant tout des comportements de catégories sociales pauvres.
 2. Pour reprendre une comparaison de Daniel LIOTTA, professeur de philosophie.

Vaut-elle pour un instant, pour une durée déterminée ou pour une durée indéterminée ? La loi sur la rétention de sûreté du 25 février 2008 répond à cette question de manière partielle : l'article 706-53-16 pose le principe que la décision de placement vaut pour une année. Mais on peut voir là autant le contrôle d'une mesure de contrainte particulièrement draconienne¹ tout autant que la durée de validité d'un pronostic. La question est la suivante : dès lors que la loi pénitentiaire a posé le principe² selon lequel le « régime de détention est déterminé en prenant en compte » la personnalité, la santé, la **dangereusité**³ et les efforts en matière de réinsertion sociale, si une analyse de dangerosité (expertise médicale, dira-t-on) détermine le genre de l'établissement pénitentiaire où doit être affecté celui qui en est l'objet – la question se pose dès lors que le principe de la variété des types d'établissement est désormais posé – ou le régime qui doit lui être appliqué, le pronostic vaudra-t-il pour toute la durée de la peine à exécuter ou seulement pour une partie ? Et, dans cette dernière hypothèse, laquelle ? Autrement dit, comment peut-on concilier l'idée d'individus que leurs caractéristiques conduisent à reconnaître peu dangereux ou très dangereux avec le principe de « progressivité » posé par la réforme Amor ? **La catégorisation, qui est à l'œuvre aujourd'hui, comporte un risque élevé de figer des personnes**, par conséquent le traitement qu'on leur réserve, pour une durée telle qu'elle conduira inévitablement non seulement à renforcer les distinctions entre établissements de haute sécurité et les autres, mais surtout à rendre imperméables les enceintes entre les uns et les autres. Plus exactement, elle créera des dynamiques de comportement satisfaisant, pour les personnes reconnues « dignes » des établissements « normaux » et des dynamiques d'opposition et de conduites dangereuses, pour celles classées selon ces critères.

Cette interrogation n'a, il est vrai de sens, que si l'on considère que, dans le dispositif mis en œuvre, la personne du détenu, primordiale dans la réforme Amor, tient encore sa place. Mais on peut précisément se poser la question, dès lors que, comme le remarque encore Robert Castel, l'innovation que recèle le passage à la gestion du risque doit se lire ainsi : « ces nouvelles stratégies passent par la dissolution de la notion de *sujet* ou d'individu concret, qu'elles remplacent par une combinatoire construite de *facteurs*, les facteurs de risque »⁴. La personne détenue tend, en effet, dans les politiques publiques, à s'effacer au profit de l'attention portée au risque qu'elle peut éventuellement faire courir à la société. C'est ce que signifie l'introduction de la mission de la « prévention de la récidive » ajoutée par la loi de 2009 au double objectif traditionnel du système pénitentiaire (sanction et réinsertion).

-
1. À quoi on pourrait comparer, par exemple, le renouvellement périodique, en prison, des décisions de mise à l'isolement.
 2. Repris à l'article 717-1 du code de procédure pénale.
 3. C'est nous qui soulignons.
 4. Robert Castel, *op. cit.* p. 119.

La quatrième interrogation, enfin, est celle du rapport entre la « dangerosité » dans la société « libre », qui est celle constatée par « l'expert », et la dangerosité en détention, pour les condamnés. Il y a très souvent un rapport lointain entre l'un et l'autre. Pour des motifs qui s'attachent aux personnes mais surtout au fonctionnement social de la prison, les individus dangereux, par exemple les auteurs de crimes sexuels graves, sont massivement, on le constate empiriquement, des modèles de comportement en détention, à moins qu'ils ne soient eux-mêmes les « victimes » de « caïds » jugés moins dangereux au-dehors, et sources de violence « dedans ». En d'autres termes, sur quelle grille de lecture devra-t-on se fonder pour évaluer non pas la dangerosité du crime, mais la dangerosité du prisonnier ?

Quoi qu'il en soit de ces questions, les raisonnements qui sous-tendent ces modifications sont d'ores et déjà actifs dans le dispositif pénitentiaire français.

Lors d'un précédent rapport, l'attention a déjà été attirée sur l'effacement de la distinction traditionnelle entre maisons d'arrêt et établissements pour peines¹. Non seulement, comme on le verra ci-dessous, parce que les populations des maisons d'arrêt et des centres de détention sont, de fait, mêlées ; mais parce que les régimes qui sont appliqués dans les unes et les autres (sur le fondement de l'article 89 de la loi pénitentiaire) sont identiquement croissants : une part fermée, une part ouverte, une part semi-ouverte. Autrement dit, ce qui est désormais prépondérant n'est pas l'opposition entre prévenus et « courtes peines » d'un côté et « longues peines » de l'autre, c'est le quartier qui applique un régime de détention différent des autres quartiers, préfiguration de types d'établissement où les régimes qui seront appliqués connaîtront des variations nettement plus importantes. Or, on constate déjà que l'utilisation par exemple des quartiers fermés peut être entièrement différente d'un établissement à l'autre : dans un centre de détention visité, le séjour y est en principe bref et réexaminé chaque semaine, le maintien ou la sortie faisant toujours l'objet d'explications à la personne intéressée ; dans tel autre, on y place les individus les plus incommodes, creusant ainsi les discriminations² entre personnes détenues sur le fondement de critères *a priori*.

La deuxième incidence des raisonnements en cours est la multiplication en prison des instruments d'évaluation des personnes, qui n'ont pas que la dangerosité pour motif (ce peut être par exemple la prévention du suicide), mais qui sont indiscutés en raison du caractère indiscutable des analyses désormais banalisées. Une bonne partie des professionnels sont mobilisés à cet effet, que ce soit l'encadrement, notamment dans les procédures d'accueil (remplissage de « grilles » de questions préconstituées, dont certaines ont été

1. Articles 714, 717 et D. 70 du code de procédure pénale.

2. Ainsi qu'on l'a énoncé à propos de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (*Journal officiel* du 6 janvier 2009).

développées localement avec d'ailleurs beaucoup de talent¹) ; les surveillants et toutes les autres personnes ayant accès aux détenus sont invités à consigner leurs observations relatives aux comportements de ce dernier sur le cahier électronique de liaison ; les commissions pluridisciplinaires uniques multiplient les échanges à partir de ces observations ; les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont chargés de mettre en œuvre une procédure d'évaluation baptisée « diagnostic à visée criminologique » ou DAVC² ; ils doivent aussi, s'agissant notamment de condamnés pour infractions sexuelles, mettre en œuvre des groupes de discussion à visée quasi-thérapeutique. Bref, **se met en place un ensemble d'instruments dans lequel naturellement tout n'est pas à rejeter, mais qui substitue à l'analyse résultant de la relation quotidienne entre le surveillant et le détenu des succédanés de contacts, sous forme d'évaluation à prétention objective**. La question de l'accès des personnes détenues à ces données (toujours discutées en dehors d'elles) et leur durée de conservation n'apparaissent pas aujourd'hui dans la clarté.

La troisième incidence est la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation nationaux plus nombreux. Le Centre national d'orientation de Fresnes connaissait traditionnellement des détenus condamnés à de longues peines à affecter en vue de déterminer leur meilleure affectation et des fins de « longue peine » au moment où pouvaient se décider d'éventuelles libertés conditionnelles. Le CNO, rebaptisé significativement Centre national d'évaluation³ pour tenir compte des nouvelles missions à lui confier par la loi du 25 février 2008 relative (notamment) à la rétention de sûreté, se reconvertit donc à la « dangerosité ». Ainsi conçu, il est multiplié, conformément d'ailleurs à une proposition du rapport de 2006 de M. GARRAUD⁴ : un autre a été créé dans le nouveau centre pénitentiaire de Réau, ouvert à l'automne 2011, et trois autres ont été annoncés par la Chancellerie.

Une quatrième incidence est la volonté prédictive qu'on entend mettre dans ces données. Elle a toujours, pour une part, existé. Lorsque le surveillant, affecté dans un quartier d'arrivants, consigne le comportement du nouveau venu, il va aider, de manière traditionnelle, à déterminer l'affectation définitive de l'intéressé dans une cellule, à l'issue du séjour parmi les arrivants. Mais, précisément, cette affectation « définitive » peut être mise en cause rapidement. Les changements de cellule sont incessants soit à la demande du détenu, soit à la demande de l'encadrement. Tout autre est le recueil de données qui vise à déterminer une prise en charge durable avec des procédures d'où l'on s'extrait malaisément. Autrement dit, des procédures de classification sont à l'œuvre et leur fondement est ténu.

Les personnels soignants et médicaux sont plus particulièrement sollicités en la matière. Si l'on ose risquer une formule qu'on ne veut aucunement péjorative, le

1. Comme dans un centre pénitentiaire d'une région du Sud de la France.

2. Appellation qui n'est pas sans évoquer le « V.R.A.G. » mentionné ci-dessus. Cf. sur le DAVC la circulaire du garde des sceaux en date du 8 novembre 2011, NOR : JUSK 1140051 C.

3. Décret n° 2010-350 du 31 mars 2010.

4. M. Jean-Paul GARRAUD, député, *op. cit.*

médecin de l'UCSA¹ et, encore davantage, le psychiatre du SMPR², deviennent l'expert du pauvre, c'est-à-dire celui qui est disponible pour satisfaire ce besoin d'appareillage scientifique dont l'élaboration d'un pronostic doit s'entourer pour être crédible. Cette manière de voir est déjà en germe dans la disposition qui fait vérifier par le médecin si l'état d'une personne détenue est compatible avec sa présence au quartier disciplinaire : encore ne sortait-on pas du constat d'un état de santé confronté à une situation existante, elle-même constatable. Mais, *de facto*, ces occasions se multiplient : lorsque le médecin de l'UCSA, dans un établissement pénitentiaire, dans le cas où une personne détenue étrangère a avalé des lames de rasoir pour échapper à l'éloignement du territoire qui l'attend à la sortie, est sommé de dire si le voyage en avion est ou non déconseillé, c'est bien ainsi qu'on conçoit son rôle. Dans une telle hypothèse, le praticien, qui ne saurait être un expert, mais exclusivement le médecin traitant de la personne détenue excède sa fonction, puisque la compétence qu'on requiert ne porte seulement sur l'état du patient, et le soin qui s'en déduit, mais sur un autre état relatif au fonctionnement administratif, qu'il n'a pas à connaître. Or, le rapprochement de l'un et de l'autre est pour le moins incertain pour le personnel médical. Il est clair qu'aujourd'hui le milieu médical exerçant en détention est en proie aux interrogations qui pourraient, si l'on n'y répondait, se muer en crise des vocations.

Les deux ordres de raison qui font aujourd'hui évoluer les établissements pénitentiaires redoublent leurs effets. Parce qu'il s'agit moins de se préoccuper d'organiser le face à face entre des personnes, de parvenir à l'amendement du détenu, mais de gérer les ensembles de condamnés selon le risque qu'ils présentent, il est beaucoup moins essentiel d'assurer la proximité en détention. Des établissements importants, différenciés selon leur régime de surveillance, peuvent donc être édifiés. Puisqu'il faut classer des populations, il est au contraire nécessaire de multiplier dans ces établissements les observations distancées, de transformer chaque agent en collecteur de données et de conférer aux médecins et aux instances pluri-disciplinaires mises en place des rôles d'expertise prédictive d'ailleurs hors de proportion avec le savoir qu'ils ou elles auront pu mobiliser.

En ce sens, il est bien possible que, dans le droit fil de la réforme du code pénal de 1994 qui a, entre l'irresponsabilité et la responsabilité pénales de l'ancien code, introduit un régime intermédiaire d'altération du discernement au moment de la commission de l'infraction, malades mentaux et condamnés finissent par se confondre, le critère de la gestion du risque l'emportant sur le fait de savoir si une infraction a été commise ou non. On sait bien qu'aujourd'hui une part de la population des prisons souffre d'affections mentales. De la même manière que peut se confondre désormais, pour les personnes estimées très dangereuses, prison et liberté, dans une même notion d'enfermement et de surveillance, soit au titre de la condamnation, soit au titre de la sûreté.

1. Unité de consultations et de soins ambulatoires.
2. Service médico-psychologique régional.

2.4.3 Les autres critiques faites aux établissements pénitentiaires

1/ La situation géographique

L'implantation des nouveaux établissements est fréquemment problématique : ils sont éloignés des centres, pas nécessairement desservis par les transports aux heures nécessaires (pour les premiers ou les derniers parloirs par exemple) et peu signalisés à l'extérieur ; leurs aménagements extérieurs ne tiennent pas compte des circulations piétonnières ; leur site n'a pas toujours été déterminé de manière optimale ; ainsi un centre de détention récemment ouvert est fréquemment dans le brouillard, ce qui se traduit par la suppression des promenades.

2/ L'architecture

Les nouveaux établissements comportent encore trop d'erreurs de conception qui se marquent dans la vie quotidienne : pas d'espaces protégés efficacement des intempéries dans les cours de promenade ; longs espaces entre les bâtiments – mais on peut s'y voir de l'un à l'autre – ; atriums vastes et dangereux ; lumière naturelle inexistante ; usage des ascenseurs soumis à restrictions ; quartier disciplinaire en hauteur ; espace « nursery » insuffisamment séparé du reste de la détention ; téléphones sans garantie de confidentialité.

3/ Les partenaires privés

La gestion par des personnes privées d'une part importante du fonctionnement des établissements devrait se traduire par des exigences accrues des cahiers des charges en termes de maintenance et de l'entretien de la construction (effectifs nécessaires, délais d'intervention, qualité de la réparation, dialogues).

Ces personnes privées interviennent dans la vie quotidienne des personnes détenues et privent ainsi les surveillants de savoirs et de prérogatives (par exemple en matière de cantines), ce qui peut les conduire à adopter des attitudes de retrait par rapport à l'organisation de la vie en détention. L'extension des missions confiées aux cocontractants de l'État aurait dû s'accompagner d'une redéfinition du rôle et des tâches dévolues aux personnels de surveillance.

4/ La surpopulation

La surpopulation génère des conditions de vie très difficiles partout où elle a été constatée et enclenche, a-t-il été fait savoir aux ministres, une « spirale néfaste ». On ne doit pas prêter une attention excessive au taux moyen de sur-occupation : il dissimule des différences sensibles selon les établissements ou les quartiers. Dans le centre pénitentiaire d'un département d'outre-mer, les quartiers des hommes présentaient une occupation de 208 % et le quartier dit (sans doute par antiphrase) « d'accueil » avait un taux d'occupation de 340 %. Dans une maison d'arrêt de quarante places dans l'Ouest de l'hexagone, étaient hébergées quatre-vingt-huit personnes lors de la visite : onze, soit un sur huit, dormaient sur le sol. Les conditions de vie scandaleuses du centre pénitentiaire de Nouméa, aggravées par la crasse et la vétusté, mais aussi par un blocage interdisant toute évolution, ont motivé une procédure de saisine d'urgence des pouvoirs publics (en application de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007) et la publication de recommandations *ad hoc* en décembre 2011.

5/ L'arrivée en détention

À nouveau, en 2011, comme en 2010, a été relevée l'inopportunité en maison centrale d'accueillir les nouveaux arrivants dans... la salle de la commission de discipline.

Les documents d'accueil sont de qualité très inégale. Si l'accent mis sur les quartiers « arrivants » depuis plusieurs années a permis des améliorations sensibles, des établissements demeurent à l'écart de ce mouvement. Contrairement aux règles les mieux établies, le règlement intérieur reste très souvent malaisément accessible ou tout à fait inaccessible. Enfin il doit être rappelé une fois de plus (cf. rapport d'activité pour 2010, p. 22) que les textes applicables en détention, en particulier les circulaires opposables à la population pénale, ne lui sont pas communiquées. Seules les « notes de service » consécutives sont, au mieux, affichées sur les panneaux destinés à l'information des personnes détenues.

6/ Les greffes

Il a été répété à l'attention des pouvoirs publics que les tâches complexes des greffes des établissements nécessitent un personnel plus spécialisé qu'il n'est aujourd'hui.

7/ L'affectation des personnes détenues

La mise en œuvre de quartiers différenciés (avec trois régimes de détention distincts) et donc du « parcours d'exécution de peine » se heurte aux disponibilités de place dans les cellules correspondantes. Une affectation dans un régime déterminé peut donc se faire attendre, faute de place, ce qui ne facilite pas la compréhension du dispositif. Il a été constaté que la différenciation des régimes peut dissimuler de véritables détournements de procédure : par exemple, l'affectation en régime fermé permet dans bien des cas de recourir à une procédure disciplinaire jugée lourde et compliquée.

Dans les centres de détention, sont trop souvent mêlées désormais des populations de nature très différente : des « longues peines » affectés pour l'exécution de leur condamnation, plus mûrs, aspirant souvent à une vie régulière ; et des « fins de peine » ou des courtes peines nettement plus jeunes, venus à la suite de mesures de désencombrement de maisons d'arrêt surpeuplées. Cette coexistence est source de tensions et de difficultés de gestion.

8/ Les mesures de sécurité

Trop de mesures de sécurité revêtent un caractère général et systématique, sans aucune adaptation aux caractères des personnes qu'elles visent : ainsi de l'interdiction de porter des chaussures personnelles (de sport – il n'y en a pas d'autres) au quartier disciplinaire, de ne pouvoir accéder à la (pauvre) bibliothèque du même quartier ; sans évoquer ici la question des fouilles (cf. chapitre *infra*). Si un incident met en cause un type d'appareil dans un établissement, il est retiré de tous les autres : ainsi pour les barres de traction retirées dans un centre pénitentiaire, à raison de difficultés survenues dans un autre. C'est ce qui explique, envers et toutes les critiques, y compris des juges, le maintien d'extractions hospitalières avec menottes et entraves systématiquement mises aux poignets et aux chevilles, et souvent maintenues dans le cabinet médical ou la salle de soins (sur ce point, voir la nouvelle condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme : 5^e sect., 26 mai 2011, *Duval c/ France*, n° 19868/08). Précautions maximales, vie minimale... Certaines décisions, dénuées de toute justification, confinent à

l'absurde et sont la cause d'un fort sentiment d'arbitraire : ainsi de l'autorisation donnée à une personne de faire entrer une couette en détention, mais non le drap qui doit l'envelopper ; le détenu a donc demandé que l'on range la couette au vestiaire... Enfin les constructions du programme « 13 200 » pèchent, en matière de précautions sécuritaires, largement par excès (caillebotis aux fenêtres, vitres sans tain, sas multiples...).

9/ Le traitement des requêtes

Il reste insuffisamment organisé, malgré le développement du « cahier électronique de liaison » (CEL). Dans trop d'établissements, le principe même d'une requête est mal perçu et son auteur mal jugé. L'acheminement de la requête jusqu'à son destinataire n'est pas garanti ; encore moins la réponse. Ces graves lacunes sont d'autant plus préjudiciables au droit des personnes que le contact oral entre personne détenue et surveillant tend à s'amenuiser (problèmes d'effectifs et de « savoirs » comme indiqué ci-dessus) et que très souvent les dispositifs d'interphonie ou d'alerte lumineuse des cellules sont hors d'usage ou sans effet. Les établissements pénitentiaires sont encore trop nombreux à présenter des carences sur le droit au recours.

10/ Les soins et le secret médical

Les effectifs de certains personnels soignants ou assimilés sont notoirement insuffisants (psychiatres, dentistes, ophtalmologistes, kinésithérapeutes...) : il en résulte des délais d'attente prolongés et des soins mal assurés.

La distribution des médicaments, soit de manière générale, soit pour certains d'entre eux (buprénorphine), se fait parfois selon des modalités contraires aux bonnes pratiques définies par les autorités de santé.

Le fonctionnement de certaines commissions pluridisciplinaires uniques ou les indications portées sur le cahier électronique de liaison peuvent mettre en péril le secret professionnel, notamment le secret médical. Ces commissions ne peuvent donc strictement s'en tenir qu'à la seule obligation pesant sur les médecins, en application de l'article 2265-14 du code pénal et de l'article L. 6141-5 du code de la santé publique, de faire connaître aux personnes intéressées qu'un patient est une source de « risque sérieux » pour lui-même ou pour autrui. Traditionnellement, cette communication, le plus souvent orale, n'a jamais fait difficulté dans les établissements pénitentiaires. Inversement, la protection des données médicales et, plus généralement, des données personnelles des personnes détenues, dont le nombre s'accroît, doit être assurée.

11/ Les expertises psychiatriques

Les expertises requises pour certaines procédures et certaines personnes détenues ne peuvent être faites dans des délais raisonnables (au sens que la jurisprudence donne à ce terme) en raison du manque d'experts. Dans le département de la Loire, où a été implanté, à Roanne, un centre de détention de 602 places, est disponible un seul expert psychiatre. Les permissions de sortir, par exemple, ne peuvent donc jamais être accordées selon le calendrier demandé.

12/ Les suspensions de peine pour raison médicale

Elles sont trop souvent conçues de manière restrictive, de telle sorte qu'on laisse à la charge des établissements, dans des conditions souvent peu acceptables, des hommes ou des femmes dont les soins ou même la vie quotidienne exigent une présence qui ne peut être assurée.

13/ La propreté

On doit revenir sur la vétusté et la saleté des établissements, dont certains peuvent être récents et mal entretenus. Il existe beaucoup trop de défauts et de malfaçons (étanchéité, ventilation) non résolus et d'insuffisance d'entretien et de nettoyage. Les locaux cellulaires et les douches en sont les témoins les plus visibles. Dans un centre pénitentiaire, l'état des murs des cellules est tel que les détenus placent des cartons entre leur lit et la paroi pour éviter d'avoir à s'y frotter durant leur sommeil. L'ampleur du programme de construction ne doit pas dissimuler ni les besoins de rénovation, ni ceux d'entretien de beaucoup d'espaces pénitentiaires.

14/ L'eau et l'électricité

L'eau froide demeure la seule source d'eau dans les cellules non rénovées (d'où des questions bien quotidiennes de lavage de linge ou de petit-déjeuner, par exemple). Là où existe l'eau chaude, sa température – que les personnes détenues ne peuvent modifier – peut être mal déterminée ou variable selon les étages ou les ailes. L'équipement électrique encourt les mêmes insuffisances et la puissance installée – même dans des établissements relativement récents – incompatible avec les besoins, par exemple de plaques chauffantes (ou, dans un centre d'outre-mer, de réfrigérateurs).

15/ Le bruit

La question du bruit assourdissant dans certains établissements, y compris la nuit, n'a pas été réglée.

16/ Les repas

Si la critique par les personnes détenues de la mauvaise qualité des repas doit être prise avec précaution (encore que dans quelques rares établissements, la majorité de la population trouve bonne la nourriture), en revanche les protestations contre le faible grammage des portions doivent être écoutées avec attention ; même en mettant à part la question des personnes qui se privent de protéines animales par conviction religieuse (cf. avis sur les cultes, *supra*), il est clair qu'en particulier dans les établissements où les repas sont présentés sous forme de « barquettes », les quantités sont plutôt insuffisantes pour une population où l'emportent les jeunes adultes. *A fortiori* dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).

17/ Les prix des cantines

Il existe aussi beaucoup de lacunes dans la connaissance des prix des biens proposés à la cantine. Certaines listes de biens ne comportent aucune indication sur ce point. En outre, les ristournes proposées à l'achat ne sont jamais répercutées.

18/ L'organisation des approvisionnements

En 2011, le contrôle général a eu connaissance de plusieurs ruptures dans l'approvisionnement ou le fonctionnement des biens nécessaires à la vie en détention. Il en résulte des nécessités d'hygiène données avec des objets manquants, l'absence de renouvellement de produits d'entretien, le défaut de nettoyage de draps ou serviettes... Sans écarter naturellement la possibilité d'accidents dans la chaîne des services, il importe que l'organisation des établissements puisse en faire disparaître les effets le plus rapidement possible.

19/ Les mouvements

Les mouvements, en particulier dans les nouveaux établissements (cf. rapport d'activité pour 2010, p. 32 sq.) demeurent difficiles. S'il existe des refus de personnes détenues – pour des motifs variés, qui en général peuvent s'expliquer – de sortir de leur cellule, il existe aussi trop « d'oublis » de venir chercher les personnes inscrites à une activité ou à un office religieux ou à une consultation médicale. Les « billets de refus », qui ont été institués sous diverses formes dans certains établissements (comme à Paris – la Santé) ne suffisent pas à mettre fin à cette difficulté récurrente.

20/ Les activités

Dans trop d'établissements visités, les activités sont notoirement insuffisantes. On doit rappeler sur ce point que la loi pénitentiaire (article 27) impose à la personne détenue mais aussi, indirectement, à l'administration pénitentiaire, une obligation qui apparaît encore, deux ans après la mise en application de la loi, très largement méconnue. Ce défaut est d'autant plus important pour les populations confinées dans leurs quartiers (quartier « mineurs » ; quartier « femmes » : dans tel centre où existe un quartier femmes, aucune activité n'a été prévue pour elles). Il tend aussi à devenir la marque des bâtiments conçus comme autonomes (avec locaux sociaux – les « sociaux » –, bibliothèque, salles d'activités...) dans lesquels la « décentralisation » des activités se traduit par une baisse des prestations offertes.

L'avenir financier des associations socio-culturelles et sportives, privées, du fait de la baisse des prix pratiqués, des ressources de la location des téléviseurs, est très problématique. L'attention des pouvoirs publics a été attirée sur ce point parce qu'il en résultera une diminution de crédits affectés à des activités culturelles ou encore à des « bourses » de détenus suivant un enseignement.

21/ Le travail

Cette insuffisance d'activités est particulièrement cruciale en matière de travail et de formation professionnelle. Les conditions générales de l'activité économique expliquent pour partie seulement la diminution de l'offre. Le contrôle général a eu néanmoins l'occasion de rappeler les nécessités d'un dynamisme accru des responsables publics ou privés (cf. avis sur l'informatique traité *supra*).

22/ L'enseignement

Des difficultés similaires peuvent se produire en matière d'enseignement, lorsque les effectifs n'ont pas été dimensionnés suffisamment par rapport à la population pénale (cf. taille des nouveaux établissements et surpopulation). Ce qui conduit les enseignants à faire des choix générateurs de discrimination (dans un centre de détention, pas de préparation au CFG dans le quartier des femmes).

23/ Les parloirs et la vie privée

La conception des parloirs de beaucoup d'établissements doit être sensiblement améliorée, comme il a été souvent indiqué : une seule salle commune ; boxes dans lesquels on place deux familles simultanément ; mur de séparation jusqu'à mi-hauteur... Un programme de rénovation centré uniquement sur cet objet et sur le développement urgent des « unités de vie familiale » (UVF), avec concours d'idées, serait le bienvenu (cf. en la matière le rapport d'activité pour 2010, chapitre 4, p. 163 sq.).

Particulièrement condamnables apparaissent les mesures qui portent atteinte à la vie privée ou familiale : ainsi de la disparition (ou de la destruction) de photographies de conjoint ou d'enfants lors des fouilles de cellule, ou simplement lorsque l'occupant de celle-ci est absent.

24/ La confidentialité du courrier

Enfin, il a été fait connaître aux pouvoirs publics que, dans certains établissements, les courriers échangés entre les personnes privées de liberté et le contrôle général des lieux de privation de liberté ne se voyaient pas appliquées les garanties de confidentialité prévues par l'article 4 de la loi pénitentiaire et que, plus gravement encore, certaines d'entre elles jugées trop assidues dans ces échanges étaient menacées ou discriminées.

25/ La lassitude des personnels de surveillance

On voit se multiplier les signes de lassitude parmi les surveillants pénitentiaires, à la fois dans la manière dont beaucoup souhaitent s'organiser dans leur travail (recherche des postes fixes ; si l'on est en coursive, tourner le plus vite possible d'une affectation à l'autre) ; ou bien mettent en œuvre des processus de résistance : congés de maladie (on en a vu de concertés) ; démissions... Ces signes, variables en importance selon les générations et les établissements, ne doivent pas tromper : ils témoignent du rejet d'un isolement croissant dans l'exercice de leurs tâches, de situations vécues comme dangereuses, de tensions avec des personnes détenues malades et imprévisibles, bref d'une aspiration forte à une meilleure vie professionnelle. Invariablement, les établissements les plus difficiles quant à la gestion

de la population sont confiés aux personnels les plus jeunes. On doit prendre garde en particulier au renouvellement des personnels des établissements pour mineurs, dont la première génération a servi avec courage et abnégation dans un contexte particulièrement difficile : aujourd'hui, les nouveaux venus apparaissent moins motivés et moins portés aux innovations nécessaires que leurs prédécesseurs.

26/ Les sanctions

La question de l'encadrement et des sanctions pour des personnels dont les propos violents, voire racistes, ou dont le comportement provocateur pour « pousser les détenus à la faute », sont parfaitement connus reste posée dans un certain nombre d'établissements visités.

27/ Les services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les personnels du service pénitentiaire d'insertion et de probation sont trop souvent découragés et démotivés, faute d'emplois pourvus (un certain nombre d'établissements visités sont démunis de « chefs d'antenne »), de directives précises, des formations nécessaires (par exemple pour la prise en charge d'ateliers de condamnés pour crimes sexuels), d'installations minimales (téléphone avec l'extérieur, accès aux fichiers...), de bureaux d'entretien et, parfois, de travail pluridisciplinaire sans nuages avec les autres personnels. À des degrés divers, il s'ensuit une baisse de la qualité de la prise en charge des personnes détenues et du service rendu, par exemple en matière socio-culturelle. Les mêmes éléments valent, mutatis mutandis, pour le personnel de la protection judiciaire de la jeunesse travaillant dans les quartiers pour mineurs.

28/ Les points d'accès au droit

La qualité et le soutien apporté aux « points d'accès au droit » (lorsqu'il en existe ce qui n'est pas toujours le cas) sont inégaux. Les partenaires doivent être mobilisés pour des diagnostics réguliers de leur efficacité. La mobilisation des barreaux pour assurer la présence de défenseurs dans les commissions de discipline est aussi inégale.

29/ Les aides aux plus démunis

En dépit de la prise en charge par l'administration pénitentiaire (et non plus par les seules associations) des crédits nécessaires pour les « personnes dépourvues de ressources suffisantes » (c'est-à-dire les pauvres parmi les pauvres), les aides apportées à ces personnes en état de dénuement sont trop courtes dans le temps et insuffisantes. Dans un établissement visité, les versements étaient totalement aléatoires, faute de réunions régulières de la « commission pluridisciplinaire unique ».

2.5 Les établissements de santé psychiatriques

2.5.1 Éléments de contexte

L'année 2010 a questionné le dispositif français d'hospitalisation sans consentement de deux manières.

Le fonctionnement d'abord. En particulier le recours aux sorties d'essai prolongées : la dépendance des malades à l'égard de l'hôpital, maintenue pour veiller à ce que les soins soient continus, sans recourir aux structures ambulatoires, a fait penser que l'institution de l'obligation de soins dans ces dernières mettrait fin à des hospitalisations inutilement prolongées et à des ruptures avec la vie ordinaire qui ne justifiaient pas. Il fallait donc instaurer un dispositif de « soins » sans consentement, englobant l'hôpital mais aussi d'autres formes de traitement moins contraignantes.

Le droit ensuite. Dans une [décision n° 2010-71 QPC¹ du 26 novembre 2010](#) (M^{lle} Danielle S.), le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif applicable à l'hospitalisation à la demande d'un tiers (en prenant soin toutefois de viser la généralité des hospitalisations sans consentement) : « La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible ; [...] en prévoyant que l'hospitalisation sans consentement peut être maintenue au-delà de quinze jours sans intervention d'une juridiction de l'ordre judiciaire, les dispositions [du code de la santé publique] méconnaissent les exigences de l'article 66 de la Constitution »². Il a donné jusqu'au 1^{er} août 2011 aux pouvoirs publics pour modifier les textes en vigueur. Il a confirmé sa décision expressément en matière d'hospitalisation d'office quelques mois plus tard³.

La [loi du 5 juillet 2011](#), relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, répond à ce souhait en matière de fonctionnement, en instaurant une obligation de soins sans consentement, destinée à contraindre des malades à suivre un traitement sous forme de consultations ambulatoires sans avoir recours à l'hôpital ; et en matière de recours au juge, en organisant une saisine obligatoire de celui-ci, en cas d'hospitalisation sans consentement, au plus tard quinze jours après l'admission.

Le texte a fait l'objet de controverses, avant et après son adoption, dans lesquelles il n'est pas utile de rentrer ici. [Le contrôle général relève qu'en tout état de cause, la place du juge ne saurait être remise en cause dans une hospitalisation qui, quel que soit](#)

1. Question prioritaire de constitutionnalité.

2. Considérant 25.

3. Décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, M. Abdellatif B. et autre. Voir aussi, pour l'état de la législation antérieure à la loi du 27 juin 1990 ayant modifié le code de la santé publique, la décision n° 2011-202 QPC du 2 décembre 2011, M^{me} Lucienne Q.

l'objet qui est le sien (soigner), est aussi une privation de liberté¹. C'est pourquoi les visites d'établissement vont porter une grande attention aux conditions dans lesquelles les audiences dans les quinze jours qui suivent l'admission sont organisées et vécues. Il va de soi que les malades ne sont pas des justiciables comme les autres et que leur fragilité ne doit pas faire obstacle à l'utilité de l'explication avec le juge. C'est en pensant notamment à ces patients qu'a été publié l'avis relatif à la visio-conférence². En dépit des charges qui pèsent sur les tribunaux, et des difficultés de déplacement, il est certain que la seule solution qui préserve à la fois les droits des malades et leur équilibre réside dans l'installation de salles dans les hôpitaux où se tiendront les audiences à l'exclusion de transport dans les juridictions et de « dialogues » par visio-conférence interposée.

Le contexte de la psychiatrie est aussi le renforcement, poursuivi depuis plusieurs années, des mesures de sécurité dans les établissements. Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales, publié en 2011, qui s'est intéressé au difficile problème des accidents et infractions de malades a conclu à l'accentuation de telles mesures. Tel n'est pas l'avis du contrôle général qui a relevé, dans une étude qu'il a faite sur plusieurs centaines de fugues (et non les « évasions », comme on l'écrit souvent significativement) des établissements hospitaliers, qu'un nombre exactement équivalent d'entre elles se produisait depuis les unités « fermées » et dans les unités ouvertes. Si l'on entend faire obstacle à ces départs intempestifs (souvent de faible durée), il est préférable de mettre l'accent sur la manière humaine avec laquelle ces patients sont traités (cf. ci-dessous les considérations sur le nombre de psychiatres) et de renforcer leurs activités, que d'ajouter des serrures et des cartes d'accès.

Les développements ci-avant sur la dangerosité des personnes détenues s'appliquent en partie, comme on l'a indiqué, aux malades mentaux, avec le risque qui n'est jamais négligeable d'englober les unes et les autres dans une identique défiance.

2.5.2 Les déséquilibres dans l'offre de soins psychiatriques

Dans le contexte rappelé ci-dessus de politiques visant à prévenir les risques et à gérer les « risques » sociaux, le législateur a très sensiblement accru, en matière pénale, le recours à l'injonction de soins et aux expertises ou constats de commissions *ad hoc*, en particulier en matière psychiatrique.

De son côté, le législateur « sanitaire », notamment l'auteur de la loi du 5 juillet 2011, soucieux de mettre en œuvre les droits des malades, a également prévu l'intervention de procédures garantissant leur exercice, sous forme de certificats et de collèges donnant des avis.

1. L'ignorance volontaire de la loi dans certains établissements, fin 2011, est donc doublement critiquable : en ce que la loi est faite pour être appliquée ; en ce que les droits des patients ne peuvent être méconnus.
2. Cf. *supra*.

Par conséquent, l'ampleur des missions, notamment procédurales et d'investigation, est croissante et s'ajoute aux obligations résultant de la mise en œuvre des soins.

Or la demande de soins s'inscrit aussi dans une courbe ascendante. Il a été rappelé qu'entre 1989 et 1999, le nombre de personnes suivies par les secteurs de psychiatrie s'était accru de 56 % et que le nombre de consultations de psychiatres de ville avait, dans une période de temps comparable, augmenté de 19,4 %¹. Bien que les données manquent pour des périodes plus récentes, il est vraisemblable que ce mouvement, même ralenti, se poursuit. Il résulte en outre des constats opérés par le contrôleur général que, dans l'ensemble, après des baisses sensibles dans les années quatre-vingt-dix (observées à travers le nombre de journées d'hospitalisation en psychiatrie), les durées moyennes de séjour en établissements d'hospitalisation sont en hausse.

Bref, la multiplicité des recours au psychiatre, tant pour la prescription de thérapeutiques que pour des analyses ou expertises, est un fait réel.

Quel est l'état de l'offre de soins, s'agissant naturellement des soins sans consentement ? Il se caractérise par deux grands déséquilibres.

Le premier est le déséquilibre des populations couvertes par chaque secteur psychiatrique.

Selon les données psychiatriques recueillies par C. CASES et E. SALINES², il existe 829 secteurs de psychiatrie adulte, 320 secteurs infanto-juvéniles et vingt-six secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, les SMPR. Cette psychiatrie sectorisée est rattachée à un peu plus de trois cents hôpitaux publics (et, très subsidiairement, privés participant au service public hospitalier). Le tiers des secteurs adultes est rattaché à des hôpitaux généraux, non spécialisés en psychiatrie.

Or, la population desservie par chaque secteur adulte est très inégale. Si la population intéressée est de 72 000 habitants³ en moyenne, l'écart va de 20 000 à 170 000 habitants, soit un rapport de plus de un à huit. Ces données renvoient à l'inégalité de constitution des secteurs⁴, elle-même liée à des phénomènes plus anciens, comme le refus de certains départements, après la loi « asilaire » de 1838, d'accueillir des établissements pour « aliénés ». Cette différence – bien connue – entre départements engendre des exercices professionnels et donc des appétences pour telle ou telle affectation eux-mêmes très différenciés.

1. Chantal CASES, Emmanuelle SALINES, Statistiques de psychiatrie en France : données de cadrage, Revue française des affaires sociales, 2004, n° 1.

2. *Op. cit.*

3. Données 2001.

4. Voir Magali COLDEFY, « Les secteurs de psychiatrie générale en 2000 » – DREES, ministère de la santé, Documents de travail, n° 42, mars 2004.

De manière plus générale, plus peut-être que pour d'autres spécialités médicales¹, existent d'importantes disparités dans l'offre de soins psychiatriques. En effet, comme l'observe Magali COLDEFY, « les différents segments participant à la prise en charge des maladies mentales obéissent à des logiques d'implantation différentes, qui ont contribué à façonner le paysage psychiatrique français »². Par conséquent, si la France, par rapport aux autres pays européens, n'est pas en situation défavorable pour le nombre de lits, subsistent de fortes inégalités territoriales.

Le second réside dans les caractères attachés aux psychiatres.

À cet égard, trois éléments doivent être mentionnés.

On dit souvent que la France est le pays qui, à niveau de développement comparable et eu égard à sa population, compte le plus de psychiatres. C'est probablement vrai. Il existe au 1^{er} janvier 2010 légèrement plus de 13 600 psychiatres (dont 45,8 % de femmes) soit une densité de 20,9 pour 100 000 habitants, supérieure à celles de la plupart des pays européens, où elle est comprise entre 10 et 19, bien que ces comparaisons soient à prendre avec précaution³.

Mais ce nombre n'est pas assuré à l'avenir. À la fin des années quatre-vingt-dix, existait même une forte inquiétude due au vieillissement de la population des psychiatres et à l'insuffisant renouvellement lié au nombre lui-même inadéquat d'internes en formation. Une étude de la fédération française de psychiatrie, en 1999, relevait qu'avec le départ des « psychiatres du baby-boom » à la retraite, il y aurait déficit de recrutement pour les emplois de psychiatres des hôpitaux à compter de 2002 jusqu'en 2024, soit à partir de 583 postes vacants en 1998, 1 203 en 2014 et 2 128 en 2024⁴. Ces sombres prévisions ont pu être corrigées avec le relèvement du *numerus clausus* des étudiants en médecine⁵, amorcé à partir de cette même année 1999. En outre, le plan « santé mentale » 2005-2008 a permis plus précisément de relever le nombre d'internes en psychiatrie, passé de 200 en 2004 à 300 en 2005, 2006 et 2007⁶. Cette augmentation s'est traduite dans le nombre des inscriptions à l'ordre national des médecins.

1. On retrouve, pour la psychiatrie en cabinet libéral, l'opposition classique entre une ville de Paris (23 % des psychiatres libéraux) et un Sud-Est surdotés, d'une part, et le reste de la France, d'autre part.
2. « Les disparités départementales de prise en charge de la santé mentale en France » – Études et Résultats – DREES, ministère de la santé, n° 443, novembre 2005.
3. Cette donnée exclut la psychiatrie infantile et juvénile dont les praticiens sont moins d'un millier. Voir sur ces données, Marc COLLET, Daniel SICART, « La démographie des psychiatres : état des lieux » dans Les professionnels de la santé mentale, DREES, ministère de la santé, 1^{er} janvier 2008.
4. Dr N. GARRET-GLOANNEC, « Problématique de la démographie des psychiatres hospitaliers. État actuel, évolution » – Fédération française de psychiatrie.
5. Le *numerus clausus*, toutes disciplines confondues, est supérieur à 8 500 étudiants à l'issue du PCEM 1 en 1971 ; il s'abaisse à 3 500 en 1993 ; il devait atteindre 8 000 en 2011 jusqu'en 2020.
6. Cf. rapport de M. Alain MILON, sénateur, « La psychiatrie en France ; de la stigmatisation à la médecine de pointe » – Rapport n° 328 (2008-2009) de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, déposé le 8 avril 2009.

Nouveaux inscrits (psychiatrie) de 2000 à 2010 (source : Conseil national de l'ordre des médecins)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne
H	145	130	174	119	97	76	78	111	128	146	159	123
F	152	169	171	179	160	143	134	177	160	209	214	170
T	297	299	345	298	257	219	212	288	288	355	373	294

Il ressort du tableau que les mesures prises ont été incontestablement fructueuses.

Elles sont cependant insuffisantes pour enrayer les effets de fin d'activité des générations les plus anciennes en activité. En effet, avec l'ophtalmologie, la psychiatrie est la spécialité médicale où le vieillissement se fait le plus sentir. L'âge moyen y est de 52,5 ans au 1^{er} janvier 2010¹.

Pyramide des âges des psychiatres² :

	1990				2000				2010			
	H	%	F	%	H	%	F	%	H	%	F	%
>60	582	9,8	194	6,1	903	12,8	384	8,0	2400	32,5	1265	20,2
<50-60<	1063	17,9	485	15,1	2510	35,6	1359	28,4	2999	40,6	2304	36,8
<40-50<	2378	40,0	1167	36,4	2753	39,0	2056	42,9	1344	18,2	1469	23,5
<40	1919	32,3	1355	42,3	885	12,5	990	20,7	646	8,7	1217	19,4

Il va donc en résulter, comme dans beaucoup d'autres disciplines médicales, une diminution des effectifs. Les éléments étudiés par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé font apparaître un scénario tendanciel selon lequel le nombre de psychiatres baisserait de 8,7 % de 2006 à 2030³, avec une baisse relativement prononcée jusqu'en 2019 et un redressement ultérieur. Le minimum des effectifs serait de l'ordre de 10 300 psychiatres en 2019 (soit, pour une base 100 en 2006, un recul jusqu'à 80, suivi d'une remontée à 91 en 2030). Cette baisse est nettement moins sensible que celle observée pour d'autres spécialités médicales (chirurgie...). Elle est néanmoins significative à moyen terme⁴.

1. 48,9 ans pour ceux exerçant en hôpital public ; 55,9 ans pour ceux exerçant en cabinet individuel.
2. D'après Daniel SICART, « Les médecins au 1^{er} janvier 2010 », Documents de travail, DREES, ministère de la santé, n° 152, février 2011.
3. Avec des variantes estimant la baisse entre - 4,2 % et - 14,3 %.
4. K. ATTAL-TOUBERT et M. VANDERSCHULDEN, « La démographie médicale à l'horizon 2030 : nouvelles projections nationales et régionales détaillées » – Dossiers solidarité-santé, DREES, ministère de la santé, n° 12, I-2009.

Le deuxième élément est la répartition entre praticiens exerçant en cabinet (et majoritairement en exercice libéral)¹. Au 1^{er} janvier 2010, sur les 13 643 psychiatres, 6 302 (46,2 %) exerçaient en cabinet et 5 537 (40,6 %) à l'hôpital².

La question est évidemment de savoir comment s'orientent les flux d'étudiants en psychiatrie à la fin de leurs études et si les taux de départ pendant la carrière à l'hôpital sont élevés. Sur ce double plan, il n'existe pas de données certaines, connues du moins du contrôle général. S'agissant de la situation *ab initio*, il est certain qu'une majorité manifeste une préférence pour l'installation selon d'autres modes d'exercice que l'hôpital public, notamment l'exercice libéral. On rappelle que cette dernière est relativement récente et que, comme on l'a fait observer, elle a créé sa propre demande. Celle-ci n'est pas de gestion aussi délicate que celle qui est hospitalisée dans les hôpitaux publics. L'étude de la fédération française de psychiatrie³ explique ainsi la désaffection de l'hôpital public : « La formation des internes, le lieu (grandes villes, services universitaires), les orientations sur une psychiatrie scientifique, pharmacologique, évaluative et aux prises en charge brèves (urgence, liaison, victimologie, psychosomatique, crise...) au détriment d'une formation sur la psychopathologie, la prise en charge pluridisciplinaire en réseau, au long cours, avec des données institutionnelles, dans des centres hospitaliers spécialisés a pour conséquence une réduction du choix pour la carrière publique et une orientation sur les secteurs au centre des grandes villes (pourcentage faible d'internes choisissant le public et, parmi ceux-là, le choix des villes attractives dans des régions attractives pour une qualité de vie meilleure) ». Pour les sorties en cours de carrière (13 % des sorties de psychiatres en 2009 sont dues à des démissions), l'étude cite notamment « la faible attractivité du statut, la lourdeur de l'organisation hospitalière, le peu de valorisation de la place du psychiatre à l'hôpital ».

Quoi qu'il en soit, selon les données du centre national de gestion des praticiens hospitaliers, sur 6 072 emplois à temps plein budgétés, 4 460 étaient occupés (taux de vacance : 26,5 %) et sur 1 310 emplois à temps partiel budgétés, 801 étaient effectivement pourvus, soit un taux de vacance de 38,9 %. Ces données sont à prendre avec précaution. D'abord d'autres disciplines médicales connaissent des taux de vacance encore plus élevés⁴, signe d'une concurrence aiguë avec d'autres modalités d'exercice de la spécialité. Ensuite, les taux de vacance sont susceptibles de forte variation dans l'année. Mais il est incontestable que, d'une part, ces taux sont parmi les plus élevés de toutes les disciplines médicales et que, d'autre part, la psychiatrie se caractérise aujourd'hui par des recrutements difficiles⁵. Il existe bien un déséquilibre réel entre les besoins de

1. De nombreuses combinaisons sont en effet possibles entre l'exercice libéral, une fonction hospitalière et des consultations dans un établissement médico-social.

2. Il existe d'autres modalités d'exercice : centre de santé, hôpital privé non lucratif...

3. *Op. cit.*

4. En particulier la radiologie/imagerie médicale.

5. En d'autres termes, les taux de vacance constatés sont relativement constants.

l'hôpital public et le nombre de psychiatres qui y travaillent. On pourrait d'ailleurs, pour des raisons un peu différentes, faire le même constat pour les commissions départementales des soins psychiatriques : les préfets ont des difficultés à en désigner les membres ; beaucoup de ces commissions ont eu du mal à être constituées.

Le dernier élément réside dans les difficultés de l'expertise psychiatrique dues, comme l'ont relevé de nombreux rapports¹ à une demande croissante d'expertise dans le domaine pénal, confrontée à la situation démographique de la psychiatrie décrite ci-dessus. Le nombre de 7 100 à 800 experts est souvent cité. D'autres sources plus récentes mentionnent que 537 experts sont inscrits sur les listes des cours d'appel². Quoiqu'il en soit, le hiatus entre la demande d'expertise³ et l'offre d'experts est patent, aggravé par les inégalités territoriales déjà mentionnées, par la faible rémunération allouée aux experts (redoublée par de longs délais, parfois, pour la percevoir), par de récentes évolutions du statut des praticiens hospitaliers, qui font obstacle à ce que le temps d'expertise s'incorpore dans le temps de l'hôpital. Le volume des experts n'a d'ailleurs pas grande signification : il faudrait connaître aussi le pourcentage des refus d'en faire et le pourcentage de ceux auxquels les juges hésitent beaucoup à recourir. De surcroît, la carte de l'implantation des nouveaux établissements pénitentiaires (gourmands en expertises) n'a naturellement tenu aucun compte de la répartition des experts : le centre de détention de Roanne (602 places) a été édifié dans un département où exerce un expert psychiatre ; pas deux ; un seul. Il résulte de tout ceci des lacunes criantes aujourd'hui.

On pourrait croire que ces considérations sur l'offre de soins psychiatriques n'ont rien à voir avec l'exercice des droits fondamentaux. Mais il convient justement de rappeler que ces derniers sont mis en péril par les défauts qui ont été relevés ici. En d'autres termes, comme on pourrait le penser spontanément, l'existence de traitements dégradants et l'incapacité d'exercer des droits reconnus ne proviennent pas seulement d'on ne sait quelles perversités individuelles ; elles résultent aussi de l'application de politiques publiques et de choix personnels faits en toute bonne foi.

Lorsqu'une personne détenue demande une permission de sortir ou une libération conditionnelle subordonnée à une expertise ou à deux expertises et que les délais pour

-
1. Jean-François Burgelin, « Santé, justice et dangers : pour une meilleure prévention de la récidive. Rapport de la commission Santé – Justice », Paris, la Documentation française, juillet 2005, 196 p. ; Jean-Paul GARRAUD, député, *op. cit.* ; Rapport de la commission d'audition (HAS) : Expertise psychiatrique pénale, 25-26 janvier 2007. On ne reviendra donc pas ici longuement sur un domaine déjà largement exploré ces dernières années.
 2. Sans mention de la Cour de cassation.
 3. Aucune donnée satisfaisante sur le nombre d'expertises réalisées chaque année en matière pénale n'a été trouvée, pas plus que sur leur délai de réalisation, ce qui n'aide pas à mesurer les difficultés de la matière.

qu'elles soient pratiquées se comptent en demi-année, voire davantage, quelles en sont les conséquences – si elles sont finalement accordées – sur la vie familiale ou la « réinsertion » de la personne concernée ? Si le psychiatre chef de service hospitalier, comme il a été mesuré par le contrôle général, ne peut consacrer qu'une journée et demie par semaine à ce service, compte tenu de ses autres charges, comment se feront les investigations nécessaires qui pourraient conduire à la mainlevée d'une hospitalisation sans consentement ? Il existe déjà des unités psychiatriques fonctionnant sans psychiatre sur place, des confrères venant le samedi signer les documents propres aux procédures de soins sans consentement, sans guère d'examen des malades. Il existe des unités fonctionnant avec la bonne volonté des soignants et même, cela a été vu, des aides-soignants. Il existe des personnes détenues à qui injonction de soins a été faite qui ne peuvent y satisfaire dans des délais raisonnables. Ces conditions ont la plupart du temps pour effet de prolonger indûment des privations de liberté qui ne peuvent être réexaminées.

Plus ces conditions s'aggraveront et plus, aussi, la psychiatrie viendra au secours d'une politique de gestion des risques, comme il a été dit ci-dessus, plus il sera inéluctablement constaté un accroissement des dérobades devant l'hôpital public et devant l'expertise.

Voilà pourquoi les matières ici exposées intéressent le contrôle, général des lieux de privation de liberté.

2.5.3 Les autres critiques faites aux établissements de santé psychiatriques

1/ Le péril imminent

La croissance du nombre des hospitalisations à la demande d'un tiers, avant la réforme de la loi du 5 juillet 2011, fondées sur la notion de péril imminent, est loin d'être toujours justifiée et certaines d'entre elles apparaissent tout à fait abusives. Est sans aucun doute illégale la pratique qui consiste, pour dissimuler cette augmentation, à requalifier cette hospitalisation en urgence douteuse en hospitalisation de droit commun, par la signature obligeante de praticiens exerçant tous deux dans l'hôpital d'accueil.

2/ Le fonctionnement

Les difficultés d'effectifs ont des causes diverses. Mais il est indéniable qu'outre les difficultés évoquées ci-dessus en matière de psychiatres, existent des vacances d'emploi de soignants qui mettent en difficulté le fonctionnement des établissements¹.

1. 15 % des emplois d'infirmiers dans un établissement visité, par exemple.

3/ L'accueil des patients

Les difficultés que fait naître une hospitalisation pour beaucoup de patients, du fait de leur âge ou de leur condition sociale, doit conduire les responsables d'établissement à développer précocement après l'arrivée un examen de la situation sociale des personnes accueillies et à prévoir le travail social nécessaire.

4/ L'accueil des enfants

L'accueil des enfants en pédo-psychiatrie, là du moins où il y a hospitalisation complète, est souvent inadapté en raison de moyens limités. Des unités comme le CIAPA, à Paris, font figure d'exception. Dans un établissement, il a été découvert des enfants hébergés dans une unité de déficients mentaux.

5/ L'information des patients

Les procédures par lesquelles le patient arrivant est informé de ses droits, notamment celui de contester la mesure dont il est l'objet, sont souvent, comme il a été fait observer les années antérieures : formulaires abstraits, sans indication d'adresses de juridictions ; procédure tardive confiée aux soignants de l'unité du secteur sans vérification, absence de moyens matériels pour exercer un recours (pas de papier...). Si on ne peut ignorer que l'état de patients peut interdire une information immédiate, celle-ci doit rester une préoccupation majeure de la prise en charge du malade à son arrivée. Tel n'est pas généralement le cas. À cet égard, des changements simples et peu coûteux sont attendus.

6/ La proportionnalité des mesures

Dans des établissements visités, toutes les personnes hospitalisées sans consentement sont astreintes au port du pyjama durant toute la durée de leur séjour. Ces pratiques, si elles ne sont pas adaptées à l'état du malade, sont constitutives d'un traitement pouvant être qualifié de dégradant. De telles mesures doivent être strictement proportionnées à la nécessité des soins requis.

Dans trop d'établissements de santé désormais, en raison des contraintes qui pèsent sur les patients hospitalisés sans leur consentement, le plus souvent en unités fermées, aucun espace extérieur ne leur est accessible. Dans certains d'entre eux, ce sont les personnes âgées qui, quel que soit leur degré d'autonomie, ne peuvent circuler. Ces limites générales doivent faire la place à des examens des situations individuelles et à des mesures proportionnées à l'état des personnes.

7/ Les règlements des unités

Il n'existe aucun motif justifié pour que, s'agissant de la mise en œuvre des droits fondamentaux des malades (intimité, droit de correspondre ou de téléphoner, droit de visite des proches, droit d'être informé des soins mis en œuvre...), les règlements diffèrent d'une unité à l'autre. Seul peut être pris en considération, pour en borner éventuellement l'usage, l'état de chacun des patients à un moment donné et la thérapeutique qui doit en résulter. En tout état de cause, certaines pratiques qui sont constitutives de violations de la dignité des personnes, comme les intrusions dans les correspondances, doivent être bannies, si elles ne répondent pas à des besoins thérapeutiques précis dans des périodes limitées.

8/ L'intimité ¹

Comme il a déjà été également constaté les autres années¹, le respect de l'intimité des personnes est considéré comme un domaine secondaire : absence de cabines téléphoniques et postes placés dans les couloirs ; difficultés de pouvoir correspondre librement (faute de moyens à ce faire) et absence de traçabilité des correspondances ; visites des familles dans des locaux peu aménagés à cette fin. Dans ces trois domaines, des progrès matériels et d'organisation sont également nécessaires.

9/ L'isolement

Une nouvelle fois encore, ainsi qu'il a été fait dans l'avis relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office², il faut mettre en garde les pratiques résultant souvent de consignes préfectorales, de mettre en isolement de manière systématique, et pendant toute la durée de leur séjour, les détenus admis en soins psychiatriques sans leur consentement. Quelques établissements ne pratiquent heureusement pas ainsi : il n'en résulte pas d'incidents plus nombreux.

Les chambres d'isolement sont souvent insuffisamment équipées en horloges, en appareils sanitaires...

10/ Les chambres

Des chambres doubles, ou triples voire davantage existent dans des établissements visités ; ce pourrait être sans inconvénient majeur si des séparations étaient conçues entre les lits, de manière à permettre le maintien d'un minimum d'intimité et si les meubles étaient en nombre identique à celui des personnes présentes. Tel n'est pas le cas dans beaucoup de chambres.

Trop de chambres et de meubles ne peuvent être fermés à l'initiative des malades, générant des sentiments d'insécurité et, par conséquent, d'angoisse, notamment la nuit. La règle devrait être l'installation de fermetures que, bien entendu, les soignants pourraient ouvrir, en dehors du patient lui-même

11/ La sur-occupation

S'agissant des adultes, il existe des difficultés tenant à la sur-occupation de lits, conduisant ou bien à rajouter des lits dans les chambres, ou bien à ce qu'un patient arrivant soit affecté dans une unité de secteur qui n'est pas le sien, en attendant qu'une place se libère. Il en résulte des déménagements déstabilisateurs. Ou encore, pour faire face à l'afflux, des malades sont installés en chambre d'isolement, certes porte ouverte, mais sans aucun « confort ».

12/ Les activités

Comme il a déjà été indiqué les années antérieures, les activités font souvent cruellement défaut, parfois par manque de personnels pouvant accompagner les sorties. Dans un établissement visité, les soignants indiquent que, pour pouvoir réaliser une sortie (avec deux accompagnants), il convient que

1. Cf. notamment le chapitre 4 relatif à l'intimité dans le rapport d'activité 2008.

2. Cf. *supra*.

quatre personnes, dont trois infirmiers soient présentes au service (deux y demeurant pendant la sortie) : lorsqu'une équipe est composée de deux infirmiers seulement, toute sortie est impossible ; les contrôleurs ont calculé que, dans une durée de trois mois, une équipe à trois infirmiers avait pu être constituée pendant 17 % des journées de semaine et 12 % des jours de week-end. Dans le même établissement, l'absence de remplacement d'un ergothérapeute ruine des efforts prolongés considérables consentis au profit des patients et rend le séjour hospitalier plus sombre. De manière générale, l'accès à l'informatique et à Internet est peu développé¹.

13/ La traçabilité

Une nouvelle fois, l'attention doit être vigoureusement appelée sur l'absence de traçabilité, dans la plupart des établissements de santé, des mesures d'isolement et de contention. La variabilité de ces recours laisse penser qu'un certain nombre d'entre eux devraient pouvoir être évités. L'inégalité des durées d'isolement selon les unités fait aussi apparaître que des pratiques ne correspondent pas nécessairement à l'état du malade mais plutôt aux habitudes du service.

14/ Les contrôles administratifs et judiciaires

Les contrôles prévus par la loi ne sont pas toujours exercés. Les commissions départementales des hospitalisations psychiatriques (CDHP)² ne sont pas toujours réunies, en raison de difficultés à nommer les personnes qui doivent les composer ; certaines d'entre elles ne laissent aucun compte rendu de leurs travaux ; d'autres ont prétendu pouvoir opposer au contrôle général, en violation de la loi, le caractère confidentiel de leurs procès-verbaux. Dans bien des cas, le représentant du parquet manque de temps pour venir procéder à l'examen des registres de la loi.

1. Avec des exceptions, comme par exemple à Henri Ey (Paris 13^e, dépendant du groupe hospitalier Perray Vaucluse).
2. Devenues commissions départementales des soins psychiatriques, par l'effet de la loi du 5 juillet 2011.

Chapitre 2

Les suites données en 2011 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général

Comme les années précédentes, ce rapport d'activité est l'occasion de présenter les suites données par le Gouvernement aux avis et recommandations du CGLPL. En 2009 et en 2010, une première approche a été proposée, fondée essentiellement sur l'analyse des observations ministérielles adressées au Contrôleur général en réponse aux rapports de visite ou aux projets d'avis soumis aux ministres concernés. Ainsi, en 2011, soixante-trois observations¹ ont-elles été reçues contre cent en 2010.

Mais cette approche est partielle ; elle est également fragile car elle ne peut faire état que des engagements pris par les pouvoirs publics, en termes de travaux, de procédures, de plans d'action, ou encore de programmes immobiliers...

Seules les « contre visites » effectuées par le contrôle général peuvent s'assurer de leur mise en œuvre effective. En 2011, le contrôle général a ainsi mené six visites² de cette nature. De son côté, l'inspection des services pénitentiaires fait parvenir au contrôle général³ les rapports établis à son initiative quelques mois après le passage des contrôleurs dans les établissements pénitentiaires et destinés à vérifier la mise en œuvre des engagements pris à l'égard du contrôle général.

1. Dont vingt-deux du ministre de la justice et des libertés, dix-neuf du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, vingt et une de la secrétaire d'État à la santé, une du ministre du budget
2. Établissement pénitentiaire pour mineurs de Quiévrechain (Nord), commissariat de Creil (Oise), centre de rétention administrative de Nîmes (Gard) et de Bordeaux, (Gironde) ; centre éducatif fermé de Beauvais (Oise) ; maison d'arrêt de Limoges (Haute-Vienne).
3. En 2011, sept rapports ont été transmis au CGLPL : maison d'arrêt d'Aix-Luynes (Bouches-du-Rhône), de Bayonne (Pyrénées Atlantiques), de Limoges (Haute-Vienne) et de Nice (Alpes Maritimes) ; centre de détention d'Eysses (Lot-et-Garonne) ; centre pénitentiaire de Toulon la Farlède (Var) ; unité hospitalière sécurisée interrégionale de Marseille (Bouches-du-Rhône).

Cette ligne de conduite ne permet toutefois pas de souligner les initiatives prises par les chefs des établissements visités, parfois durant les visites ou dès qu'elles sont achevées. Le Contrôleur général tient à les y encourager et leur en faire crédit.

Par ailleurs, à l'occasion des enquêtes menées à la suite de saisines, il arrive que des positions de principe soient prises par des directions d'administration centrale ; ce fut en particulier le cas de la direction de l'administration pénitentiaire à neuf reprises en 2011 à propos, notamment, du prix de location de postes de télévision, de la mise à disposition de postes de radio au quartier disciplinaire, de la rémunération du travail pénitentiaire...

Cependant, il convient de signaler une difficulté rencontrée par le Contrôleur général pour rendre compte des suites données à ses avis et recommandations : l'absence de toute communication des circulaires et instructions que les ministres et leurs directions adoptent et dont certaines, sans toujours en faire état, s'inscrivent directement en écho à des constats ou recommandations du CGLPL.

On doit ici rappeler combien il serait nécessaire que l'ensemble des textes officiels relatifs aux lieux de privation de liberté soit diffusé, pour information, au Contrôleur général, en faisant, le cas échéant, figurer cette mention sur les textes eux-mêmes, comme c'est le cas parfois pour les directeurs d'écoles de service public dépendant des ministères.

Enfin, le contrôle général veille à recueillir dans les comptes-rendus de séances au Parlement (notamment en commissions) ou les réponses aux questions orales et écrites¹ posées par les parlementaires au Gouvernement, des informations qui éclairent les suites données à ses avis et recommandations.

1. Les suites données aux précédents rapports d'activité

1.1 Le maintien des liens familiaux (rapport d'activité 2010)

1.1.1 Pour les établissements pénitentiaires

Le rapport d'activité du Contrôleur général pour 2010 a consacré son chapitre 4² au maintien des liens familiaux des personnes privées de liberté. L'exercice de ce droit fondamental figure parmi les principaux motifs des saisines du contrôle et fait l'objet d'une attention permanente des contrôleurs lors de leurs visites.

C'est donc avec intérêt que le Contrôleur général a pris connaissance de la [proposition de loi](#)³ « tendant à faciliter le maintien des liens des détenus avec leur famille », enregistrée à la présidence du Sénat le 20 septembre 2011 et qui comporte un seul

1. Pour l'année 2011, onze à l'Assemblée nationale et trois au Sénat.

2. Rapport d'activité 2010, Dalloz, pages 163 à 239.

3. Proposition de loi n°797

article, ainsi rédigé : « Les détenus condamnés doivent être incarcérés dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de leur domicile familial. Dans le cas où la condition de rapprochement familial des détenus n'est pas respectée, l'État prend en charge les frais supportés par les membres de la famille à l'occasion de leur visite au détenu ».

À cette occasion, le Contrôleur général rappelle l'ensemble de ses recommandations¹ relatives au maintien des liens familiaux dont la plupart n'ont pas encore été suivies d'effet, si ce n'est l'engagement² pris par le ministère de la justice de doter chaque nouvel établissement pénitentiaire d'une unité de vie familiale et d'étendre ce dispositif aux établissements existants.

1.1.2 Pour les centres de rétention administrative

Dans l'état actuel du droit, il arrive que des parents faisant l'objet d'un placement en centre de rétention administrative (CRA) le soient accompagnés de leurs enfants. Certains CRA sont d'ailleurs explicitement désignés pour accueillir des familles.

Cependant, la présence d'enfants en centre de rétention est fréquemment dénoncée par le milieu associatif ; elle a également été soulevée par la Défenseure des enfants, dans son rapport d'activité relatif à l'année 2008, portant notamment sur « les enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles ». Pour sa part, la Cour de cassation, par deux arrêts du 10 décembre 2009³ n'a pas totalement tranché la question, estimant que dans les affaires qui lui étaient soumises, les conditions n'étaient pas réunies pour qualifier de traitement inhumain et dégradant la présence d'enfants en CRA. A deux reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a statué⁴ sur la rétention des enfants demandeurs d'asile en soulignant l'extrême vulnérabilité de ces mineurs mais elle n'a condamné leur rétention sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'au motif que dans le centre d'hébergement aucun équipement particulier n'était prévu pour les enfants.

Dans son rapport d'activité 2010, le Contrôleur général indiquait qu'« en tout état de cause, il est toujours préférable d'envisager l'assignation à résidence des parents plutôt que de conduire ceux-ci à emmener leurs enfants dans un centre de rétention. À défaut, lorsque cela ne s'avère pas possible, le placement en rétention d'un couple avec

1. Rapport d'activité 2010, Dalloz, pages 293 à 296.
2. Voir la question orale sans débat n°886S de Madame Marie-Thérèse Hermange publiée dans *Journal officiel* Sénat du 15 avril 2010 et la réponse du Secrétariat d'État chargé de la coopération et de la francophonie publiée dans le *Journal officiel* Sénat du 16 juin 2010.
3. Cour cass. I Civ. 10 décembre 2009, préfet d'Ille-et-Vilaine (n° 08-21.101) et Préfet de l'Ariège (n° 08-14.141). Voir le 3.3.4. La situation d'un étranger accompagné d'un enfant du rapport annuel 2009 de la Cour de cassation. Il a été relevé que les juges du fond manifestaient une certaine résistance à ce point de vue (voir par exemple TGI Rouen, 28 avril 2010, n° 10/520).
4. CEDH, 12 octobre 2006, *MubilanzilaMayeka et KanikiMitunga c. Belgique*, n° 13178/0 et CEDH, 19 janvier 2010, *Mushkhadzhiyeva et autres c. Belgique*, n° 41442/07.

ou sans enfants doit impérativement être réalisé dans le même centre et pour la durée la plus brève possible. »

Constatant que la loi du 16 juin 2011¹ ne comporte aucune disposition sur ce point, le Contrôleur général entend confirmer cette recommandation qui lui paraît de nature à garantir à la fois l'intérêt de l'enfant qui continuerait à vivre auprès de ses parents tout en présentant des garanties suffisantes pour l'application de la législation sur les étrangers.

1.2 Le secret et la confidentialité (rapport d'activité 2010)

1.2.1 Le cahier électronique de liaison (CEL)

Le Contrôleur général a consacré son chapitre 3 du rapport d'activité pour 2010² au thème « secret(s) et confidentialité dans les lieux de privation de liberté ».

S'agissant, en particulier, du déploiement du CEL, si le Contrôleur général rappelle qu'en 2010, celui-ci n'avait pas encore obtenu l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), il note la [délibération publiée au Journal officiel du 8 juillet 2011](#)³, en même temps que le décret du 6 juillet 2011⁴, portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE).

Il est intéressant de relever, dans la délibération de la CNIL que, « s'agissant du module CEL, si la commission estime que l'utilité du CEL ne semble pas devoir être remise en cause, les modalités de sa mise en œuvre soulèvent plusieurs remarques, notamment sur le point de savoir si la quête d'informations peut trouver des limites, plus spécialement dans le contexte particulier de la privation de liberté qui rend difficile la préservation de la vie privée et donc des données personnelles ». En particulier, s'agissant des grilles d'évaluation du risque suicidaire ou de la dangerosité, la CNIL signale que certaines rubriques ont retenu son attention telles que celles intitulées « semble manifestement délirant », « semble en état de choc psychologique », « semble dépressif », « paraît anxieux-triste-agressif ».

En outre, la commission « considère que [le module CEL] devrait faire l'objet de modalités d'informations particulières auprès du détenu, notamment en ce qui concerne les observations. À cet égard, le ministère [de la justice] a précisé qu'il pouvait envisager une information individuelle du détenu lors du premier entretien arrivant. La charte d'utilisation jointe au dossier par le ministère le précise. Eu égard à la sensibilité du

1. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, publiée au *Journal officiel* le 17 juin 2011.

2. Rapport d'activité 2010, Dalloz, pages 101 à 160.

3. Délibération n° 2011-021 du 20 janvier 2011.

4. Décret n° 2011-817.

traitement, la commission estime que cette charte devrait être diffusée par voie de circulaire auprès des établissements concernés comme le suggère le ministère ».

Fort de ces avertissements et des réserves qu'il a déjà exprimées, le Contrôleur général continuera de s'attacher, lors de chacune de ses visites, à contrôler la nature des observations portées sur le CEL.

Il invite en particulier l'administration pénitentiaire à appliquer les articles 7 et 8 du décret du 6 juillet 2011, relatifs à la durée de conservation des données, d'une part, et au droit d'accès et de rectification reconnu aux personnes détenues, d'autre part¹.

1.2.2 Le secret médical

Dans son rapport d'activité 2010², le Contrôleur général rappelait l'impérieuse nécessité de veiller, dans les établissements pénitentiaires, au strict respect du secret médical.

Or, l'année 2011 a été marquée par un regain d'intérêt pour cette question à la faveur de la publication du [décret du 23 décembre 2010](#)³ qui définit, notamment, la composition et le fonctionnement des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU). En effet, l'article D.90 du code de procédure pénale prévoit qu'un représentant des équipes soignantes assiste, avec voix consultative, aux réunions de la CPU. Aussi des représentants de médecin exerçant en prison ont-ils saisi le Conseil national de l'Ordre des médecins de leurs inquiétudes, craignant que ces dispositions, si elles devaient s'appliquer, ne remettent en cause le secret médical auquel ils sont tenus.

Dans un [courrier du 19 janvier 2011](#)⁴ « à l'attention des médecins des UCSA [unités de consultations et de soins ambulatoires] et SMPR [services médico-psychologiques régionaux] », le président de la section éthique et déontologie du [Conseil national de l'Ordre des médecins](#), fait valoir les précisions suivantes :

- « l'UCSA est rattachée au service hospitalier et les médecins qui y exercent restent sous l'autorité du praticien chef de pôle auquel l'unité est rattachée ;
- les praticiens exercent leur mission de soin et de prévention vis-à-vis des personnes détenues dans le respect des règles de déontologie et des droits des patients énoncés par le code de la santé publique ;
- l'article 45 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 impose à l'administration pénitentiaire de respecter le droit au secret médical des personnes détenues, dans le respect des 3^e et 4^e alinéas de l'article L. 6141-5 du code de la santé publique. »

1. Cf. chapitre 5 du présent rapport d'activité sur la traçabilité.

2. Rapport d'activité 2010, Dalloz, pages 105 à 116.

3. Décret n° 2010-1635.

4. Circulaire CNOM n° 2011-007 du 19 janvier 2011.

Il en conclut qu'« en conséquence, il ne peut être demandé aux praticiens de l'UCSA ou du SMPR appelés à assister à la réunion de la CPU ni attendu de leur part, qu'ils communiquent des informations sur la santé et le suivi médical des personnes détenues qu'ils prennent en charge. »

Le Contrôleur général ne peut que partager l'approche de l'Ordre des médecins et la référence aux principes déontologiques qui fondent la relation de confiance entre le patient et son médecin. Dans le contexte de multiplication, à tout moment et dans toute instance, d'échanges d'informations autour de la personnalité des personnes détenues, il lui semble à la fois légitime et nécessaire que le personnel soignant, à l'intérieur de l'UCSA ou du SMPR comme en consultation à l'hôpital et, le cas échéant, en CPU s'il choisit d'y assister, invoque le secret médical auquel il ne peut se soustraire.

1.3 Le retrait des effets personnels en garde à vue (rapports d'activité 2008 et 2010)

Dès 2008, le Contrôleur général a fait part, dans son rapport d'activité, de sa préoccupation du retrait systématique des lunettes ou des soutiens-gorges des personnes placées en garde à vue. Le rapport d'activité pour 2009¹ constatait, lui, qu'aucune instruction n'était venue modifier cette pratique.

L'année 2011 a pourtant été marquée par la promulgation de la [loi du 14 avril](#)² relative à la garde à vue dont l'article 10 pose le principe que « la garde à vue doit s'exécuter dans des conditions assurant le respect de la dignité de la personne ». Un [arrêté](#)³ du 1^{er} juin 2011 du ministre de l'intérieur relatif aux mesures de sécurité prises en garde à vue précise que celles-ci comprennent notamment :

- « le retrait d'objets et d'effets pouvant constituer un danger pour la personne ou pour autrui ;
- le retrait de vêtements, effectué de façon non systématique et si les circonstances l'imposent ».

Par ailleurs, [une circulaire du 31 mai 2011](#) du directeur général de la police nationale, apporte, elle, la précision suivante : « [la personne placée en garde à vue] peut être invitée à retirer un sous-vêtement (il s'agit en particulier du soutien-gorge), dès lors que son port peut constituer un danger pour elle-même. Cette décision, qui relève de l'appréciation au cas par cas, tout particulièrement en fonction de la fragilité de la personne gardée à vue, doit être circonscrite et envisagée avec discernement ».

1. Page 132.

2. loi n° 2011-392.

3. Arrêté du 1^{er} juin 2011 relatif aux mesures de sécurité, pris en application de l'article 63-6 du code de procédure pénale, paru au *Journal officiel* du 9 juin 2011.

La loi du 14 avril 2011 a ajouté un nouvel article au code de procédure pénale afin que « la personne gardée à vue dispose, **au cours de son audition**¹, des objets dont le port ou la détention sont nécessaires au respect de sa dignité ». À ce propos, **une circulaire du 23 juin 2011** du garde des sceaux apporte l'éclairage suivant : « le retrait des éventuels objets dangereux en possession de la personne gardée à vue trouve un tempérament à l'alinéa 2 de l'article 63-6 du code de procédure pénale [...]. Par ce tempérament, le législateur a entendu donner non une faculté laissée à l'appréciation de l'officier de police judiciaire mais un droit pour la personne gardée à vue de bénéficier de certains objets, vêtements et accessoires nécessaires à la sauvegarde de sa dignité : tel sera, par exemple, le cas des lunettes de la personne ».

Si le Contrôleur général constate que les pouvoirs publics se préoccupent désormais davantage d'apporter des garanties au respect de la dignité des personnes placées en garde à vue, il regrette néanmoins qu'aucune mesure générale n'ait été prise relative aux lunettes et aux soutiens-gorges.

Il confirme à cet égard en tous points les remarques qu'il a déjà faites par le passé afin que des instructions soient données à l'ensemble des services de police et de gendarmerie et ne se limitent pas au discernement individuel des fonctionnaires ou militaires.

2. Les suites données à des avis publics du CGLPL

2.1 La protection des biens des personnes détenues (2010) : la livraison des cantines

Dans son rapport d'activité 2010², le Contrôleur général relevait avec intérêt que son avis relatif à la protection des biens des personnes détenues³ avait été suivi d'une note en date du 22 décembre 2010 du directeur de l'administration pénitentiaire adressée aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP) et reprenant l'une des recommandations relative à la mise en œuvre de procédures contradictoires.

Le 12 septembre 2011, à l'occasion d'une enquête sur place faisant suite à une saisine d'une personne détenue et portant sur la livraison d'une cantine, le Contrôleur général a interrogé la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sur l'effectivité des mesures annoncées, particulièrement quant à la distribution des cantines, souhaitant que celle-ci fasse l'objet d'états contradictoires entre le détenu et le surveillant ou l'agent du prestataire.

Dans sa réponse du 5 décembre 2011, le directeur de l'administration pénitentiaire évoque, sans les préciser, des difficultés rencontrées par les établissements en régime ouvert pour que ces procédures soient effectives. Il entend trouver des mesures

1. Souligné par nos soins.

2. Page 80.

3. Publié au *Journal officiel* le 10 juin 2010.

adaptées pour y remédier, de façon à ce que les termes de la note de son prédécesseur du 22 décembre 2010 (« la distribution des produits de cantine en cellule donnera lieu à la signature immédiate ou dans les meilleurs délais en cas d'absence du bon de livraison correspondant par la personne détenue qui a passé commande ») soient appliqués dans tous les établissements de la même façon.

Le Contrôleur général se félicite qu'une réflexion se soit engagée et sera attentif à l'effectivité de cette annonce.

2.2 L'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté (2011)

Par un avis du 24 mars 2011¹, le Contrôleur général a souhaité appeler l'attention de l'ensemble des responsables des lieux de privation de liberté sur les conditions d'exercice du culte, ayant constaté lors des visites ou ayant été saisi par courrier de différents obstacles rencontrés par les personnes privées de liberté tenant au respect des prescriptions alimentaires, à l'agrément de ministres du culte, à l'introduction d'ouvrages ou d'objets religieux...

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

Les ministres de la justice et de l'intérieur, auxquels cet avis avait été transmis avant sa publication, ont fait connaître leurs observations respectivement les 22 mars et 6 avril 2011².

Depuis la publication de cet avis, le ministre de l'intérieur, par [circulaire adressée le 16 août 2011](#) aux préfets, a rappelé les règles afférentes au principe de laïcité. Il est

1. Avis publié au *Journal officiel* le 17 avril 2011.

2. À retrouver sur le site du Contrôleur, www.gpl.fr.

regrettable que ce rappel se borne à viser les établissements de l'enseignement public et les établissements hospitaliers alors que dans le projet initial dont la presse¹ a eu connaissance, un paragraphe était destiné aux établissements pénitentiaires. S'agissant des centres de rétention, le ministre précise qu'« aucun service d'aumônerie au sens de la loi de 1905 n'a pour l'instant été mis en place dans les centres de rétention administrative [...]. Il faut souligner, à cet égard, que la situation en rétention – pour privative de liberté qu'elle soit – n'est en rien comparable à la situation en détention. La durée de la privation de liberté est beaucoup plus brève et la nature même de la privation de liberté est complètement différente. Cela doit, à mon sens, être pris en compte et justifier des régimes distincts sur le plan de l'exercice pratique de la liberté religieuse. » Ce point de vue restrictif, dès lors que la durée de la rétention a été portée par ailleurs à quarante-cinq jours, paraît mal fondé.

Dans sa réponse de mars 2011, le ministre de la justice annonce qu'« **une circulaire est en cours d'élaboration** sur la pratique du culte en détention. Elle aura pour objet de servir de « guide » pour les personnels pénitentiaires, en leur permettant notamment d'identifier les objets culturels que la personne détenue peut conserver. [...] La circulaire en préparation rappellera également l'obligation de neutralité du personnel pénitentiaire ainsi que la nécessité de respecter les temps de prière ainsi que les objets et livres culturels ». **En décembre 2011, le Contrôleur général n'a toujours pas eu connaissance de la diffusion de cette circulaire.**

Quant au ministère de la santé, compétent pour les établissements de santé auxquels cet avis s'applique, il a diffusé aux directeurs généraux des agences régionales de santé et aux directeurs d'établissements publics de santé **une circulaire le 5 septembre 2011** centrée sur le statut des ministres du culte, leurs missions et leurs champs d'intervention, accompagnée d'une « charte nationale des aumôneries des établissements relevant de la fonction publique hospitalière ». Cette circulaire rappelle « les principes généraux de fonctionnement des aumôneries des établissements relevant de la fonction publique hospitalière, principes régulateurs tant pour les aumôniers qui, après avoir été désignés par les autorités culturelles dont ils relèvent, ont été recrutés par les établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux ou qui y exercent leur ministère à titre bénévole que pour les directions d'établissement. Elle concerne tous les cultes et a vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la République. »

Le Contrôleur général, conscient de la sensibilité du sujet, ne peut qu'encourager les responsables des établissements des lieux de privation de liberté à poursuivre leurs efforts pour faire respecter les principes généraux, certes volontiers rappelés par voie de circulaire, afin que les mesures concrètes nécessaires soient prises pour rendre effectif l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté.

1. Voir l'article publié sur le site du *Figaro* le 6 juillet 2011 intitulé « laïcité : de nouvelles règles pour le service public », qui met en ligne deux projets de circulaires du ministère de l'intérieur relatives à la laïcité.

2.3 La supervision des personnels de surveillance et de sécurité (2011)

Par un avis du 17 juin 2011¹, le Contrôleur général appelle les ministères en charge des personnels de surveillance et de sécurité, d'une part à mieux assurer le lien entre conditions de travail et le respect des droits fondamentaux ; d'autre part à mettre en œuvre de systématique la supervision des fonctionnaires et des militaires qui sont au contact de personnes privées de liberté. **Aucune observation n'a été présentée par le ministre de l'intérieur.** Pour sa part **le ministre de la justice, dans un courrier du 18 juillet 2011²** a indiqué que, « convaincue de la nécessité de prévenir les risques psychosociaux de ses personnels, l'administration pénitentiaire a souhaité traiter le sujet dans le cadre notamment de sa réflexion sur la prévention des suicides ». Il précise avoir confié à l'INSERM³ une étude sur le suicide des personnels pénitentiaires, cet organisme scientifique ayant formulé « un certain nombre de préconisations dont celle de généraliser le soutien technique et psychologique ».

Pour autant, **la démarche proposée par le contrôle général dans cet avis dépasse le cadre de la prévention du suicide.** Elle vise tout particulièrement à transposer les pratiques d'ores et déjà appliquées aux personnels éducatifs et soignants des centres éducatifs fermés ou établissements de santé. Le Contrôleur général compte ainsi sur les responsables des ressources humaines et les services de formation continue pour proposer, en lien avec les écoles professionnelles, des actions de formation qui pourraient, sur la base du volontariat dans un premier temps, ouvrir la voie à des protocoles permanents.

Jusqu'alors, il ne semble pas que de telles initiatives aient vu le jour.

Le Contrôleur général rappelle que des partenariats sont possibles, notamment avec les instituts de formation du secteur social familiers des techniques de supervision au sens où l'avis l'entend, c'est-à-dire « la possibilité donnée à un agent, pendant son temps de travail ou hors de ce dernier, sur son lieu de travail ou non, d'évoquer en toute confiance, dans le cadre d'une relation égalitaire, la manière dont il accomplit sa tâche, en particulier lorsque celle-ci lui pose des difficultés particulières qui peuvent retentir jusque dans sa vie personnelle, de manière à mieux en maîtriser les éléments. »

2.4 La visio-conférence (2011)

Par un avis du 14 octobre 2011⁴, le Contrôleur général a souhaité que le recours à la visioconférence soit davantage encadré et, surtout, que soit recueilli le consentement éclairé de toute personne demanderesse ou défenderesse dans la procédure.

1. Avis publié au *Journal officiel* du 12 juillet 2011.
2. À retrouver sur le site internet du Contrôleur, www.cglpl.fr.
3. Institut national de la santé et de la recherche médicale.
4. Avis publié au *Journal officiel* le 9 novembre 2011.

Les ministres de l'intérieur et de la justice n'ont présenté aucune observation. Seule la secrétaire d'État chargée de la santé a répondu, le 10 novembre 2011, indiquant : « Cet avis a retenu toute mon attention et n'appelle de ma part aucune observation. Je partage vos remarques, notamment celle rappelant que la décision de recourir à la visio-conférence doit être prise au cas par cas, et être mise en rapport avec la possibilité pour le juge, lorsque le déplacement du comparant s'avère impossible de recourir à une audience foraine. Celle-ci est bien, dans notre esprit, conçue comme une alternative à l'audience au tribunal lorsque la situation rend impossible aussi bien le transport vers ce dernier que le recours à la visioconférence. »

Cet avis a prolongé l'accent mis dans le rapport d'activité 2010¹ du contrôleur général sur les réserves que suscitait le développement de la visioconférence déjà observé : « Il est important de veiller à ce que les audiences d'un détenu avec un magistrat, lors desquelles le conseil est présent au tribunal, aux côtés du magistrat, ou les entretiens relatifs à une demande d'asile, obéissent à la confidentialité absolue. Le principe doit être que la personne isolée dans un lieu de privation de liberté doit pouvoir être seule, avec éventuellement des documents personnels non contrôlés (et pouvant être filmés), dans un local parfaitement isolé visuellement et phonétiquement ».

Cet avis a également été motivé par l'application de la loi du 5 juillet 2011² qui organise la saisine systématique du juge des libertés et de la détention pour les patients hospitalisés admis en soins psychiatriques sans consentement. Or, le contrôleur général a observé qu'au second semestre 2011, de nombreux établissements de santé se sont dotés de systèmes de visioconférence dans l'idée de faciliter les audiences par cet intermédiaire, alors que la loi permet la tenue d'audiences foraines, qui se déroulent au sein des établissements lorsque les magistrats acceptent de se déplacer.

Il est à noter que les réserves émises par le Contrôleur général sur le recours à la visioconférence ont été partagées par le Conseil national des Barreaux qui a adopté une motion en ce sens lors de la dernière convention nationale des avocats qui s'est tenue à Nantes le 22 octobre 2011.

Aussi, lors de ses visites, le Contrôleur général entend-il continuer de s'assurer de l'utilisation modérée de la visioconférence, de ses motifs et recueillir le témoignage des personnes privées de liberté ainsi mises en communication avec un magistrat. Ses rapports rendront compte des conditions effectives dans lesquelles la défense des personnes privées de liberté est assurée.

1. Rapport d'activité 2010, Dalloz, page 154.

2. Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, *op. cit.*

3. Les suites données à certaines visites du CGLPL effectuées depuis 2009

3.1 L'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris

L'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris (IPPP) a fait l'objet d'une visite par quatre contrôleurs du 15 au 17 juillet 2009. Les constats opérés ont conduit le Contrôleur général à rendre publiques¹ ses recommandations² au *Journal officiel* du 20 mars 2011.

Le Contrôleur concluait ainsi : « [...] il est recommandé au Gouvernement de mettre dès qu'il sera possible le transfert des moyens de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police au dispositif hospitalier de droit commun, sans modifier naturellement les compétences en matière de police sanitaire attribuées au préfet de police et aux commissaires de police ».

À la suite de ces recommandations, la **mairie de Paris**, pour sa part, a pris l'initiative de **lancer le 31 mars 2011 une mission sur l'évolution de l'IPPP** dont le résultat n'était pas connu en décembre 2011. Dans le même temps, lors de la discussion parlementaire du projet de loi relatif aux soins psychiatriques sans consentement³, un **amendement parlementaire** déposé par Jean-René LECERF, sénateur, reprenant la recommandation du Contrôleur général, a entraîné, lors de l'examen final du texte en commission mixte paritaire, **l'adoption de l'article 12** ainsi rédigé : « dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'évolution du statut et des modalités de fonctionnement de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris ».

Si le Contrôleur général ne peut qu'enregistrer avec satisfaction le fait que la situation juridique de l'IPPP ait été prise en considération par le Parlement, il demeure dans l'attente des modalités concrètes de transformation de l'IPPP en structure hospitalière de droit commun comme y invitaient très clairement ses recommandations du 15 février 2011.

Tenu informé par l'agence régionale de la santé d'Ile-de-France des réflexions engagées entre les établissements de santé concernés et la préfecture de police, il rappelle l'importance qu'il attache à la nécessaire distinction des rôles entre l'autorité administrative, compétente pour l'admission en soins psychiatriques sans consentement, et l'autorité sanitaire responsable de l'organisation des soins.

1. Voir notamment l'article paru dans *Le Monde* du 22 mars 2011 intitulé « Contestée, l'IPPP assure remplir une mission médicale ».

2. Recommandations du 15 février 2011.

3. Loi du 5 juillet 2011, op.cit.

3.2 Le centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte

Le centre de rétention administrative de Pamandzi à Mayotte a fait l'objet d'une visite de quatre contrôleurs du 26 au 30 mai 2009 et le 4 juin 2009. Les recommandations qui ont suivi cette visite ont été rendues publiques au *Journal officiel* du 25 juillet 2010.

Elles comportaient notamment les mentions suivantes : « les conditions d'hébergement sont indignes [...]. Il convient de remédier sans attendre la construction d'un nouveau centre à de telles situations. [...] L'accueil des familles doit être prévu dans le centre. Les proches peuvent attendre aujourd'hui plusieurs heures, assis à même le sol, couverts de poussière à chaque entrée de véhicule dans le centre. Des bancs et des parasols doivent être mis à leur disposition et un muret de protection contre les projections de la route édifié. »

Le rapport d'activité 2010¹, qui faisait une première fois le point sur les suites données à ces recommandations publiques, insistait sur l'absence d'effectivité de recours juridictionnels pour les retenus admis dans ce centre.

Le **Contrôleur général doit constater avec regret** que malgré un premier arbitrage en faveur d'un nouveau centre en 2008 et la perspective « de livraison d'un nouveau centre de 136 places en 2012 » annoncée par le ministre chargé de l'immigration dans sa réponse au rapport de visite datée du 27 mai 2010, **aucun commencement de réalisation n'a été engagé**. La construction d'un nouveau centre avait pourtant fait l'objet d'une inscription de crédits au projet de loi de finances pour 2011. Par ailleurs, le communiqué de presse de la préfecture de Mayotte du 8 juin 2011 ne fait plus référence à une date de mise en service, précisant que « dans l'attente de la construction du nouveau centre de rétention administrative de Pamandzi, divers travaux ont été réalisés ».

Le rapport annuel 2011 de la Cour des comptes confirme que « face à cette situation hors normes, le choix a été fait de construire un nouveau centre, implanté sur Petite Terre, d'une capacité de 136 places et de 12 autres en zone d'attente. Le début de la construction avait été initialement annoncé pour mi-2007, mais le projet n'en est toujours qu'à l'étude de faisabilité et sa mise en service a été repoussée à juin 2012. Au demeurant, il ne devrait pas mettre définitivement un terme à la surpopulation, même s'il améliorera nettement la situation matérielle des personnes retenues ».

Au cours de l'examen des crédits du budget opérationnel de programme (BOP)² 2012 « immigration, asile et intégration » en commission élargie à l'Assemblée nationale le 25 octobre 2011, le ministre de l'intérieur a déclaré que le nouveau centre de 60 places serait livré avant la fin 2014.

1. Rapport d'activité 2010, Dalloz, page 61.

2. Le BOP est un démembrement d'actions de programmes sur le fondement des objectifs duquel les crédits sont votés en loi de finances.

Le Contrôleur général renouvelle sa plus vive préoccupation des conditions de séjour des personnes retenues au CRA de Mayotte ; les témoignages qu'il reçoit régulièrement attestent du caractère indigne de l'hébergement et de l'inadaptation du centre à la présence d'enfants. Il demande à nouveau que soient prises en considération l'ensemble de ses recommandations du 30 juin 2010.

3.3 La maison d'arrêt de Troyes (Aube)

La maison d'arrêt de Troyes a fait l'objet d'une visite par une équipe de trois contrôleurs du 10 au 13 mai 2011. Sans attendre l'établissement du rapport de visite, le Contrôleur général a souhaité, dès le 26 mai 2011, alerter le directeur de l'établissement sur l'existence de quatre séries de lieux d'attente, clos et grillagés, qui peuvent être qualifiés de véritables « cages ».

Le constat des contrôleurs était le suivant : « L'établissement, situé sur deux niveaux, dispose de quatre de ces locaux, répartis en différents points de la détention. Ils ont tous pour point commun d'être grillagés sur les côtés mis à part du côté du mur auquel elles sont accolées ainsi qu'au plafond et de contenir un banc.

Une première geôle au rez-de-chaussée sert de salle d'attente pour l'UCSA¹, pour le SPIP², pour le premier tour de parloir, pour la fouille à l'issue de chaque tour de parloir, pour les débats contradictoires. Les tours de parloir disposant de quatorze places, les personnes détenues peuvent être quatorze à attendre dans la geôle. Cette situation ne se produirait que le vendredi après-midi et le samedi après-midi lorsque les places de parloirs sont pleines.

Lors de la visite sur place, il a été constaté que des personnes détenues, entre deux et trois, pouvaient rester dans cet espace pour des durées variant de quelques minutes à plus d'une heure. Il a été rapporté aux contrôleurs par des professionnels intervenant sur le site, que certains jours, notamment lors de l'absence pour congés d'un personnel médical ou d'un personnel d'insertion et de probation, les durées d'attente, pouvaient atteindre plus de deux heures. Une personne détenue a allégué avoir, une fois, attendu plus de trois heures dans cette geôle.

Les autres geôles du rez-de-chaussée sont utilisées pour l'attente des personnes détenues avant les deuxième et troisième tours de parloir. Ceux-ci sont au maximum quatorze, puisqu'il y a quatorze places par tour de parloir. Il a été indiqué aux contrôleurs que les personnes détenues étaient placées par deux ou trois dans chaque geôle, le reste d'entre elles attendant dans la grande geôle d'attente à proximité du vestiaire.

Lors du second tour de parloir, le mercredi 11 mai 2011, les deux premiers de ces locaux étaient occupés respectivement par deux personnes, une personne seule se

1. Unité de consultations et de soins ambulatoires.

2. Services pénitentiaires d'insertion et de probation.

trouvant dans le troisième. Il a été rapporté aux contrôleurs que, les samedis, journée où les familles se présentent en plus grand nombre aux parloirs, chaque box pouvait être occupé par jusqu'à cinq personnes.

Une dernière geôle est utilisée pour l'attente des personnes détenues avant les deuxième et troisième tours de parloir, lorsque les trois geôles d'attente prévues à cet effet sont pleines. Selon les informations recueillies sur place, elle est également utilisée lorsque plusieurs arrivants sont écroués en même temps. Chacun d'entre eux y attend son tour pour la procédure de fouille de l'arrivant et de remise du paquetage, qui a lieu au vestiaire.

Les geôles de l'étage sont utilisées pour gérer les incidents, lorsque des personnes détenues refusent de réintégrer leur cellule ou se montrent trop agitées. Elles servent en outre d'espaces d'attente lorsqu'une fouille de cellule est effectuée. Elles sont également utilisées pour gérer les circulations des personnes détenues, notamment lorsque deux personnes détenues ne doivent pas se croiser. Les contrôleurs ont constaté que celle de la deuxième division a été utilisée comme salle d'attente pendant la visite, pour les trois occupants d'une cellule qui refusaient de la réintégrer pour cause de vétusté et de dégradation du sol. Cette cellule a été désaffectée pour remise en état. »

Considérant que ces lieux étaient d'un usage quotidien au sein de la détention, le Contrôleur général a demandé que celui-ci cesse sans délai, dans la mesure où il constituait un traitement inhumain et dégradant. Le chef d'établissement, par courrier du 20 juin 2011 a fait connaître au Contrôleur général que trois boxes grillagés avaient été démontés immédiatement. Pour les autres, il annonçait leur remplacement par de nouveaux dispositifs.

Le Contrôleur général voit dans la réaction rapide de l'administration pénitentiaire, un accueil favorable à son intervention, dont le caractère d'urgence lui était apparu évident ; ce cas particulier devrait inspirer l'ensemble des services pénitentiaires pour les suites données aux recommandations qu'il formule.

3.4 Le centre hospitalier Sainte-Marie de Nice (Alpes-Maritimes)

Le centre hospitalier Sainte-Marie de Nice, établissement de santé privé géré par l'association hospitalière Sainte-Marie, a été visité par une équipe de cinq contrôleurs du 30 mars au 2 avril 2010. Le rapport de visite a été adressé au ministre de la santé le 14 décembre 2010.

Le Contrôleur général notait alors que « l'état, l'organisation et le fonctionnement du centre hospitalier [...] appellent, du point de vue de l'exercice des droits fondamentaux, des correctifs urgents et significatifs ».

À titre d'exemple, il était constaté que « [...] le développement de la vidéo-surveillance, particulièrement généreuse dans l'établissement, non seulement dans les

couloirs et les autres parties communes, mais aussi dans les chambres d'isolement. Cette présence dans des chambres est discutable ; elle l'est encore beaucoup plus lorsque ces chambres sont utilisées comme lieu d'hébergement habituel, dès lors que l'équipement dont a été doté l'établissement ne permet pas de débrancher la prise de vue de la caméra de vidéosurveillance. Là encore, la pénurie de personnel remet en cause les droits des personnes, ici le droit à la vie privée, c'est-à-dire, en l'espèce, à l'intimité ».

La secrétaire d'État chargée de la santé a fait connaître ses observations le 16 mai 2011¹ précisant que les importantes difficultés d'organisation et de fonctionnement soulignées par le Contrôleur général avaient été confirmées par un rapport que l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) lui avait remis en octobre 2010. Pour remédier à ces difficultés, le ministère de la santé indique avoir engagé plusieurs mesures correctrices demandant à l'agence régionale de santé (ARS) de Provence-Alpes-Côte d'Azur de définir un plan d'action. L'ARS a constitué une mission d'accompagnement de l'établissement constituée d'un directeur d'hôpital, d'un psychiatre et d'un cadre de santé.

Dans l'attente d'informations régulières sur la mise en œuvre effective de ces mesures, le Contrôleur général relève que ses recommandations ont été prises en considération à la hauteur, semble-t-il, des dysfonctionnements signalés.

3.5 Le centre de semi-liberté de Corbeil-Essonnes (Essonnes)

Le centre de semi-liberté de Corbeil-Essonnes a été visité par une équipe de trois contrôleurs du 28 février au 2 mars 2011. Sans attendre le rapport de constat, le Contrôleur général a estimé nécessaire de porter à la connaissance du chef d'établissement, dès la visite achevée, l'état de dégradation de l'un des dortoirs hébergeant trois personnes au moment de la visite :

Il notait : « le dortoir D4 implanté au sein d'une aile d'hébergement du premier étage [...] compte six dortoirs. D'une surface de 19,27 m², le dortoir D4 dispose de trois lits installés dans trois boxes séparés par des cloisons d'une hauteur de 1,85 m. Comme dans les autres secteurs de la détention, il n'existe pas autant d'armoire et de chaise que de personnes hébergées : ces dernières doivent donc prendre leur repas assis soit sur un tabouret, soit sur leur lit. Le dortoir possède deux lavabos et un WC fermé dont la chasse d'eau ne fonctionne pas. Les fenêtres sont à double vitrage, sans système de ventilation. [...] Les murs, notamment ceux situés du côté de la fenêtre et en tête de lit, étaient couverts de salpêtre et d'humidité. Les contrôleurs ont passé leurs mains sur ces murs, lesquelles portaient ensuite des traces de moisissures. Dans les boxes, notamment celui près de la fenêtre, les fils de raccordement électrique pour des appareils de radio étaient posés sur le sol, dans l'humidité du salpêtre. L'inconfort de la pièce était aggravé par l'absence de chauffage durant la journée, ce qui ne permettait pas de réchauffer le

1. À retrouver sur le site du Contrôleur, www.cgpl.fr.

dortoir. [...] Les personnes hébergées dans ce dortoir y vivaient dans des conditions indignes et respiraient un air vicié par ces miasmes. »

Considérant que d'évidence ce dortoir apparaissait insalubre, les contrôleurs en avaient fait état dès l'entretien de fin de visite avec le chef d'établissement qui avait alors indiqué son intention de le fermer sans délai et de réaffecter les trois personnes détenues dans un autre secteur de la détention.

En réponse au Contrôleur général, le directeur interrégional des services pénitentiaires (DISP) de Paris a confirmé que cette fermeture est intervenue dès le soir même du dernier jour de la visite des contrôleurs.

Le Contrôleur général se félicite que les autorités responsables du lieu aient adopté une réaction appropriée et immédiate, dès lors que les constats leur ont été présentés.

Il en va de même dans bien des circonstances proches rencontrées par les contrôleurs qui souvent, trouvent chez les responsables des lieux visités, une écoute attentive à leurs recommandations, chaque fois que la mise en œuvre de celles-ci est à leur portée.

3.6 Les visites d'unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et de chambres sécurisées des hôpitaux

Dès janvier 2009, le Contrôleur général a entrepris de visiter les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) ainsi que les chambres sécurisées accueillant des personnes détenues pour de courtes durées, implantées dans des centres hospitaliers¹.

Les UHSI sont des lieux de privation de liberté qui engagent à la fois la responsabilité de l'administration pénitentiaire et de l'hôpital public. Elles offrent des conditions d'hospitalisation plus adaptées dans l'ensemble que les chambres sécurisées, pour des durées d'hospitalisation plus longues. Leur nombre restreint (huit à ce jour sur les neuf programmées)², entraîne cependant fréquemment un éloignement du lieu d'incarcération des personnes concernées, préjudiciable notamment au maintien des liens familiaux.

Le Contrôleur général a cependant appelé l'attention des pouvoirs publics sur **divers aspects de la vie quotidienne des UHSI défavorables aux personnes détenues hospitalisées** comme l'impossibilité de circuler à l'extérieur de la chambre et des couloirs³,

1. Une UHSI est structure hospitalière à compétence médico-chirurgicale implantée dans un centre hospitalier universitaire qui accueille des personnes détenues, majeurs et mineurs, dont l'état de santé justifie une hospitalisation de plus de 48 h dans des conditions adaptées à ce public spécifique. Les hospitalisations de moins de 48 h s'effectuent dans les hôpitaux généraux, les patients-détenus étant gardés dans des chambres dites sécurisées.
2. L'UHSI de Rennes doit être mise en service en 2012.
3. Le cahier des charges initial ne comportait pas l'obligation de créer une cour de promenade dans les UHSI. Celui destiné aux UHSA annexé à l'arrêté du 11 février 2011 (*Journal officiel* du 10 mars 2011) l'a introduite.

l'impossibilité de fumer et souvent de téléphoner. Dans les chambres sécurisées, le régime est encore plus restrictif, puisqu'il n'existe le plus souvent aucun accès au téléphone, à la télévision ou ne serait-ce qu'aux magazines ou aux livres.

Dans le rapport d'activité 2009, a été publié le rapport de visite de l'UHSI de Marseille assorti de la réponse du ministre de la santé, datée du 3 août 2009. Celle-ci comportait notamment l'indication suivante : « les taux d'occupation des UHSI sont faibles ; la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins conduit actuellement une mission d'évaluation du dispositif d'hospitalisation des personnes détenues en UHSI et en chambres sécurisées ».

En réponse au rapport de visite du Contrôleur général des chambres sécurisées du centre hospitalier de Meaux (Seine-et-Marne)¹, la secrétaire d'État à la santé a précisé dans sa lettre du 8 juin 2011 que « dans le cadre de l'évaluation du dispositif d'offre de soins hospitaliers pour les personnes détenues, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) [avaient] été chargées d'une étude sur l'hospitalisation des personnes détenues » et que « les données relatives à l'activité des chambres sécurisées y [seraient] prises en compte ».

Le Contrôleur général a pris connaissance du rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGSJ de juin 2011 et rendu public en octobre 2011². Parmi les treize recommandations de ce rapport, le Contrôleur général prend acte, notamment, des recommandations numéro 4, « créer des espaces de déambulation dans les UHSI » ; numéro 5, « installer une salle d'activités au sein des UHSI » et numéro 7, « assurer une application souple du règlement intérieur de l'UHSI ».

Dans l'attente des décisions susceptibles d'être prises par le ministre de la santé à la suite de ce rapport, le Contrôleur général rappelle que l'accès aux soins des personnes détenues est l'un des droits fondamentaux à propos duquel il est le plus souvent saisi et qu'il demeurera particulièrement attentif à toute amélioration apportée au respect de la dignité et à la préservation de l'intimité des personnes détenues hospitalisées.

3.7 Les centres éducatifs fermés (CEF)

À la fin de l'année 2010, le Contrôleur général a rendu publiques une série de recommandations³ qui lui paraissaient s'imposer à l'issue de la visite de plusieurs centres éducatifs fermés, à gestion publique ou associative. L'effort prioritaire attendu par le Contrôleur général concerne la formation des personnels des CEF :

1. Visite effectuée le 2 décembre 2009.
2. Évaluation du dispositif d'hospitalisation en soins somatiques des personnes détenues, juin 2011, la documentation française.
3. Recommandations du 1^{er} décembre 2010 relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-le-Grand, publiées au *Journal officiel* le 8 décembre 2010.

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

Le rapport d'information du Sénat du 12 juillet 2011 sur les CEF et les EPM¹ a, pour sa part, convenu qu'il fallait « mettre un accent particulier sur le recrutement et la formation des personnels », en s'appuyant sur les recommandations du Contrôleur général. Le rapport soulignait « l'impérieuse nécessité, d'une part, de n'affecter en CEF que des personnels préalablement préparés et, d'autre part, d'épauler les équipes en place ».

Le ministre de la justice, dans ses observations du 1^{er} avril 2011 faisant suite aux recommandations publiques du Contrôleur général publiées trois mois plus tôt, indique que « la formation et la qualification des personnels exerçant en CEF [...] sont une préoccupation majeure de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse » et qu'il est désormais proposé « aux personnels du secteur public et du secteur associatif habilité, un programme de formation complémentaire sur site ». Il ajoute que « les prescriptions de la circulaire DPJJ/DACG² du 13 novembre 2008 sont précisées dans le nouveau cahier des charges des centres éducatifs fermés qui sera diffusé en juin prochain [2011] ».

Au moment où le Gouvernement envisage de réduire les effectifs des personnels des CEF et, dans le même temps, d'augmenter le nombre de CEF et de porter à douze le nombre de jeunes pris en charge contre dix actuellement, le Contrôleur général estime que la mise en œuvre des engagements pris revêt un caractère d'urgence.

Il regrette de n'avoir pas été consulté sur l'actualisation du cahier des charges annoncée pour juin 2011 mais non encore disponible fin 2011.

3.8 Le dépôt du palais de justice de Paris

Le dépôt du palais de justice de Paris a fait l'objet d'une visite par une équipe de quatre contrôleurs du 21 au 23 avril et le 5 mai 2010. Les conditions matérielles du fonctionnement du dépôt avaient fait l'objet, à plusieurs reprises, de vives critiques, en particulier des avocats³, relayées par les déclarations de plusieurs parlementaires s'étant déplacés eux-mêmes pour les constater.

1. « Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pour mineurs ? », rapport d'information de MM. Jean-Claude PEYRONNET et François PILLET, fait au nom de la commission des lois du sénat, n° 759, 12 juillet 2011.
2. Direction de la protection judiciaire de la jeunesse et directeur des affaires criminelles et des grâces.
3. Rapport de la Conférence des avocats du Barreau de Paris au Conseil de l'Ordre sur la visite par la Conférence du dépôt et de la souricière du palais de justice de Paris, daté du 21 avril 2009.

Fidèle à sa doctrine, le Contrôleur général a choisi d'effectuer la visite de ce lieu une fois passées les controverses publiques.

Dans ses conclusions adressées à la fois au ministre de la justice et au ministre de l'intérieur, le Contrôleur général, tout en reconnaissant l'importance des améliorations récemment apportées, a fait valoir les progrès qu'il restait à accomplir et les difficultés de gestion des effectifs de police et de gendarmerie engagés dans les tâches dévolues à la garde du dépôt.

Dans leurs réponses respectives du 21 septembre 2011 et du 24 août 2011, le ministre de la justice et le préfet de police insistent sur les améliorations mises en œuvre, comme par exemple, les formulaires de notification des droits traduits en treize langues ; la fin de la pratique du retrait systématique des bagues et alliances des personnes déférées, dès lors que ces objets ne présentent « aucune arrête contondante » ; la restitution des objets dont le port ou la détention s'avèrent nécessaires au respect de la dignité lors de la présentation aux magistrats des personnes déférées, la suppression de deux cellules de quatre et six places particulièrement indignes ; la fréquence accrue de contrôles par les magistrats du parquet de Paris...

Considérant le caractère emblématique de ce lieu, le Contrôleur général demeure attentif à la concrétisation des engagements pris par les pouvoirs publics concernant l'informatisation à venir des registres, l'élaboration d'un nouveau règlement intérieur, en particulier pour les conditions de placement dans la cellule capitonnée.

Il tient également à rappeler certaines recommandations auxquelles il n'a pas été répondu telles que la maintenance des locaux, la variété des repas proposés, la rénovation des salles de repos des fonctionnaires et des militaires.

3.9 Le centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie)

Le centre pénitentiaire de Nouméa a été visité par quatre contrôleurs du 11 au 17 octobre 2011. La situation très alarmante de ces lieux est sans conteste constitutive d'une violation grave des droits fondamentaux des six cents trente personnes qui s'y entassent. Elle a donc justifié l'usage par le contrôleur général de la procédure d'urgence¹ définie au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, qui lui permet de saisir les ministres compétents à bref délai et de leur demander leurs observations.

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a fait connaître dans sa réponse que la restructuration du site actuel, telle qu'elle avait été envisagée initialement, « rendait possible la maîtrise du calendrier, qui est un objectif indispensable au vu de l'état actuel de l'établissement »². On ne saurait mieux dire. Malheureusement, il fait savoir que l'obtention du permis de construire nécessaire (que la ville de Nouméa

1. Recommandations publiées au *Journal officiel* du 6 décembre 2011

2. C'est nous qui soulignons.

est compétente pour délivrer) est problématique et qu'une construction sur un autre site est envisagée. La conséquence en serait de repousser nécessairement de plusieurs années l'ouverture de nouveaux bâtiments.

Le contrôleur général regrette ce changement de perspective et tient à mettre chacun devant ses responsabilités dans ce dossier qui appelle des solutions urgentes.

3.10 La maison d'arrêt des femmes de Versailles (Yvelines)

La maison d'arrêt de Versailles (Yvelines) a fait l'objet d'une « contre visite » en octobre 2010 après avoir été visitée une première fois en novembre 2008.

À titre d'illustration concrète de ce que chaque visite peut comporter de suites, le tableau suivant présente les indications sur les recommandations adressées au garde des sceaux¹ en 2009, après une visite du 5 au 6 novembre 2008, et les effets tels qu'ils ont pu être identifiés à la maison d'arrêt de Versailles lors de la contre-visite du 25 au 29 octobre 2010 ainsi que les observations du garde des sceaux reçues le 18 novembre 2011 et celle de la secrétaire d'État chargée de la santé le 27 décembre 2011. Le premier rapport de visite du Contrôleur général a été envoyé au ministre de la justice le 2 mars 2009 et ses observations ont été reçues le 14 avril 2009. Le second rapport a été envoyé au garde des sceaux le 27 septembre 2011 qui a transmis ses observations le 18 novembre 2011.

Le tableau ci-dessous présente par thème les constats du CGLPL, les observations du ministre et l'état d'avancement des engagements qu'il a pris selon les constats effectués au cours de la contre-visite.

1. Le rapport a également été adressé au ministère de la santé qui n'a pas, à ce jour, fait valoir ses observations.

Droits fondamentaux	Recommandations accompagnant l'envoi du rapport de visite novembre 2008 ^a	Observations du ministre de la justice et des libertés Avril 2009	Recommandations accompagnant l'envoi du rapport de contre-visite octobre 2010	Observations du ministre de la justice et des libertés Novembre 2011
Dignité	Absence de séparation entre les personnes prévenues et les personnes condamnées.	Cette séparation reste inenvisageable à la maison d'arrêt de Versailles « en raison de la surpopulation [et] des contraintes architecturales. [...] Il a été néanmoins rappelé au chef d'établissement [...] la nécessité de prioriser ce critère dans le processus d'affectation en cellule. »	Séparation des personnes prévenues et des personnes condamnées clairement mise en œuvre.	
Intégrité physique/intimité	Existence de cellules à six lits pouvant provoquer des conflits parfois très aigus	« une attention particulière est portée au choix des personnes amenées à cohabiter »	« Les cellules à six places ont disparu, remplacées, en particulier pour les « arrivantes » par des cellules de quatre. »	
Dignité	Le vieillissement de l'établissement entraîne des difficultés	« le comité de modernisation des politiques publiques a acté la nécessité d'un nouveau programme de construction d'établissements pénitentiaires entraînant la fermeture des vieilles structures. Tel est le cas à la maison d'arrêt de Versailles ». »	Opération de rénovation importante des cellules engagée mais pas terminée avec installation de cabines de douche, revêtement de sol et peintures refaites dans le quartier maison d'arrêt. La direction régionale s'engageant à la terminer en 2011. Améliorations matérielles limitées dans le QSL. La rénovation de la salle de douches de l'étage supérieur est à noter mais l'équipement des douches reste insuffisant. Certaines cellules restent non conformes à la dignité humaine :	« un nouveau carrelage va être posé très prochainement dans les huit douches des deuxième et troisième étages et une ventilation mécanique contrôlée va être installée. Les travaux sont programmés pour le début de l'année 2012. » « l'un des deux lits installés dans la cellule 8 a été retiré. » « si la surface des deux autres cellules [...] est effectivement restreinte, ces dernières ne sont occupées que par des personnes détenues souhaitant bénéficier d'un encellulement individuel ./.

a. On doit souligner qu'ont été retirés de ce tableau les éléments positifs n'appelant pas d'améliorations ; le Garde des sceaux ne mentionnant pas ces aspects dans sa réponse au Contrôleur.

<p>Dignité (suite)</p>	<p>Le vieillissement de l'établissement entraîne des difficultés</p> <p>« tel est le cas, à la maison d'arrêt des femmes, de la cellule n° 8, très exigüe, dont un lit sur deux devrait être enlevé, et des cellules d'une personne. »</p> <p>« un programme de rénovation du quartier de semi-liberté est prévu pour l'année 2012. Il comprend notamment la refonte de la capacité des cellules (25 lits vont être retirés) et la suppression en priorité des lits triples afin d'améliorer la luminosité des lieux. Des armoires ainsi que des chaises réglementaires ont été commandées [...]. Leur livraison est prévue pour la fin de l'année 2011. Enfin, toutes les cellules du quartier vont être repeintes. »</p>
<p>Intégrité physique/intimité</p>	<p>Difficultés pour changer de cellule. Par exemple, au quartier de semi-liberté, il n'existe qu'un seul dortoir de six lits affecté aux femmes</p> <p>« Ces six places étant en raison des contraintes architecturales regroupées dans une seule et même cellule, il n'est effectivement pas possible de trouver des solutions d'hébergement satisfaisantes lorsque des tensions se font sentir. La proximité soulignée par les contrôleurs et une connaissance fine et individuelle de la population pénale permettent néanmoins aux personnels d'intervenir en amont de ces tensions. »</p> <p>Affectation exclusive de deux surveillants au QSL permettant de faciliter la résolution des difficultés et de désamorcer les conflits</p>
<p>Dignité/conditions matérielles</p>	<p>Absence d'agent dévolu aux aspects techniques de l'entretien des bâtiments.</p> <p>« Depuis la visite des contrôleurs, afin d'assurer un meilleur suivi des réparations à effectuer, un cahier de liaison permettant de signaler les réparations à effectuer a été mis en place. Les équipements défectueux identifiés par les contrôleurs, tels que néons, robinets, ont également été réparés. »</p> <p>Difficultés toujours présentes pour procéder aux réparations en cas de dommages ou de pannes. « Il a été pris acte de la décision indiquée postérieurement à la visite de procéder au recrutement d'un agent technicien contractuel »</p> <p>« Depuis janvier 2011, un technicien contractuel a été recruté pour assurer la maintenance de l'établissement. Il est assisté dans ses tâches par une personne détenue transférée de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy et classée au service général de la MA de Versailles. »</p>

Droits fondamentaux	Recommandations novembre 2008 ^b	Observations du ministre de la justice et des libertés Avril 2009	Recommandations octobre 2010	Observations du ministre de la justice et des libertés Novembre 2011
Droit de propriété/confidentialité/préparation à la sortie	Impossibilité de mettre sous clef des affaires personnelles. Le vol, notamment de documents, « peut compliquer ou réduire gravement les chances de réinsertion ».	« [...] une étude est actuellement menée par mes services pour rechercher des solutions permettant aux personnes détenues de mettre sous clef leurs affaires personnelles. »	Peu de temps avant la contre-visite, des placards individuels dotés de clefs ont été fournis.	
Traçabilité/accès au droit	Le caractère informel de certaines procédures peut poser des problèmes, comme l'absence de commission de classement pour le travail ou encore l'impossibilité d'identifier les participants à une commission de discipline.	« Une commission pluridisciplinaire unique [...] sera installée à la maison d'arrêt de Versailles à compter du second semestre 2009. Pour ce qui concerne la procédure disciplinaire [...], la réglementation a été rappelée au chef d'établissement de la maison d'arrêt de Versailles. »	« si des garanties essentielles relatives à la procédure disciplinaire ont été rétablies entre 2008 et 2010 (composition de la commission et registre), il apparaît bien que la gestion de la détention reposait moins sur cette procédure que sur des procédures plus occultes et par conséquent, incontrôlables »	« La comparution devant la commission de discipline de l'établissement est une procédure qui a été réactivée en 2010 [...] et dont l'usage s'est amplifié en 2011 ». « L'autorité des personnels et le respect de la règle interne régissant la vie sociale en détention sont donc dorénavant assurés par le recours à cette instance »
Droit à l'information	En l'absence de quatriers « arrivants », l'information sur les règles applicables doit cependant être remise sous forme de documents.	« Un livret d'accueil, comprenant des extraits du règlement intérieur, a été élaboré et mis en place depuis la fin décembre 2008 ».	« La procédure « arrivant » a été enrichie de distribution de documents (dont un livret « arrivante » utiles et bien pensés. »	
Conditions matérielles	Liste des produits proposés à la « cantine » relativement réduite.	un travail est actuellement conduit par le chef d'établissement pour la diversifier afin de mieux répondre aux demandes des femmes détenues. Il est notamment « envisagé d'y ajouter des produits frais... ».	« L'offre des produits de cantine a été sensiblement élargie ». Installation de réfrigérateurs et de micro-ondes (dotation gratuite) dans toutes les cellules.	

<p>Conditions matérielles (suite)</p>	<p>/. Afin de permettre leur conservation dans de bonnes conditions, une réflexion a également été engagée sur la possibilité d'équiper les cellules de petits réfrigérateurs. Ces deux réflexions devraient aboutir au cours du second semestre 2009 sous réserve d'une compatibilité du réseau électrique avec l'installation de réfrigérateurs. »</p>
<p>Préparation à la sortie/réinsertion</p>	<p>Les horaires d'ouverture du quartier de semi-liberté ne permettent pas le travail de nuit ce qui diminue les chances de réinsertion.</p> <p>« Afin de répondre encore mieux aux besoins des personnes bénéficiant d'une semi-liberté, des négociations sont actuellement conduites par le chef d'établissement, en lien avec le juge de l'application des peines, pour élargir l'amplitude horaire de ce quartier et la porter à 21 h sur 24, soit un accès de 4 h à 1 heure du matin. »</p> <p>« Le chef d'établissement de la maison d'arrêt de Versailles présentera désormais les menus à l'approbation et au visa du médecin de l'UCSA. »</p>
<p>prévention santé</p>	<p>Absence de visa des menus sur le plan diététique et médical.</p>
<p>accès aux soins/sécurité</p>	<p>L'absence de soins spécialisés en dehors de la gynécologie entraîne une multiplication des extractions nécessaires.</p> <p>« outre le médecin généraliste, l'intervention régulièrement à l'UCSA, un psychologue, un psychiatre, un dentiste, un gynécologue et à la demande, un opticien. »</p> <p>L'organisation « permet à l'établissement d'assurer l'ensemble des extractions médicales sans qu'il soit nécessaire de faire appel aux forces de l'ordre ou de reporter certains rendez-vous ».</p> <p>Pas de prise en compte proportionnée des risques présentés par les détenues lors des extractions médicales.</p> <p>« Il vient d'être rappelé à l'ensemble des personnels par le chef d'établissement les dispositions applicables s'agissant des moyens de contrainte utilisés lors des escortes pénitentiaires de personnes détenues faisant l'objet d'une consultation médicale [...]. Il a tout particulièrement été souligné que ces mesures de sécurité doivent être adaptées en fonction de la dangerosité pénitentiaire des personnes prises en charge. »</p>

Droits fondamentaux	Nouvelles Recommandations ^c accompagnant l'envoi du rapport de contre-visite octobre 2010	Observations du ministre de la justice et des libertés Novembre 2011
Liens avec l'extérieur	<p>Délais d'obtention des permis de visite inutilement longs pour les familles, notamment pour les enfants placés en foyer d'accueil.</p>	<p>« Dès réception des documents requis, les permis de visite sont immédiatement établis pour les personnes détenues condamnées.</p> <p>Par ailleurs, la mise en œuvre des parloirs avec des enfants placés en foyer d'accueil relève moins de la procédure d'établissement d'un permis de visite que de la capacité à mettre en place un accompagnement des enfants concernés par le relais parents-enfants en lien avec la structure d'accueil de l'enfant. »</p>
Accès aux activités	<p>Les horaires d'accès à la bibliothèque devraient être élargis,</p> <p>« éventuellement grâce au recours à une seconde personne détenue « auxiliaire » ».</p> <p>« Lors de la visite, les heures auparavant assurées par un moniteur de sport ne sont plus assurées. »</p>	<p>« les personnes détenues n'ont exprimé aucune demande d'élargissement des horaires d'accès à la bibliothèque [...]. Le recours à une seconde personne détenue « auxiliaire » n'apparaît donc pas nécessaire. »</p> <p>« Des étudiants en sport assurent deux demi-journées par semaine d'encadrement d'activités sportives. »</p>

b. Ont été retirées les six points saillants de cet établissement relatifs à son devenir, à son attractivité pour les personnels et leurs conditions de travail, à l'impact sur les conditions de travail des personnes détenues de l'installation d'un centre d'appel téléphonique, aux procédures « occultes » sur lesquelles reposait la gestion de la détention, aux agissements du chef d'établissement et au respect de la déontologie par les cadres de l'établissement.

<p>Intimité</p>	<p>« seules trois cellules du quartier de semi-liberté hébergeant des hommes disposent d'une vue sur des fenêtres du quartier femmes de la maison d'arrêt. Les personnes détenues hommes qui cherchent à communiquer avec des personnes détenues femmes sont immédiatement changées de cellule. »</p>
<p>Accès aux soins/ confidentialité</p>	<p>Locaux de l'UCSA insuffisants et peu fonctionnels ; « ces caractères conduisent à mettre en péril la confidentialité des soins ».</p> <p>« Une boîte à lettres destinée à recueillir les demandes de soins [...] pourrait être avantageusement installée au second [étage] ».</p> <p>« Une deuxième boîte aux lettres destinée à recueillir les demandes de soins a été installée au 2^e étage. »</p>

4. Les suites données à diverses préconisations

4.1 Les commissions départementales des soins psychiatriques (CDSP)

À l'occasion des visites des établissements habilités à recevoir des personnes hospitalisées sans leur consentement, le contrôle général vérifie la régularité des séjours de patients et s'intéresse notamment aux conditions de levée des mesures d'hospitalisation d'office ou à la demande d'un tiers. Les contrôleurs prennent systématiquement l'attache du président de la commission départementale des soins psychiatriques (CDSP), appelée avant la loi du 5 juillet 2011, commission départementale des hospitalisations psychiatriques (CDHP).

Comme l'indique le code de la santé publique dans son article L. 3222-5, « sans préjudice des dispositions de l'article L.3222-4, dans chaque département une commission départementale des soins psychiatriques est chargée d'examiner la situation des personnes admises en soins psychiatriques en application des chapitres II à IV du titre I^{er} du présent livre ou de l'article 706-135 du code de procédure pénale au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes. »

En février 2010, le Contrôleur général a suggéré au ministre de la santé d'organiser une rencontre nationale des présidents de ces commissions afin, d'une part, de leur faire connaître ses constats et recommandations généraux ; d'autre part, de recueillir leurs appréciations sur le respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes hospitalisées. Cette proposition a été évoquée à plusieurs occasions avec les responsables du ministère de la santé.

Le Contrôleur général se félicite de l'invitation faite par le directeur général de la santé à l'ensemble des commissions départementales des soins psychiatriques, de se réunir à Paris le 13 décembre 2011 et de lui avoir proposé d'y intervenir en conclusion de la journée.

4.2 L'introduction d'objets et de dessins en détention

Au *Journal officiel* du 5 mars 2011, a été publié un arrêté du garde des sceaux, signé par le directeur de l'administration pénitentiaire¹, relatif à la réception ou l'envoi des objets au sein des établissements pénitentiaires.

Cet arrêté comportait pour « les écrits, dessins et objets non métalliques réalisés par les enfants mineurs sur lesquels une personne détenue exerce l'autorité parentale », une restriction sur leur taille, ne devant pas dépasser dix centimètres. Il en était de même pour l'envoi de dessins et d'objets non métalliques par les personnes détenues, à l'attention des membres de leur famille, réalisés notamment dans le cadre des activités d'art plastique organisées en détention.

1. Arrêté du 24 février 2011.

Lors de la présentation du rapport d'activité 2010 à la presse¹, le Contrôleur général avait souligné l'absurdité de ces dispositions qui témoignaient d'un pointillisme exacerbé de l'administration pénitentiaire. Plusieurs associations, tout au long de l'année 2011, se sont saisies de cette observation et ont, de leur côté, manifesté leur étonnement auprès des pouvoirs publics.

Un [nouvel arrêté du 27 octobre 2011](#)² a opportunément retiré toute référence à la taille maximum des écrits ou des dessins réalisés par des enfants adressés à leur parent détenu. S'agissant de la taille maximum des objets non métalliques, elle est augmentée de cinq centimètres et portée à quinze centimètres... [Dans le même temps, force est de constater que la catégorie produits d'hygiène corporelle, dont l'arrêté du 24 février 2011 prévoyait que la réception était autorisée \(sauf pour les produits comportant de l'alcool dans leur composition ou conditionnés en bombe aérosol\) a disparu de l'arrêté du 27 octobre 2011.](#) En outre, une restriction supplémentaire a été apportée s'agissant de l'introduction des vêtements ; la réception ou l'envoi de ceux comportant des inscriptions « par leur nature provocante ou outrancière, de nature à porter atteinte au bon ordre ou à la sécurité de l'établissement pénitentiaire » sont désormais interdits.

Le Contrôleur général, sans ignorer les nécessaires mesures qui s'imposent pour garantir la sécurité des établissements pénitentiaires, rappelle à cette occasion l'importance qui s'attache aux liens que les personnes détenues doivent pouvoir entretenir avec l'extérieur et appelle l'administration pénitentiaire à y être plus attentive.

4.3 La taille des nouveaux établissements pénitentiaires

À plusieurs reprises et en particulier en 2011³, le Contrôleur général a mis en garde les pouvoirs publics sur les conséquences que la conception et la mise en service des nouveaux établissements pénitentiaires emportaient sur les conditions de vie des personnes détenues⁴.

L'année 2011 a été marquée par les décisions et les annonces répétées du gouvernement relatives à l'accroissement du parc pénitentiaire français. Le 5 mai 2011, le Garde des sceaux a présenté le « nouveau programme immobilier » (NPI) devant porter la capacité totale à 70 000 places en créant 7 577 places nouvelles à l'horizon 2018. Les nouveaux établissements étaient prévus pour des capacités allant de 336 places à 770 places, la rénovation de la maison d'arrêt de Paris-La Santé devant porter sa capacité à 900 places.

1. Conférence de presse du 3 mai 2010.

2. Publié au *Journal officiel* du 15 novembre 2011.

3. Rapport d'activité 2010 pages 29 à 34 et intervention aux rencontres parlementaires du 6 mai 2011.

4. Voir rapports de visite du centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan (Landes), de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas (Rhône), du centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (Meurthe et Moselle) et du centre de détention de Roanne (Loire) mis en ligne sur le site internet du Contrôleur, www.cgjpl.fr.

À l'occasion de l'inauguration de l'établissement pénitentiaire de Lille-Annœullin (688 places) le 7 juillet 2011, ce programme a été confirmé.

À la faveur de la présentation en conseil des ministres du projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines¹ le 23 novembre 2011, le Gouvernement a réévalué les objectifs initiaux, pour atteindre 80 000 places disponibles en 2017. Pour y parvenir, le ministère de la justice prévoit en particulier d'augmenter la capacité moyenne des nouveaux établissements qui passera de 532 à 650 places.

Il convient de noter les réactions suscitées par ces annonces dans le monde associatif, qui font écho à certains arguments avancés par le Contrôleur général et ses préconisations constantes consistant à revoir très sérieusement la conception des futurs établissements et de réduire leur dimension afin de limiter le nombre de personnes détenues de 150 à 200 par établissement.

4.4 La liberté d'aller et venir au sein des hôpitaux psychiatriques

Les visites conduites en 2011 dans les établissements psychiatriques ont confirmé la tendance constatée dès 2010 à la fermeture d'unités de soins jusqu'alors ouvertes sur l'extérieur et aux restrictions apportées à la liberté d'aller et de venir des patients hospitalisés sans leur consentement.

Par ailleurs, des témoignages parviennent au Contrôleur général, comme celui-ci : « Je suis psychiatre à l'hôpital de... Depuis quelques semaines, interdiction est faite aux patients de sortir seuls dans le parc de l'hôpital. Ils peuvent éventuellement sortir accompagnés de deux infirmiers, si autorisation leur en a été préalablement accordée après de longues formalités par la direction. »

Les directions des établissements concernés invoquent le plus souvent les injonctions qui leur sont adressées par les représentants de l'État pour se prémunir de toute fugue de patients potentiellement dangereux à leurs yeux.

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été, pour sa part, saisie à quatorze reprises depuis 2005 par le ministre de la santé afin d'enquêter sur des fugues, des homicides ou des agressions graves effectués et/ou subis par des malades mentaux pris en charge par le dispositif hospitalier de santé mentale. Ses conclusions ont été rendues publiques² en mai 2011 et s'orientent vers des dispositifs de sécurisation accrus des unités et des établissements.

1. Projet de loi de programmation enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2011.
2. Françoise LALANDE, Carole LÉPINE, Inspection générale des affaires sociales. Analyse d'accidents en psychiatrie et propositions pour les éviter, rapport, tome 1, mai 2011.

Dans son avis du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office¹, le Contrôleur général soulignait qu'« à rebours de la politique entamée au cours des années soixante, les portes d'un nombre croissant d'unités hospitalières psychiatriques sont aujourd'hui fermées à clef. Leurs patients ne peuvent sortir librement, même pour se promener dans un parc, se rendre dans une cafétéria, ou participer à un office religieux. Ces restrictions ne sont pas sans incidences sur la vie des malades (par exemple sur l'éventail des activités thérapeutiques offertes ou les difficultés qu'il y a à fumer) et sur les relations avec leurs proches. Mais on voudrait ici attirer l'attention sur ce seul point : la mise sous clé des unités, donc des personnes, a pour effet de mettre dans des conditions identiques des malades entrés sous le régime de l'hospitalisation d'office et des patients présents comme hospitalisés dits « libres », c'est-à-dire étant venus à l'hôpital avec leur consentement. »

1. Avis publié au *Journal officiel* du 20 mars 2011.

Chapitre 3

L'accès aux droits sociaux pour les personnes privées de liberté

L'ouverture et le renouvellement des droits sociaux participent de la reconnaissance de la citoyenneté et de l'insertion. Aussi la privation de liberté ne doit-elle pas constituer une entrave au bénéfice des droits sociaux.

La situation administrative des personnes hospitalisées pour des soins psychiatriques ne pose pas de difficulté majeure.

Lors des visites du contrôle général en établissements de santé et au regard des courriers reçus, l'ouverture et le renouvellement des droits sociaux ne sont jamais évoqués comme une difficulté administrative par les personnes admises en hospitalisation pour des soins psychiatriques, contraints ou non. Effectivement les assistants sociaux hospitaliers des services psychiatriques effectuent le travail nécessaire de médiation pour les personnes hospitalisées en proie à des difficultés concrètes. Ils apportent leur aide dans la constitution des dossiers sociaux en lien avec l'ensemble des organismes compétents en la matière.

Il en va, en revanche, autrement pour les personnes détenues. S'il faut souligner les avancées notables issues de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et l'amélioration de la définition des modalités d'accès aux droits du plan d'actions stratégique « politique de santé pour les personnes placées sous main de justice 2010-2014 » défini conjointement par les ministères de la santé et de la justice, force est de constater que certains droits sociaux n'ont pas d'effectivité pour les personnes détenues ; situation notamment due à l'évolution des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation, centrées désormais davantage sur l'aménagement des peines, qui aboutit à

une carence de travail social permettant l'accompagnement et l'assistance nécessaires à l'accomplissement des démarches administratives¹.

Pourtant, les acquis juridiques² sont incontestables. Aucune personne détenue ne devrait se trouver sans protection sociale.

La loi du 18 janvier 1994 réaffirme, dans son article 46, que « la qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population ». De même, l'article D. 366 du code de procédure pénale dispose très clairement que : « Les détenus sont affiliés, dès leur incarcération, au régime général de la sécurité sociale. À ce titre, ils bénéficient, ainsi que leurs ayants droit, des prestations en nature de l'assurance-maladie et maternité servies par le régime général dans les conditions fixées par les articles L. 381-30 à L. 381-30-6 du code de la sécurité sociale.

Les détenus bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur en application de l'article 723 et qui exercent une activité professionnelle dans les conditions de droit commun sont affiliés au régime de sécurité sociale dont ils relèvent au titre de cette activité, dès lors que la durée de celle-ci permet l'ouverture des droits. Dans le cas contraire, ils continuent à bénéficier des prestations en nature de l'assurance-maladie et maternité servies par le régime général dans les conditions fixées par les articles L. 381-30 à L. 381-30-6 du code de la sécurité sociale jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions d'ouverture du droit aux prestations du régime d'assurance-maladie dont ils relèvent au titre de leur activité. ».

Il convient donc de s'intéresser à l'effectivité des droits et à l'information des personnes détenues.

1. Le renouvellement ou l'obtention de documents d'identité : un préalable nécessaire au bénéfice des droits sociaux

Lors de leurs visites en établissements pénitentiaires, les contrôleurs ont constaté que le renouvellement des documents d'identité des personnes détenues n'était pas systé-

1. La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP indique que « l'intervention des points d'accès au droit (PAD) doit s'articuler, lorsque l'environnement local le permet, aux dispositifs spécifiques d'accès aux droits sociaux (RMI, CMU, etc.) mobilisant les partenaires compétents (CAF, CPAM, associations, etc.) et l'intervention des délégués du médiateur de la République. La convention constitutive des PAD est signée par le DSPIP et le chef d'établissement ». Il précise qu'« en aucun cas, le SPIP ne doit procéder par lui-même aux procédures d'ouverture de droits ».
2. L'article 83 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions stipule que « les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ont droit pendant l'exécution de leur peine à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion ».

matiquement organisé. Or, pour préparer un aménagement de peine ou une sortie, les personnes détenues rencontrent souvent de grandes difficultés si elles ne possèdent pas de documents d'identité valides, préalables à toutes démarches administratives, qu'il s'agisse de trouver un hébergement, bénéficier du revenu de solidarité active (RSA) ou de formations, etc.

Il serait donc nécessaire, dans le cadre de la labellisation des quartiers arrivants des établissements pénitentiaires, de prévoir que, dans chacun de ces derniers, il est établi un recensement des divers documents d'identité de la personne détenue : carte nationale d'identité (CNI), carte de séjour, passeport.

Ainsi, lors de l'inventaire d'arrivée en détention, les documents d'identité de la personne détenue devraient être enregistrés, assortis de leur date de validité, dans le logiciel de gestion GIDE afin de permettre, le moment venu, l'identification des personnes détenues devant faire établir ou renouveler leurs papiers d'identité. Un exemplaire photocopié devrait être conservé dans le dossier pénitentiaire et un second transmis systématiquement au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) en charge du suivi de la personne détenue.

Car c'est le SPIP dans la plupart des cas, sur le fondement de conventions établies avec la préfecture du département de l'établissement pénitentiaire, qui déclenche les procédures de renouvellement des documents d'identité et, le cas échéant, de tout document arrivant à expiration durant l'incarcération d'une personne détenue. Pour ce faire, il aide la personne tant à se procurer les pièces nécessaires à l'établissement du nouveau document qu'à remplir les formulaires. Il peut, en cas de besoin, prendre contact avec les familles. De même, il revient à l'établissement pénitentiaire de mettre en œuvre, selon des modalités qu'il définit, la réalisation de photographies d'identité nécessaires, comme c'est déjà le cas dans certains établissements où un personnel pénitentiaire possède un appareil photographique numérique qui lui permet de transférer sur un des logiciels de son ordinateur les photos et ainsi de les éditer, notamment pour être utilisées lors d'une demande de carte nationale d'identité.

Quant aux titres de séjours pour les personnes détenues étrangères, il serait indispensable que les préfectures, lorsque les documents de renouvellement leur parviennent, délivrent, comme la loi le prévoit¹, un récépissé de cette demande afin que la personne concernée puisse bénéficier des prestations sociales auxquelles elle peut prétendre.

1. Article R. 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

2. L'accès aux prestations de santé des personnes incarcérées

2.1 Une affiliation systématique au régime général de la sécurité sociale

Dès son incarcération, toute personne détenue est obligatoirement affiliée au régime général d'assurance-maladie et maternité de la sécurité sociale, et cela, quels que soient son âge, sa situation pénale et administrative (prévenus ou condamnés, sans activité, effectuant un travail pénitentiaire ou un stage de formation professionnelle, étranger en situation régulière ou non) et le régime dont elle relevait avant son incarcération, conformément, aux dispositions des articles L. 381 à L. 381-30-6 du code de la sécurité sociale.

Les formalités d'affiliation au régime général sont explicitées dans le *guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues* élaboré conjointement par les ministères de la santé et de la justice en septembre 2004¹. Mais force est de constater que ce cadre de référence n'est pas systématiquement appliqué par les organismes de protection sociale et les établissements pénitentiaires, trop souvent par manque de concertation.

Relèvent également du régime général les personnes placées en semi-liberté ou placement extérieur, à condition qu'elles n'exercent pas d'activité professionnelle. En effet, les personnes en aménagement de peine qui exercent une activité professionnelle ou une formation sont affiliées au régime de sécurité sociale dont elles relèvent au titre de cette activité, dès lors qu'elles remplissent les conditions d'ouverture des droits.

L'affiliation au régime général est gratuite pour les personnes détenues², l'État étant redevable du paiement des cotisations et c'est la caisse primaire d'assurance-maladie (CPAM) du département dont relève l'établissement pénitentiaire dans lequel est écrouée la personne détenue qui est compétente.

La CPAM, en application de l'article R.381-97 du code de la sécurité sociale, est prévenue par le directeur de l'établissement pénitentiaire en liaison avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'établissement (SPIP), dans les plus brefs délais. Doit être fournie une fiche de renseignements³ établie à partir des éléments d'état civil de la fiche pénale, accompagnée d'une fiche annexe précisant la situation administrative

1. Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues, ministère de la santé et de la protection sociale, ministère de la justice, septembre 2004 ; disponible sur le site www.sante.gouv.fr.
2. Le code de la sécurité sociale prévoit, cependant, qu'une participation peut être demandée au détenu ou à ses ayants droit, s'ils disposent de « ressources suffisantes ».
3. Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaires des personnes détenues, *op. cit.*

de la personne détenue, l'existence de ses éventuels ayants droit et son régime antérieur à la détention.

Munie de ces éléments, la CPAM procède alors à l'affiliation au moyen d'un numéro provisoire attribué en l'absence de pièce d'identité fournie lors de la demande. Elle en informe le directeur de l'établissement pénitentiaire et délivre à la personne détenue un document l'attestant : une carte Vitale ou, le plus souvent, deux attestations d'ouverture des droits. Pour les étrangers en situation irrégulière, une attestation spécifique est délivrée.

Cependant, lors des visites, il a souvent été constaté qu'était transmise à la CPAM, non pas la fiche de renseignements précitée, mais la fiche d'écrou sur laquelle sont précisés les motifs de l'incarcération. Or la mention des motifs de l'incarcération est une information qui doit rester confidentielle. Cette procédure d'envoi des fiches d'écrou porte donc atteinte à la confidentialité des données.

Le Contrôleur général demande que les fiches d'écrou cessent d'être utilisées pour les demandes d'affiliation au régime général de l'assurance-maladie des personnes détenues et soient remplacées systématiquement par la fiche de renseignements spécifique recommandée par le guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.

Les documents d'affiliation sont valables un an et renouvelables automatiquement. Durant l'incarcération, un exemplaire de l'attestation est conservé au greffe de l'établissement, un autre doit être transmis à l'unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA). Les personnes détenues doivent elles-mêmes en posséder un exemplaire lorsqu'elles sortent dans le cadre d'un aménagement de peine ou définitivement.

Les personnes en situation irrégulière, en revanche, ne bénéficient d'aucune couverture par le régime général de l'assurance-maladie lors de leur libération, conformément à l'article L. 381-30-1 du code de la sécurité sociale.

Lors de leurs visites, les contrôleurs ont constaté que certains établissements ne délivraient pas d'attestations. Il a été indiqué aux contrôleurs, dans certains établissements, que seules les personnes détenues du département et déjà connues de la CPAM du département, recevaient leur attestation. Pour les autres, il n'était procédé à la régularisation de leur immatriculation qu'à la faveur de soins prodigués durant la période de détention. C'est ainsi que lors de la visite d'un établissement, seules quatre-vingt-quatre attestations d'assurance-maladie sur un effectif de deux cent quatre-vingt-onze détenus hommes (soit 29 %) avaient été adressées par la CPAM à l'établissement.

Ce dysfonctionnement peut entraîner des ruptures de soins à la sortie. C'est pourquoi les efforts doivent parvenir rapidement à la délivrance de la totalité des attestations nécessaires d'être fournis dans le cadre de l'amélioration de la définition des modalités

d'accès aux droits pour les personnes détenues en aménagement de peine, objectif du plan d'actions stratégique « politique de santé pour les personnes placées sous main de justice 2010-2014 »¹.

L'affiliation de la personne détenue au régime général de l'assurance-maladie et maternité permet également aux ayants droit² de bénéficier des prestations en nature de ce régime.

Cette information devrait être intégrée dans le livret d'accueil remis aux personnes détenues arrivantes.

En effet, pour les ayants droit, la CPAM de rattachement est celle de leur lieu de résidence. Ils doivent s'y présenter, munis du certificat de présence en détention de l'assuré. Leur caisse fera la liaison avec la CPAM de rattachement de l'établissement pénitentiaire.

Dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires et dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), l'affiliation des jeunes incarcérés³ est identique à celles des majeurs. Or, les mineurs sont ayants droit de leurs parents.

Cette affiliation des mineurs identique à celle des majeurs pose un problème potentiel de stigmatisation pour les mineurs au moment de la première embauche. En effet, normalement, un mineur, lors de sa première activité salariée, est immatriculé par son employeur au régime général. Or, si un mineur est déjà immatriculé en son nom propre par l'établissement pénitentiaire, son premier employeur, qui aura connaissance de cette

1. Plan d'actions stratégique « politique de santé pour les personnes placées sous main de justice 2010-2014 ».
2. L'article L. 313-3 du code de la sécurité sociale définit ainsi les ayants droit :
 - 1°) le conjoint de l'assuré.
Toutefois, le conjoint de l'assuré obligatoire ne peut prétendre aux prestations prévues aux articles L. 321-1 et L. 322-6 lorsqu'il bénéficie d'un régime obligatoire de sécurité sociale
 - 2°) jusqu'à un âge limite, les enfants non salariés, à la charge de l'assuré ou de son conjoint ;
 - 3°) jusqu'à des âges limites et dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'État :
 - a) les enfants placés en apprentissage dans les conditions déterminées par le code du travail ;
 - b) les enfants qui poursuivent leurs études ;
 - c) les enfants qui, par suite d'infirmités ou de maladies chroniques, sont dans l'impossibilité permanente de se livrer à un travail salarié ;
 - 4°) l'ascendant, le descendant, le collatéral jusqu'au 3^e degré ou l'allié au même degré de l'assuré social, qui vit sous le toit de celui-ci et qui se consacre exclusivement aux travaux du ménage et à l'éducation d'enfants à la charge de l'assuré ; le nombre et la limite d'âge des enfants sont fixés par décret en Conseil d'État.
3. La circulaire interministérielle DGS/DHOS/DAP/DPPJ/MC1 n°2008-158 du 13 mai 2008 relative à la prise en charge sanitaire des mineurs incarcérés définit les modalités de l'accès aux soins des mineurs et rappelle que le mineur est affilié au régime général de sécurité sociale par la CPAM dont relève l'établissement où il est écroué. À sa libération, il bénéficie d'un maintien de droits pendant un an, en application de l'article 9 du décret n° 2007-199 du 14 février 2007.

immatriculation, risque de comprendre les motifs de cette affiliation, c'est-à-dire l'incarcération du mineur.

En outre, lorsque le mineur est affilié en son nom propre, il perd le bénéfice de la couverture complémentaire que lui procurent ses parents.

Le Contrôleur général demande qu'une réflexion soit menée afin que les mineurs détenus conservent leur statut d'ayants droit de leurs parents et ne soient pas immatriculés au régime général de l'assurance-maladie sous leur propre nom.

2.1.1 La couverture partielle de l'assurance-maladie

Les dépenses de soins des personnes détenues sont prises en charge à 100 % durant leur incarcération ; elles sont exonérées du ticket modérateur et du forfait hospitalier, dont le paiement revient à l'établissement pénitentiaire.

Les personnes détenues qui travaillent ne bénéficient pas des prestations en espèces de l'assurance-maladie, ce qui signifie qu'elles ne percevront pas, lors d'un arrêt maladie ou de maternité d'indemnités compensatoires.

Cependant, elles continuent de bénéficier, à compter de la date de leur incarcération et dans les mêmes conditions qu'à l'extérieur, des prestations en nature de l'assurance-maladie (qui représentent les remboursements d'actes médicaux, chirurgicaux ou maternité).

Enfin, le financement des prothèses dentaires, auditives, de verres et de lunettes, les dépassements tarifaires en cas de soins effectués dans le cadre d'une mesure d'aménagement de peine ou les actes et médicaments non remboursés par l'assurance-maladie restent à la charge de la personne détenue qui paie par prélèvement sur son compte nominatif¹, le chef d'établissement s'assurant de son approvisionnement. Ce financement pourra éventuellement être pris en charge par un régime complémentaire souscrit avant l'incarcération, tel que la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

Prenons le cas des prothèses, mal remboursées par l'assurance-maladie. En cas d'accord de la CPAM, le devis réalisé fait apparaître le coût restant à la charge de la personne détenue (déduction faite de la part de l'assurance-maladie et du ticket modérateur). Dans l'éventualité d'un refus, la totalité de la dépense est à la charge de la personne détenue. Pour les prothèses onéreuses, comme les prothèses auditives par exemple, la personne détenue peut demander l'autorisation de se faire envoyer par sa famille un mandat dépassant le plafond autorisé ou utiliser une partie de son pécule de libération.

1. Le compte nominatif est un compte ouvert au nom de la personne détenue par l'établissement pénitentiaire. Il n'est pas exclusif d'un compte bancaire que la personne détenue peut détenir à l'extérieur de l'établissement.

En l'état du droit actuel, si les ressources financières de la personne détenue sont insuffisantes, l'administration pénitentiaire peut prendre en charge des dépassements d'honoraires¹, mais les conditions de cette prise ne sont pas précisément définies, ce qui laisse toute latitude aux établissements pénitentiaires.

Le Contrôleur général recommande qu'une circulaire conjointe des ministères de la justice et de la santé précise les critères de prise en charge de ces dépassements d'honoraires afin que leurs taux soient harmonisés entre les établissements.

2.1.2 Les prestations en cas de maternité

Lorsqu'il est avisé de l'état de grossesse d'une femme détenue, le SPIP peut proposer à l'autorité judiciaire des mesures alternatives à l'incarcération, sur le fondement de l'article 729-3 du code de procédure pénale² qui prévoit la possibilité d'une libération conditionnelle à tout détenu qui exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans, à la condition que la peine restant à honorer ne soit pas supérieure à quatre ans et ne soit pas liée à un délit commis sur un mineur.

Les femmes enceintes incarcérées doivent bénéficier d'un régime de détention adapté et d'une surveillance médicale de leur grossesse comme des suites de leur accouchement³. Elles bénéficient des prestations de l'assurance-maladie et maternité dès leur arrivée en détention. Cependant, elles ne pourront percevoir d'indemnités journalières sauf si elles avaient constitué des droits au titre d'une activité rémunérée antérieure à leur incarcération.

Elles bénéficient aussi des prestations familiales de droit commun comme l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et la prime à la naissance. Si elles ont deux enfants ou plus, elles pourront également recevoir les allocations familiales (art. L.512-1 du code de la sécurité sociale et circulaire de la direction de la sécurité sociale DSS n° 99-723 du 30 décembre 1999).

2.1.3 Les droits sociaux à la libération de la personne incarcérée

À sa libération, la personne détenue en situation régulière peut relever du régime d'assurance-maladie au titre de travailleur ou du régime d'assurance-maladie au titre d'ayant droit d'un assuré. Comme il a été indiqué, les droits aux prestations en nature dont la personne relevait avant sa détention peuvent être maintenus, ce qui est le cas pour les personnes mineures ayant droits dans le régime de leurs parents et, en l'absence d'affiliation avant l'incarcération, les droits sont maintenus dans le régime général pour une période d'une année.

1. art. D. 367 du code de procédure pénale, rappelé au paragraphe IV-2332 du guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.
2. Rapport d'activité 2010, Dalloz, page 193.
3. Articles D. 400 et D. 400-1 du code de procédure pénale.

Dès lors, la CPAM du lieu de résidence de la personne une fois libérée actualise sa carte Vitale.

L'article L. 381-30-1 du code de la sécurité sociale prévoit que les étrangers en situation irrégulière ne peuvent bénéficier d'aucun mécanisme de maintien de droits au régime général à leur libération. Ces personnes détenues pourront faire une demande d'admission à l'aide médicale d'État (AME) qui devra être déposée dans un délai de deux mois avant la sortie afin d'éviter la rupture de l'accès aux soins.

Malgré les dispositions de l'art 13 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui précise que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation préparent les détenus à leur sortie de détention, les contrôleurs ont constaté, dans les établissements pénitentiaires visités, qu'aucune aide n'était fournie aux détenus étrangers pour constituer un dossier de demande d'AME.

La demande d'aide médicale d'État pour les personnes en situation irrégulière libérée doit être mise en œuvre conformément aux dispositions du paragraphe IV-1.2.3.2 du guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.

2.1.4 Les droits sociaux lors des permissions de sortir et pour les personnes semi-libres

Lors d'une permission de sortir ou d'une semi-liberté, le greffe de l'établissement pénitentiaire remet sa carte Vitale ou son attestation au sortant. Dès lors, la dispense d'avance de frais sur la part obligatoire sera accordée à la personne détenue lors de soins ou d'hospitalisation.

Restera à la charge de la personne détenue l'avance du paiement du ticket modérateur et du forfait hospitalier que l'établissement pénitentiaire lui remboursera sur présentation de factures.

2.2 La prise en charge des pathologies graves

2.2.1 Rappel des droits lors d'affections de longue durée (ALD)

Les patients atteints d'une ALD peuvent bénéficier d'une prise en charge à 100 % pour les soins, les traitements et les frais de transports sanitaires liés à leur maladie (art. L.322-3 et D.322-1 du code de la sécurité sociale). Cette prise en charge étant toujours établie sur la base des tarifs de la sécurité sociale

Le code de sécurité sociale dresse la liste exhaustive des ALD. Il en existe trente.

Les ALD nécessitent un traitement prolongé et particulièrement coûteux, comme par exemple les accidents vasculaires invalidants, les insuffisances cardiaques graves, l'infection par le VIH (virus de l'immunodéficience humaine), les insuffisances respiratoires chroniques graves.

Les ALD dites « hors liste » regroupent les maladies graves de forme évolutive ou invalidante qui comportent un traitement prolongé d'une durée prévisible supérieure à six mois et particulièrement coûteux, par exemple une malformation congénitale des membres ou une embolie pulmonaire à répétition.

Enfin, sont considérées comme une ALD les polyopathologies, le patient étant atteint de plusieurs affections caractérisées entraînant un état pathologique invalidant et nécessitant des soins continus d'une durée prévisible supérieure à six mois ; par exemple, une personne âgée atteinte de cécité et qui ne peut pas marcher à la suite de séquelles d'une fracture de la hanche.

La prise en charge à 100 % concerne uniquement les soins et traitements liés à l'affection ayant ouvert les droits à l'ALD. Elle ne concerne donc ni les dépassements d'honoraires, qui ne sont jamais pris en charge par l'assurance-maladie, ni la participation forfaitaire d'un euro, ni le forfait hospitalier.

2.2.2 Le régime de l'affection de longue durée applicable en détention

Les formalités et la procédure d'ALD concernant les personnes détenues ne diffèrent pas de celles applicables aux personnes libres.

Les personnes détenues étant affiliées au régime général de l'assurance-maladie et maternité peuvent elles aussi, si elles sont atteintes d'une pathologie ouvrant les droits à l'ALD, bénéficier d'une prise en charge à 100 % des soins et frais d'hospitalisation, hors forfait journalier, par l'assurance-maladie.

Dans ce cas, la sécurité sociale prend en charge l'intégralité des dépenses de soins et l'administration pénitentiaire se considère comme exonérée de la prise en charge du ticket modérateur. Il semble cependant que certaines difficultés existent, l'assurance-maladie ne souhaitant pas prendre en charge les ALD durant l'incarcération, les frais de ticket modérateur étant assurés par l'administration pénitentiaire.

Selon une étude menée par la par la caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) auprès des personnes entrées en détention en 2003¹ : 2,4 % des entrants étaient titulaires d'une allocation pour adulte handicapé (AAH), 3,8 % bénéficiaient d'une exonération du ticket modérateur au titre d'une affection de longue durée (ALD) et 6,2 % présentaient un handicap et une ALD.

Lorsqu'une personne détenue présente, durant son incarcération, une pathologie ouvrant droit à la reconnaissance d'une ALD, le protocole de soins doit être établi par le médecin traitant.

1. Fréquence des affections de longue durée (ALD30) au régime général : Premiers résultats de l'étude « fréquence et coût des ALD » – CNAMTS – 05 avril 2006.

Selon l'usage depuis plusieurs années, en prison, c'est le médecin de l'UCSA qui est considéré comme le médecin traitant des personnes détenues. Mais plusieurs difficultés peuvent se rencontrer :

- le médecin de l'UCSA ne sait pas qu'il est considéré par la CPAM comme le médecin traitant ;
- la CPAM n'est pas informée de cette règle et rejette les demandes d'ALD au motif qu'elles ne sont pas effectuées par le médecin traitant désigné par le patient ;
- la CPAM n'instruit les dossiers que dans le cadre de la préparation à la sortie et non durant le temps de l'incarcération.

Pour pallier les problèmes de bénéfice de l'ALD pour les personnes détenues, le Contrôleur général préconise la publication d'une circulaire conjointe de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction de la sécurité sociale précisant les règles de mise en œuvre du régime d'ALD, notamment la prise en compte systématique par les CPAM du bénéfice de l'ALD avant l'incarcération pour le renouvellement des droits à la libération de la personne détenue. Cette circulaire devrait également rappeler que les médecins des UCSA sont les médecins traitants des personnes détenues afin que les CPAM en soient informées.

2.3 La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) : une protection dont les personnes détenues peuvent bénéficier

2.3.1 Rappel des règles applicables au bénéfice la CMU-C

La CMU-C permet aux personnes de revenus modestes de bénéficier gratuitement et sans contrepartie contributive d'une couverture maladie complémentaire à celle du régime obligatoire de l'assurance-maladie, c'est-à-dire d'une prise en charge à 100 % de leurs dépenses de santé et, notamment, du ticket modérateur, du forfait hospitalier, des dépassements des tarifs remboursables par l'assurance-maladie, des prothèses dentaires et de l'orthodontie, des lunettes (verres et monture), des prothèses auditives et d'autres produits et appareils médicaux (pansements, cannes, fauteuils roulants, etc.).

Sur présentation de la carte Vitale et de l'attestation de droits à la CMU-C, cette prestation permet également à la personne de ne pas effectuer d'avance de frais, les professionnels de santé se faisant régler directement par la CPAM.

Les médecins, notamment ceux à honoraires libres (en secteur 2) qui bénéficient du droit au dépassement permanent, sont tenus d'appliquer à l'endroit de toutes personnes bénéficiant de la CMU-C les tarifs conventionnels en vigueur (pratiqués en secteur 1), sauf en cas d'exigence particulière du patient (rendez-vous en dehors des heures habituelles ou visite à domicile non justifiée). Dans ce cas, le dépassement est à régler par le patient lors de la consultation et reste à sa charge.

Aucun médecin n'est légalement autorisé à refuser de soigner une personne au prétexte qu'elle est bénéficiaire de la CMU-C.

Cependant certains praticiens les refusent, notamment en raison des délais de remboursement de l'assurance-maladie.

La demande de CMU-C est effectuée pour l'ensemble du foyer. Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) doivent, eux, déposer un dossier d'affiliation auprès de la CPAM de leur lieu de résidence pour bénéficier automatiquement de la CMU-C.

Si elles en remplissent les conditions d'octroi, les personnes détenues peuvent donc, comme le reste de la population, faire valoir un droit à la CMU-C durant leur détention et après leur libération.

Si la personne détenue était bénéficiaire de la CMU-C avant son incarcération, son droit est maintenu. Il appartient aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, lors de l'entretien d'accueil au moment de l'incarcération, de demander à chaque personne si elle bénéficie déjà de la CMU-C. Si tel est le cas, l'établissement pénitentiaire en informe la CPAM lors de la procédure d'affiliation en précisant la caisse jusqu'à présent compétente, l'organisme gestionnaire et la période de validité du droit. La caisse doit établir une nouvelle attestation pour la personne détenue, ainsi que pour chacun des ayants droit.

Afin d'éviter toute période de carence durant laquelle la personne n'est plus couverte, les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont tenus d'informer la personne détenue qu'elle doit renouveler sa demande de couverture deux mois avant l'expiration de son droit.

Si la personne détenue n'était pas bénéficiaire de la CMU-C avant son incarcération, les services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent, en liaison avec la CPAM de l'établissement, l'informer de ses droits et, le cas échéant, des modalités de constitution d'un dossier de demande.

Comme pour les régimes complémentaires classiques, le fait qu'une personne détenue bénéficie de la CMU-C ne peut avoir pour conséquence d'exonérer l'administration pénitentiaire de la prise en charge du ticket modérateur et du forfait hospitalier journalier.

Durant le temps de la détention, l'adhésion à un régime complémentaire a donc pour effet principal la prise en charge complémentaire de la part restant à la charge des détenus et surtout de ses ayants droit.

Les différents courriers reçus par le Contrôleur général font état du retard ou de l'absence de demande de CMU-C des personnes détenues par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que du manque de communication au cours des différentes étapes de la procédure ; la personne détenue n'étant pas informée de

l'ouverture de ses droits à la CMU-C ne peut procéder, par exemple, aux soins dont elle aurait besoin.

2.3.2 Les conditions d'obtention de la CMU-C

Pour bénéficier de la CMU-C, la personne doit résider en France de façon stable et régulière¹ et disposer de ressources mensuelles inférieures à un plafond, variable selon la composition du foyer et le lieu de résidence, métropole ou département d'outre-mer (art. 861-1 et 861-3 du code de la sécurité sociale).

Le calcul du plafond est effectué par la CPAM. Il prend en compte l'ensemble des ressources du foyer durant les douze mois qui précèdent la demande. À cet effet, le plus simple est de remplir une déclaration de revenus pour l'année $n - 1$.

Les personnes dont les ressources sont supérieures au plafond et qui ne peuvent donc pas relever de la CMU-C, peuvent bénéficier du dispositif d'aide à l'acquisition d'une couverture maladie complémentaire. Cette demande s'effectue au moyen d'un formulaire spécifique, intitulé « protection complémentaire santé » qui doit être adressé, accompagné des justificatifs nécessaires, à la CPAM du lieu de résidence. Les personnes détenues peuvent elles aussi bénéficier de ce dispositif ; la CPAM compétente étant celle de l'établissement pénitentiaire.

Une fois le dossier de CMU-C déposé, le demandeur reçoit la notification de la décision de la CPAM dans un délai de deux mois. En l'absence de réponse dans ce délai, la demande est considérée comme acceptée. La personne reçoit également une invitation à mettre à jour sa carte Vitale et une attestation de droits à la CMU-C qui lui permettront de faire valoir ses droits auprès des professionnels de santé et d'être dispensée de l'avance des frais. Dans le cas où le bénéficiaire a choisi un organisme complémentaire, c'est sa CPAM qui informe cet organisme par courrier.

D'après les informations qu'ont pu recueillir les contrôleurs lors des visites d'établissements pénitentiaires, peu d'entre eux effectuent systématiquement la démarche de constitution ou de renouvellement de CMU-C à l'entrée en détention. Les démarches sont plus fréquentes dans le cas de préparation à la sortie mais sont loin d'être majoritaires.

D'une manière générale, il ressort des courriers reçus par le Contrôleur général que c'est la lenteur des délais d'instruction des CPAM qui cause le plus de préjudice aux personnes détenues. On peut ainsi citer l'exemple d'une personne détenue qui a attendu de juin à octobre 2009 pour obtenir le droit à la CMU-C. Elle n'a pas été informée de l'avancée de son dossier et l'attestation de CMU-C ne lui a été transmise qu'en mars 2010, alors qu'elle attendait ce document pour obtenir une prothèse dentaire.

1. Conditions identiques à celles de la CMU.

Les droits sont ouverts pour un an et débutent en général le premier jour du mois qui suit la décision d'attribution. Les dates d'ouverture sont spécifiées sur l'attestation. À la fin de la période annuelle, la demande de renouvellement doit être effectuée par la personne qui doit se présenter à la CPAM de son lieu de résidence. Or, les personnes détenues ne peuvent sortir à leur guise, aussi doivent-elles se faire aider dans ces démarches par un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.

Ces difficultés pour obtenir une protection CMU-C sont particulièrement dommageables pour l'accès aux soins dentaires.

D'après une étude réalisée en 2008 à la demande de la direction générale de la santé¹, un quart des UCSA n'effectuait aucun acte de prothèse, 40 % avaient une activité prothétique limitée aux prothèses amovibles et 35 % réalisaient des prothèses fixes ou amovibles.

Les difficultés pour les UCSA de réaliser des actes prothétiques apparaissent principalement liées à la durée de séjour des personnes détenues et au temps de chirurgien-dentiste disponible (lorsque la disponibilité des chirurgiens-dentistes est insuffisante, priorité est donnée aux urgences et aux soins conservateurs) mais aussi à la possibilité de financer ces prothèses. Une difficulté similaire est rencontrée pour fournir des lunettes aux détenus.

Toutefois, il faut noter une initiative prise dans le département de la Haute-Garonne où une convention entre l'administration pénitentiaire et la CPAM a été signée pour centraliser les dossiers des personnes détenues et disposer d'une cellule de travail unique qui regroupe toutes les demandes d'affiliation. Formés à la problématique des soins en détention, ces agents de la sécurité sociale peuvent ainsi faciliter les démarches et accélérer l'ouverture des droits.

Dans l'objectif d'améliorer la continuité des soins avant, pendant et après l'incarcération, le Contrôleur général demande la généralisation de cette démarche conventionnelle de coopération entre établissements pénitentiaires et caisses d'assurance-maladie et souhaite que soit rédigée conjointement par les ministères de la santé et de la justice une convention type relative à la protection sociale des personnes détenues afin d'améliorer la continuité des soins avant, pendant et après l'incarcération.

2.4 Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) : un lieu de soins pour les personnes libérées

En application de l'article L. 6112-6 du code de la santé publique, les établissements publics de santé et les établissements de santé privés participant au service public hospitalier organisent, dans le cadre des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) qui compren-

1. Étude réalisée à la demande de la direction générale de la santé par le consultant Daniel Oberlé du cabinet « Pratiques en santé », intitulée Les soins et la prévention bucco-dentaires dans les établissements pénitentiaires », DGS, 2008.

nent notamment des permanences d'orthogénie et des consultations généralistes ou spécialisées adaptées aux personnes en situation de précarité.

Ce dispositif du PASS a pour objectif d'éviter les ruptures dans le parcours de soins et de faciliter l'accès des plus démunis au système de santé en les accompagnant dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits.

Pour organiser des PASS, les établissements de santé doivent conclure avec l'État des conventions prévoyant, en cas de nécessité, la prise en charge des consultations externes, des actes diagnostiques et thérapeutiques ainsi que des traitements qui sont délivrés gratuitement à ces personnes.

Le contrôleur général préconise que les établissements pénitentiaires, dans le cadre de la préparation à la sortie devraient informer les personnes détenues de l'existence des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) qui permettent de faire un bilan global des droits médico-sociaux.

3. La reconnaissance du handicap et de l'invalidité pour les personnes incarcérées

Le vieillissement de la population pénale observée depuis quelques années et l'allongement des peines privatives de liberté imposent la mise en œuvre de procédures particulières dans le cadre de l'accueil en détention des personnes dépendantes, âgées ou handicapées.

L'âge moyen de la population écrouée est passé de 30,1 ans en 1980 à 34,4 ans en 2011¹. S'agissant des personnes écrouées de soixante ans et plus, elles étaient 359 en 1980 ; 449 en 1990 ; 1 564 en 2000 et 2 356 en 2010². Le total des personnes écrouées de cinquante ans et plus étaient de 1 648 en 1980 ; 2 279 en 1990 ; 5 455 en 2000 et 7 677 en 2010 (+561 %)³.

La prise en charge des personnes détenues dépendantes et/ou handicapées relève d'un traitement individualisé s'ajustant à leurs besoins.

À ce titre, elles peuvent bénéficier de l'allocation pour adulte handicapé (AAH), de la pension d'invalidité ou de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ces trois prestations relèvent d'un régime particulier pour les personnes détenues.

1. Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2011 – Sous-direction des personnes placées sous main de justice – Bureau des études et de la prospective DAP/PMJ/PMJ.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

Les nouveaux établissements pénitentiaires issus du « programme 13200 » intègrent désormais l'implantation de cellules adaptées aux personnes à mobilité réduite à hauteur d'au moins une cellule par établissement et selon la norme d'une cellule aménagée par tranche de 150 places théoriques en détention.

Selon les constats opérés par les contrôleurs¹, le vieillissement des personnes détenues entraîne une détérioration des conditions de la vie en détention, ce qu'a confirmé l'étude menée en 2010 par la mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) en Rhône-Alpes auprès de détenus seniors dans les régions Rhône-Alpes/Auvergne qui souligne des « difficultés de santé handicapantes au quotidien »².

Ainsi, selon les résultats de l'étude, 52 % des détenus interrogés ont indiqué qu'ils rencontreraient des difficultés à accomplir seuls certains actes de la vie quotidienne (monter les escaliers, faire sa toilette, s'habiller, manger ou nettoyer sa cellule) et près d'un détenu sur quatre a exprimé la nécessité d'un aménagement de sa cellule ; un tiers des détenus faisant état d'un manque d'équipement ou du besoin de l'aide d'une personne extérieure.

3.1 L'allocation pour adultes handicapés (AAH)

L'allocation pour adultes handicapés (AAH) est une prestation versée par la caisse d'allocations familiales (CAF) aux personnes atteintes de handicap, accordée suivant un taux défini par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH³). Elle atteint, pour une personne seule, 743 euros mensuels.

Une disposition particulière pour les personnes détenues est prévue à l'article R. 821-8 du code de la sécurité sociale, modifié par le décret du 29 juin 2005 relatif à l'allocation aux adultes handicapés, lequel dispose que :

« I. – À partir du premier jour du mois suivant une période de soixante jours révolus passés dans un établissement de santé, dans une maison d'accueil spécialisée, ou dans un établissement pénitentiaire, le montant de l'allocation aux adultes handicapés est réduit de manière que son bénéficiaire conserve 30 % du montant mensuel de son allocation. L'intéressé ne peut recevoir une allocation plus élevée que celle qu'il percevrait s'il n'était pas hospitalisé, placé dans une maison d'accueil spécialisée ou incarcéré.

Toutefois aucune réduction n'est effectuée :

a) Lorsque l'allocataire est astreint au paiement du forfait journalier prévu à l'article L. 174-4 ;

1. Visite du centre pénitentiaire de Caen (Calvados) et enquête sur place au centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne (Vienne).
2. Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) en Rhône-Alpes, 2010.
3. Ex-Cotorep (Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel).

b) Lorsqu'il a au moins un enfant ou un ascendant à sa charge au sens de l'article L. 313-3 ;

c) Lorsque le conjoint ou le concubin de l'allocataire ou la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité ne travaille pas pour un motif reconnu valable par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

La réduction de l'allocation n'est opérée que pendant la période où la personne handicapée est effectivement accueillie dans l'établissement, à l'exclusion des périodes de congé ou de suspension de prise en charge.

II. – Sous réserve que les conditions d'ouverture du droit à ces prestations continuent d'être remplies, le versement du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome est maintenu jusqu'au premier jour du mois suivant une période de soixante jours révolus d'hospitalisation, d'hébergement dans un établissement social ou médico-social mentionné au b du 5° et au 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ou d'incarcération dans un établissement pénitentiaire. À compter de cette date, le service des prestations est suspendu, à l'exclusion des périodes de congé ou de suspension de la prise en charge par un régime d'assurance-maladie.

III. – Le service de l'allocation, du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome est repris, sans nouvelle demande, à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel la personne n'est plus hospitalisée, hébergée dans un établissement social ou médico-social ou incarcérée dans un établissement pénitentiaire. »

3.1.1 Les modalités d'attribution de l'AAH

3.1.1.1 Le montant

À leur incarcération, les personnes détenues auxquelles le droit était ouvert, continuent de percevoir l'AAH durant quarante-cinq jours. Au-delà de ce délai, elles perçoivent l'intégralité de l'AAH dans deux cas :

- si elles sont mariées sans enfant et que leur conjoint est dans l'impossibilité d'exercer une activité salariale ;
- si elles ont au moins un enfant ou un ascendant à leur charge.

Dans les autres cas, l'AAH est réduite à 30 % de son montant mensuel, soit 520,10 euros.

Le bénéficiaire du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome est suspendu pendant la période d'incarcération dès lors que prend effet la mesure de réduction de l'AAH.

Il est à noter que l'AAH est à nouveau versée au taux normal à compter du premier jour du mois suivant la sortie de l'établissement pénitentiaire.

Le Contrôleur général préconise le fait de tenir compte des charges fixes de la personne détenue (loyer, impôts, etc.) avant d'opérer la réduction du montant de l'AAH. Il pourrait ainsi être prévu, selon des modalités particulières et une étude des frais fixes :

- que, pendant la détention, le versement à taux plein de l'AAH soit porté de quarante-cinq jours à un an pendant la détention ;
- qu'à la sortie de la détention, l'AAH soit reversée immédiatement à taux plein.

3.1.1.2 *La procédure d'octroi*

Le rôle des différents acteurs dans le cadre de la procédure d'obtention du bénéfice de l'AAH n'est pas clairement établi entre :

- ce qui relève de l'initiative du bénéficiaire ;
- ce qui ressortit à la compétence des travailleurs sociaux ;
- ce qui incombe au médecin de l'UCSA, médecin traitant.

Il est apparu, à la lecture des courriers reçus par le Contrôleur général, que les médecins des UCSA n'étaient pas toujours informés de l'existence du document qu'ils doivent remplir pour constituer le dossier à adresser à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH)¹. Il arrive que le bénéficiaire potentiel ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) le leur fournisse lorsque des échanges institutionnels existent entre les services concernés. Dans le cas contraire, la personne détenue ne sait pas à qui s'adresser pour initier sa demande ou opérer le renouvellement de ses droits à l'AAH et il peut s'écouler un délai important avant que le dossier de reconnaissance du handicap ne soit constitué, adressé à la MDPH, traité et qu'enfin le bénéficiaire puisse recevoir une allocation après décision de la CDAPH.

C'est ainsi qu'une personne détenue dans l'attente de la constitution de son dossier de reconnaissance du handicap a écrit au Contrôleur général. Cette personne attend depuis le mois de mars 2011. Le Contrôleur général a saisi à trois reprises le SPIP les 5 avril, 14 septembre et 19 octobre, sans réponse. Il a saisi, le 24 novembre, le directeur interrégional des services pénitentiaires et demeure, au 5 décembre, en attente d'une réponse.

Afin de faciliter les procédures d'ouverture et de renouvellement des droits à l'allocation adulte handicapé, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté préconise la rédaction par les ministères des solidarités et de la justice d'une circulaire interministérielle permettant de définir une méthodologie de mise en œuvre de ces droits.

1. Il est à noter que sont pourtant disponibles, sur le site internet de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) les formulaires de demande auprès de la MDPH (notice de demande et notice d'aide) ainsi que le mode d'emploi du certificat MDPH à l'intention du médecin et le formulaire du certificat médical destiné à être joint à toute demande

De même, une personne détenue, en attente du renouvellement de sa carte de résident français, a saisi le contrôleur général afin de pouvoir bénéficier du versement de son AAH. Or, il lui avait été indiqué par le SPIP que le paiement de l'allocation ne pourrait intervenir que lorsque sa situation administrative serait régularisée par la préfecture (cf. §1 sur les documents d'identité). Or, l'article L.821-1 du code de la sécurité sociale dispose, dans son deuxième alinéa, que « les personnes de nationalité étrangère, hors les ressortissants des États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent bénéficier de l'allocation adultes handicapés que si elles sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour ou si elles sont titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour. Un décret fixe la liste des titres ou documents attestant la régularité de leur situation ». Le Contrôleur général, sur le fondement de cet article, a donc interrogé le SPIP de l'établissement concerné pour savoir si la personne détenue pourrait bénéficier des versements de son AAH.

Les pratiques des préfectures suspendant le renouvellement des cartes de séjour durant les périodes d'incarcération privent les personnes détenues en situation de handicap du montant de l'AAH qu'elles ne peuvent percevoir.

Afin que les personnes détenues en attente d'un titre de séjour puissent percevoir leur AAH, le Contrôleur général souhaite que les préfectures, si elles n'ont pas renouvelé le titre de séjour, délivrent un récépissé attestant la demande dudit renouvellement.

3.1.2 La mise en place de conventions tripartites entre les caisses d'allocations familiales, les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les maisons départementales des personnes handicapées

Lors des visites des établissements pénitentiaires, les contrôleurs ont pu constater l'existence de conventions partenariales signées entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les caisses d'allocations familiales (CAF).

Ainsi, à la maison d'arrêt de Mulhouse¹, une convention a-t-elle été signée le 31 mai 2005 entre la caisse d'allocations familiales et le SPIP du Haut-Rhin dans l'objectif de « permettre à la personne, malgré son incarcération, d'accéder à l'ensemble de ses droits, mais aussi de l'informer de ses devoirs ».

Mais tous les établissements pénitentiaires ne disposent pas de convention de partenariats de ce type alors même que les contrôleurs constatent, lors de leurs visites et au regard des courriers reçus, que les problèmes d'allocations logement ou d'allocations familiales sont fréquents. Toutefois, des contacts avec la MDPH permettent de faciliter les démarches pour la reconnaissance du handicap.

1. Rapport de visite de la maison d'arrêt de Mulhouse (Haut-Rhin), du 20 au 24 juillet 2009.

Pour faciliter les démarches de reconnaissance du handicap et d'attribution de l'AAH mais aussi pour encadrer ses modalités de versement durant les périodes d'incarcération, le Contrôleur général préconise la signature d'une convention tripartite entre la caisse d'allocations familiales (CAF), la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de chaque établissement pénitentiaire.

3.1.3 Les permanences de la caisse d'allocations familiales en détention

La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP rappelle que « *les organismes sociaux (CAF, CPAM), l'ANPE et les missions locales interviennent, dans un cadre formalisé, par le biais d'actions en détention concernant l'accès aux droits et la préparation à la sortie* ».

En réalité, les pratiques sont hétérogènes d'un établissement à un autre. Toutefois, les contrôleurs ont pu noter que dans certains établissements, la CAF intervenait régulièrement. Ainsi, au centre de détention de Melun¹ la CAF intervient trimestriellement afin d'étudier l'ensemble des demandes des personnes détenues. Dans d'autres établissements visités, les interventions de la CAF s'effectuent sous forme de permanences tenues au point d'accès au droit.

Dans certains nouveaux établissements issus du « programme 13200 », les contrôleurs ont pu relever une initiative intéressante. Dès l'ouverture de l'établissement, un dispositif animé par la CAF a été mis en place autour de deux axes d'intervention : la régularisation des droits et des prestations à l'entrée et l'anticipation des droits à la sortie, d'une part ; l'information des personnes détenues sur leurs droits en matière d'allocations et de prestations sociales pendant l'incarcération d'autre part. La CAF sert de relais entre le SPIP et la MDPH lorsqu'il faut procéder à des renouvellements ou des initialisations de reconnaissance de handicap.

Même si on peut regretter que la MDPH ne soit pas intégrée directement au dispositif étant donné que c'est elle qui a la charge des dossiers de handicap, il faut saluer cette initiative de concertation au service des personnes détenues.

Afin que le suivi des personnes détenues handicapées soit au mieux assuré, le Contrôleur général demande que les caisses d'allocations familiales interviennent directement dans tous les établissements pénitentiaires, en fonction des demandes et selon des modalités décidées en concertation avec les établissements concernés.

1. Rapport de visite du centre de détention de Melun (Seine-et-Marne), du 9 au 11 février et le 20 février 2011.

3.2 La pension d'invalidité

La pension d'invalidité constitue un revenu de remplacement en compensation de la perte de salaire résultant d'une incapacité totale ou partielle de travailler. L'invalidité résulte d'une perte d'au moins deux tiers de la capacité de travail ou de gain de la personne invalide.

Ce sont les caisses régionales d'assurance-maladie (CRAM) qui assurent la gestion des pensions d'invalidité.

La pension d'invalidité est accordée par la CRAM à titre temporaire : elle peut être révisée, supprimée ou suspendue en fonction de différents éléments (reprise d'une activité professionnelle, évolution de l'état de santé, etc.). À compter de l'âge légal de départ à la retraite, la pension d'invalidité est remplacée par la pension de retraite.

Lorsque la personne bénéficiaire est incarcérée, la pension d'invalidité peut être versée sur le compte personnel de la personne détenue à l'extérieur ou sur son compte nominatif en détention, *via* la comptabilité de l'établissement.

Les obstacles au versement des pensions d'invalidité semblent être liés à des problèmes d'identification des bénéficiaires. C'est ainsi qu'une personne détenue a saisi le Contrôleur général de dysfonctionnements rencontrés dans le cadre du versement de sa pension d'invalidité, dont elle bénéficiait avant son incarcération. Le versement de la pension n'aurait pas été viré sur son compte nominatif en février, mai et juin 2011. Il lui aurait été indiqué que ces virements, effectués par la caisse régionale d'assurance-maladie d'Ile-de-France (CRAMIF) et établis au nom du régisseur de l'établissement (qui provisionne les comptes nominatifs) et non au nom de la personne détenue, auraient été rejetés pour défaut de respect des obligations de l'identité du bénéficiaire. Après avoir pris l'attache du directeur général de la CRAMIF, les virements manquants ont été recrédités à la personne détenue qui les a reçus sans aucune difficulté. En effet, le Contrôleur général a demandé que le numéro d'écrou de la personne détenue ainsi que ses nom et prénom soient inscrits comme premières références dans le versement effectué à l'établissement pénitentiaire, en lieu et place du nom du régisseur de l'établissement.

Toutefois, si le Contrôleur général comprend l'intérêt, pour les CRAM, de disposer du numéro d'écrou des personnes détenues (puisque ce numéro est individuel et permet d'identifier la personne), il rappelle qu'un numéro d'écrou sert à matérialiser juridiquement une incarcération et, qu'à ce titre, il n'a pas à demeurer, au-delà du temps de détention, dans les fichiers administratifs.

Aussi, afin d'éviter les ruptures dans les versements des droits, le Contrôleur général souhaite-t-il que la direction de la sécurité sociale et la direction de l'administration pénitentiaire parviennent à définir l'identification des personnes détenues bénéficiaires par un autre moyen que le numéro d'écrou.

3.3 L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

L'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) a pour objectif d'améliorer la prise en charge des personnes âgées confrontées à une perte d'autonomie dans les actes de la vie quotidienne (toilette, repas, hygiène), hébergées à domicile ou dans un établissement.

L'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « Toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins. Cette allocation, définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national, est destinée aux personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière ».

L'article L. 232-2 du code de l'action sociale et des familles précise que : « L'allocation personnalisée d'autonomie, qui a le caractère d'une prestation en nature, est accordée, sur sa demande, dans les limites de tarifs fixés par voie réglementaire, à toute personne attestant d'une résidence stable et régulière et remplissant les conditions d'âge et de perte d'autonomie, évaluée à l'aide d'une grille nationale, également définies par voie réglementaire ».

Le bénéfice de l'APA est soumis à plusieurs conditions. Le demandeur doit :

- être âgé de soixante ans ou plus ;
- être en manque ou en perte d'autonomie en raison de son état physique ou mental ;
- avoir besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes de la vie quotidienne ou être dans un état nécessitant une surveillance régulière ;
- résider de façon stable et régulière en France ou, pour les étrangers, être en séjour légal en France.

L'octroi de l'APA est soumis à la rédaction d'un certificat médical par le médecin traitant. Pour les personnes détenues, c'est donc le médecin de l'UCSA qui rédige le certificat établissant que la personne doit être assistée dans les actes de la vie quotidienne. Ensuite, le SPIP en charge de la demande d'APA transmet le dossier sous pli fermé au Conseil général du département du lieu de détention chargé de l'attribuer.

Le bénéfice de l'allocation personnalisée d'autonomie ne doit pas faire obstacle à l'existence d'une demande de suspension de peine¹ pour raison médicale accordée lorsque l'état de santé de la personne détenue est incompatible avec les conditions de détention ou lorsque le pronostic vital est engagé, laquelle doit être appliquée plus largement.

1. Article 720-1-1 du code de procédure pénale inséré par la loi du 4 mars 2002.

Le montant de l'allocation personnalisée d'autonomie est calculé en fonction des ressources du demandeur, de ses besoins et du degré de sa dépendance qui est classé dans une catégorie de la grille AGGIR¹. Seules les catégories 1 à 4 ouvrent droit à l'APA. Dans ce cas, un plan d'aide est proposé dans un délai de trente jours suivant la date de dépôt du dossier de demande et l'intervention des auxiliaires de vie peut s'organiser selon les modalités déterminées dans le cadre de l'octroi de cette allocation.

Lors d'une enquête sur place réalisée au centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne (Vienne) pour constater les conditions de détention d'une personne handicapée, les chargées d'enquête du contrôle général ont relevé l'existence d'une convention signée entre le centre pénitentiaire, le SPIP et l'ADMR² aux fins d'encadrer l'intervention d'auxiliaires de vie au sein de l'établissement. Cette initiative devrait être généralisée.

Le plan d'aide établi par le Conseil général comporte le classement AGGIR ainsi que le taux de participation financière demandé à l'intéressé en fonction de ses revenus. Le montant de l'APA est ensuite déterminé selon les besoins relevés par le plan d'aide et la nature des aides nécessaires (intervention des aides à domicile, prise en charge des frais de transport éventuels, paiement des services rendus par des accueillants familiaux agréés, etc.).

Dans un centre pénitentiaire visité, une convention a été signée entre le centre communal d'action sociale de la ville (CCAS), l'établissement pénitentiaire et le SPIP afin d'évaluer les besoins des personnes détenues au regard de leur capacité d'autonomie. Il en va ainsi pour trois personnes détenues qui bénéficiaient d'une prise en charge deux fois par semaine par des intervenants dont les prestations sont financées par le centre communal d'action sociale. Il a cependant été indiqué aux contrôleurs que les SPIP peuvent rencontrer des difficultés pour obtenir le montant des ressources des personnes potentiellement bénéficiaires de l'APA puisque beaucoup d'entre elles perçoivent leur pension de retraite sur un compte bancaire extérieur à l'établissement pénitentiaire et n'ont pas l'obligation d'en communiquer le montant.

Pour permettre aux personnes détenues handicapées de bénéficier du concours d'auxiliaires de vie en détention, le Contrôleur général recommande qu'une convention tripartite soit signée entre les établissements pénitentiaires, les SPIP et l'organisme intervenant au titre de l'aide à domicile afin de déterminer les modalités pratiques d'intervention.

1. La grille nationale AGGIR (Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources) constitue un outil destiné à évaluer le degré de perte d'autonomie ou le degré de dépendance, physique et psychique, des demandeurs de l'APA, dans l'accomplissement de leurs actes quotidiens.
2. L'ADMR (aide à domicile en milieu rural) est une fédération d'associations qui offre des services à domicile principalement aux personnes âgées, handicapées et aux familles.

4. Les droits à la retraite des personnes incarcérées

Depuis le 1^{er} janvier 1977, les personnes détenues qui travaillent acquièrent des droits à une retraite par le versement de cotisations sociales au titre de l'assurance vieillesse, en application des articles L.3 81-31, R. 381-103 à R. 381-120 du code de la sécurité sociale.

Ces cotisations sont payées soit par l'administration pénitentiaire, dans le cas où la personne détenue travaille pour elle, soit par l'administration pénitentiaire et la personne détenue, dans les cas de formation professionnelle et de travail pour des concessionnaires. Les cotisations « vieillesse » des détenus travailleurs s'appuient sur un salaire théorique mensuel égal à soixante-sept fois le SMIC horaire.

Les périodes de travail en détention sont prises en compte au titre de salarié de droit privé conformément à l'article 717-3 du code de procédure pénale¹, nonobstant l'absence de contrat de travail.

En vue de faire valider des droits ouverts au titre de l'assurance vieillesse, l'administration pénitentiaire adresse à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) une déclaration annuelle des salaires des personnes ayant travaillé en détention.

L'âge minimum pour obtenir une retraite est fixé à 60 ans jusqu'au 1^{er} juillet 2011 et sera progressivement relevé pour atteindre 62 ans au 1^{er} janvier 2018². Il faut donc cotiser au moins un trimestre au régime général de la sécurité sociale pour obtenir une retraite.

Le salaire annuel moyen, le taux et la durée d'assurance sont les trois éléments du calcul du montant annuel de la retraite de base du régime général de la sécurité sociale. Selon les témoignages recueillis lors des visites des contrôleurs, il a été indiqué qu'il est extrêmement rare qu'une personne détenue n'ait jamais travaillé avant ou pendant son incarcération. La validation d'un trimestre de cotisations existe donc dans la grande majorité des cas.

Si les personnes détenues étaient déjà retraitées avant leur incarcération, elles gardent le bénéfice de leur pension de retraite. Elles peuvent alors choisir de percevoir cette pension sur leur compte personnel à l'extérieur ou sur leur compte nominatif en détention. Cette modalité est également applicable si le bénéfice d'une retraite est accordé pendant l'incarcération.

Les courriers reçus par le Contrôleur général et les rapports de visite des établissements pénitentiaires témoignent des difficultés rencontrées par les personnes détenues pour faire valoir leurs droits à la retraite, en particulier concernant la prise en compte des périodes de travail effectuées en détention.

1. « Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail ».
2. Selon les dispositions de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

C'est ainsi que le Contrôleur général a été saisi par une personne détenue d'une difficulté portant sur la validation de ses trimestres concernant son travail au service général d'un établissement, les caisses d'assurance vieillesse ne prenant pas en compte une circulaire de l'administration pénitentiaire (AP2001 PMJ3/30-03-2001) qui précise que les cotisations ne sont plus assises sur un montant forfaitaire, établi par trimestre, non fractionnable et égal à 200 fois le salaire minimum de croissance, comme l'avait codifié le décret n° 77-239 du 15 mars 1977 mais que, désormais, les cotisations salariales et patronales, toujours fixées au taux de droit commun du régime général d'assurance vieillesse, devront être assises sur un montant forfaitaire établi par mois et égal au salaire minimum de croissance en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée et calculé sur la base de soixante-sept heures.

Les caisses de l'assurance vieillesse semblent ignorer cette circulaire émanant uniquement de l'administration pénitentiaire. Ainsi appliquent-elles les dispositions du code de la sécurité sociale qui indiquent que, pour percevoir une retraite de base du régime général, la validation d'un trimestre exige que la cotisation versée le soit sur un salaire au moins égal à 200 fois le SMIC en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée. Or, compte tenu du niveau des rémunérations du service général dans les établissements pénitentiaires, les personnes détenues ne valident, par année travaillée, qu'un trimestre sur les quatre.

Cette méconnaissance par les caisses de l'assurance vieillesse de la circulaire AP2001 PMJ3/30-03-2001 entraîne une forte diminution du montant des retraites des personnes détenues.

La loi précitée du 9 novembre 2010 sur la réforme des retraites, dans son article 94, indique que le gouvernement devait transmettre aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, au plus tard le 30 juin 2011, un rapport portant sur l'assimilation des périodes de travail en détention à des périodes de cotisations. Il était précisé que ce rapport devrait être transmis au Parlement avant l'étude de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale qui a lieu chaque automne. Ce rapport, qui, au 5 décembre 2011, n'a pas été remis aux parlementaires, devrait toutefois clarifier le nombre de trimestres acquis pour un travail en détention.

Un autre courrier adressé au Contrôleur général fait état de l'impossibilité pour les personnes incarcérées avant 1^{er} janvier 1977 de valider des trimestres de travail en détention. En effet, aucune cotisation au régime général de l'assurance vieillesse permettant l'ouverture de droits à une pension de retraite n'était versée par l'administration pénitentiaire avant le 1^{er} juillet 1977. Saisie de cette question par le Contrôleur général, l'administration pénitentiaire indique qu'il est toujours possible pour les personnes détenues ayant travaillé pendant leur incarcération de procéder à un versement rétroactif de leurs cotisations, permettant ainsi le rachat de leurs trimestres d'assurance vieillesse.

Le Contrôleur général souhaite que l'administration pénitentiaire, pour toute personne détenue ayant travaillé en détention avant le 1^{er} janvier 1977, s'acquitte rétroactivement des cotisations nécessaires à la validation des trimestres nécessaires ; la charge financière du paiement des cotisations ne pouvant reposer sur les seules personnes ayant été incarcérées.

Un autre courrier fait état de l'absence d'affiliation à un régime de retraite complémentaire, situation dommageable lorsque la personne devra faire valoir ses droits à la retraite. Or, l'affiliation à un régime de retraite complémentaire est obligatoire pour tout salarié relevant de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale. Le régime complémentaire vient augmenter de manière significative les prestations de base.

Une disposition législative attachée au contrat d'engagement de travail liant la personne détenue à l'administration pénitentiaire devrait introduire l'obligation d'affiliation à une retraite complémentaire.

Lors des visites des établissements pénitentiaires, il a également pu être observé que les feuilles de rémunérations des personnes incarcérées en situation administrative irrégulière comprenaient le retrait de cotisations d'assurance vieillesse.

Si la pratique consistant à faire travailler en détention des personnes en situation administrative irrégulière est à poursuivre afin qu'elles puissent bénéficier de ressources financières palliant l'absence d'aides et de ressources, l'idée d'un remboursement du montant des cotisations prélevées, dès lors que les personnes sont reconduites dans leurs pays, doit être étudiée.

Les trois quarts des établissements pénitentiaires jusqu'alors visités par les contrôleurs souffrent d'un déficit d'offre de travail¹. Des personnes détenues se retrouvent, à cause de cette pénurie de travail, au chômage non indemnisé sans le vouloir. Cette situation très pénalisante durant la détention a des retombées également préjudiciables au moment de la retraite. Effectivement, l'absence de reconnaissance officielle de périodes de chômage entraîne une invalidation de trimestres par les caisses d'assurance vieillesse. Les personnes détenues sont donc doublement pénalisées.

Ce cas de figure est également valable pour les périodes où les personnes détenues cessent leur travail pour cause de maladie.

Afin que les personnes détenues ne subissent pas, lors de leur retraite, les conséquences préjudiciables des périodes de chômage forcé subis en détention, le contrôleur général souhaite que le nombre de trimestres ouvrant droit à pension de retraite ne puisse plus être arbitrairement diminué dès lors que l'administration pénitentiaire ne peut répondre positivement à une demande de travail d'une personne détenue ou que cette dernière est en arrêt de travail.

Une réflexion doit être engagée entre la direction de l'administration pénitentiaire et la caisse nationale d'assurance vieillesse pour étudier le problème de la prise en compte par le régime de base d'assurance vieillesse des périodes d'inactivité involontaires des personnes détenues durant leur détention.

1. Cf. chapitre 4.

Le site internet de la CNAVTS ne peut pas être consulté en détention. Des services d'insertion et de probation ont passé des conventions de partenariat avec les caisses de retraite, ainsi qu'il a été constaté dans un centre pénitentiaire, pour permettre la tenue de permanences spécialisées au sein de la détention. À la lecture des constats des contrôleurs, celles-ci, peu nombreuses, ne sont tenues que dans les établissements pénitentiaires où l'effectif de personnes détenues est important. Compte tenu de l'évolution du nombre de personnes âgées dans les établissements pénitentiaires, l'accès au site internet de la CNAVTS doit être au moins rendu possible¹.

En dernier lieu, il a été constaté lors des visites la suspension du minimum contributif durant la période d'incarcération. À l'extérieur, le montant de la retraite ne peut être inférieur au montant du minimum contributif fixé à 7 297,85 euros par an en 2011, soit 608,15 euros par mois. Si le montant de la retraite est plus faible, celui-ci est augmenté à hauteur du minimum contributif, dès lors que la personne bénéficie d'une durée d'assurance au régime général équivalente à la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein.

Il apparaît important que la pension de retraite des personnes détenues soit suffisamment substantielle pour permettre le remboursement des parties civiles et faciliter la sortie de prison par la constitution d'un pécule.

*

La protection sociale des personnes détenues se heurte à l'application effective des textes en vigueur, à l'absence d'information des bénéficiaires et de formation des professionnels.

Cette situation est aggravée par l'évolution des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)² qui ne peuvent plus jouer leur rôle d'accompagnement et d'assistance dans l'accomplissement des démarches administratives des personnes détenues. Or, sans professionnels pour assurer le travail social en détention, les possibilités de réinsertion sont largement compromises.

Or, la continuité de la protection sociale se travaille dès l'entrée en détention et non à quelques semaines de la libération.

1. Voir en ce sens, l'avis du Contrôleur général du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, publié au *Journal officiel* du 12 juillet 2011.
2. La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP indique que « l'intervention des points d'accès au droit (PAD) doit s'articuler, lorsque l'environnement local le permet, aux dispositifs spécifiques d'accès aux droits sociaux (RMI, CMU, etc.) mobilisant les partenaires compétents (CAF, CPAM, associations, etc.) et l'intervention des délégués du médiateur de la République. La convention constitutive des PAD est signée par le DSPIP et le chef d'établissement ». Il précise qu'« en aucun cas, le SPIP ne doit procéder par lui-même aux procédures d'ouverture de droits ».

Un effort doit être fourni par l'ensemble des acteurs institutionnels en charge de la détention et de la protection sociale pour mieux coordonner les actions, fluidifier l'information et, au total, aménager la préparation des personnes détenues à la sortie pour une meilleure réinsertion.

Il est regrettable que beaucoup de personnes détenues sortantes ignorent l'existence des permanences d'accès aux soins de santé (PASS). De même, la signature de conventions entre établissements pénitentiaires et organismes de sécurité sociale doit être accélérée afin que des permanences s'organisent régulièrement en détention.

Une question reste malgré tout en suspens : la protection sociale est organisée autour de contributions assises sur les revenus d'activité. Tant que le travail pénal ne sera pas assimilé à une réelle activité salariée, les personnes détenues ne pourront acquérir de droits sociaux similaires aux salariés de droit commun.

Chapitre 4

Travail en détention : revue de la rémunération des travailleurs incarcérés

La visite de cent-dix-neuf établissements pénitentiaires par le Contrôleur général depuis sa création a mis en évidence une difficulté majeure pour les personnes détenues : la rémunération de leur travail. Question indissociable de celle de l'organisation et des conditions d'exercice du travail en prison.

L'exercice d'une activité rémunérée est primordial pour les personnes détenues car il leur permet de subvenir à leurs besoins.

Pour l'administration pénitentiaire, le travail constitue un outil de gestion de la détention et d'apaisement des tensions ; la main-d'œuvre qu'elle emploie au « service général » (nettoyage, blanchisserie, confection et distribution des repas...) participe étroitement au fonctionnement quotidien de ses établissements.

Il garantit l'indemnisation des parties civiles. Il amorce une démarche de réinsertion et contribue à éviter la récidive pour la société civile.

Cependant, malgré sa nécessité, nettement moins d'une personne incarcérée sur deux bénéficie aujourd'hui d'un travail.

Selon le rapport d'activité de la direction de l'administration pénitentiaire pour l'année 2010, 24 001 personnes sous écrou ont eu accès, en moyenne mensuelle, à une activité rémunérée, soit un taux d'activité global de 39,1 %.

Toutefois, il convient de noter que sont aussi comptabilisées dans ce total les personnes détenues bénéficiant d'une formation professionnelle rémunérée (14,6 % des actifs) ainsi que les personnes sous écrou occupant un emploi à l'extérieur des établissements pénitentiaires dans le cadre de leur aménagement de peine (12,6 % des actifs).

Par conséquent, sur les 24 001 personnes sous écrou, seules 17 497 personnes ont été rémunérées au titre d'un travail en détention au cours de l'année 2010, soit, rapporté au nombre moyen de 63 000 personnes détenues en 2010, 27,7 %.

Toutefois le travail proposé est loin d'être toujours un travail effectué à temps plein et toute l'année.

La majorité des personnes incarcérées ne travaille donc pas aujourd'hui. Pourtant, la règle pénitentiaire européenne (RPE) 26.2 dispose que « les autorités pénitentiaires doivent s'efforcer de procurer un travail suffisant et utile ». Par ailleurs, la RPE 26.7 prévoit que « l'organisation et les méthodes de travail dans les prisons doivent se rapprocher autant que possible de celles régissant un travail analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale. »

Or, les personnes détenues ne bénéficient pas de contrat de travail et ne sont pas régies par le droit commun du travail. Les dispositions relatives à la période d'essai, au préavis, au droit d'expression collective des salariés, à la procédure de licenciement mais également aux différents droits sociaux afférant à l'exercice d'une activité professionnelle ne s'appliquent donc pas aux travailleurs privés de liberté.

Toutefois, un cadre légal a récemment été adopté, en application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. L'article R. 57-9-2 du code de procédure pénale prévoit désormais la conclusion d'un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue, précisant « notamment la description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser et, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste. Il fixe la rémunération en indiquant la base horaire et les cotisations sociales afférentes. »

Le caractère dérogatoire au droit commun du travail pénitentiaire transparaît également dans le terme utilisé pour l'accès à l'emploi en détention : le « classement ».

Effectivement, une personne détenue qui souhaite travailler doit en faire la demande, être « classée » au travail par la commission pluridisciplinaire unique (CPU) et être affectée à un poste. Le classement repose sur des critères prévus par les dispositions de l'article D. 432-3 du code de procédure pénale qui prennent en compte les capacités physiques et intellectuelles du demandeur, l'influence du travail sollicité sur les perspectives de sa réinsertion, la situation familiale et l'existence de parties civiles à indemniser. Le « déclassement » résulte, lui, d'une démission ou d'une décision du chef d'établissement prise après avis, selon les circonstances, de la commission de discipline ou de la CPU.

1. Des emplois faiblement qualifiés et une organisation peu propice au travail

L'administration pénitentiaire recherche de la main-d'œuvre pour effectuer des tâches élémentaires concourant au fonctionnement des établissements mais aussi pour la « concéder » à des entreprises privées.

Le travail est organisé en tenant compte de l'environnement économique (clients existant ou non sur le bassin d'emplois), des conditions matérielles (locaux susceptibles ou non d'accueillir des ateliers ou des machines...) et des contraintes propres à chaque établissement pénitentiaire.

Cette main-d'œuvre doit être relativement nombreuse et rapidement disponible malgré la rotation de la population pénale, en particulier en maison d'arrêt.

Par ailleurs, la majorité des personnes détenues ayant un faible niveau scolaire, la plupart des emplois proposés ne requièrent pas un niveau de qualification élevé.

1.1 Des emplois peu qualifiés

1.1.1 Le travail au « service général » de l'établissement pénitentiaire

Les personnes détenues travaillant au service général participent à l'entretien et au fonctionnement courant de l'établissement pénitentiaire dans lequel elles sont incarcérées. Les différents emplois proposés ne requièrent aucune qualification particulière ou une qualification à faible technicité.

S'il n'existe pas de liste exhaustive des tâches ressortissant aux emplois du service général, on retrouve à peu près les mêmes dans tous les types d'établissement (maisons d'arrêt ou établissements pour peine). Elles sont de tous ordres. Certaines personnes détenues participent à la vie en détention en étant coiffeurs. D'autres sont « auxiliaires de rez-de-chaussée ou d'étage », chargés du nettoyage et de la distribution des repas en détention ; d'autres encore participent au fonctionnement de l'établissement en étant affectées aux cuisines, magasins ou cantines, vestiaires, buanderies... ; affectés à la maintenance, comme soudeurs, peintres, plombiers ou électriciens ; ou encore affectées aux « corvées extérieures » qui consistent notamment à entretenir les espaces verts...

Enfin, certaines personnes détenues concourent plus spécifiquement à l'organisation des activités socioculturelles proposées à la population pénale : c'est le cas des auxiliaires bibliothécaires, qui s'occupent des formalités de prêt, couvrent et rangent les livres ; des auxiliaires de sport, des auxiliaires écrivains qui, comme écrivains publics, rédigent des courriers pour leurs co-détenus ou encore de ceux qui participent à l'animation des ateliers vidéo et/ou au fonctionnement des canaux vidéo internes.

Toutefois, l'organisation des emplois au « service général » semble souvent manquer de cohérence.

En premier lieu, il apparaît effectivement qu'un certain nombre de personnes détenues affectées au service général, occupent en réalité plusieurs emplois en même temps, en fonction de l'heure de la journée, passant donc d'une activité professionnelle à une autre sans que cet état de fait ne soit nécessairement mentionné sur la fiche du poste pour lequel elles ont été initialement embauchées.

Ainsi les contrôleurs, lors de leurs visites, ont constaté différentes situations révélant ce manque de cohérence.

Dans une maison d'arrêt, un auxiliaire d'étage était également bibliothécaire. Si cette seconde fonction n'était pas précisée dans sa fiche de poste, il a été indiqué aux contrôleurs que la personne détenue : « reçoit une rémunération qui en tient compte ». Dans une autre, une personne détenue, en charge de la bibliothèque, avait également pour rôle de regrouper les bons de cantine¹ et d'assurer des fonctions d'écrivain public, fonctions pour lesquelles elle n'était pas rémunérée.

Les contrôleurs ont également constaté, dans un établissement, que les personnes détenues au « service général » sont polyvalentes (sauf le cas particulier de celles travaillant à la cuisine ou à l'extérieur de la détention) ; c'est ainsi que le lingeur faisait office de coiffeur mais aussi d'auxiliaire de bibliothèque pour le ramassage des livres ; toutes participant aussi à la distribution des plateaux au moment des repas.

En second lieu, quand il n'existe pas de travail de production (en atelier ou en cellule), les seuls emplois proposés le sont au « service général ». C'est en particulier le cas en outre-mer.

Ainsi, dans une maison d'arrêt où aucun espace vacant n'était disponible pour créer une zone d'ateliers, il a été indiqué aux contrôleurs que le nombre de postes offerts en « service général » était supérieur à celui couramment adopté en métropole pour un établissement de même taille et d'effectif, afin, précisément, de pallier l'absence de poste de travail en concession.

De la même manière, dans un centre de détention ultramarin, il a été indiqué aux contrôleurs que le nombre de postes offerts au « service général » avait été surévalué par rapport aux besoins afin de permettre d'occuper un maximum de personnes détenues.

Enfin, de manière générale, il apparaît que les emplois proposés aux femmes détenues sont beaucoup moins nombreux, mais aussi moins différenciés : elles s'occupent le plus souvent de l'entretien et du fonctionnement du quartier des femmes ou bien encore du restaurant du personnel (le « mess »).

Encore plus rares sont les mineurs détenus qui travaillent et qui sont affectés au service général.

1.1.2 Le travail de « production »

Le travail dit « de production » en établissement pénitentiaire regroupe quatre catégories d'emplois : le travail aux ateliers pour le compte de concessionnaires, pour le compte d'une association ; le travail en atelier dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) et le travail en cellule.

1. La charge des bons de cantine, pour des motifs de confidentialité, ne devrait pas être confiée aux personnes détenues.

1.1.2.1 Le travail aux ateliers pour le compte de concessionnaires

Dans cette hypothèse, les personnes détenues, qu'on appelle alors « opérateurs » travaillent essentiellement pour le compte d'entreprises privées qui installent leur matériel de production à l'intérieur des établissements pénitentiaires, dans des « ateliers »¹. Dès lors, il importe que ces établissements possèdent une surface suffisamment grande pour permettre l'installation de machines et le stockage des éléments de production. Les ateliers doivent être accessibles aux camions de livraison. Enfin, le travail avec des concessionnaires privés n'est possible que si la conjoncture est favorable dans le bassin d'emplois.

Les concessionnaires proposent principalement des emplois relevant du secteur secondaire (production de type industrielle) ; ce sont, pour les personnes détenues, des opérations manuelles simples, ne nécessitant aucune qualification.

Les emplois les plus courants sont généralement des travaux d'emballage, de conditionnement, d'assemblage, de pliage et/ou de collage, de découpe, de mise sous pli.

Il s'agit alors, par exemple, de mettre sous film thermorétractable, sous sachets cellophane, sous forme d'échantillons ou de « kits », d'une part des produits à usage domestique (éponges, gants, brosses à dents, pinces à linge, pinces à épiler, produits cosmétiques, pansements pour une entreprise pharmaceutique, préservatifs, échantillons notamment de parfums, chaussettes...), d'autre part, du petit matériel de bureau (pochettes de classeurs, agrafes, gommettes, étiquettes, œillets, livres...). Il peut également s'agir, comme les contrôleurs l'ont constaté lors de leurs visites, d'assemblage d'hamaçons, de découpe de *post-it*TM, de montage de dévidoirs de rouleaux de papier adhésif ou encore de mise sous enveloppes de prospectus dans des enveloppes et de mise sous pli de journaux. Mais des travaux d'assemblage de pièces plus volumineuses sont également réalisés : manutention de cartons, fabrication d'équipements électroménagers (ensachage de pièces de mobilier de cuisine par exemple) ou de connectiques² et d'accessoires de voitures (pièces de pare-soleil ou fabrication de capotes de véhicules).

Il arrive que les personnes détenues soient associées à la fabrication de produits. Ainsi les travaux proposés sont-ils plus techniques et nécessitent-ils une formation préalable, ce qui, dans certains cas, est source de difficultés pour le concessionnaire et difficile à mettre en place.

Par exemple, les contrôleurs ont observé qu'une société faisait fabriquer, à partir de plaques et de fils de plastiques, des brosses pour portiques de lavage automobile. En cas de départ simultané de plusieurs travailleurs, le remplacement ne pouvait s'effectuer que progressivement, l'apprentissage de cette technique de montage demandant quelques jours et le contremaître ne pouvant former plus de deux personnes en même temps.

1. Dans l'industrie, l'atelier est, dans une usine, l'espace consacré à la fabrication.

2. Ensemble des techniques relatives aux connexions entre composants, cartes, processeurs, interfaces, etc.

Autre exemple avec un atelier spécialisé dans la production de ressorts de rappel pour métiers à tisser. Les personnes détenues y travaillant devaient recevoir une formation initiale, eu égard à la spécificité du travail demandé. Dans cet établissement, le concessionnaire se disait inquiet de la modification de la structure de la population pénale ; la rotation des personnes détenues, condamnées à des peines inférieures à douze mois ou à qui il restait cette durée de peine à purger, ne permettant pas un investissement à long terme.

Or, pour ces travaux requérant une qualification précise, force est de constater que la formation préalable nécessaire n'est pas toujours dispensée par les concessionnaires et se résume souvent à une simple transmission de savoirs, acquis par la pratique, entre les travailleurs détenus.

Par ailleurs, des expériences de travail en alternance ont également pu être observées. Ainsi, dans un centre de détention, une convention de concession a-t-elle été conclue entre l'administration pénitentiaire et une association de formation pour l'exploitation de cultures maraîchères d'une ferme-école. L'organisme de formation avait en concession la production légumière. Les personnes détenues procédaient à la culture et à l'entretien de légumes élevés sous serre. Deux postes de travail étaient également ouverts pour des personnes détenues stagiaires, dans le cadre de la formation professionnelle en alternance. Des ventes de plants étaient ensuite effectuées auprès de particuliers deux fois par an, à l'automne et au printemps.

Au-delà des emplois proposés en secteur secondaire, des activités de service du secteur tertiaire commencent à se développer, notamment sous forme de participation à des plates-formes téléphoniques.

Dans une maison d'arrêt visitée, chaque personne détenue employée disposait d'un poste de travail avec un ordinateur, un micro et un casque. Le travail consistait à proposer différents services commerciaux (gestion de comptes, de réclamations, prises de commandes, téléventes...). Au moment de la visite, vingt postes étaient disponibles et la vente par téléphone s'effectuait pour le compte d'un opérateur Internet.

Les contrôleurs ont également rencontré, lors de la visite d'une maison centrale, une personne détenue embauchée pour aider le centre de documentation et d'histoire des familles de la ville à dématérialiser les archives sous format papier consultables par le public. Le travail de la personne détenue consistait à numériser une importante documentation historique, thématique et généalogique.

Dans le même ordre d'idées, un centre de détention fait fonctionner une imprimerie comprenant trois ateliers, l'un de photocomposition (PAO) pour la création des documents, l'autre de fabrication équipé de machines *offset*TM pour la réalisation de quadrichromie, le dernier de façonnage et de brochage. Dans cette imprimerie se trouvaient aussi d'autres activités, l'une consistant en la restauration de films archivés par l'institut

national de l'audiovisuel (INA), l'autre étant un atelier de reproduction de sceaux, et enfin un atelier de reliure. Cette imprimerie réalisait, dans le cadre de marchés publics, des travaux pour les ministères de la justice, de l'intérieur, de la défense, des collectivités territoriales, ainsi que des travaux à façon pour des donneurs d'ordres.

1.1.2.2 Le travail en atelier dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP)

De manière plus exceptionnelle, les personnes détenues travaillent dans des ateliers gérés par le service de l'emploi pénitentiaire (SEP), dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP).

Le SEP-RIEP intervient dans des domaines d'activité variés, similaires à ceux proposés par les concessionnaires. Les travaux sont de tous ordres :

- la confection, par exemple des emplois proposés à la RIEP dans la manufacture d'uniformes de l'administration pénitentiaire ;
- la menuiserie-boissellerie : fabrication de cercueils pour la ville de Paris et du mobilier urbain, type autoroute ; réalisation de tous types de meubles avec un équipement de haute technologie, tel que des machines à programmation numérique, la production étant destinée aux commandes de la RIEP, mais aussi à la sous-traitance. Depuis le stockage et la préparation des billes de bois jusqu'aux finitions, l'unité de production visitée permettait d'offrir aux personnes détenues des emplois qualifiés, pour lesquels elles recevaient une formation ;
- la métallerie : la RIEP employait des personnes détenues pour la fabrication complète de lits superposés utilisés dans les établissements pénitentiaires ; trois cabines permettaient le lavage, la peinture et sa cuisson ;
- la reliure pour la fabrication de brochures d'archivage, de faire-part ouvragés de grande qualité. À ce titre, les contrôleurs ont rencontré, dans un établissement, une personne détenue travaillant à un poste spécialisé en infographie et qui assurait la conception, la réalisation et l'impression de brochures, cartes de visites, bulletins municipaux..., pour des quantités de 1 000 à 2 000 exemplaires. Il disposait d'un ordinateur avec scanner, d'une machine à rainurage, d'une imprimante laser gros volumes et d'une seconde imprimante laseragrafeuse.

1.1.2.3 Le travail en atelier pour le compte d'une association

Les personnes détenues peuvent également être autorisées à travailler pour le compte d'associations agréées par décision du directeur interrégional des services pénitentiaires et qui gèrent des contrats aidés par l'État ou les collectivités locales, pour l'exécution desquels elles emploient des personnes détenues en les mettant à disposition des concessionnaires, auxquels elles facturent une prestation de service. Les sommes versées

à l'association par les concessionnaires sont ensuite reversées à la régie des comptes nominatifs¹.

Mais ce régime est rarement utilisé et n'a d'ailleurs été rencontré par les contrôleurs que dans de rares établissements.

1.1.2.4 Le travail en cellule

Dans les établissements pénitentiaires où le travail en cellule est autorisé, celle-ci devient *ipso facto* l'atelier, ce qui, outre le fait que la taille des cellules n'est pas compatible avec certains travaux, pose des problèmes en termes d'horaires de travail.

En effet, force est de constater que les emplois proposés pour le travail en cellule sont équivalents à beaucoup de ceux proposés en ateliers alors même que les cellules ne disposent pas de l'espace nécessaire. Ainsi, les tables servant aux repas deviennent-elles tables de travail où le façonnage ou l'emballage sont réalisés.

Par exemple, les contrôleurs ont constaté, dans une maison d'arrêt, une cellule dans laquelle deux personnes détenues travaillaient à la confection de pochettes contenant des pinces à épiler. Vingt-cinq cartons et cagettes occupaient les 10 m² disponibles : douze cartons contenaient les pochettes vides, huit cartons étaient vides, un en cours de remplissage et deux cagettes contenaient les pinces. Sous le lit, deux cartons remplis d'attaches de bouches étaient conservés pour être traités les jours suivants. À l'heure du déjeuner et du dîner, les plats côtoyaient donc les pochettes de pinces à épiler et les pièces métalliques.

Au surplus, parmi les difficultés liées au travail en cellule, il a été constaté que pour atteindre un niveau correct de rémunération ou pour améliorer leur rémunération, certaines personnes détenues effectuent des horaires d'une amplitude inacceptable. Souvent les personnes détenues restent toute la journée dans leur cellule, faisant l'impasse sur l'ensemble des autres activités et travaillent même le soir, après le dîner et, éventuellement la nuit, comme il a été vu, pour atteindre l'objectif fixé par le concessionnaire.

Par ailleurs, le travail en cellule peut également poser problème lors d'un transfèrement. Ainsi les contrôleurs ont-ils relevé le cas d'une personne détenue qui travaillait en cellule mais en contrat à durée indéterminée (CDI) pour le compte d'une société informatique développant des logiciels. Ce travailleur a rencontré plusieurs difficultés à la suite de son transfèrement. D'une part, son ordinateur, qui constituait son outil de travail, avait été saisi par le nouvel établissement en raison du non-respect de la réglementation (l'ordinateur avait une connexion à Internet). L'administration pénitentiaire acceptait de lui permettre néanmoins d'accéder aux ateliers afin qu'il puisse continuer

1. Les comptes nominatifs sont les comptes gérés par l'établissement pénitentiaire sur lesquels les personnes détenues déposent leur argent. Détenir un compte nominatif n'exclut pas, pour les personnes détenues, de continuer de disposer d'un compte bancaire extérieur à l'établissement.

son activité professionnelle. D'autre part, le nouvel établissement ne souhaitait pas qu'il continuât son activité professionnelle en CDI, estimant que ce type de contrat ne correspondait pas au cadre de légal, sans autre forme d'explication.

Au total, l'intéressé a travaillé en atelier sous le régime de la concession, en qualité de programmeur informatique ; sa production, une fois finie et avant d'être transmise à l'employeur, étant remise à l'administration pénitentiaire pour être contrôlée. Cependant, ce travailleur rencontrait des difficultés pour délivrer son travail dans les temps impartis en raison, notamment, des plages horaires de travail en atelier, de la disponibilité du personnel en charge du contrôle mais également du difficile accès au téléphone durant le travail afin de communiquer avec son employeur.

Le travail en cellule peut enfin poser des difficultés de voisinage sérieuses entre occupants qui travaillent (et, par conséquent, occupent de l'espace disponible – rare) et occupants qui ne travaillent pas.

Qu'il soit organisé en complément de l'activité en atelier ou pour se substituer à une zone de production qui n'existe pas, le travail en cellule étend le temps de travail possible dans des conditions intolérables qui en discréditent la notion même et qui conduisent l'administration pénitentiaire à afficher régulièrement sa volonté de le supprimer purement et simplement.

Néanmoins, le travail en cellule peut constituer, pour certaines personnes, la seule solution pour accéder à un travail, donc à une rémunération : notamment, pour celles placées à l'isolement ou dont le statut lié à la dangerosité évaluée en cas d'inscription au registre des « détenus particulièrement signalés » (DPS) ne sont pas autorisées à accéder aux ateliers.

Et le travail en cellule ne devrait pas forcément être synonyme d'archaïsme. Si le droit à l'encellulement individuel était effectif, la cellule, entendue comme un lieu de vie, pourrait aussi devenir le cadre d'une forme d'activité professionnelle *a priori* particulièrement adaptée, par exemple, pour des travaux informatiques, de traduction ou de transcription de documents... Acquérir en détention une telle expérience professionnelle ou ne pas la perdre durant une période d'incarcération constituerait sans doute les meilleurs gages de réinsertion sociale et de prévention de la récidive.

De surcroît, ce type de travail en cellule permettrait à la personne de sortir de son statut de « travailleur » et de gagner en autonomie en accédant à d'autres activités organisées concurremment au travail au sein de l'établissement. Dans la journée, il lui serait possible d'adapter son rythme et de choisir ou non d'aller en promenade ou en activités.

Par conséquent, le travail en cellule pourrait être autorisé sous trois conditions cumulatives d'encombrement minimal, de respect de l'hygiène et d'heures de travail conforme aux règles.

1.2 Une offre de production limitée

Le volume de travail offert à chaque personne détenue dépend du volume global de production demandé à l'établissement et de la répartition de sa charge sur les personnes y étant affectées, qu'on dit « classées ».

Si les travailleurs classés au « service général » sont, par nature, à l'abri de fluctuations d'offres d'emploi puisque le nombre de postes, peu ou prou proportionnel à la taille de l'établissement, ne subit pas d'aléa, en revanche, la charge de travail des opérateurs¹ en atelier, et, partant, les ressources qu'ils en tirent, est subordonnée au nombre des donneurs d'ordre, à l'ampleur et à la constance de leurs commandes.

1.2.1 La recherche de donneurs d'ordre

1.2.1.1 Les acteurs

L'obligation de moyen que la loi fait peser sur l'administration pénitentiaire² est déclinée en termes de masse salariale et d'équivalents temps plein (ETP) à l'échelle de chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP).

La recherche de donneurs d'ordre incombe donc selon les modes de gestion des établissements (publique ou privée), aux DISP ou aux gestionnaires délégués.

Dans tous les établissements à gestion déléguée, des objectifs sont fixés contractuellement. Le cahier des clauses techniques particulières de la convention passée entre l'État et l'un des gestionnaires délégués, la société *GEPSA*, prévoit³ que « Le Titulaire [l'établissement pénitentiaire] s'engage à proposer un travail aux détenus qui en font la demande conformément aux conditions prescrites par le code de procédure pénale [art. D. 99 à D. 111]. Le Titulaire a pour obligation de faire appel aux détenus dans un volume horaire et une masse salariale minimum et dans les conditions indiquées à l'article 6-2 du PEMS1⁴. »

L'article 6-2 du PEMS1 prévoit que « dans les conditions définies réglementairement par le code de procédure pénale, l'État met à la disposition du Titulaire des détenus dans le cadre d'une affectation au Service Général, à la Concession de Main-d'œuvre pénale ou dans le dispositif de la formation professionnelle, l'utilisation de cette main-d'œuvre au-delà d'un effectif minimal déterminé constitue un des résultats majeurs attendu du Marché. La performance correspondante est décrite au titre des services 5-1 et 5-2 ».

1. Terme utilisé pour désigner les personnes travaillant en atelier.

2. Article 717-3 du code de procédure pénale : « [...] Au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande ».

3. dans sa deuxième partie intitulée « définition détaillée des prestations et services objectifs de résultats et indicateurs associés »

4. Programme d'entretien maintenance et services 1re partie.

L'article 5-1.4 du PEMS1 sur la « performance à obtenir » mentionne que « la performance est appréciée à la fois sur le nombre d'heures de travail fournies dans le cadre de la mise à disposition de détenus et sur le respect des objectifs minimaux de rémunération. »

Dans les établissements à gestion publique, c'est en application du programme « Entreprendre »¹, défini en 2008, que l'administration pénitentiaire s'engage à faire connaître plus largement le travail pénitentiaire et à améliorer les infrastructures de production en détention. Ainsi, chaque direction interrégionale a-t-elle désigné un agent local responsable du « secteur travail » en charge des relations avec les entreprises et de l'animation du réseau de celles qui sont déjà présentes dans les établissements.

Dans le cadre de ce programme, l'administration pénitentiaire a passé des conventions avec les fédérations départementales du MEDEF. Diverses actions de communication sont mises en œuvre selon les DISP : stands de l'administration pénitentiaire dans les salons professionnels pour présenter les réalisations des ateliers, notamment ceux de la RIEP, projection de films sur le travail en détention lors de réunions de chefs d'entreprises, envoi de courriels en nombre, etc. Certaines DISP sous-traitent la prospection téléphonique auprès d'agents commerciaux sur des recherches ciblées conduisant à des rendez-vous utiles.

Le programme « Entreprendre » fait appel à l'implication locale de l'agent chargé du travail dans l'établissement, notamment dans le cadre de « journées portes ouvertes ».

Pour autant, les constats des contrôleurs font apparaître que l'articulation entre les actions des DISP et les missions des agents locaux n'est pas toujours étroite.

Des agents d'une maison d'arrêt participant, sous l'égide de la DISP, à l'opération « Entreprendre » ont dit rencontrer peu de succès et il est apparu que cet établissement devait faire face seul, sans un soutien très affirmé de sa hiérarchie, à la recherche de donneurs d'ordres. Dans d'autres établissements, aucun agent n'a été désigné pour démarcher auprès des entrepreneurs et donc, aucune action de recherche de nouveaux contrats de concession n'est conduite.

Dans les établissements où les concessionnaires sont également les intermédiaires entre l'administration et les donneurs d'ordre, ils assurent une fonction de prospection, imposée par les obligations de résultat en termes de postes de travail ou de masse salariale qui figurent au contrat de concession.

L'article 33 de loi pénitentiaire prévoit la possibilité pour des structures d'insertion par l'activité économiques (SIAE) d'être présentes dans les établissements en qualité de concessionnaires. Ainsi la recherche de donneurs d'ordre leur incombera-t-elle.

1. « Entreprendre » est un programme de valorisation et de développement du travail pénitentiaire mis en œuvre par l'administration pénitentiaire et conduit sous l'égide des directions interrégionales des services pénitentiaires.

L'activité de prospection est énergique lorsqu'elle est conduite par un gestionnaire délégué qui a obligation contractuelle de fournir du travail à la population pénale. Sa performance est appréciée à la fois en termes de nombre d'heures de travail et de masse salariale. Ainsi les pénalités qui sanctionnent un résultat trop faible ont-elles conduit les partenaires de l'administration pénitentiaire à développer la fonction de prospection. Ils y affectent des personnels spécialisés qui interviennent, en général, pour plusieurs établissements ou à l'échelle régionale. Les sociétés délégataires conduisent des actions de communication visant à faire connaître les capacités de production des établissements dont elles assurent la gestion, notamment par l'organisation de journées « découverte des ateliers pénitentiaires ».

C'est ainsi que la société *SIGES* a constitué des équipes régionales, composées de chefs de vente et de commerciaux, dont les activités de prospection se conjuguent au démarchage des donneurs d'ordre et aux actions de communication.

Par exemple, dans un centre pénitentiaire visité, l'établissement est doté de 1 500 m² d'ateliers dont la gestion est confiée à *IDEX* qui a notamment pour mission de prospecter auprès des industriels dans les secteurs principaux de la région : l'agro-alimentaire, la parapharmacie, l'imprimerie et la mécanique. Un commercial se partage entre deux centres pénitentiaires de la région.

■ Mais force est de constater que les objectifs contractuels ne sont pas toujours ambitieux. ■

Dans un centre pénitentiaire, quatre-vingt postes de travail en atelier sont prévus par le cahier des charges de *GEPSA*. Alors que ce nombre ne représentait déjà que 14 % des 569 personnes hébergées, le jour de la visite des contrôleurs, seuls trente-sept opérateurs travaillaient en atelier.

■ En outre, le caractère contractuel de l'obligation ne suffit pas pour atteindre l'objectif. ■

Les contrôleurs ont observé, dans un établissement, que le partenaire privé devait fournir contractuellement 127 postes de travail. La moyenne mensuelle pour l'année 2009 avait été de cinquante postes (43 % du seuil de masse salariale requis). Le jour de la visite, on comptait un total de soixante-seize travailleurs aux ateliers. Une semaine plus tard, on en dénombrait quarante-et-un.

■ Les pénalités encourues par le partenaire privé en cas de manquement ne sont pas plus efficaces pour assurer la réalisation des obligations contractuelles. ■

Ainsi a-t-il été constaté, dans un établissement, que les pénalités avaient été allégées par le chef d'établissement par rapport à ce que le marché prévoyait. Elles ont été notifiées durant les derniers mois de l'année 2009 en raison de la faiblesse du volume de travail offert : la masse salariale versée par *GEPSA* (titulaire du marché jusqu'au

31 décembre 2009) s'était élevée à 494 264 euros au lieu du montant minimal contractuel de 592 761 euros, entraînant une pénalité de 9 850 euros.

Enfin, lorsque la responsabilité de la recherche de donneurs d'ordres incombe au partenaire privé, la pérennité de l'emploi n'est pas assurée en fin de contrat et peut donner lieu à un déplacement de ceux-ci.

Le cas fut constaté dans un centre de détention où la négociation des nouveaux marchés entre l'administration pénitentiaire et les partenaires privés avait permis d'obtenir le rapatriement des postes de travail à l'établissement dès lors que l'entreprise *GEPSA* n'avait pas été reconduite dans d'autres établissements pénitentiaires dont elle assurait également la gestion.

1.2.1.2 Les difficultés de l'administration pénitentiaire ou du partenaire privé

Gestionnaires publics ou privés, les responsables de l'activité travail se heurtent aux mêmes difficultés pour trouver et fidéliser les donneurs d'ordres.

La situation économique dans le bassin d'emplois est citée en premier lieu. Pour autant, on constate que la corrélation entre situation locale et offre d'emploi en milieu pénitentiaire n'est pas systématique. Effectivement, dans la région Nord¹, en début d'année 2011, la *SIGES* ne rencontrait pas de difficultés à remplir le contrat qui stipulait que soient employées un minimum annuel de 103 personnes au centre pénitentiaire de Longuenesse ; en 2010, le nombre de travailleurs avait varié entre 144 et 180 personnes chaque mois. En revanche, dans la même région, le même partenaire ne parvenait pas à remplir son objectif au centre pénitentiaire de Maubeuge, les difficultés économiques et l'éloignement de Maubeuge des axes de transit constituant des freins et les commandes manquant. Les contrôleurs notaient qu'« en 2009, l'objectif de *SIGES*, mesurable en termes de masse salariale, était d'au moins 325 566 euros. Elle a réalisé 157 385 euros (soit un « déficit » supérieur à la moitié) ».

En outre, la situation locale n'explique qu'en partie les difficultés à trouver des donneurs d'ordres dans la mesure où ceux-ci peuvent avoir une activité dans plusieurs établissements pénitentiaires répartis sur l'ensemble du territoire national.

Il ne faut pas oublier qu'à ces éléments relatifs à la situation économique s'ajoutent des éléments de contraintes propres à l'environnement pénitentiaire. En effet, les établissements sont parfois en concurrence entre eux, notamment lorsqu'ils sont géographiquement proches. En outre, la nature des productions réalisées en prison est à faible valeur ajoutée ou faible productivité, par des personnes elles-mêmes souvent à faible qualification professionnelle, met les établissements pénitentiaires en concurrence avec les établissements et services d'aide par le travail (ESAT, anciennement

1. dont le taux de chômage régional au premier trimestre 2011 était le plus élevé de la métropole avec 12,8 %.

CAT¹) qui sont eux aussi à la recherche de production de même nature pour leurs propres travailleurs, personnes handicapées. De plus, les procédures d'identification des personnes extérieures qui pénètrent sur les sites de production dans les établissements alourdissent les traitements administratifs des transports des marchandises, notamment quand l'entreprise de transport est différente de celle du donneur d'ordres. Les accès aux établissements ne peuvent s'effectuer que dans des créneaux horaires stricts et imposés. L'impératif de sécurité prime sur la logique de productivité.

Par ailleurs, les **contraintes architecturales et de sécurité** d'un établissement pénitentiaire excluent certaines productions, en raison notamment de leur dangerosité, ou les rendent malaisées voire impossibles du fait de leur volume. Par exemple, le délai d'acheminement *intra muros* au sein d'un établissement visité était particulièrement long : pour se rendre au quartier maison centrale et fournir la matière première aux sept travailleurs détenus, il fallait franchir seize portes. Ailleurs, le gabarit des véhicules étant trop important pour accéder aux ateliers, les éléments de la production devant être manutentionnés à la main ou encore dans une maison d'arrêt où toutes les matières premières et toute la production transitaient par la porte d'entrée principale, les camions de chargement et de déchargement devaient stationner dans la cour d'honneur, chargeant et déchargeant les transpalettes en utilisant la rampe d'accès des personnes à mobilité réduite. En tout état de cause, les véhicules apportant les matières premières ou emportant les produits finis ne sont jamais prioritaires dans les mouvements d'entrée et sortie et doivent fréquemment, attendre de longues heures (ce qui renchérit les coûts de transport).

Les difficultés architecturales sont moindres dans les établissements où des zones de production ont été prévues dès la construction. Certains établissements ont fait réaliser les travaux facilitant l'accès des marchandises, notamment des « zones tampon » ou des entrées particulières, permettant de diminuer le temps d'attente des camions lors des livraisons. Toutefois, cette organisation des cheminements à l'intérieur des établissements, qui augmente les délais d'accès aux zones de production, allonge de fait les rythmes propres d'un établissement pénitentiaire en pesant sur le temps disponible pour le travail des opérateurs (cf. 1.3). Ils constituent également un frein à la productivité qui peut être pénalisant.

Enfin, **la question de l'image commerciale** n'est pas mineure. S'il a été constaté que lorsqu'une entreprise s'est décidée à avoir recours à la main-d'œuvre pénitentiaire, il est fréquent que son implication sociale encourage sa fidélité, certains donneurs d'ordre potentiels ne veulent tout simplement pas voir leur image commerciale, souvent dessinée au prix d'actions de communication coûteuses, associée à la délinquance ou à l'exploitation de main-d'œuvre sous-payée. Certaines s'engagent même, dans leur

1. Centre d'aide par le travail, établissement désormais remplacés par les établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

charte éthique, à ne pas confier de travail en prison ou d'autres, dont la production est assurée en partie par de la main-d'œuvre carcérale, précisent dans leur communication que ce sont leurs sous-traitants qui travaillent avec l'administration pénitentiaire voire concluent avec leurs sous-traitants des clauses de confidentialité afin que leur raison sociale ne soit pas divulguée.

1.2.2 La répartition du volume de travail sur la main-d'œuvre disponible

Les fluctuations de l'offre de travail sont en lien direct avec les difficultés à trouver et fidéliser des donneurs d'ordres, lesquels ne maîtrisent pas eux-mêmes leurs carnets de commandes. Rares sont les établissements où l'activité de production ne connaît pas de variations sensibles qui peuvent, à l'extrême, aller du non-emploi à l'impossibilité de faire face aux commandes.

L'adaptation à la baisse de l'activité s'obtient, selon les établissements, en diminuant le temps de travail de chaque personne classée ou en diminuant le nombre de personnes appelées. Une autre solution consiste à répartir la pénurie de travail en en allouant une part à tour de rôle à chaque détenu classé, qui totalisera ainsi un très faible nombre d'heures dans le mois.

D'ailleurs, les établissements font de leur capacité à ajuster l'offre et la demande l'un de leurs principaux atouts pour convaincre les entreprises à développer le travail pénitentiaire.

La diminution de postes est la solution la plus souvent adoptée. Or, la solution de la diminution du temps de travail, rarement prise, entraîne certes une baisse des rémunérations individuelles, mais elle garantit le maintien de l'emploi de tous et rien n'interdit aux établissements, lorsque les commandes baissent, de partager la masse salariale disponible entre tous les travailleurs.

L'adaptation à la surcharge des cahiers de commandes est plus délicate. Effectivement, il peut être fait appel à une réserve d'opérateurs classés mais non appelés. Mais cette solution suppose qu'en période ordinaire, des opérateurs classés n'aient pas accès à l'emploi.

La mobilité interne des opérateurs d'un atelier à l'autre peut être un élément de souplesse. Ainsi, dans un centre de détention, deux entreprises locales spécialisées dans le cannage et le paillage des chaises se partageaient le même local ; certains opérateurs pouvant au cours du même mois être embauchés par l'un ou l'autre des ateliers.

Si la surcharge est durable dans un établissement, des transferts de main-d'œuvre peuvent être envisagés dans un autre où l'offre de travail existe. Encore faut-il trouver des personnes détenues volontaires pour ce transfert.

Enfin la variable d'ajustement peut être trouvée dans l'allongement de la durée de travail dans la journée ou dans la semaine. Il arrive également que les horaires de travail soient décalés vers la nuit ou le week-end.

Mais le plus souvent, pour répondre aux commandes urgentes, la réactivité étant un enjeu pour la fidélisation des donneurs d'ordre, les établissements choisissent de classer plus de travailleurs qu'il n'y a de postes en ateliers. Mais cette méthode de réponse à une charge de production – difficilement – prévisible, si elle permet de pallier l'absentéisme des personnes classées, qui, on le verra, n'est pas que de leur fait mais résulte en partie de l'organisation des services internes de l'établissement (cf. 1.3.3.), est un exercice délicat. En effet, ne pas classer suffisamment de personnes fait encourir le risque de ne pas pouvoir honorer le carnet de commandes. En revanche, en classer trop présente celui de disperser le savoir-faire, d'abaisser les rémunérations moyennes et de décourager les personnes qui sont peu appelées, surtout lorsqu'elles ont renoncé à d'autres activités pour conserver leur situation.

1.3 Une journée de travail au rythme perturbé

La faiblesse du niveau des rémunérations trouve d'autres éléments d'explications, liés à l'organisation particulière d'un établissement pénitentiaire : les personnes détenues gagnent peu d'argent aux ateliers car elles y travaillent peu d'heures dans une journée.

La journée de travail en prison correspond en effet à un temps restreint à quelques heures, partagé avec d'autres activités et, de surcroît, aléatoire pour le travailleur.

1.3.1 Un temps de travail restreint

La journée pénitentiaire de travail pour les personnes détenues est constituée par les plages horaires d'ouverture des cellules, c'est-à-dire la période entre le moment où elles peuvent quitter leur cellule et celui où elles doivent la regagner, elles-mêmes conditionnées par l'organisation du temps de travail des surveillants.

Car le service posté des surveillants est réparti en trois temps : le matin de 7 h à 13 h, l'après-midi de 13 h à 19 h et la nuit entre 19 h et 7 h. Il concerne toutes les maisons d'arrêt qui représentent la majorité des établissements pénitentiaires. L'amplitude des services en journée est parfois étendue dans certains établissements pour peine (maison centrale et centre de détention) avec des services du matin qui débutent plus tôt (6 h) ou des services de l'après-midi qui s'achèvent plus tard (20 h). Cependant, la priorité faite dans les programmes récents de construction au concept de « centre pénitentiaire » – intégrant des bâtiments différents avec des quartiers « maison d'arrêt » et « centre de détention » – a eu en général pour conséquence d'uniformiser l'organisation du temps de travail des surveillants sur le modèle classique de la maison d'arrêt au détriment de celui des établissements pour peine.

L'accès au travail pour les personnes détenues n'est donc possible que durant les services du matin et de l'après-midi, à l'exception récente de l'organisation du travail dite « en journée continue » (cf. 1.3.2). Il est de surcroît interrompu à la mi-journée du

fait, d'une part, que les repas sont obligatoirement pris dans les cellules et, d'autre part, du changement d'équipe des surveillants à l'occasion duquel sont mises en œuvre des procédures de sécurité et de contrôle d'effectifs. La coupure méridienne est d'une durée différente selon les établissements mais elle s'étend *a minima*, presque partout, entre 12 h 30 et 13 h 30.

Mais l'ouverture de la cellule à 7 h ne signifie pas pour autant une présence au travail pour les personnes détenues. En effet, cette présence au travail est également précédée des mêmes procédures de contrôle de la part des surveillants qui prennent leur service et la responsabilité d'un secteur. Ensuite, bien que la distribution du petit-déjeuner en cellule ait souvent disparu dans les nouveaux établissements (dans le meilleur des cas, une distribution d'eau chaude en tenant lieu), le début de matinée peut être consacré, dans les établissements plus anciens, au passage aux douches ou à l'entretien des locaux.

Les établissements dotés d'ateliers ont, en règle générale, désigné des agents qui encadrent le travail et prennent en charge les travailleurs après leur prise de service qui s'effectue à des heures différentes selon les établissements, le plus souvent entre 7 h 30 et 8 h.

■ Mais il faut noter que dans la plupart des établissements, l'organisation de la détention mise en place prend en compte le travail. ■

Toutes les personnes détenues qui travaillent ensemble dans un atelier sont généralement hébergées dans les mêmes secteurs de la détention afin de limiter le temps nécessaire à leur regroupement. De plus, en début de matinée ou d'après-midi, le mouvement des travailleurs en direction des ateliers est effectué en priorité sur tout autre déplacement. Néanmoins, les délais pour rejoindre le poste de travail peuvent être longs, soit en raison de l'implantation excentrée de l'atelier et de la nécessité de franchir des grilles et des sas, soit en raison des procédures de sécurité qui ralentissent le cheminement (pour chaque personne détenue : fouille par palpation, passage sous portique de détection des masses métalliques...).

Pour toutes ces raisons, la journée de travail est en général très courte. Au-delà du fait que cette limitation du temps de travail n'incite pas les entreprises à venir en prison et soit un frein au développement de celles qui ont franchi le pas, elle constitue pour les personnes détenues un « manque à gagner » important.

■ La durée quotidienne et hebdomadaire de travail est une donnée systématiquement recensée à l'occasion des visites sur place du contrôle général. ■

Les temps de présence sont enregistrés le plus souvent au moyen d'outils informels (« cahiers de présence »). Dans certains établissements à gestion mixte, le groupement privé a mis en place des pointeuses.

Ainsi les contrôleurs ont-ils noté que, sur un échantillon de dix-neuf établissements visités, de tous types (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale, centre pénitentiaire), de tailles et d'anciennetés différentes, le recensement fait apparaître une durée moyenne du temps de travail aux ateliers de trente-deux heures par semaine, avec un minimum de vingt-huit heures et un maximum de trente-sept heures et cinq minutes. Concernant les horaires des ateliers : selon les établissements de cet échantillon, le travail débute entre 7 h 15 et 8 h ; il s'interrompt entre 11 h et 12 h ; il reprend entre 12 h 45 et 14 h et s'achève entre 15 h 15 et 17 h 45.

Il doit être précisé que ces éléments ne constituent pas le temps de travail effectif pour chaque personne mais seulement le cadre horaire durant lequel le travail est possible sur une journée.

La durée du travail affichée ne doit pas faire illusion car il existe des temps de retard dans la prise de poste et *a fortiori* d'absence qui ont des conséquences inéluctables sur la production, donc sur la rémunération. En outre, le temps de travail est en réalité réduit, de manière structurelle, du fait qu'il inclut, comme il a été expliqué, le mouvement d'acheminement de la personne détenue entre la cellule et le poste de travail.

Dans un autre établissement visité, là où les horaires s'effectuent en principe de 7 h 30 à 12 h 30, en réalité le travail commence à 7 h 50 et se termine à 12 h 10 ; le concessionnaire se disant « tributaire » des mouvements. Un autre établissement a intégré de manière drastique les retards dans le décompte des heures de travail : sur les sept heures de fonctionnement de l'atelier, cinq heures sont comptées comme temps effectif de travail. Un pointage réel, effectué par les contrôleurs durant trois jours consécutifs dans un atelier d'un établissement de 600 places, a mis en évidence les fluctuations de ces retards entre une journée et une autre : le premier jour, toutes les personnes étaient arrivées à l'heure à l'atelier à l'exception de cinq personnes arrivées avec un retard de dix minutes et de deux autres accusant un retard de trente minutes ; les deux jours suivants, l'ensemble des travailleurs était arrivé ensemble mais avec un retard de quinze minutes.

Outre les retards, les ateliers connaissent un absentéisme qui confronte les responsables à la difficulté de ne jamais connaître avec précision le nombre de personnes qui seront présentes en début de journée, rendant aléatoire le calibrage de la charge de travail.

Les causes de ces absences sont multiples. Dans certains établissements, en général de plus petite dimension, le travailleur a la possibilité de prendre son poste de manière différée, après un rendez-vous médical ou un parloir, ou bien de s'absenter un moment de l'atelier pour s'entretenir avec son avocat qui s'est présenté à l'établissement.

L'embauche différée ou le retour au travail restent dans tous les cas très aléatoires, dépendant du bon vouloir des surveillants, eux-mêmes soumis à l'insistance éventuelle des employeurs à « récupérer » leur main-d'œuvre.

Dans d'autres établissements au contraire, là où les distances entre les différents secteurs impliquent des circulations longues, l'organisation est telle que la personne ne sera pas à même de prendre son poste plus tard ou de le rejoindre après un tel rendez-vous, la conséquence étant la perte d'une demi-journée voire d'une journée de rémunération.

L'exemple suivant, tiré d'une visite, illustre cette situation et fait apparaître les raisons des absences des travailleurs le jour de la collecte de ces données :

Selon le bilan établi au cours de la 2^e semaine de visite, les personnes classées étaient au nombre de 897. Durant la même période, 632 étaient présents en ateliers, l'écart s'expliquant soit par du chômage (jusqu'à 56 % dans un bâtiment) et par de l'absentéisme (jusqu'à 33 % dans un autre bâtiment).

Les absences, souvent dues à des « conflits d'emplois du temps », se répartissent selon les motifs suivants :

- pour des rendez-vous médicaux (197 personnes soit 22 %) ;
- pour un refus d'aller travailler (116 personnes soit 13 %) ;
- pour des parloirs (116 personnes soit 13 %) ;
- se déclarant malade à la prise de service (107 personnes soit 12 %) ;
- pour une suspension ou en attente de déclassement (98 personnes soit 11 %) ;
- pour des audiences (71 personnes soit 8 %) ;
- pour des notifications (54 personnes soit 6 %) ;
- pour des extractions ou des permissions de sortir (54 personnes soit 6 %) ;
- pour défaut de « bleu de travail » (54 personnes soit 6 %) ;
- pour des activités (près de 27 personnes soit 3 %).

En cas d'absence, la mauvaise coordination entre les services engendre parfois des conséquences négatives pour la personne. À cet égard, les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA)¹ sont souvent mises en cause pour de nombreuses consultations médicales entraînant des arrêts de travail qui ne sont pas signalés ou avec beaucoup de retard, ce qui entraîne souvent un déclassement inapproprié du travailleur pour absences répétées. La personne ne perçoit alors pas de rémunération le temps que soit opéré son reclassement qui, dans certains cas, n'est pas effectué.

Le temps de travail potentiel peut par ailleurs être entamé par d'autres éléments, notamment les périodes de pause ou de fermeture des ateliers.

1. Une UCSA est une unité hospitalière implantée en milieu pénitentiaire qui assure les soins somatiques et psychiatriques incluant la prévention, l'organisation des soins en milieu hospitalier ainsi que la continuité des soins à la sortie de détention, in dictionnaire juridique.

En effet, les pauses, au nombre d'une par demi-journée ou de deux par journée, d'une durée de quinze à vingt minutes, sont défalquées du temps de production et ont donc un effet direct sur la rémunération. Pour cette raison, dans certains établissements où elles sont prévues, ces pauses ne sont donc en réalité jamais prises. Par ailleurs, le vendredi après-midi est rarement travaillé dans la plupart des établissements. Les justifications le plus souvent avancées sont le rangement et le nettoyage des ateliers ou la possibilité ainsi laissée à la personne détenue de participer à d'autres activités, le sport en particulier. Cette opportunité est apparue plus virtuelle que réelle aux contrôleurs lors de la majorité des visites.

La fermeture annuelle des ateliers, le plus souvent en août, est répandue, correspondant en général aux périodes de congés annuels des salariés de l'entreprise concessionnaire. Il en est de même lors des périodes de fin de l'année ou de « ponts » à l'occasion de jours fériés. Or de telles fermetures ne donnent lieu à aucune indemnisation, hormis un exemple rencontré dans une maison centrale où le concessionnaire verse aux personnes détenues une somme de 300 euros au titre des congés payés.

Il résulte de tous ces constats que les personnes détenues ne sont pas en mesure de travailler le même nombre d'heures dans une journée en détention que ce qu'il en serait hors de la prison. En outre, elles ne connaissent pas des conditions de travail susceptibles de les préparer aux conditions de la vie professionnelle d'une « vie responsable » au sens de l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹.

De ce point de vue, ne sont pas respectées les dispositions réglementaires des articles D. 432-2 et D. 433 du code de procédure pénale² qui précisent respectivement : « Les dispositions nécessaires doivent être prises pour qu'un travail productif et suffisant pour occuper la durée normale d'une journée de travail soit fourni aux détenus » ; « L'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures afin notamment de préparer les détenus aux conditions normales du travail libre » .

Dans des établissements visités, il existe, en sens inverse, des tentatives pour élargir les périodes de travail en ouvrant l'atelier le samedi matin ou en le maintenant le soir une heure supplémentaire. Ces initiatives sont souvent prises ponctuellement à la suite d'une commande urgente à réaliser ou d'un retard pris dans la production dans la limite des horaires des surveillants. Les personnes détenues se sentent souvent « tenues » d'accepter la proposition d'heures supplémentaires et de fait, pour ce qui a été constaté lors de visites, rares étaient celles qui n'avaient pas accepté cet allongement du temps de travail.

1. Par ailleurs, la règle pénitentiaire européenne 26.7 précise : « L'organisation et les méthodes de travail dans les prisons doivent se rapprocher autant que possible de celles régissant un travail analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale ».
2. Dispositions introduites par l'article 36 du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010.

Pour les mêmes raisons, la production des ateliers se prolonge parfois par du travail donné en cellule qui n'est donc pas, contrairement à une idée reçue, exclusivement le fait des établissements dépourvus d'espaces dédiés au travail (cf. 1.1.2.4). Le travail est alors donné la plupart du temps le vendredi soir pour le lundi, ce qui amène les personnes à travailler la nuit et le week-end. Certaines personnes détenues servent alors d'intermédiaires avec l'entreprise concessionnaire et distribuent le travail, le contrôlent et en vérifient la qualité, au risque éventuellement d'arbitraire, notamment dans la répartition des tâches.

1.3.2 Un temps partagé

Dans la journée pénitentiaire, dont on vient de voir combien le « temps utile » était compté, les plages horaires durant lesquelles le travail est organisé sont les mêmes que celles qui permettent à la personne détenue de recevoir la visite de ses proches aux parloirs, de s'entretenir avec son avocat, d'avoir une consultation médicale, de bénéficier d'un enseignement, de préparer sa sortie avec son conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, etc.

La personne est ainsi confrontée à une véritable mise en concurrence entre ses motivations, différentes mais toutes aussi essentielles, car si elle a besoin de travailler pour aider sa famille, améliorer son ordinaire ou rester en contact avec un milieu professionnel, elle a aussi besoin de conserver des liens avec ses proches et se rendre au parloir, pour ne retenir que ce seul exemple. De leur côté, les employeurs – l'administration pénitentiaire pour le « service général » ou le concessionnaire pour les ateliers – perçoivent souvent le créneau horaire de visite ou le rendez-vous avec le médecin comme des « activités connexes » qui sont autant de perturbations dans le travail.

De fait, les heures de travail coïncident toujours avec les différents rendez-vous, cette concurrence engendrant souvent des tensions entre les travailleurs et les employeurs : la crainte d'un déclassement professionnel amène fréquemment les premiers à renoncer à une activité ou à un rendez-vous afin d'éviter le doute chez les seconds...

Le partage du temps s'effectue aussi dans des conditions qui perturbent l'organisation de l'atelier, ainsi que le montre l'exemple suivant tiré d'une visite : entre 7 h 30 et 8 h, mouvements des détenus entre leurs ailes et les ateliers ; à 10 h 50, remontée d'une partie pour permettre aux travailleurs de prendre une douche ; à 11 h 35, début des mouvements pour le retour en cellules ; à 12 h, fin des mouvements ; entre 13 h 15 et 14 h, mouvements entre les ailes et les ateliers ; à 15 h 30, début des mouvements pour le retour dans les ailes ; à 16 h, promenade.

L'ancien article D. 408 devenu le nouvel article D. 433-6 du code de procédure pénale¹ prévoit, dans son deuxième alinéa : « Le respect du repos hebdomadaire et des jours fériés doit être assuré ; les horaires doivent prévoir le temps nécessaire pour

1. introduit par l'article 36 du décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

le repos, les repas, la promenade et les activités éducatives et de loisirs ». Cette disposition a été inspirée par les règles pénitentiaires européennes¹ qui indiquent que : « Les détenus doivent bénéficier d'au moins une journée de repos hebdomadaire et de suffisamment de temps pour s'instruire et s'adonner à d'autres activités. »

Or, la mise en œuvre effective de ces principes ne va pas de soi dans la réalité. Bien souvent, les personnes détenues sont confrontées à une incompatibilité entre le travail et la promenade ou les autres activités. Elles doivent alors opérer un choix voire ou y renoncer pour conserver leur emploi.

De nombreuses lettres reçues au contrôle général témoignent de cette réalité. On peut citer, par exemple, une personne travaillant à la cuisine d'un établissement, qui a écrit au Contrôleur général pour indiquer qu'elle ne peut bénéficier de la promenade l'après-midi et, précisément, du créneau réservé pour les travailleurs entre 12 h 45 et 13 h 45, en raison de ses propres horaires, son travail reprenant à 13 h 15. Dans une autre saisine, le mari s'étonne du déclassé professionnel de son épouse incarcérée. Après avoir interrogé la direction de l'établissement sur ce point, il s'avère que la personne a effectivement dû renoncer à son emploi afin de pouvoir accéder aux activités socioculturelles, les horaires de chacune de ces activités étant incompatibles avec celles du travail.

Le travail en « journée continue », qui se développe de plus en plus, notamment dans les établissements pénitentiaires à gestion mixte et à l'initiative des groupements privés peut constituer une solution alternative à la concurrence entre le travail et les autres activités.

La journée continue, selon l'organisation la plus répandue qui en est faite, consiste à concentrer le travail sur une demi-journée pour une unique période de six heures consécutives. La prise de poste s'effectue plus tôt le matin (7 h 15 ou 7 h 30 selon les établissements) ; la journée de travail ne subit pas les effets de l'organisation du travail des surveillants et n'est donc pas interrompue par le roulement des équipes de surveillants et la journée se termine en début d'après-midi (entre 13 h 15 et 14 h 30). Certains établissements adoptent ce rythme tous les jours du lundi au vendredi ; d'autres un jour sur deux ou sur trois (le travail des autres jours restant organisé en deux demi-journées) généralement en fonction des journées de visite au parloir.

Cette formule doit, en principe, faire également bénéficier les personnes détenues des avantages qu'elle engendre : ne plus avoir à consacrer l'intégralité de leur temps au travail ou ne plus devoir y renoncer totalement ou partiellement pour se former ou se soigner. Les mêmes personnes, ayant souvent de faibles ressources financières et un faible niveau de formation, ne sont ainsi plus contraintes « à choisir entre l'école et la cantine ».

De manière générale, cette organisation permet de meilleures compatibilités d'horaires qui facilitent l'accès à des activités socioculturelles, des enseignements, mais

1. Règle pénitentiaire européenne n° 26.16.

aussi à la promenade ou à la bibliothèque. En passant de l'organisation classique du travail en deux demi-journées à la journée continue, certains établissements ont modifié leur programmation des activités en lien avec les enseignants, les responsables des SPIP en charge des dites activités et les moniteurs de sports. Ainsi des créneaux particuliers d'activités ont-ils été créés pour les travailleurs sur les plages rendues disponibles.

Mais la formule de la journée continue connaît aussi des limites, la première venant des établissements où l'effort de réorganisation des activités n'a pas été effectué ou l'a été dans des proportions ne permettant pas aux personnes de réellement s'inscrire à des activités ; ce fait aggravé par le fait que la faiblesse du volume des activités incite généralement les établissements à occuper le plus grand nombre et à ne pas considérer les « travailleurs » prioritaires même si leur activité professionnelle ne s'étend plus que sur une demi-journée.

La principale critique porte toutefois sur la baisse de revenus engendrée par la mise en place de la journée continue. Si la production ne repose plus que sur le travail du matin, l'exclusivité de la matinée du travailleur n'est pas consacrée au travail. Pendant son temps de travail, la personne continue à être sollicitée par ailleurs avec la visite de l'avocat, la convocation d'un médecin spécialiste intervenant ponctuellement à l'UCSA, la comparution devant la commission d'application des peines ou la commission de discipline, voire une extraction judiciaire...

1.3.3 Un temps aléatoire

La décision de classement au travail est une étape essentielle pour accéder à un emploi mais elle ne constitue pour autant pas une certitude de percevoir une rémunération puisque la personne détenue peut être classée au travail mais ne pas exercer ce travail. C'est ainsi que, dans la plupart des établissements visités, l'effectif des personnes classées est largement supérieur au nombre de personnes au travail, voire supérieur au nombre de postes existants.

Comme il a déjà été dit (cf.1.1.2), la première raison de l'écart existant entre l'effectif classé et l'effectif appelé réside dans le caractère aléatoire de la production, les activités pérennes étant rares, la production de l'atelier est étroitement dépendante du flux des commandes.

Aussi, les périodes chômées sont-elles fréquentes en prison et le travailleur classé n'a aucune garantie d'une activité journalière. Les entreprises gérant leur production à flux tendu, il arrive fréquemment que les travailleurs soient appelés au gré des fluctuations des charges des entreprises et soient donc soumis à d'incessantes interruptions et reprises d'activité, particulièrement en maison d'arrêt.

Toutefois, le caractère aléatoire de la production n'est pas la seule raison. En effet, la pratique de classer plus de personnes que de postes de travail existe même dans les établissements connaissant une situation d'ajustement des effectifs aux besoins.

Les responsables du travail en prison expliquent ce différentiel (qui était, dans les établissements visités, de l'ordre de 10 % dans un centre de détention et de 30 % dans une maison d'arrêt) par la nécessité d'anticiper les absences de toute nature qui rythment le quotidien d'un établissement pénitentiaire, singulièrement en maison d'arrêt où les flux d'entrants et de sortants sont permanents, mais aussi de disposer de marge de sécurité pour garantir, dans les périodes pleines, un effectif suffisant. De surcroît, les groupements privés font valoir que cette « marge » excédentaire est induite par le contrat passé, dans les établissements à gestion mixte, avec l'administration pénitentiaire qui leur impose de garantir en permanence un nombre de classements.

Le sureffectif peut aussi, à la marge, être utilement utilisé pour permettre à des personnes qui le souhaitent de travailler à temps partiel et, par exemple, de suivre en parallèle un enseignement. Cette opportunité repose sur une bonne collaboration entre les différents acteurs de l'établissement.

Mais, comme cela a pu être constaté lors de contrôles, les personnes classées en surnombre servent le plus souvent de « variables d'ajustement » aux aléas d'effectifs et de production. L'existence d'une main-d'œuvre immédiatement disponible pour répondre à des opérations à réaliser dans de brefs délais constitue également un argument de réactivité volontiers utilisé par les prospecteurs de travail auprès de leurs clients.

Le caractère aléatoire du travail en prison est illustré dans le tableau suivant, établi lors d'un contrôle réalisé dans un centre de détention et qui fait état des effectifs (classés et employés) ainsi que des absences entre les mois de février et d'avril 2011. Il apparaît qu'une moyenne quotidienne de 52 % des personnes classées a été effectivement appelée au travail.

	Février	Mars	Avril	De février à avril
Nombre de jours de travail	20	25	19	64
Effectif classé	84	79,6	80,8	81,3
Effectif moyen demandé par jour	47,35	35,60	61,75	48
Effectif moyen présent par jour	39,10	32,16	56,70	42,5
Effectif moyen absent par jour	8,25	3,44	5,05	5,5
Opérateurs présents au travail par rapport à l'effectif classé	46,5 %	40,4 %	70,2 %	52,3 %
Absentéisme (effectif moyen absent/effectif moyen demandé)	17,9 %	9,7 %	8,2 %	11,4 %

Le mode de désignation des personnes appelées à travailler – et donc de celles se retrouvant au chômage –, ainsi que la manière dont l'information leur est diffusée constituent des éléments contribuant à renforcer le sentiment de précarité parmi l'ensemble des personnes classées.

Le choix des travailleurs s'organise différemment selon les établissements. Il est opéré, par l'administration (c'est le cas lorsqu'un personnel pénitentiaire est chargé personnellement d'encadrer le travail), par le concessionnaire (notamment s'il s'agit d'un concessionnaire implanté durablement dans l'établissement et sollicitant une masse importante de main-d'œuvre) ou, dans les établissements à gestion mixte, par une négociation entre l'administration et le groupement. Dans certains de ces derniers établissements, un état prévisionnel des besoins est diffusé une semaine à l'avance avec les besoins annoncés mais sans préciser le nom des personnes appelées chaque jour.

Il n'existe pas de procédure fixant les critères de choix et ceux-ci ne sont jamais clairement affichés. Lorsque les contrôleurs posent la question, il leur est expliqué que la sélection s'effectue en fonction de « la compétence », de « la productivité individuelle », des « plus productifs »... De fait, il a été observé que la préoccupation de rendre un travail de qualité dans les temps impartis conduit très souvent à la sélection de certaines personnes en priorité voire à la constitution d'un véritable « noyau dur » de main-d'œuvre. Le tableau précédent en est une illustration. Pour rappel, durant les trois mois examinés, l'effectif de l'atelier était compris entre soixante-dix-neuf et quatre-vingt-quatre personnes classées. Les contrôleurs se sont penchés plus particulièrement sur l'activité des cinquante personnes classées sur la totalité des trois mois. Si la moyenne mensuelle du temps de travail pour ces cinquante personnes a été de 84 h et 40 minutes, il apparaît que ces dernières ne forment pas un groupe homogène : trente-six d'entre elles ont travaillé en moyenne mensuelle durant 101 h et 05 minutes et ont été nettement plus sollicitées que les quatorze autres personnes pour qui la moyenne mensuelle de temps de travail sur la même période a été de 42 h et 20 minutes.

Dans les établissements, des listes nominatives, établies pour désigner les personnes nécessaires à la production, sont transmises par les responsables des ateliers à ceux de la détention afin d'organiser les mouvements en conséquence. Les personnes détenues, ainsi informées, doivent se tenir prêtes sans savoir si elles pourront ou non travailler. Dans la réalité, les personnes classées apprennent qu'elles sont appelées pour travailler le plus souvent la veille pour le lendemain voire encore moins longtemps à l'avance.

Une autre méthode consiste, comme les contrôleurs ont pu le constater, à afficher des listes séparées en fonction des personnes et des étages de détention. À l'expérience, il apparaît que l'affichage peut être réalisé correctement à certains étages mais pas à d'autres où il a aussi pu être entre-temps retiré. Dans ce cas, la copie que les surveillants conservent leur sert à informer les personnes sélectionnées pour travailler... le matin même du jour de travail, au moment de l'ouverture des portes.

Enfin, dans d'autres établissements encore, l'information en détention s'effectue par l'affichage de listes. Mais ce système ne garantit pas avec certitude la diffusion de l'information auprès des personnes concernées, soit parce que les listes sont apposées à des endroits où toutes les personnes n'auront pas l'occasion de se présenter ni la possibilité

de s'arrêter, soit parce que leur présentation laisse à désirer. Ainsi, cet affichage vu par les contrôleurs lors d'une visite dans un centre de détention : une nouvelle liste des personnes détenues convoquées au travail était affichée chaque jour, en début d'après-midi, au rez-de-chaussée de chaque bâtiment, sur les vitres du poste d'information central (PIC)¹, au milieu d'autres documents et nulle part ailleurs. Aussi arrive-t-il que des travailleurs, non convoqués un jour, ne passent pas à cet endroit ou oublient de regarder en rentrant de la promenade ou du sport. Aucun autre exemplaire de cette liste n'étant affiché sur les tableaux des étages, certaines personnes n'accèdent pas à l'information et ne se rendent pas au travail ; leur absence étant alors considérée comme injustifiée. Dans un autre bâtiment de l'établissement, la liste était apposée derrière la vitre du PIC, pour être visible de l'extérieur, mais la seconde page était affichée à l'envers. Seule la mention « 1 / 2 » en bas de la feuille visible pouvait laisser supposer l'existence d'une suite. Ainsi, la personne qui consultait l'affichage, mais dont le nom figurait en page 2, pouvait légitimement en conclure qu'il n'était pas convoqué. Il a fallu qu'un contrôleur signale cette anomalie pour le surveillant du PIC remette dans le bon sens la seconde page dans le bon sens.

Le témoignage suivant, extrait d'un courrier reçu par le Contrôleur général illustre combien l'absence de visibilité et de certitude pour les personnes détenues, résultant du manque d'information et de l'aléa permanent, est particulièrement difficile à vivre : « A mon arrivée en janvier, j'étais classé aux ateliers pour travailler, mais j'y ai accédé qu'après insistance du chef du bâtiment suite à une grève de la faim. J'ai travaillé 6 jours pour 60 euros et comme d'autres je n'ai plus été appelé. Mes courriers sont restés lettres mortes. Mon insistance pour travailler n'a eu aucunes réponses, cependant tous les matins pendant un mois les jours de semaine, nous devions être au garde à vous en tenue à 7 h Nous n'étions pas avertis du fait que nous travaillions ou pas et personne au niveau de l'établissement ne pouvait me donner avec certitude une date de reprise. Sans mandat, sans parloirs, et sans le sou, j'ai pété un plomb le 22 février et j'ai incendié la porte de ma cellule ».

1. Le PIC est un poste de surveillance et de commande des accès qui permettent les circulations entre les zones d'hébergement et d'activité (les ateliers notamment) de l'établissement

2. Une rémunération faible et peu compréhensible pour les travailleurs incarcérés

2.1 Un cadre juridique récent encore inappliqué aux rémunérations

2.1.1 Rappel des bases légales et réglementaires

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹ a consacré son article 32 à la rémunération des personnes détenues, modifiant l'article 717-3 du code de procédure pénale auquel il ajoute un alinéa traitant de la rémunération et qui précise : « *La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini par l'article L. 3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées* ».

En application de la loi, l'article 36 du décret du 23 décembre 2010² a introduit un article D. 432-1 au code de procédure pénale, qui stipule : « Hors les cas visés à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale³, la rémunération du travail effectué au sein des établissements pénitentiaires par les personnes détenues ne peut être inférieure aux taux horaires suivants :

- 45 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour les activités de production ;
- 33 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour le service général, classe I ;
- 25 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour le service général, classe II ;
- 20 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour le service général, classe III.

Un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, détermine la répartition des emplois entre les différentes classes en fonction du niveau de qualification qu'exige leur exécution ».

Cet arrêté, daté du 23 février 2011⁴, précise que « les emplois sont répartis en fonction du niveau de qualification ou de compétences qu'exige leur exécution comme suit :

1. Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.
2. Décret n° 2010-1635 du 24 décembre 2009.
3. La première phrase est : « les relations de travail des personnes incarcérées ne font l'objet d'aucun contrat de travail » ; la seconde : « il peut être dérogé à cette règle pour les activités professionnelles exercées à l'extérieur de l'établissement ».
4. Arrêté du 23 février 2011.

- classe I : postes d'ouvriers qualifiés ayant de bonnes connaissances professionnelles et pouvant faire preuve d'autonomie et de responsabilité au niveau de leur poste de travail ;
- classe II : postes d'appui aux professionnels qualifiés qui nécessitent des compétences particulières ou des connaissances professionnelles de base, acquises par formation et/ou expérience ;
- classe III : postes constitués de tâches simples ne requérant pas de connaissances professionnelles particulières, sur lesquels la productivité et le savoir-faire peuvent être acquis rapidement ».

Pour sa part, le décret du 17 décembre 2010¹ a porté le salaire minimum de croissance (SMIC) à 9 euros bruts de l'heure, à compter du 1^{er} janvier 2011, en hausse de 1,6 % par rapport à l'année précédente.

Ces dispositions conduisent donc à des salaires horaires minimums bruts, selon quatre catégories :

- pour les activités de production : 4,05 euros de l'heure ;
- pour le service général : en classe I : 2,97 euros de l'heure ; en classe II : 2,25 euros de l'heure ; en classe III : 1,80 euro de l'heure.

2.1.2 Le défaut d'application des textes

Pour sa part, la direction de l'administration pénitentiaire a diffusé deux notes du 30 décembre 2010² traitant de la rémunération des personnes détenues travaillant en atelier de production ou au service général, applicables à compter du 1^{er} janvier 2011.

Pour les personnes détenues travaillant en atelier de production, le texte fixe un « seuil minimum de rémunération (SMR) des activités de production effectuées par les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires ».

Pour 2011, ce taux horaire minimum est arrêté à 4,03 euros bruts. Partant de la valeur du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) au 1^{er} janvier 2010, fixé à 8,86 euros de l'heure, et du seuil minimum de rémunération applicable en 2010 arrêté l'année précédente par l'administration pénitentiaire à 3,97 euros de l'heure, le nouveau taux est calculé par application d'une hausse de 1,6 %, identique à celle du SMIC. Un écart, certes minime, apparaît ainsi entre le salaire horaire en cours (4,03 euros de l'heure) et celui fixé par la réglementation (4,05 euros de l'heure).

Pour les personnes détenues travaillant au service général, l'administration pénitentiaire maintient le mode de rémunération en place au cours des précédentes années : la

1. Décret n° 2010-1584 du 17 décembre 2010.

2. Notes n° 328 et 329 de la direction de l'administration pénitentiaire (sous-direction des personnes placées sous main de justice – bureau du travail, de la formation et de l'emploi) du 30 décembre 2010.

rémunération n'y est pas déterminée selon un taux horaire mais selon un salaire journalier. Et ces règles sont applicables quel que soit le mode de gestion de l'établissement, qu'il soit géré directement par l'administration pénitentiaire ou par un prestataire privé.

Pour 2011, le tableau diffusé définit les échelles suivantes :

Classification unique	Échelle de rémunération	Moyenne journalière
Classe I	Au-delà de 13,09 euros	14,87 euros
Classe II	De 10,00 à 13,08 euros	11,12 euros
Classe III	De 7,66 euros à 9,99 euros	8,27 euros

Ces règles fixées par la direction de l'administration pénitentiaire pour les postes du service général créent une progression des rémunérations en fonction des classes : le niveau maximum d'une classe correspond au minimum de la classe immédiatement supérieure, parfois un centime en dessous.

Tel était déjà le cas pour 2009 et 2010 :

Taux de rémunération journalière ^a	Niveau minimum			Niveau moyen			Niveau maximum			
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
Classe I	Taux	12,65 €	12,82 €	13,09 €	14,38 €	14,57 €	14,87 €	/	/	/
	Évolution	/	+1,34%	+2,11%	/	+1,32%	+2,06%	/	/	/
Classe II	Taux	9,66 €	9,79 €	10,00 €	10,75 €	10,89 €	11,12 €	12,65 €	12,82 €	13,08 €
	Évolution	/	+1,34%	+2,14%	/	+1,30%	+2,11%	/	+1,34%	+2,03%
Classe III	Taux	7,40 €	7,50 €	7,66 €	8,00 €	8,10 €	8,27 €	9,65 €	9,78 €	9,99 €
	Évolution	/	+1,35%	+2,13%	/	+1,25%	+2,10%	/	1,35%	2,15%

a. Ces rémunérations ont été fixées par note n° 367 de la direction de l'administration pénitentiaire (sous-direction des personnes placées sous main de justice – bureau du travail, de la formation et de l'emploi) du 24 octobre 2008 (pour l'année 2009) et n° 424 de la direction de l'administration pénitentiaire (sous-direction des personnes placées sous main de justice – bureau du travail, de la formation et de l'emploi) du 19 novembre 2009 (pour l'année 2010).

Ces différents niveaux de rémunération font apparaître une hausse, la direction de l'administration pénitentiaire indiquant¹ avoir procédé « à l'indexation des niveaux moyens de rémunération journalière [...] en référence à l'évolution du SMIC horaire brut au 1^{er} janvier [de l'année d'application] », soit +1,3 % pour 2010 et +1,6 % pour 2011.

En fait, les différents niveaux (minimum, moyen et supérieur) de chaque classe ont progressé d'environ 1,3 % en 2010 (aux approximations près, liées aux arrondis) et entre 2,03 % et 2,15 % en 2011. Globalement, entre 2009 et 2011, ils ont augmenté de 3,4 à 3,5 %.

1. Note de la DAP du 30 décembre 2010, *op. cit.*

Lors de leurs différentes visites dans les établissements pénitentiaires, les contrôleurs ont observé que le logiciel GIDE¹ comptabilisait généralement six heures de travail par jour, plus rarement sept.

Sur la base la plus favorable de six heures, les taux horaires, calculés par les contrôleurs à partir des rémunérations journalières, font apparaître que, les rémunérations journalières se situant généralement entre les niveaux minimum et moyen, l'écart à combler est conséquent. L'autre variable, le nombre quotidien d'heures de travail, viendra probablement pondérer cette hausse.

	Taux horaire résultant du niveau minimum	Taux horaire résultant du niveau moyen	Taux horaire résultant du niveau maximum	Taux horaire réglementaire (minimum)	Écart à combler	
					Par rapport au taux minimum ^a	Par rapport au taux moyen ^b
Classe I	2,18 €	2,48 €	/	2,97 €	36,24 %	19,76 %
Classe II	1,67 €	1,85 €	2,18 €	2,25 €	34,73 %	21,62 %
Classe III	1,28 €	1,38 €	1,67 €	1,80 €	40,62 %	30,43 %

a. Écart= (taux réglementaire-taux minimum)/taux minimum.

b. Écart= (taux réglementaire-taux moyen)/taux moyen.

D'autres établissements comptabilisent un nombre d'heures différent. Ainsi, lors de la visite au centre pénitentiaire de Ducos (Martinique)², les feuilles mensuelles de rémunération faisaient apparaître, en moyenne, 4 h 45 de travail quotidien, avec des variations importantes selon les emplois : 7 h en cuisine mais 4 h dans d'autres services.

Sur la base de ce dernier volume horaire quotidien, les rémunérations fixées par l'administration pénitentiaire correspondent à des taux horaires supérieurs aux taux réglementaires minimums :

- en classe I, au-delà de 3,27 euros de l'heure avec une moyenne à 3,71 euros ;
- en classe II, entre 2,50 et 3,27 euros de l'heure (avec une moyenne à 2,78 euros de l'heure) ;
- en classe III, entre 1,91 et 2,50 euros de l'heure (avec une moyenne à 2,07 euros de l'heure).

Pour les activités de production, dans ce même établissement, les contrôleurs ont observé que le taux horaire avait suivi une évolution plus forte en 2010 (+1,8 %) qu'en

1. Le logiciel GIDE (gestion informatisée des personnes écrouées en détention) assure « le traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes placées sous main de justice et écrouées » (décret n° 2011-807 du 6 juillet 2011 publié au *Journal officiel* de la République française du 8 juillet 2011).

2. Rapport de visite du centre pénitentiaire de Ducos (Martinique), du 3 au 7 novembre et le 12 novembre 2009.

2011 (+1,5 %). Globalement, entre 2009 et 2011, il avait progressé de 3,3 %, chiffre proche de celui observé pour le service général.

En 2011, l'écart entre le taux réglementaire et le taux fixé par l'administration pénitentiaire est moins important que pour celui généralement observé pour les emplois du service général :

	2009	2010	2011	Taux réglementaire	Écart en 2011 entre le taux réglementaire et le taux adopté
Taux horaire	3,90 €	3,97 €	4,03 €	4,05 €	0,7 %

Les deux notes de l'administration pénitentiaire¹ fixant les rémunérations pour l'année 2011 du travail au service général et des activités de production, indiquent que ces dispositions sont arrêtées « dans l'attente de celles découlant de la mise en application de l'article 32 de la loi pénitentiaire ».

Cette loi a donné lieu à la publication du décret d'application du 23 décembre 2010, qui a notamment introduit l'article D. 432-1 du code de procédure pénale.

Mais depuis cette date, une modification des niveaux de rémunération aurait dû intervenir.

Or, tel n'était toujours pas le cas en décembre 2011 au moment de la rédaction de ce rapport annuel.

Pourquoi un tel décalage ?

Ce contretemps semble essentiellement lié à la complexité de la mise en application de la réforme du système de calcul des rémunérations.

Effectivement, au service général, la détermination du temps de travail pose certainement une difficulté majeure car s'il est assez facile de connaître les heures d'entrée et de sortie des personnes employées aux cuisines, la situation de celles assurant l'entretien des étages et la distribution des repas est plus fluctuante et, partant, la mesure du temps de travail est moins aisée.

Pour les activités de production, le passage d'un paiement à la pièce à un paiement effectif à l'heure constitue l'obstacle essentiel (cf. 2.2.2.1). La détermination du temps de travail effectif et le calcul des cadences pour assurer, d'une part une rémunération minimum conforme à la réglementation tant aux travailleurs les moins productifs et, d'autre part un salaire attractif aux personnes les plus performantes, constituent l'équation à résoudre.

On ne peut qu'espérer la publication très prochaine de la nouvelle circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire, plus de deux ans après la loi et un an après le décret, afin que les dispositions de l'article D. 432-1 du code de procédure pénale issues du décret du 30 décembre 2010 (cf. 2.1.1.) soient enfin appliquées.

1. Notes du 30 décembre 2010.

2.2 Des rémunérations faibles et hétérogènes

S'ajoutent à une organisation complexe du travail en prison, telle qu'elle a été décrite (cf.1) et à une application très parcellaire du cadre juridique existant, des taux de rémunération pour les travailleurs incarcérés, tant au service général qu'en atelier de production, faibles, hétérogènes et, partant, peu compréhensibles pour les personnes détenues.

2.2.1 Les rémunérations du travail au « service général »

La traduction mensuelle moyenne des indications salariales fixées par l'administration pénitentiaire conduit à l'échelle de salaire suivante. Il s'agit là de salaires bruts et nets, calculés avant la répartition liée à la gestion des comptes nominatifs¹ et sur lesquels aucun prélèvement de cotisations² n'est appliqué (contrairement à ce qui est en vigueur pour celles des personnes travaillant aux ateliers de production [cf. 2.2.2.3]).

Classification unique	Rémunération pour vingt journées de travail	Rémunération pour vingt-quatre journées de travail	Rémunération pour trente journées de travail
Classe I	297,40 euros	356,88 euros	446,10 euros
Classe II	222,40 euros	266,88 euros	333,60 euros
Classe III	165,40 euros	198,48 euros	248,10 euros

Dans la pratique, les contrôleurs ont constaté que les rémunérations « réelles » peuvent différer de ces moyennes. Ainsi le salaire mensuel moyen d'une personne détenue employée au service général peut-il, dans la réalité en 2011, s'élever à 244,09 euros dans un établissement alors qu'il est de 207,92 dans un autre et de 187,40 euros ailleurs.

Comme il a été expliqué (cf. 1.1.1), il n'existe pas d'organigramme type du « service général » au sein des établissements pénitentiaires. Dans ceux visités par les contrôleurs, les appellations de ces postes, hors le socle commun lié à la nature des emplois occupés (cuisine, buanderie, maintenance immobilière), se traduisent ainsi par une forte diversité. Pour exemple, au service des cuisines, les traditionnels emplois de premier de cuisine, second de cuisine ou plongeur se voient compléter dans certains établissements de ceux de « buffetier » ou encore de « légumier ». Le terme général d'« auxiliaire » est, quant à lui, suivi de qualificatifs multiples : auxiliaire d'étage, auxiliaire sport, auxiliaire vidéo, auxiliaire informatique, auxiliaire dispatching, auxiliaire rue...

1. Comptes que les personnes détenues détiennent en détention, non exclusifs des comptes bancaires que les personnes détenues peuvent conserver à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire.
2. Qu'il s'agisse des cotisations vieillesse, de la cotisation sociale généralisée (CSG) ou de la cotisation de remboursement de la dette sociale (CRDS).

Ces nombreuses dénominations des postes au « service général », diverses et parfois très précises, peuvent, selon la nature de l'établissement (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale) et son mode de gestion (public ou délégué), ne pas recouvrir la même activité voire, lorsqu'elles recouvrent bien une même activité, ne pas correspondre à des tâches équivalentes. En outre, le nombre de postes, dans chacun des établissements, peut évoluer selon les dotations budgétaires annuelles et le taux d'occupation professionnel des personnes détenues ; le nombre d'emplois au service général pouvant être utilisé comme variable d'ajustement de la masse d'emplois (cf. 1.3.3).

Effectivement, les contrôleurs ont observé que des établissements de même qualification juridique n'appliquent pas toujours des taux de rémunération identiques et celles-ci sont plutôt en deçà de la moyenne préconisée par l'administration centrale.

Ainsi, deux centres de détention contrôlés en 2011 rémunéraient-ils les personnes détenues d'une manière différente : dans l'un, les postes de classe I étaient rémunérés 14,87 euros par jour, ceux de classe II à 11,12 euros et ceux de classe III à 8,27 euros. Dans l'autre établissement, les salaires journaliers étaient fixés à : 13,10 euros en classe I, 10 euros en classe II et 7,66 euros en classe III.

Ces écarts peuvent trouver leur explication, d'une part dans le fait que les dotations budgétaires ne permettent pas de concilier les emplois nécessaires au fonctionnement de l'établissement avec le niveau de rémunération préconisé et, d'autre part, dans le fait que les économies réalisées sur l'enveloppe budgétaire globale pour créer des emplois supplémentaires ne donnent que très peu de marges de manœuvre.

Par ailleurs, certains établissements mettent en œuvre des progressions salariales, ce qui se traduit par une différence de rémunérations au sein d'une même classe. Les contrôleurs ont ainsi constaté, dans une maison d'arrêt visitée en juillet 2010, que huit tarifs journaliers étaient en vigueur et s'établissaient ainsi : 7,54 euros, 8,15 euros, 8,95 euros, 9,84 euros, 11,60 euros, 12,89 euros, 13,65 euros et 14,85 euros. Cette pratique s'affranchit pour partie de la rémunération par classe.

Dans d'autres établissements, la rémunération n'est pas calculée en fonction de l'appartenance à une classe mais en fonction de la durée d'occupation de l'emploi et de la qualité de la prestation fournie. Dans un centre de détention visité également en juillet 2010, les contrôleurs notaient que « la rémunération pour tous au commencement est de 7,54 euros par jour (classe III). Après une évaluation à quatre mois et validation par la direction, le passage en classe III « haute » est décidé ; ceci entraîne une rémunération de 8,20 euros par jour. Après six mois et une procédure semblable, le passage en classe II est possible, avec une rémunération de 9,84 euros par jour. Enfin après une nouvelle période de six mois, le détenu peut atteindre la classe I, qui confère une rémunération de 12,89 € par jour. »

Mais la répartition des travailleurs dans les trois classes de rémunération I, II et III n'apparaît pas toujours en lien avec la qualification ou la technicité requise par les tâches

à effectuer. Une même appellation peut être rémunérée en classe I dans un établissement et classe II ou III dans d'autres. Ainsi des postes de bibliothécaires ou d'écrivain public par exemple qui, selon les établissements, oscillent entre les classes I et II. Quant aux postes d'auxiliaires, ils traversent les trois classes, le plus souvent en fonction du qualificatif qui y est accolé.

Entrent dans le calcul réel des rémunérations du travail au service général les durées qui dépendent, comme il vient d'être expliqué, du poste occupé mais, comme nous allons le voir, plus encore des organisations locales.

La durée journalière de travail des personnes classées au service général est fixée, comme les horaires inscrits sur les fiches de poste le montrent, forfaitairement à six ou sept heures. Or, dans la pratique telle que les contrôleurs l'ont constatée, la réalité est plus variée, notamment pour les postes d'auxiliaires qui, rappelons-le, couvrent des emplois extrêmement divers. Ainsi l'emploi d'auxiliaire d'étage, par exemple, se traduit-il par des temps de travail théoriques qui peuvent être, de fait, inférieurs dans la réalité, même si la disponibilité demandée est importante.

Et cette durée est également marquée par une très grande diversité liée à la nature de l'activité exercée. Ce qui signifie que les personnes détenues aux cuisines ou au service de maintenance seront généralement sollicitées plus régulièrement que l'écrivain public ou le bibliothécaire. Cela conduit à des nombres de journées de travail par mois qui s'étalent de vingt à trente et un, dans ce dernier cas sans journées de repos ce qui permet d'offrir un salaire plus avantageux aux personnes concernées.

Enfin, des activités relevant du travail au service général se traduisent parfois par une absence de rémunération ; tel est le cas plus particulièrement de l'emploi « d'aide auxiliaire ». Ainsi la personne qui, en compensation de son assistance à la distribution des repas bénéficie d'une souplesse dans le temps d'ouverture de sa cellule.

Toutes ces variations de rémunérations tenant à des pratiques différentes rendent complexes les comparaisons salariales au sein du service général alors même que l'administration pénitentiaire a, dans ce domaine, la maîtrise presque intégrale de son organisation.

2.2.2 La rémunération du travail en atelier de production

2.2.2.1 Du salaire horaire au salaire à la pièce

Rappelons que selon les dispositions des textes législatifs et réglementaires (cf. 2.1.1), la règle est une rémunération à l'heure. Dans les faits, la situation est très fréquemment différente.

Effectivement, pour les personnes affectées aux ateliers de production, qu'on appelle les « opérateurs », la situation peut varier selon le type de poste. Quelques rares

travailleurs sont payés à l'heure. Tel est le cas de ceux qu'on appelle les « contrôleurs » qui effectuent des tâches de « contremaître » et sont choisis parmi les travailleurs pour assurer une mission de vérification de la qualité de la production et, parfois même, de comptabilisation du nombre des pièces réalisées quotidiennement par chaque « opérateur ». Tel est le cas également des caristes qui déchargent les camions amenant la matière première et qui les chargent de la production achevée. Il arrive, de manière plus ponctuelle, que des opérateurs affectés à un poste de production le soient également : il en était ainsi des personnes effectuant le tri de vêtements dans un des centres de détention visités, la comptabilisation étant une tâche quasi impossible.

Au-delà de ces postes particuliers pour lesquels la rémunération se fonde bien à l'heure, il ressort des contrôles accomplis qu'en règle générale, les opérateurs sont rémunérés à la pièce.

Comment passe-t-on alors d'une rémunération théoriquement fixée à l'heure à un salaire calculé sur un nombre de pièces produites ? La réponse est alors toujours la même : « il faut fixer une cadence ».

Cela commande de déterminer le nombre moyen des pièces produites par une personne en une heure, le résultat obtenu constituant la référence indispensable à intégrer à la formule de conversion pour percevoir le salaire d'une heure de travail au taux réglementairement fixé. Ensuite, une simple règle de trois permet d'obtenir la rémunération à la pièce. À titre d'exemple, si la cadence est de 100 pièces à l'heure, chacune des pièces sera payée 0,04 euro pour que la rémunération horaire s'élève à 4,05 euros. Ainsi, peu importe le temps passé, seul le nombre de pièces produites est pris en considération. Pour reprendre l'exemple, la personne détenue qui réalise 100 pièces en deux heures perçoit 4,05 euros pour ce travail ; sa rémunération horaire chute alors à 2,02 euros.

La cadence est donc l'élément déterminant de la rémunération réelle. Cependant, si ce principe est identique d'un établissement à l'autre, ses modalités d'application varient très sensiblement, pouvant déboucher, en termes de rémunérations sur des résultats notablement différents. La composition de l'équipe effectuant le « travail test » (personnes plus ou moins habiles) et la durée de l'opération qui serviront de base influent sur le résultat.

Or, ce ne sont pas toujours les mêmes personnes qui effectuent le « travail test » dont le résultat servira de référence. Dans un établissement, ce sont le surveillant affecté à l'atelier et le représentant du concessionnaire qui effectuent le travail. Dans un autre, seul le représentant du concessionnaire réalise le « travail test » et son rythme devient alors celui servant de base. Ailleurs, un groupe d'opérateurs est choisi pour disposer d'un échantillon.

Quant à la durée du test, elle peut aussi avoir un impact sur la cadence. Effectivement, définir une cadence par extrapolation d'une production limitée à quelques pièces durant une courte période ne donnera pas de résultats identiques, à celle consistant à

produire ce même article durant plusieurs heures d'une même journée car le rythme d'un test sur quelques pièces ne peut bien évidemment pas être tenu sur une durée plus longue, même en tenant compte d'une évaluation, elle-même extrapolée, des aléas inhérents au travail en détention.

Le résultat des tests servant de référence est ensuite validé par les représentants de l'administration pénitentiaire, qu'il s'agisse d'un membre de la direction ou d'un officier en charge du travail. Des litiges peuvent apparaître quand le concessionnaire, qui a « tiré » les prix de vente auprès d'un client pour obtenir la commande, cherche à minimiser ses coûts.

Chaque type de production donne lieu à cette opération test. Ainsi, un opérateur qui change de poste dans la même journée peut-il être rémunéré selon des cadences différentes. Cette situation, observée à plusieurs reprises, implique un suivi précis de chaque type de production pour que les bons coefficients lui soient appliqués. Il est alors important que le relevé de la production de chacun soit effectué à chaque stade.

2.2.2.2 L'état des lieux des rémunérations

Dans les ateliers de production, le seuil minimum de rémunération (SMR), fixé par l'administration pénitentiaire à 4,03 euros bruts de l'heure pour l'année 2011 (cf. 2.1.2), est amputé des cotisations sociales.

Les charges s'élèvent à 12,95 % et portent sur :

- la cotisation vieillesse à hauteur de 6,75 % ;
- la cotisation sociale généralisée (CSG) à hauteur de 5,70 % ;
- le remboursement de la dette sociale (RDS) à hauteur de 0,50 %.

Le service de l'emploi pénitentiaire (SEP)¹, dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), est la structure qui offre aux travailleurs détenus le niveau de rémunération le plus élevé. Il ressort du constat effectué par le contrôle général dans ces ateliers que le salaire horaire fixé par l'administration pénitentiaire n'est pas un objectif à atteindre mais bien la base minimale de rémunération.

Dans un établissement visité, ces rémunérations faisaient même l'objet d'une codification.

Ainsi dans cet établissement, le façonnage peut-il être rémunéré à la pièce, avec un taux horaire de 2,78 euros le premier mois d'essai, passant ensuite à une base de 4,03 euros, la progression des salaires s'effectuant selon le principe d'une évolution à l'ancienneté, chaque trimestre. Et la grille salariale pour tous les autres emplois est fondée sur une rémunération à l'heure, selon des niveaux de qualification, en corrélation avec la classification des ouvriers qualifiés (peu qualifié, qualifié et très qualifié), l'évolution s'effectuant chaque trimestre pour atteindre un plafond de 5,64 euros de l'heure.

1. Cf. 1.1.2.2.

À titre d'exemple, pour le mois de mars 2011 :

- à l'atelier de façonnage, le salaire mensuel brut moyen s'élevait de 293,90 euros, mais pour les cinq personnes détenues de l'atelier « reliure » ce salaire moyen était de 847,27 euros ;
- à l'atelier de menuiserie, le salaire brut moyen pour les trente-et-un opérateurs s'élevait à 525,38 euros et à 795,62 euros pour les trois travailleurs administratifs ;
- à l'atelier « métallerie », on observait un salaire brut moyen de 642,21 euros pour les trente-sept opérateurs et de 782,24 euros pour les personnes détenues salariées « indirects ». Un débutant à 4,03 euros de l'heure atteignait une rémunération mensuelle de 577,30 euros et le plus ancien et qualifié parvenait à une rémunération de 850,94 euros (soit 5,42 euros de l'heure).

En revanche, le calcul horaire de la rémunération pour le travail réalisé en cellule¹ est le fruit d'une alchimie peu appréhendable et incomprise des travailleurs, d'autant que les horaires de travail sont difficilement contrôlables et le plus souvent très importants.

Dans une maison d'arrêt, visitée en juin et juillet 2011, pour une moyenne horaire mensuelle de 32 h 10, le salaire moyen horaire brut s'élevait à 3,98 euros et les heures de travail indiquées sur les bulletins de paie n'ont pas de réalité car rien ne permet de les comptabiliser, seule la production l'étant. Les salaires moyens bruts ont été de 129,07 euros en juin et de 126,74 euros en juillet.

Dans une autre maison les contrôleurs ont rencontré cinq personnes détenues d'une même cellule qui avaient décidé de mettre en commun leur activité, organisée en chaîne, et de déclarer ensemble tous les produits finis. Ils affirmaient travailler ainsi plus vite et produire d'avantage dans un temps moindre. Le repos de l'un ou l'activité de l'autre ne faisant pas l'objet d'une retenue qui aurait été décidée collectivement, certaines de ces personnes apparaissent travailler constamment, y compris la nuit, les samedis et les dimanches. Le salaire brut horaire, fruit de leur investissement, s'élevait à 2,65 euros.

Il ressort de ces exemples, reflets des situations constatées par les contrôleurs, que le salaire horaire moyen brut est toujours inférieur aux seuils fixés par l'administration pénitentiaire alors même que les taux horaires ne prennent pas en compte la réalité des heures travaillées. Le travail en cellule, hors les conditions matérielles contestables de celui-ci², se révèle beaucoup moins rémunérateur pour les travailleurs détenus.

Globalement, il faut noter que les concessionnaires offrent aux travailleurs détenus des salaires d'une grande diversité mais, le plus souvent, en dessous du seuil minimum de rémunération.

La diversité de la nature des activités professionnelles mises en place par les entreprises de concession rend difficile une analyse globale de la rémunération des personnes détenues

1. Cf. 1.1.2.4.

2. *Ibid.*

qui y sont employées. Il faut comparer avec prudence les salaires des personnes ayant une activité de façonnage et de conditionnement à celles d'autres qui participent à l'élaboration d'un produit ou qui officient dans une activité liée au tertiaire. Ainsi le salaire moyen horaire peut-il varier selon les concessionnaires et cela, au sein d'un même établissement.

Le tableau ci-dessous est une photographie de la moyenne des salaires bruts versés, entre les mois de mars et de mai 2011, par différents concessionnaires d'un centre pénitentiaire visité (les chiffres en bleu représentent les moyennes au-dessus du salaire horaire moyen de référence dans l'établissement), étant à noter que la situation de cet établissement est à l'exemple de celle que l'on retrouve dans les établissements qui accueillent des personnes détenues condamnées à de longues peines. Travail de production plus qualifié, stabilité des personnes détenues sur le poste de travail, acquisition d'un savoir-faire, pour toutes ces raisons, les salaires des travailleurs y sont plus élevés que la moyenne nationale.

Le salaire horaire moyen est ici de 4,27 euros, ce qui est exceptionnel.

Concessionnaire ^a	Mars	Avril	Mai
VR...	5,45 €	5,28 €	5,29 €
AM...	4,57 €	4,43 €	4,55 €
AR...	4,14 €	3,94 €	3,44 €
Hex...	4,08 €	3,60 €	4,32 €
FAP...	4,42 €	4,54 €	4,62 €
PAT...	3,41 €	3,59 €	4,21 €
J...	4,24 €	4,23 €	4,60 €

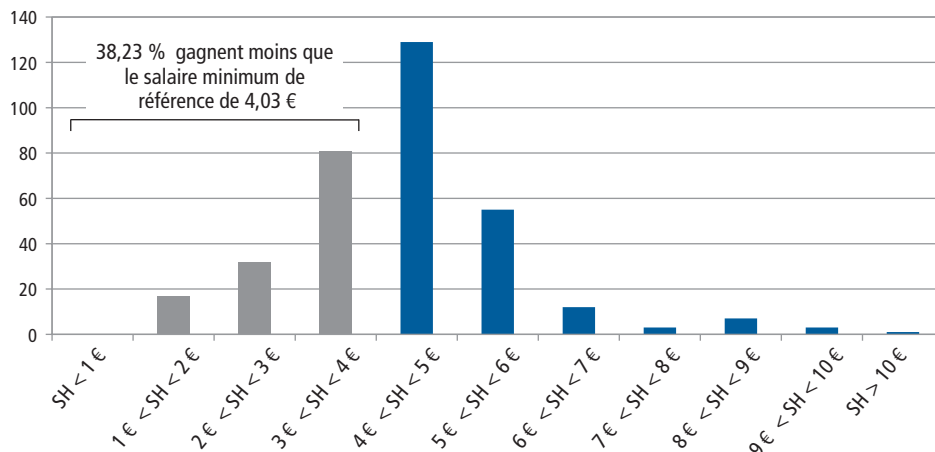
a. (les noms des entreprises sont intentionnellement tronqués).

Autour de cette moyenne de 4,27 euros, les contrôleurs ont calculé les salaires horaires bruts de chacun des 340 opérateurs travaillant dans l'établissement.

On remarque des écarts importants. En outre, 38,23 % des opérateurs (chiffres en bleu) gagnent moins que le salaire minimum de référence (fixé à 4,03 euros par l'administration pénitentiaire).

	SH < 1 € ^a	1 € < SH < 2 €	2 € < SH < 3 €	3 € < SH < 4 €	4 € < SH < 5 €	5 € < SH < 6 €	6 € < SH < 7 €	7 € < SH < 8 €	8 € < SH < 9 €	9 € < SH < 10 €	SH > 10 €
Nombre de salariés	/	17	32	81	129	55	12	3	7	3	1
Répartition en %	/	5 %	9,41 %	23,82 %	37,94 %	16,18 %	3,53 %	0,88 %	2,06 %	0,88 %	0,29 %

b. SH = salaire horaire.



Les contrôleurs ont analysé, dans un autre établissement, les bulletins de paie de tous les opérateurs ayant travaillé en février, mars et avril 2011, soit 218 paies. Parmi les quatre-vingt-dix-neuf opérateurs concernés, trente avaient travaillé un mois, dix-neuf deux mois et cinquante (dont la moitié seulement) ont travaillé chaque mois ; ces derniers ayant effectué 79,64 % des heures. Cette étude donne les résultats suivants :

	Nombre moyen d'heures de travail	Salaire brut	Salaire moyen horaire (brut)	Salaire net	Montant disponible pour acheter des produits en cantine
Février (80 bulletins de paie)	71 h	195,87 €	2,76 €	170,87 €	150,30 €
Mars (65 bulletins de paie)	68 h 15	196,74 €	2,88 €	171,74 €	153,79 €
Avril (73 bulletins de paie)	79 h 20	217,98 €	2,75 €	190,17 €	169,63 €
Moyenne sur les 218 salaires	73 h 20	203,47 €	2,77 €	177,59 €	157,81 €
Moyenne mensuelle pour les 50 opérateurs ayant travaillé trois mois	84 h 40	244,88 €	2,89 €	213,63 €	187,97 €

Le salaire moyen horaire est de 2,77 euros, très en deçà du salaire minimum de référence réglementaire fixé à 4,05 euros bruts ; seuls onze bulletins de salaire (sur 218) affichent un résultat supérieur à 4 euros de l'heure.

Les écarts salariaux entre les opérateurs sont, par ailleurs, importants comme en témoigne le tableau ci-dessous :

	SH < 0,50 € ^a	0,50 € < SH < 1 €	1 € < SH < 1,50 €	1,50 € < SH < 2 €	2 € < SH < 2,50 €	2,50 € < SH < 3 €	3 € < SH < 3,50 €	3,50 € < SH < 4 €	4 € < SH < 4,50 €	4,50 € < SH < 5 €	SH > 5 €
Nombre d'opérateurs parmi les 218 salaires	9	2	23	21	43	43	42	24	9	0	2
Répartition en %	4,13 %	0,92 %	10,55 %	9,63 %	19,72 %	19,72 %	19,27 %	11,01 %	4,13 %	0 %	0,92 %
Nombre moyen mensuel des opérateurs ayant travaillé durant les trois mois	0	0	0	7	10	12	14	5	2	0	0
Répartition en %	0 %	0 %	0 %	14 %	20 %	24 %	28 %	10 %	4 %	0 %	0 %

a. SH = salaire horaire.

Dans un troisième centre pénitentiaire, les contrôleurs ont comparé les salaires des personnes incarcérées à la maison d'arrêt et au centre de détention, en prenant 165 bulletins de salaires (quatre-vingt-huit en juillet et soixante-dix-sept en août) :

- quatre-vingt-quatre (quarante-trois en juillet et quarante et un en août) concernaient quarante-huit personnes détenues au centre de détention ;
- quatre-vingt-un (quarante-cinq en juillet et trente-six en août) concernaient cinquante personnes détenues à la maison d'arrêt.

Il ressort de cette étude que les salaires des travailleurs de la maison d'arrêt étaient plus faibles que ceux du centre de détention.

Pour le centre de détention :

Centre de détention	Nombre moyen d'heures de travail	Salaire brut	Salaire moyen horaire (brut)	Salaire net	Montant disponible pour acheter des produits en cantine
Juillet 2011	81 h 15	301,51 €	3,71 €	263,03 €	228,40 €
Août 2011	91 h 10	333,62 €	3,66 €	291,03 €	240,39 €
Moyenne mensuelle sur les 84 salaires	86 h 05	317,18 €	3,69 €	276,70 €	234,25 €

Pour la maison d'arrêt :

Maison d'arrêt	Nombre moyen d'heures de travail	Salaire brut	Salaire moyen horaire (brut)	Salaire net	Montant disponible pour acheter des produits en cantine
Juillet 2011	76 h 40	249,62 €	3,26 €	217,36 €	194,32 €
Août 2011	92 h 30	316,12 €	3,42 €	275,77 €	233,71 €
Moyenne mensuelle sur les 81 salaires	83 h 40	279,18 €	3,34 €	243,32 €	211,83 €

Dans une maison d'arrêt, sur 293 salaires versés en février, mars et avril 2010, 35,49 % étaient inférieurs à 100 euros (brut) et la moyenne mensuelle s'établissait à 190 euros (brut). Trois situations de personnes ayant une faible rémunération peuvent servir d'illustration :

	Nombre de jours de travail	Salaire horaire moyen	Salaire brut
Cas n° 1	10	1,60 €	87,46 €
Cas n° 2	12	0,94 €	67,84 €
Cas n° 3	12	1,40 €	97,86 €

De tous ces exemples illustratifs, les conclusions suivantes peuvent être énoncées :

- le salaire minimum fixé par l'administration pénitentiaire constitue le plus souvent un maximum ;
- dans un même établissement, les différences de salaire horaire peuvent être importantes selon le concessionnaire employeur ;
- au sein d'un même établissement deux ateliers concédés à un concessionnaire identique peut conduire à un taux de rémunération qui ne l'est pas ;
- le taux de travailleurs en deçà de la moyenne de rémunération horaire théorique est notablement plus important que celui approchant ou dépassant ce seuil.

2.2.2.3 Vers un réel salaire minimum ?

Hormis les personnes détenues occupant des postes particuliers au sein des ateliers de production (« contrôleurs », caristes,...), rémunérées au salaire minimum de rémunération, les autres travailleurs sont payés en fonction de leur production et le salaire minimum de rémunération n'a alors plus aucune signification.

Parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui perçoivent ainsi un salaire qui, ramené au taux horaire moyen, se situe nettement en dessous du seuil fixé par l'administration pénitentiaire à 4,03 euros bruts.

Quelques-uns, rares, bénéficient d'une paie plus importante, mais parce qu'ils sont d'une très grande habileté et travaillent vite ou parce qu'ils font preuve d'astuces¹ et

1. Il arrive aussi que des « arrangements » soient possibles entre détenus, les plus forts se voyant imputer une part de la production des plus faibles.

mettent en place des modes de production leur permettant de dépasser la cadence de référence. Exceptionnellement, des « contrôleurs »¹ rémunérés au taux horaire ont indiqué qu'ils préféreraient être payés à la pièce, en fonction de leur production ; cette situation atypique a notamment été rencontrée dans un centre pénitentiaire où les salaires sont meilleurs avec un taux horaire moyen supérieur au seuil minimum de référence.

Malgré son appellation, ce seuil minimum de rémunération (SMR), ne semble pas être perçu comme un minimum mais plutôt comme une moyenne « idéale » à atteindre. Les établissements pénitentiaires calculent d'ailleurs cette moyenne mensuelle pour suivre son évolution et cet indicateur remonte aux directions interrégionales des services pénitentiaires. Les différentes visites effectuées par le Contrôleur général démontrent que ce seuil moyen n'est que très rarement atteint.

Les nouvelles dispositions réglementaires (cf. 2.1.1) qui imposent un taux horaire minimum fixé à 4,05 euros bruts, faisant passer d'un salaire moyen à un salaire minimum, constituent une évolution majeure qui nécessite de connaître le nombre des heures de travail effectuées. L'écart entre le niveau actuel des rémunérations rapportées à l'heure et les nouveaux seuils est important (cf. 2.1.2.).

Que seront alors les nouveaux salaires ? Seront-ils plus importants ? Quel impact cela aura-t-il sur les concessionnaires et sur la sélection des personnes détenues pour accéder à un emploi ? Comment sera traitée la situation des personnes dépourvues d'autres ressources, sans soutien de leur famille ? Qu'en sera-t-il des personnes jusqu'alors affectées à un poste par un « classement thérapeutique » ? La compréhension du mode de rémunération sera-t-elle améliorée ? Le Contrôleur général s'intéressera bien évidemment à ces évolutions.

2.2.3 Par-delà la rémunération

Outre la rémunération, de nombreux avantages non quantifiables découlent de l'exercice d'un emploi en prison. Ces avantages ont des conséquences non seulement sur le déroulement de la peine à effectuer en détention, mais également sur son aménagement.

Tout classement au travail, au service général comme en ateliers de production, permet inéluctablement d'amoindrir les stigmates inhérents à toute incarcération. Cependant, travailler au service général a une incidence particulière sur les conditions d'incarcération.

De manière générale, si les horaires sont différents en fonction des postes occupés, les auxiliaires des cuisines, des étages et de la maintenance, par exemple, travaillent tous les jours et ne bénéficient, au mieux, que d'une journée de repos par semaine. C'est ainsi que dans un établissement, il était envisagé de classer dans chaque bâtiment une personne

1. Comme indiqué *supra*, les contrôleurs effectuent des tâches de « contremaître » et sont choisis parmi les travailleurs pour assurer une mission de vérification de la qualité de la production et, parfois même, de comptabilisation du nombre des pièces réalisées quotidiennement par chaque « opérateur ».

détenue supplémentaire pour l'entretien des étages afin de permettre à ceux affectés à cette tâche, qui travaillaient sept jours sur sept, de bénéficier d'un jour de repos par semaine.

Par ailleurs, les auxiliaires sont installés dans des cellules qui sont souvent regroupées au même étage, généralement au rez-de-chaussée, et ils peuvent bénéficier d'un quartier spécifique, parfois appelé « petit quartier ». Ils peuvent, dans le même ordre d'idées, être affectés au quartier de semi-liberté s'ils en font le nettoyage. Dans certains cas exceptionnels, ils peuvent aussi être autorisés à sortir hors détention et faire, parallèlement, l'objet d'une mesure d'aménagement de peine ; ainsi, les postes relatifs à l'entretien extérieur de l'établissement nécessitent-ils un placement extérieur. Enfin, les personnes détenues classées au service général ne travaillent pas toujours en présence de personnel pénitentiaire. Dans la plupart des établissements de petite taille, aucun personnel pénitentiaire n'est affecté en cuisine. Enfin, les personnes détenues classées au service général peuvent également bénéficier d'heures de promenade particulières ou du droit de prendre une douche après leur journée de travail. Ils peuvent également accéder gratuitement à certains services, comme par exemple à la télévision.

Toutefois, l'accès des personnes détenues classées au service général à l'ensemble des cellules d'une aile et la liberté de déplacement induite par cette fonction laissent régulièrement place à de multiples pressions. En effet, les personnes détenues responsables de la distribution des repas ou des cantines, ou encore ceux chargés de l'hygiène aux alentours des bâtiments de détention dans lesquels peuvent se trouver des biens provenant de l'extérieur, sont des cibles idéales pour l'exercice de trafics.

Mais au-delà de la vie en détention, le travail a également une incidence sur la durée de la peine à effectuer. Effectivement, le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, peut accorder une réduction supplémentaire de peine, laquelle s'impute sur le temps de détention restant à subir, lorsque la personne détenue manifeste « *des efforts sérieux de réadaptation sociale* »¹. Le classement au travail constitue *a fortiori* l'un de ces efforts. L'indemnisation des parties civiles est également prise en considération par le juge et découle bien souvent du bénéfice ou non d'une rémunération par la personne détenue concernée.

Les peines peuvent également être aménagées en cours d'exécution « *si la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné et leur évolution le permettent* »².

Si de nombreux critères sont pris en considération, il n'en demeure pas moins que l'exercice d'une activité professionnelle au cours de l'exécution de sa peine par une personne privée de liberté constitue un élément fondamental dans l'octroi d'un aménagement de peine par les juridictions de l'application des peines. Ce qui signifie *a contrario* que, pour ceux qui, majoritaires, n'ont pas accès à l'emploi, ces octrois sont beaucoup plus difficiles à obtenir

1. Article 721-1 du code de procédure pénale.

2. Article 707 du code de procédure pénale.

2.3 Des bulletins de salaire difficiles à décrypter

Les bulletins de salaire sont très difficilement compréhensibles et les personnes détenues s'en plaignent régulièrement auprès du Contrôleur général.

Il faut reconnaître que ces documents sont invérifiables de prime abord. Faute de lisibilité, des personnes détenues peuvent avoir l'impression d'être grugées. Le Contrôleur général, qui a procédé à l'analyse de plusieurs bulletins particulièrement incompréhensibles, n'a pas mis en évidence de déviance : certains ont cependant nécessité de consulter d'autres documents, sur le logiciel GIDE notamment, et de procéder à des calculs intermédiaires pour l'établir ; toute chose qu'une personne détenue ne peut bien évidemment pas effectuer faute d'y avoir accès.

La structure du bulletin de paie est à la fois simple et classique. Hormis la répartition en trois parts sur le compte nominatif, spécifique à un établissement pénitentiaire, ce document pourrait être celui de n'importe quel salarié.

Voici l'exemple d'un bulletin de paie :

BULLETIN DE PAIE DU MOIS DE SOUS-BOIS

CP B : [] Date : 25/08/2011
 Mag : []
 Urasaf : []
 Siret : []
 Heures travaillées : 360h00

Ecran : UGC : []
 Nom : []
 Prénoms : []
 N.S.S. : []

Référence	Description	Montant	Montant net	Charges à déduire	Montant net
7	SG AUXI ETAGE CL3 SIN&STES				
20	Montant Brut Classe3	+ 141,64			
	Prime Classe3	+ 0,00			
06	SG AUXI ETAGE CL3 GEPSA				
20	Montant Brut Classe3	+ 114,10			
	Prime Classe3	+ 0,00			
	Total Brut	= 255,74			
20	Montant net	= 255,74			
	Total net	= 255,74			
	Gratification	+ 0,00			
	Accident du travail				5,63
	Vieillesse			41,00	0,00
	Vieillesse			14,14	10,74
	C.S.G			1,24	0,76
	Maladie/maternité				
	R.D.S				
	Cort solidarité autonomie				
	Solde Total	= 255,74			

* Collocation prise en charge par l'employeur

Coût salarial mensuel	389,25 €	Totaux du mois	255,74 €	0,00 €	139,51 €
-----------------------	----------	----------------	----------	--------	----------

Base 68 de l'année	639,41 €	Base 68 du mois	255,74 €	Net à payer :	255,74 €
--------------------	----------	-----------------	----------	---------------	----------

Montant imposable de l'année	666,44 €	Montant imposable du mois	288,46 €	Répartir comme suit	
				Part disponible :	239,02 €
				Part libération :	5,57 €
				Part parties civiles :	11,15 €

Mise en paiement le 25 Aout 2011

L'exploitation du bulletin de paie se heurte à trois difficultés importantes.

La première difficulté de lecture du bulletin de paie est la période sur laquelle porte le salaire. En effet, le bulletin n'est pas établi en fonction des mois calendaires. Les périodes de référence varient, ne permettant guère de comparaison d'un mois à l'autre, le nombre de jours ou de semaine n'étant pas le même.

En ce qui concerne les règles de clôture des comptes de fin d'année, tout doit avoir été traité avant la mi-décembre et les « mois » sont ainsi généralement calés sur cette contrainte¹.

Dans un établissement par exemple, le salaire est versé le jeudi de la semaine incluant le 20 du mois et, pour les opérateurs des ateliers, la production prise en compte est celle arrêtée au vendredi soir précédent cette date. Ainsi :

- pour juillet 2011, le salaire a été versé le jeudi 21 juillet et la production arrêtée au vendredi 15 juillet ;
- pour août 2011, le salaire a été versé le jeudi 25 août et la production arrêtée au vendredi 19 août ;
- pour septembre 2011, le salaire a été versé le jeudi 22 septembre et la production arrêtée au vendredi 16 septembre.

Dans ces conditions, la paie d'août correspond au travail accompli entre le lundi 18 juillet et le vendredi 19 août (soit cinq semaines) et celle de septembre, correspond au travail accompli entre le lundi 22 août et le vendredi 16 septembre (soit trois semaines).

La deuxième difficulté concerne les heures de travail mentionnées sur le bulletin servant théoriquement au calcul du salaire, alors qu'elles n'ont aucune réalité.

Pour les personnes détenues travaillant au service général, ce nombre d'heures ne correspond pas au mode actuel du calcul du salaire. Comme cela a été indiqué, l'administration pénitentiaire a fixé des barèmes à la journée, indépendants du nombre des heures réellement effectuées. De plus, le support d'engagement signé par l'administration pénitentiaire et la personne employée fait état d'une rémunération à la journée ; or, cette donnée n'est pas reportée sur le bulletin. Il faut alors se référer au contenu des informations du logiciel GIDE pour connaître le nombre des journées de travail. Cet outil mentionne également le nombre des heures forfaitairement prises en compte (généralement six heures) pour aboutir au décompte des heures inscrites au bulletin de salaire.

Des situations encore plus complexes ont également été mises en évidence lors des contrôles. Dans un des établissements à gestion déléguée visité, un partage des charges conduit à rémunérer des personnes selon deux modes de calcul distincts. Ainsi, celles

1. Cf. instructions n° DF-1BE-10-3085 du ministère du budget du 27 septembre 2010.

affectées au service général pour l'entretien des étages et la distribution des repas sont-elles payées pour la première tâche par le partenaire privé et pour la seconde par son cotraitant ou sous-traitant¹. La lecture du bulletin de salaire devient alors incompréhensible : les heures affichées sont calculées par l'addition de mêmes journées de travail. Cela l'est encore plus quand la journée est comptabilisée à six heures au cours d'un mois et à sept heures le mois suivant et que le nombre de jours travaillés au profit de l'un n'est pas identique à celui réalisés pour l'autre.

Un exemple avec le bulletin de salaire inséré (p. 192) d'une personne détenue du service général (classe III) :

- en juillet 2011 : 208,50 euros (brut et net) pour 235 h 20 de travail (soit 0,89 euro de l'heure) ;
- en août 2011 : 255,74 euros (brut et net) pour 360 h (soit 0,71 euro de l'heure).

Les extraits du logiciel GIDE (un par « employeur » et par mois) indiquent :

- en juillet : pour un « employeur », vingt-huit jours de travail (à six heures par jour) pour un gain de 91,28 euros ; pour l'autre, vingt-quatre jours (à sept heures par jour) pour un gain de 117,22 euros ;
- en août : pour le premier « employeur », trente et un jours de travail (à six heures par jour) pour un gain de 114,10 euros ; pour l'autre, vingt-neuf jours (à six heures par jour) pour un gain de 141,64 euros.

Ces chiffres permettent de retrouver le nombre des heures portées sur le bulletin de paie de d'août² (mais pas sur celui de juillet³) et d'établir une rémunération à la journée de 8,14 euros en juillet et de 8,56 euros en août⁴.

Le nombre d'heures indiquées sur le bulletin de paie n'avait ainsi aucune réalité : à sa lecture seule, on aurait pu en déduire que la personne aurait dû travailler treize heures par jour durant au moins vingt et un jours en juillet et douze heures quotidiennes durant au moins vingt-neuf jours en août. Tel n'était évidemment pas le cas.

Or, une telle démarche effectuée par le Contrôleur général, qui a accès à ces données stockées dans le logiciel GIDE, ne peut pas être menée par une personne détenue qui reste donc incroyablement face à son bulletin de salaire, tant les indications sont déconnectées de la réalité qu'elle vit.

La rémunération des opérateurs en atelier, comme cela a été précédemment indiqué, est, en règle générale, établie à la pièce et non à l'heure. Malgré cela, les bulletins de

1. Dans les établissements pénitentiaires à gestion déléguée, le prestataire privé s'associe parfois à un partenaire pour certaines prestations (restauration, nettoyage).

2. En août : $(31 \times 6) + (29 \times 6) = 360$.

3. En juillet : $(28 \times 6) + (24 \times 7) = 336$.

4. Rappel : pour cette classe, l'échelle de rémunération journalière varie de 7,66 euros à 9,99 euros et son support d'engagement indiquait 8,14 euros.

paie ne mentionnent pas le nombre d'heures de travail, mais rien n'indique la production servant de base de calcul. Aussi, certains opérateurs notent-ils consciencieusement chaque soir, sur un petit cahier, leur production et donc leur gain du jour ainsi que le nombre des heures passées en atelier. C'est de cette manière que plusieurs d'entre eux ont fait observer le décalage existant entre le total des heures relevées et celui figurant sur leur bulletin de paie.

Les contrôleurs ont pu comparer les données recensées dans le bulletin de paie et dans le cahier d'une personne détenue en atelier.

Salaire	Nombre d'heures de travail indiqué sur le bulletin de paie	Nombre d'heures de travail effectué selon la personne détenue
128,35 euros	36 h	104 h
174,42 euros	37 h 30	88 h 30
107,32 euros	18 h	74 h 30
141,93 euros	18 h	109 h
79,42 euros	22 h 30	70 h 30

Lorsque le travail est effectué en cellule et non en atelier, comme cela arrive parfois, il est impossible de déterminer les heures de travail. Comment, d'ailleurs, pourrait-on le faire là où les personnes peuvent travailler selon des horaires qu'elles fixent elles-mêmes, y compris en travaillant le soir après le repas et le week-end¹ ? Dans un établissement visité par le Contrôleur général, le salaire horaire du travail en cellule correspondait au salaire minimum de référence (fixé par l'administration pénitentiaire à 4,03 euros), montrant que le calcul inverse était fait : ce n'est pas le nombre des heures de travail qui détermine le salaire mais le salaire (établi en fonction du nombre des pièces produites) qui permet de fixer le nombre des heures inscrites sur le bulletin.

La troisième difficulté est liée au mélange du salaire et de la gestion du compte nominatif.

Sur chaque bulletin de paie est indiquée une ventilation du salaire net selon trois parts conformément aux dispositions du code de procédure pénale : une part dite « parties civiles », affectée à l'indemnisation des victimes et créanciers d'aliments, une part dite « libération », affectée à la constitution du pécule récupéré à la libération de la personne et une part dite « disponible » laissée à la libre disposition du titulaire. C'est avec les ressources de cette dernière que la personne détenue va payer la location d'un téléviseur, d'un réfrigérateur (si son établissement le propose), ses communications téléphoniques et ses achats en cantine : tabac, alimentation, produits d'hygiène...

1. Cf. 2.2.2.2.

Chaque établissement tient le compte des valeurs pécuniaires appartenant aux personnes détenues écrouées et celui-ci est crédité ou débité de toutes les sommes qui lui sont dues ou que la personne doit¹. Et la règle consiste à ne rien prélever lorsque les sommes allouées au compte nominatif ne dépassent pas 200 euros par mois. Au-delà, le taux de prélèvement est fixé à 10 % pour les pécules de libération² et varie selon des tranches (20 % entre 200 et 400 euros ; 25 % entre 400 et 600 euros ; 30 % au-delà de 600 euros)³ pour la « part parties civiles »⁴.

Le logiciel GIDE effectue automatiquement les comptes. Il arrive ainsi que le bulletin de paie d'une personne détenue ayant perçu un salaire net inférieur à 200 euros mentionne toutefois des prélèvements. Plusieurs d'entre elles ont fait part aux contrôleurs de leur incompréhension. L'explication tient au fait que ces personnes avaient déjà reçu des mandats ayant alimenté leur compte et, avec le salaire qui s'y ajoutait, la somme totale versée sur le compte excédait alors le seuil des 200 euros. Dans un tel cas, les prélèvements sont automatiquement déclenchés par le logiciel de calcul et le bulletin de paie l'indique. La part disponible, celle qui sert à la personne détenue dans sa vie quotidienne en détention, en est amputée d'autant.

Un exemple : une personne dépose un mandat de 120 euros sur son compte en début de mois et son salaire net du mois, versé ultérieurement, s'élève à 180 euros. Les prélèvements vont donc s'appliquer au total des 300 euros : vingt euros serviront à dédommager les parties civiles et dix euros à alimenter son pécule de libération. Son bulletin de salaire fera donc apparaître une part « disponible » de 150 euros.

C'est pourquoi, par comparaison, les bulletins de paie de deux personnes effectuant le même travail et recevant le même salaire, peuvent laisser croire que deux rémunérations différentes ont été versées car ils font apparaître des résultats différents.

À cause de ces modes complexes de calcul, certaines personnes détenues ont cherché elles-mêmes à comprendre, en comparant leur bulletin de salaire et ont abouti à des taux de prélèvements différents d'un mois à l'autre. Elles ont craint d'être traitées de façon arbitraire suivant des règles variant selon des critères qui leur échappaient. Il n'en était rien mais le mélange des genres, avec un document cumulant des informations relatives au salaire et d'autres à la situation du compte nominatif, complique la lecture. Bien évidemment, nombre de personnes ont compris ce principe mais d'autres, non. De plus, l'historique des versements du mois est indispensable pour vérifier les comptes et comprendre le résultat affiché.

*

1. Article D. 319 du code de procédure pénale.
2. Article D. 320-2 du code de procédure pénale.
3. Pour une somme de 250 euros par exemple, le prélèvement à 20 % porte sur 50 euros (différence entre 250 et 200 euros).
4. Article D. 320-1 du code de procédure pénale.

Les personnes détenues ne bénéficient pas de contrat de travail et ne sont pas régies par le droit commun du travail. L'article 33 de la loi pénitentiaire et l'article R. 57-9-2 du code de procédure pénale prévoient la conclusion d'un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue, précisant notamment « la description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser et, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste. Il fixe la rémunération en indiquant la base horaire et les cotisations sociales afférentes ».

Or, force est de constater que le travail en détention reste un travail précaire.

Les emplois sont faiblement qualifiés au sein d'une organisation peu propice au travail. Les personnes détenues doivent souvent choisir entre leur travail rémunéré et les promenades ou encore des rendez-vous médicaux et ce, quel que soit le mode de gestion de l'établissement pénitentiaire et la nature de l'emploi.

Le récent cadre juridique devrait améliorer la situation, mais il n'est pas encore appliqué aux rémunérations qui restent, de ce fait, faibles et hétérogènes. De surcroît, les bulletins de salaire sont difficiles à décrypter pour les travailleurs incarcérés.

Effectivement, deux notes de l'administration pénitentiaire du 30 décembre 2010, fixant les rémunérations du travail pour l'année 2011, indiquent que ces dispositions sont arrêtées « dans l'attente de celles découlant de la mise en application de l'article 32 de la loi pénitentiaire », loi qui a donné lieu à la publication du décret d'application du 23 décembre 2010 introduisant notamment l'article D. 432-1 du code de procédure pénale.

Mais depuis cette date, aucune modification des niveaux de rémunération des travailleurs incarcérés n'est intervenue.

Le Contrôleur général recommande donc, par voie de circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire, la mise en application des dispositions de l'article D. 432-1 du code de procédure pénale pour assurer un salaire minimum aux personnes détenues classées au travail.

D'une manière générale, comme il a été expliqué, les différents emplois proposés au service général ne requièrent aucune qualification particulière ou une qualification à faible technicité ; de même, les productions réalisées en ateliers, à de rares exceptions près, sont à faible valeur ajoutée ou faible productivité et sont réalisées par des personnes elles-mêmes souvent à faible qualification professionnelle. Selon le rapport d'activité de la direction de l'administration pénitentiaire pour l'année 2010, seules 14,6 % des personnes détenues bénéficient d'une formation professionnelle rémunérée sur un total de 24 001 personnes sous écrou ayant accès, en moyenne mensuelle, à une activité rémunérée.

Le Contrôleur général recommande qu'une réflexion interministérielle s'engage dans l'objectif d'améliorer l'articulation entre formation professionnelle et adaptation à l'emploi interne aux établissements.

Quant à l'organisation même du travail en détention, elle diffère d'un établissement à l'autre voire d'un bâtiment à l'autre au sein d'un même établissement. L'appel des travailleurs classés suit des procédures hétérogènes, rarement expliquées et peu compréhensibles pour les personnes détenues.

Le Contrôleur général recommande, par voie de circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire, de préciser la procédure de désignation des personnes appelées au travail parmi les personnes classées et de donner aux établissements pénitentiaires des instructions relatives à la diffusion de l'information auprès des personnes concernées.

Concernant le travail en cellule, qu'il soit organisé en complément de l'activité en atelier ou pour se substituer à une zone de production inexistante dans l'établissement, il étend actuellement le temps de travail dans des conditions matérielles intolérables qui en discréditent la notion même et qui conduisent l'administration pénitentiaire à afficher régulièrement sa volonté de le supprimer, alors même qu'il peut constituer, pour certaines personnes détenues la seule solution d'accès au travail.

Dans ces conditions, le Contrôleur général demande qu'une réflexion relative à l'encadrement du recours au travail en cellule s'engage afin qu'en soient déterminées les limites et les modalités d'application.

Par ailleurs, l'organisation même du travail avec une entreprise concessionnaire suit les rythmes de celle-ci. En conséquence, les ateliers ferment annuellement, le plus souvent au mois d'août, période de congés annuels des salariés de l'entreprise. Il en est de même lors des périodes de fin de l'année ou de « ponts » à l'occasion de jours fériés. Et ces fermetures ne donnent lieu à aucune indemnisation. Ces périodes chômées sont donc autant de salaires en moins pour les personnes détenues qui travaillent afin de pouvoir rembourser leurs éventuelles parties civiles et, surtout, pour pouvoir acheter des produits en cantine qui améliorent l'ordinaire de la détention. En outre, le rythme de travail, hors périodes de fermeture, imposé aux ateliers est comme déconnecté du reste de la vie en détention et les conflits « d'emploi du temps » sont légion.

Aussi, le Contrôleur général recommande l'édition d'une circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire disposant le principe, dans le cadre de la journée continue, d'une part d'étendre les plages d'ouverture et de production des ateliers par la mise en place de deux équipes travaillant successivement (matin et soir), d'autre part de programmer les activités scolaires, socioculturelles et sportives de façons telles qu'elles en permettant aux personnes détenues de pouvoir en bénéficier réellement et de fixer des horaires de promenade de telle sorte que les travailleurs aient le temps de se restaurer en cellule, notamment avant le début de la promenade.

Par ailleurs, il recommande qu'une réflexion s'engage sur la question de la mise en place d'une indemnisation de la personne détenue afin de compenser une perte de rémunération résultant d'une fermeture des ateliers notamment en période estivale ou en fin d'année.

Toujours dans les ateliers, la cadence est l'élément déterminant de la rémunération réelle pour les opérateurs rémunérés à la pièce puisque c'est elle qui permet d'opérer la conversion d'une rémunération théoriquement fixée à l'heure à un salaire calculé, dans la réalité sur un nombre de pièces réalisées. Toutefois, les modes de calcul de cette cadence sont, comme l'a vu, d'une complexité incompréhensible pour les travailleurs.

Le Contrôleur général recommande une circulaire de l'administration pénitentiaire qui définisse clairement et unifie les modes de calcul de la cadence. Il recommande également la publication, dans chaque établissement et dans chaque atelier, des modes de calcul des rémunérations de chaque production.

Enfin, plus précisément, le bulletin de salaire étant le principal document tangible de leur rémunération pour les travailleurs incarcérés, il est regrettable qu'il soit illisible et invérifiable de prime abord, ce qui a pour conséquence de créer, chez les personnes détenues, le sentiment d'être flouées.

Le Contrôleur recommande que la direction de l'administration pénitentiaire édicte une circulaire relative au bulletin de salaire afin de le rendre plus lisible en faisant préciser au jour près la période réelle de travail rémunérée. En outre, la circulaire devrait faire disparaître du bulletin de salaire la répartition de la rémunération entre les trois parts du compte nominatif et de fournir simultanément un relevé de compte distinct.

Chapitre 5

La traçabilité dans les lieux de privation de liberté : protection et atteinte des droits fondamentaux

La traçabilité s'entend comme l'ensemble des processus visant à connaître une origine et suivre un parcours.

Sa finalité est triple : elle permet de reconstituer le parcours d'une personne privée de liberté, d'évaluer avec précision ses mouvements et de recenser les diligences effectuées par les personnes qui en ont la charge.

Aussi la traçabilité constitue-t-elle un élément de l'application du droit à la sûreté tel qu'il résulte tant de l'article 8 de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen¹ que de l'article 5.1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH)², qui impose des exigences particulières en termes de traçabilité aux lieux de privation de liberté.

1. « La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés ».
2. « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :
 - s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;
 - s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;
 - s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;
 - s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;
 - s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;
 - s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

Si la traçabilité est essentielle à la protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, elle peut, à certains égards, y porter atteinte. Effectivement, en l'état actuel des observations du contrôle général des lieux de privation de liberté, certains outils de traçabilité, tant par leur existence que par la qualité de leur utilisation, contribuent sûrement à la protection des droits fondamentaux, on constate aussi que d'autres outils constituent au contraire des obstacles au respect de ces droits.

Pour ces raisons, la traçabilité doit être précisément encadrée.

1. La traçabilité protège les droits fondamentaux

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle très régulièrement que l'absence d'enregistrement relatif au titre de détention constitue une violation de l'article 5.1 précité de la CEDH.

Elle considère que « pour que la détention d'un individu soit compatible avec les exigences de régularité de l'article 5.1, il est nécessaire d'enregistrer avec précision pour chaque détenu la date, l'heure et le lieu de la mise en détention, les motifs la justifiant et le nom des personnes qui en sont responsables¹ ».

1.1 Dans les locaux de garde à vue

Dans tout local de police ou de gendarmerie susceptible de recevoir une personne gardée à vue, doit être tenu un « registre spécial », comportant les mentions et émargements relatifs aux dates et heures de début et de fin de garde à vue ; à la durée des auditions et des périodes de repos qui les séparent ; au recours à des fouilles intégrales ou des investigations corporelles. Ce registre peut être dématérialisé.

Telles sont les dispositions de l'article 64-II du code de procédure pénale tel qu'il résulte de la loi du 14 avril 2011 qui apparaît, en ce sens, moins exigeante que la loi ancienne puisqu'elle limite les mentions portées au registre².

1. CEDH, 17 octobre 2001, Irfan Bingin *c/* Turquie.

2. Sous l'empire de la loi ancienne, la tenue d'un registre résultait de l'article 65 du code de procédure pénale dont les dispositions, commentées par une circulaire du 1^{er} mars 1993, prescrivaient de faire figurer au registre « les mentions et émargements prévus à l'article 63-1 (notification des droits du gardé à vue et émargements au procès-verbal) ainsi que les demandes faites en application des articles 63-2 (droit de faire prévenir un membre de sa famille), 63-3 (droit à un examen médical), 63-4 (droit de s'entretenir avec un avocat) et la suite qui leur a été donnée ».

La circulaire du 23 mai 2011 prise en application de la loi du 14 avril 2011 aborde quant à elle la question du contenu du registre à deux reprises. Outre les mentions relatives à la fouille intégrale et aux investigations corporelles internes, elle évoque d'une part « les mentions relatives au déroulement de la garde à vue » (II.3.3) et d'autre part « les mentions et émargements de la personne gardée à vue concernant le jour et l'heure du placement en garde à vue, la réalisation de fouille intégrale ou d'investigations corporelles internes, la durée des auditions et des repos, les heures où la personne a pu s'alimenter et le jour et l'heure où la mesure de garde à vue a pris fin » (III.7.1).

En gendarmerie, chaque brigade tient son registre de garde à vue unique. En revanche, dans tous les commissariats, on trouve deux types de registres qui répondent à cette prescription de la loi :

- le registre spécial imposé par l'article 64-II du code de procédure pénale, communément appelé « registre de garde à vue » ;
- un registre « administratif » aux dénominations variables.

Le registre de garde à vue est situé dans les bureaux des services d'enquêtes judiciaires. Il contient toutes les rubriques indiquées dans la circulaire du 23 mai 2011 du ministre de la justice¹. Bien que les intitulés des rubriques n'aient pas été actualisés², sa lecture permet, en théorie, de vérifier l'identité de la personne gardée à vue, l'infraction reprochée et le motif de cette mesure, le nom de l'officier de police judiciaire qui l'a décidée, les dates et heures de début et fin de garde à vue, la durée des auditions et des repos, la notification de l'ensemble des droits de la personne gardée à vue.

Le registre prévoit également que soient mentionnées les prolongations de garde à vue, la qualité du magistrat ayant accordé la présentation ainsi que l'orientation de la personne à l'issue de la procédure (mise en liberté, présentation...).

Le registre « administratif » est, lui, situé à proximité immédiate des geôles de garde à vue. Il contient des indications relatives à la fouille, à l'alimentation, ainsi qu'à tous les mouvements de la personne gardée à vue (auditions, assistance à perquisition, présence de l'avocat, d'un enquêteur social...).

1.2 Dans les établissements pénitentiaires

Depuis le début du XIX^e siècle, les établissements pénitentiaires ont l'obligation de tenir de nombreux registres qui doivent, à tout moment, pouvoir être présentés aux autorités hiérarchiques et d'inspection ainsi qu'aux autorités judiciaires.

Il s'agit des « registres et écritures du greffe » mentionnés aux articles D. 152 et D. 153 du code de procédure pénale (CPP) ; du dossier individuel du détenu (art. D. 155 du CPP) ;

Sur le terrain, les officiers de police judiciaires ne semblent pas remettre en cause la nécessité de renseigner les registres selon les modalités antérieures au moins, en y ajoutant les mentions relatives aux fouilles intégrales et investigations corporelles internes. Ainsi une note en date du 15 juillet 2011 du DDSP de l'Essonne, non seulement maintient les modalités antérieures mais impose d'y mentionner la restitution des objets retirés ainsi que « la restitution temporaire, au cours des auditions, des objets appartenant à la fouille de la personne gardée à vue dont le port ou la détention sont nécessaires au respect de sa dignité au cours des auditions ».

1. Circulaire NORJUSD1113979.

2. La rubrique correspondant aux droits de l'actuel article 63-2 du code de procédure pénale par exemple est intitulée « avis à la famille » alors que la personne gardée à vue peut également faire prévenir son employeur, son curateur ou tuteur et les autorités consulaires de son pays si elle est de nationalité étrangère.

du registre des sanctions disciplinaires (art. R. 57-7-30 du CPP) ; du registre des valeurs non pécuniaires (art. D. 335 à D. 337 du CPP) ; du registre des visites de contrôle et d'inspection (art. D. 233 du CPP) et du registre du quartier disciplinaire.

À ces registres essentiels, il convient d'ajouter le registre des entrées et des sorties de l'établissement pénitentiaire (art. D. 279 du CPP).

De nombreux registres supplémentaires ont été mis en place au fil des années, *de facto* ou par circulaire. Ils concernent principalement les contrôles des effectifs et des espaces extérieurs (chemin de ronde, cours de promenade), l'armement, le contrôle des locaux (état des cellules et du barreaudage, fouilles des cellules et des locaux communs situés en zone d'hébergement), les miradors, les parloirs, les fouilles intégrales, les moyens de communication et d'alarme, le contrôle de l'outillage, la passation des consignes et les rondes, l'utilisation des moyens de contrainte.

Par ailleurs, une circulaire datée du 11 juin 1952 a rendu obligatoire pour chaque surveillant « *la tenue d'un cahier d'observations* » sur lequel ils sont invités « à signaler au jour le jour, non seulement les incidents qui se sont produits pendant leur garde, mais encore tous les faits de quelque importance qu'ils ont pu observer étant de service ».

1.3 Dans les établissements de santé

Concernant les personnes hospitalisées sans leur consentement, depuis la loi du 30 juin 1838, les hôpitaux ont l'obligation de tenir un registre spécifique¹, couramment dénommé « livre de la Loi ».

Pratiquement, dans certains établissements de santé, les arrêtés et les certificats médicaux nécessaires à la décision d'hospitalisation sous contrainte sont d'abord réduits par photocopie puis collés dans le registre de la loi à la suite des mentions manuscrites par ordre chronologique.

1. L'article L3212-11 du code de la santé publique dispose :
« Dans chaque établissement mentionné à l'article L3222-1 est tenu un registre sur lequel sont inscrits ou reproduits dans les vingt-quatre heures :
 1. les nom, prénoms, profession, âge et domicile des personnes faisant l'objet de soins en application du présent chapitre ;
 2. la date de l'admission en soins psychiatriques ;
 3. les nom, prénoms, profession et domicile de la personne ayant demandé les soins ou une mention précisant que l'admission en soins a été prononcée en application du 2° du II de l'article L3212-1 ou de l'article L3212-3 ;
 4. les dates de délivrance des informations mentionnées aux a et b de l'article L3211-3 ;
 5. le cas échéant, la mention de la décision de mise sous tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice ;
 6. les avis et les certificats médicaux ainsi que les attestations mentionnées au présent chapitre ;
 7. la date et le dispositif des décisions rendues par le juge des libertés et de la détention en application des articles L3211-12 et L3212-12-1 ;
 8. les levées des mesures de soins psychiatriques autres que celles mentionnées au 7° ;
 9. les décès ».

Lorsque l'espace n'est pas suffisant pour un patient parce qu'un autre patient a été mentionné, il est inscrit un renvoi à un autre folio. On peut passer d'un folio à un autre aisément et suivre le parcours du patient.

Par ce système, aucune feuille ne peut être ajoutée. En effet, pour chaque document collé, un tampon du directeur est apposé, évitant ainsi toute superposition ou décollage. Les contrôleurs ont pu constater que cette méthode assurait une traçabilité satisfaisante du parcours du patient¹.

Dans d'autres établissements de santé, des feuilles reliées sont utilisées et rangées dans un classeur. Ailleurs, le registre est sommaire et les pièces sont classées dans un dossier situé à proximité du registre.

1.4 Dans les lieux de rétention administrative

Les centres et locaux de rétention administrative et les zones d'attente sont eux aussi astreints aux mêmes exigences de traçabilité.

Effectivement, l'article L. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et l'arrêté du 2 mai 2006 prévoient la tenue d'un registre mentionnant notamment l'état-civil de la personne placée, la mesure exécutée, la date et l'heure de notification des droits, la référence du procès-verbal de notification des droits ainsi que l'émargement de l'intéressé et le contrôle annuel du procureur.

En zone d'attente, la traçabilité est prescrite par l'article L. 221-3 du CESEDA.

1.5 Dans les lieux de privation de liberté pour mineurs

S'agissant des mineurs privés de liberté, les règles de La Havane² et la recommandation 2005-5 du comité des ministres des États membres du conseil de l'Europe précisent les normes internationales en matière de justice des mineurs.

Ces textes insistent notamment sur un certain nombre de points en lien avec la traçabilité de l'action éducative dont les mineurs privés de liberté doivent bénéficier.

Les mineurs placés en CEF doivent bénéficier d'un projet de placement individualisé reposant à la fois sur le développement de leurs capacités et aptitudes, sur le respect de leur autonomie et sur le maintien des contacts avec le monde extérieur afin de les préparer à leur vie future hors de l'institution.

1. Voir les rapports de visite de l'établissement public de santé Érasme à Antony (Hauts-de-Seine), visite du 21 au 23 décembre 2009 et de l'unité pour malades difficiles (UMD) du centre hospitalier de Plouguernevel (Côtes-d'Armor), visite du 14 au 16 avril 2009.
2. Cf. résolution 45/113 des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté en date du 14 décembre 1990.

La traçabilité est ici entendue comme l'ensemble des moyens que se donnent les structures pour professionnaliser l'action éducative, organiser cette prise en charge individualisée et en contrôler l'efficience.

La loi du 2 janvier 2002, relative aux droits des usagers des établissements sociaux et médico-sociaux¹, fait obligation à ces établissements de garantir l'effectivité des droits en créant des outils qui formalisent la prise en charge.

Nonobstant les normes internationales et européennes sur la protection des mineurs les CEF sont considérés par le législateur comme des établissements sociaux et médico-sociaux ; ce qui exclut du dispositif les autres lieux de privation de liberté accueillant des jeunes tels que les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et les quartiers mineurs des maisons d'arrêt.

Or, toute prise en charge éducative requiert une évaluation de la situation personnelle du mineur et de sa famille, les parents étant régulièrement consultés. Elle nécessite également de déterminer des objectifs, d'en effectuer une évaluation, voire une redéfinition en fonction de l'évolution du jeune. Cela suppose une mémoire.

Effectivement, les différents temps forts de la prise en charge du jeune, les entretiens qui ont été effectués et les observations qui en découlent, les bilans (progrès ou régressions) doivent être conservés et traçables. Ce sont eux qui serviront de fondement aux objectifs à poursuivre.

Ces objectifs liés au projet éducatif dont chaque jeune doit bénéficier sont formalisés dans le « document individuel de prise en charge » (DIPC) prévu par l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles et dont les modalités de mise en œuvre sont précisées par le cahier des charges des centres éducatifs fermés (CEF) élaboré par le ministère de la justice.

En tant que cadre de référence au quotidien, le DIPC constitue l'outil de traçabilité essentiel au suivi des jeunes effectué par les éducateurs qui, même pour les moins qualifiés, disposent ainsi d'une méthodologie précise des actions à mener leur permettant d'être vecteurs de repères stables et rassurants pour les mineurs.

Toutefois, force est de constater que dix ans après sa mise en place, le DIPC est encore trop peu utilisé par les CEF et ce, au détriment du droit des mineurs et de leurs parents à être informés du projet qui concerne leur enfant.

Pour protéger les droits fondamentaux des mineurs privés de liberté, le Contrôleur général incite fortement à l'utilisation du document individuel de prise en charge par tous les CEF.

Il recommande, en outre, la mise en place d'un document individuel adapté à la prise en charge des mineurs détenus établissement pénitentiaire (EPM et maison d'arrêt) afin qu'ils puissent bénéficier de garanties éducatives équivalentes.

1. Intégrée dans le code de l'action sociale et des familles aux articles L. 311-3 et suivants.

2 La traçabilité peut porter atteinte aux droits fondamentaux

2.1 La conservation et les habilitations relatives aux données informatiques dans les établissements pénitentiaires

Comme il a été précédemment indiqué (cf. 1.1.2), les établissements pénitentiaires ont l'obligation de tenir de nombreux registres qui doivent, à tout moment, pouvoir être présentés aux autorités hiérarchiques et d'inspection. Dès lors, la question de la conservation des données et celle des habilitations à la consultation se posent.

2.1.1 La conservation des données

Le dossier pénal des personnes détenues est conservé dans l'établissement pénitentiaire durant dix ans avant d'être transmis aux archives départementales. La fiche d'écrou est, elle, conservée pendant cinquante ans.

L'attention du contrôleur général porte plus particulièrement ici sur la durée de conservation des données personnelles dématérialisées des personnes détenues contenues dans le logiciel de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE) et dans le cahier électronique de liaison (CEL) qui permettent d'assurer une traçabilité effective des décisions prises concernant les personnes détenues.

Le décret du 6 juillet 2011¹ du ministère de la justice portant refonte de ces logiciels prévoit une durée de conservation des données de deux ans à compter de la levée d'écrou.

La question de la conservation de l'historique des données contenues dans les logiciels est primordiale compte tenu de la sensibilité des informations, mais aussi parce qu'elle peut s'avérer préjudiciable.

En effet, le Contrôleur général a été saisi par une personne détenue disant qu'elle avait été soumise durant six ans au niveau maximum de sécurité au motif qu'apparaissait sur sa fiche pénale la mention « évasion ». Cette personne, ayant été suspectée de détenir un téléphone portable, avait fait l'objet d'un signalement par les services de police évoquant des risques d'évasion. Ces risques, justement mentionnés sur la fiche pénale au moment de l'infraction, n'ont jamais été réévalués. Après une enquête sur place et des échanges avec l'administration pénitentiaire, il a été relevé que « le motif tenant à l'évasion ou au risque évoqué en 2006 par les services de police est insuffisant pour maintenir aujourd'hui le niveau trois de sécurité lors des escortes ou pour justifier des mesures particulières de sécurité ».

1. Décret N° 2011-817 du 6 juillet 2011 « portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE) ».

Dans une autre saisine, le dossier pénitentiaire de la personne détenue faisait état, de « prise d'otage » et de « séquestration » ; ces mentions ayant justifié son placement et son maintien à l'isolement. La personne détenue a saisi le Contrôleur général, inquiète des répercussions que pouvaient avoir ces annotations sur sa demande de confusion de peines. Après enquête, il s'est avéré qu'aucun rapport d'incident n'avait été relaté et le directeur de l'établissement a indiqué qu'un courrier serait inséré dans le dossier pénitentiaire afin que l'affaire de séquestration ne puisse plus être opposée à la personne dans le cadre de l'exécution de sa peine et, d'autre part, que « les synthèses comportementales à destination des autorités judiciaires ne feraient en aucun cas référence à ces faits ».

Le Contrôleur général recommande que les mentions relatives à la dangerosité supposée des personnes détenues ne soient pas figées dans le temps et fassent l'objet de vérifications et d'une réévaluation régulière en fonction de l'évolution du traitement pénal.

En ce qui concerne les enregistrements des caméras de vidéosurveillance installées dans les établissements, aucune circulaire du ministère de la justice n'en régleme la conservation et l'accès ni n'indique l'obligation d'autorisation préalable de la commission nationale de l'informatique et des libertés pour l'implantation et l'emploi de systèmes de vidéo-surveillance avec enregistrement au sein des détentions comme le prévoit la circulaire du Premier ministre en date du 14 septembre 2011 relative « au cadre juridique applicable à l'installation de caméras de vidéo protection [...] dans des lieux non ouverts au public [...] »¹.

Seule est prévue la conservation des interventions des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) pendant une durée de quatre mois au sein de la base ERIS et leur transmission systématique à l'administration centrale de la direction de l'administration pénitentiaire où ils sont conservés durant trois ans.

Le Contrôleur général recommande de rendre obligatoire, en application de la circulaire du 14 septembre 2011, la saisine de la CNIL préalablement à la mise en place d'un système de vidéo-surveillance au sein des établissements pénitentiaires.

Il recommande également l'édiction d'une circulaire du ministère de la justice relative aux modalités de conservation des images enregistrées par système de vidéosurveillance en établissement pénitentiaire.

2.1.2 Les habilitations pour l'accès aux données par les personnels

Il s'agit ici de toutes les procédures qui définissent les critères d'accès aux outils de traçabilité dématérialisés contenus dans le logiciel de gestion informatisée des détenus

1. Seule une note interne de l'administration pénitentiaire, adressée par le sous-directeur de l'état-major de sécurité au sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, recommande la conservation des images enregistrées pour une durée de 96 heures minimum avant leur effacement

en établissement (GIDE) et dans le cahier électronique de liaison (CEL) qui permettent d'assurer une traçabilité effective des décisions prises concernant les personnes détenues.

Si la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été saisie du projet de décret du 6 juillet 2011¹ portant refonte de ces logiciels, elle note, dans sa délibération du 20 janvier 2011 que le CEL a été expérimenté « sans que son avis préalable ait été recueilli comme le prévoit la loi du 6 janvier 1978 modifiée en août 2004 ». Elle ajoute que « compte tenu de la sensibilité des données enregistrées [...] l'accès de ces destinataires au traitement doit être entouré de garanties strictes notamment en termes d'habilitation, de justification de l'accès aux données, et enfin en termes de traçabilité ».

Or, les contrôleurs ont constaté que les habilitations données aux différentes rubriques de GIDE et du CEL ne sont pas toujours opportunes. En effet, par leurs visites et les courriers reçus, les contrôleurs ont observé que dans certains établissements, les surveillants d'étage ont accès à la totalité des informations relatives à la situation pénale des détenus². C'est ainsi que quelques agents mal intentionnés se sont servis d'informations concernant les infractions pénales pour stigmatiser les personnes détenues auteurs d'infractions sexuelles éventuellement en communiquant ces données à des tiers.

Sur ce point, la CNIL est pourtant claire, considérant que « faute de pouvoir limiter la nature des données recueillies, ce qui serait contraire à l'esprit du CEL, son objet même étant de pouvoir centraliser toutes les informations relatives au quotidien du détenu, [...] il convient d'être attentif à la finalité du recueil de chacune de ces données, ainsi qu'au nombre et à la qualité des destinataires, chaque donnée devant être recueillie pour une finalité précise et transmise à certains destinataires dûment habilités et pour l'exercice de missions déterminées ».

Le Contrôleur général recommande un encadrement strict des habilitations d'accès aux différentes rubriques du logiciel GIDE réservé aux seuls greffes, personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et personnels de direction et d'encadrement, conformément aux dispositions nouvelles établies par le décret du 6 juillet 2011³.

2.2 Le droit d'accès aux données médicales par les personnes privées de liberté

Toute forme de traçabilité participe de la protection des droits de la personne privée de liberté sous réserve que les données personnelles soient accessibles à la personne captive

1. Décret N° 2011-817 du 6 juillet 2011 « portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE).
2. Rapport de visite de la maison d'arrêt de Tours (Indre et Loire), du 3 au 5 février 2009.
3. *Op. cit.*

afin qu'elle – ou son représentant – puisse avoir connaissance du contenu du dossier qui la concerne.

Toutefois, le domaine médical doit rester une exception. Effectivement, les données à caractère médical ne doivent pas figurer dans le CEL. D'ailleurs, au cours de la plupart des visites d'établissements pénitentiaires, les contrôleurs ont observé que les personnels de santé des unités de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) refusent de porter quelque mention que ce soit dans le CEL « afin de préserver le secret médical ».

Pour sa part, la CNIL, dans sa délibération du 20 janvier 2011¹, considère que « seules les prescriptions médicales devraient figurer dans le CEL sans pouvoir être consultables sans habilitation spécifique du chef de l'établissement et dans la seule mesure où cela correspond à une nécessité ». Mais elle ajoute que « les observations du personnel médical ne devraient pas être portées dans le CEL dès lors qu'elles peuvent relever du secret médical et figurer dans le dossier médical du détenu ».

Compte tenu du fait que des pressions peuvent s'exercer sur les personnels médicaux et soignants afin de fournir des informations sur les personnes détenues, le Contrôleur général estime que les limites ainsi posées par la CNIL n'apportent pas les garanties suffisantes à la préservation nécessaire du secret médical.

Plus largement, s'agissant du dossier médical, l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, relatif à l'accès de chaque malade aux informations que détiennent ceux qui le soignent, s'applique aux personnes privées de liberté. Or, il a été constaté par les contrôleurs une très grande diversité dans les pratiques de cet accès pour les personnes détenues.

Effectivement, dans certains établissements de santé, si le dossier n'est pas communicable, le patient peut toutefois en consulter le contenu en présence d'un médecin de son choix². Dans d'autres établissements, notamment dans certaines unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)³, les patients-détenus peuvent accéder à leur dossier médical selon une procédure de saisine du directeur de l'établissement hospitalier explicitement décrite dans le livret d'accueil.

Ces procédures participent de la transparence nécessaire à la protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

S'agissant du dossier médical, le Contrôleur général recommande que les modalités de son accès aux personnes privées de liberté soient systématiquement insérées de façon documentée dans le livret d'accueil de l'établissement.

1. Délibération du 20 janvier 2011 relative au projet de décret N° 2011-817 du 6 juillet 2011 précité.
2. Rapport de visite de l'établissement public de santé mentale des Flandres (Nord), visite du 7 au 9 octobre 2008.
3. Rapport de visite de l'UHSI de Lille, 20 et 21 avril 2009.

2.3 Dans les autres lieux de privation de liberté

2.2.1 Les unités hospitalières sécurisées interrégionales

Une UHSI est une structure hospitalière à compétence médico-chirurgicale implantée dans un centre hospitalier universitaire qui accueille des personnes détenues, majeurs et mineurs, dont l'état de santé justifie une hospitalisation de plus de 48 h¹ dans des conditions adaptées à ce public spécifique.

Bien que sa circonscription géographique soit interrégionale, chaque UHSI dépend administrativement d'un établissement pénitentiaire du département où elle est implantée. Aussi, chaque patient qui y est admis, quel que soit son établissement pénitentiaire d'origine, doit détenir un numéro d'écrou de l'établissement pénitentiaire auquel est rattachée l'UHSI ; les patients provenant d'un autre établissement pénitentiaire de l'inter-région sont donc soumis à de nouvelles formalités d'écrou qui matérialisent juridiquement leur incarcération.

Ainsi, la traçabilité est effective, mais le détenu-patient change deux fois de numéro d'écrou : il en acquiert un nouveau lors de son admission à l'UHSI qu'il perd à sa sortie puisqu'un nouveau numéro lui est donné à son retour dans l'établissement d'origine.

Or, la lenteur des procédures connexes à ces changements successifs d'écrou ne va pas sans poser problème, surtout lors de courts séjours d'hospitalisation.

Effectivement, il ressort des visites des contrôleurs que ces changements perturbent l'effectivité des droits dont la mise en œuvre est rattachée au numéro d'écrou tels que le droit à la correspondance (suivi du courrier) ou le maintien des liens familiaux (suivi des permis de visite et possibilités de parloirs qui en découlent). Ils perturbent également la gestion des comptes nominatifs et tous les droits afférents².

Le contrôleur général recommande que des instructions ministérielles du ministère de la justice soient prises afin que les transferts des personnes détenues vers les UHSI ne créent pas de rupture dans la continuité du bénéfice des droits fondamentaux.

2.2.2 Les lieux de rétention administrative

La directive du 15 décembre 2008 du secrétaire général du ministère de l'immigration indique qu'« il est impératif de proscrire la mise en œuvre de contrôles d'identité systématiques à l'égard des visiteurs des étrangers retenus. [...] En aucun cas, la production

1. Les hospitalisations de moins de 48 h sont réalisées dans des chambres sécurisées de l'établissement hospitalier de proximité qui a signé un protocole avec l'établissement pénitentiaire.
2. Rapports de visite de l'UHSI rattachée à l'hôpital nord de Marseille, visite du 13 janvier 2009 et de l'UHSI rattachée à l'hôpital de Nancy (Meurthe et Moselle), visite des 6 et 7 octobre 2010.

d'une carte nationale d'identité ne saurait être exigée alors que celle-ci n'est même pas exigible dans le cadre des contrôles d'identité ».

Or, il ressort des visites des contrôleurs que ces directives ne sont pas mises en œuvre dans certains lieux de rétention administrative¹ et, qu'en conséquence, les personnels de police effectuent un contrôle d'identité des visiteurs, ce qui porte atteinte au maintien des liens familiaux.

Le Contrôleur général demande que la directive du 15 décembre 2008 du secrétaire général du ministère de l'immigration proscrivant la mise en œuvre de contrôles d'identité systématique des visiteurs des étrangers retenus soit respectée et appliquée dans tous les lieux de rétention administrative.

3. Une traçabilité perfectible

Pour protéger effectivement les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, les documents nécessaires à la mise en œuvre de la traçabilité des décisions et des procédures doivent être complets et précis. Mal maîtrisée, la traçabilité peut constituer une voie ouverte à l'arbitraire.

Si les procédures de collecte d'informations relatives à la privation de liberté existent bien, ce sont souvent les outils de renseignement qui sont incorrectement employés ; qui manquent de cohérence et de lisibilité ayant – pour conséquence – une perte d'efficacité et un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

3.1 Un manque de rigueur dans la tenue des registres

Tel est le cas, notamment, des registres relatifs aux correspondances officielles que les personnes détenues échangent, sous pli fermé, avec leur défenseur ainsi qu'avec les autorités administratives et judiciaires françaises et internationales, dont la liste exhaustive est fixée par décret² et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté³ ; correspondances qui, par exception, échappent au contrôle et à la retenue possible de l'administration pénitentiaire.

Dans tous les établissements pénitentiaires visités, les contrôleurs ont pu constater que le registre des correspondances officielles existe bien, mais que les personnes détenues n'étaient pas toujours invitées à l'émarger.

1. Rapports de visite des centres de rétention administrative de Coquelles (Pas de Calais), visite des 4 et 5 juin 2009 ; de Lyon-Saint-Exupéry (Rhône), visite du 6 mars 2009 ; de Mayotte, visite du 13 au 15 octobre 2009 ; de Toulouse-Cornbarieu (Haute-Garonne), visite du 17 au 20 mars 2009.
2. Décret n° 2011-1311 du 17 octobre 2011 codifié à l'article D. 262 du code de procédure pénale.
3. Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, « loi pénitentiaire », article 4.

Or, même si l'émargement du registre par la personne détenue n'est pas une obligation¹, cette situation peut laisser planer un doute dans l'esprit de certaines personnes détenues sur la réalité de confidentialité attachée à l'envoi de ces correspondances. Au surplus, il arrive fréquemment que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ne soit pas mentionné dans la liste des autorités dont la correspondance doit être remise sous pli fermé².

Le Contrôleur général souhaite le rétablissement de l'obligation faite aux établissements pénitentiaires de tenir un registre des correspondances avec les autorités.

Et afin d'améliorer la traçabilité et d'éviter toute contestation, il souhaite également que l'émargement des personnes détenues sur ce registre soit rendu obligatoire.

Dans certains établissements de santé visités, un registre de contention et/ou un registre de placement à l'isolement existent mais sont souvent renseignés de manière incomplète³ ; la décision de mise sous contention ou de placement à l'isolement étant un acte médical, aussi la plupart du temps, seul le dossier médical du patient comporte trace des durées de ces mesures.

Dans des centres hospitaliers spécialisés, les contrôleurs ont constaté de nombreux manquements dans la tenue du registre de la loi, ce qui ne permet pas d'assurer de façon satisfaisante le suivi des patients privés de liberté.

Dans bien des cas, les registres ne sont ni paraphés, ni signés et apparaissent incomplets : absence des arrêtés de transfert des préfets des départements d'origine des patients ou de certificats médicaux initiaux⁴.

Si un registre existe dans la plupart des lieux de rétention, il est généralement tenu de façon incomplète. N'y sont notamment pas mentionnés les durées de placement, les dates et heures de notification, les émargements⁵, mais également les enregistrements des demandes d'asile⁶. Il en est de même du registre imposé par l'article L. 221-3 du CESEDA pour les zones d'attente⁷.

1. Circulaire JUSK 1140028C du 9 juin 2011 relative à la correspondance des détenus.

2. Rapport de visite de la maison d'arrêt de Strasbourg (Bas Rhin), visite du 23 au 26 mars 2009.

3. Rapport de visite du service de santé mentale de l'Aigle (Orne), visite des 17 et 18 mars 2009.

4. Rapport de visite du centre hospitalier du pays d'Eygurande (Corrèze), visite du 13 au 15 octobre 2009.

5. Rapports de visite des locaux de rétention administrative d'Auxerre (Yonne), visite le 18 février 2009 ; de Cercottes (Loiret), visite du 3 novembre 2009 ; de Montargis (Loiret), visite du 3 novembre 2009.

6. Rapports de visite des centres de rétention administrative de Coquelles, *op. cit.* ; de Mayotte, *op. cit.* ; de Metz-Queuleu (Moselle), visite du 9 au 11 mars 2009 ; de Toulouse-Cornebarieu, *op. cit.* ; de Palaiseau (Essonne), visite des 28 au 29 juillet 2009 ; de Lesquin (Nord), visite des 2 et 3 juin 2009.

7. Rapports de visite des zones d'attente de Strasbourg, *op. cit.* et de Roissy (Val d'Oise), visite des 27 et 28 janvier 2009.

Les règlements intérieurs des centres de rétention administrative, pourtant fondés sur un document type édité par arrêté du ministre en charge de l'immigration, ne respectent pas toujours cette orientation nationale¹.

De même, il n'est pas systématiquement fait mention sur le registre des recours juridictionnels formés par les personnes retenues² ; des mentions réglementaires ne sont également pas toujours inscrites lors du retrait des effets personnels, de documents, d'objets de valeurs, auquel il est procédé lors des fouilles³. Le placement à l'isolement doit être systématiquement mentionné avec indication des motifs et heures de début et de fin ; cette règle n'est pas toujours respectée.

Dans les palais de justice, les contrôleurs ont constaté que, lorsqu'il existe, le registre tenu au dépôt n'est pas visé ; il ne permet pas non plus de recenser toute l'activité, notamment les passages des personnes déferées durant la semaine, mais aussi les samedis et dimanches⁴.

Dans les commissariats, la quasi-totalité des rapports de visite souligne le caractère incomplet des mentions manuscrites portées aux registres de garde à vue. Il en va ainsi fréquemment de l'heure de fin de garde à vue, ce qui empêche, de fait, d'en contrôler la durée.

Souvent également, les registres ne précisent pas les mentions relatives aux heures d'audition de la personne gardée à vue, à la durée des repos ainsi qu'à l'origine de la demande et aux conditions de l'examen médical.

Plus ponctuellement, les registres ne font pas état de certaines mentions relatives à l'identité des personnes, à l'identité du magistrat ayant accordé la prolongation de la garde à vue ou l'identité du magistrat devant lequel la personne est déferée.

En ce qui concerne les unités de gendarmerie, il a été constaté à plusieurs reprises que les registres ne rendaient pas compte d'un inventaire contradictoire relatif aux effets personnels retirés à la personne gardée à vue.

Plus largement les contrôleurs ont constaté l'insuffisance de renseignements relatifs aux diligences effectuées par les officiers de police judiciaire pour la mise en œuvre des droits sollicités et le manque de précision quant au résultat des démarches effectuées.

Des contradictions sont également apparues par comparaison des registres avec les procès-verbaux de déroulement de garde à vue. Afin d'éviter ce risque, dans certaines

1. Annexe de l'arrêté du 2 mai 2006 pris en application de l'article 4 du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente (articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du CESEDA).
2. Rapport de visite du local de rétention administrative d'Allonnes (Sarthe), visite du 10 mars 2010.
3. Rapports de visite des centres de rétention administrative du Mesnil-Amelot (Seine-et-Marne), visite du 8 au 11 février 2010 ; de Palaiseau, *op.cit.*, Lyon-Saint-Exupéry, *op. cit.* et du local de rétention administrative d'Allonnes, *op. cit.*
4. Rapport de visite du tribunal de grande instance d'Evry (Essonne), visite du 11 février 2010.

brigades, les gendarmes joignent au registre une copie du procès-verbal, procédé qui peut être efficace dans la mesure où le procès-verbal reprend effectivement l'ensemble des mentions manuscrites.

À ceci s'ajoute une pratique fréquente consistant à recueillir la signature de la personne gardée à vue sur le registre spécial en début de mesure avant que l'ensemble des mentions n'y soit porté. Le rapport annuel pour 2010 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté faisait déjà état de ce dysfonctionnement.

S'il appartient aux autorités administratives et judiciaires de contrôler effectivement la bonne tenue des registres, la création d'un registre électronique de garde à vue, prévue par la loi du 14 avril 2011 précitée, répondrait à une partie des critiques adressées aux registres actuels. Effectivement, il pourrait être rempli en temps réel, ce qui permettrait d'éviter certaines erreurs ou contradictions. Rien n'empêcherait qu'il soit édité à la fin de la garde à vue pour être soumis à la signature de la personne. En outre, le Contrôleur général recommande que tous les droits de la personne gardée à vue figurent dans les rubriques du registre spécial. Enfin, il recommande l'uniformisation des registres et l'harmonisation des rubriques afférentes entre police et gendarmerie.

3.2 Multiplicité des registres et hétérogénéité des pratiques

Au-delà du manque de précision dans la tenue des registres, les contrôleurs ont pu constater une multiplication des registres faisant double emploi ou une grande hétérogénéité dans l'utilisation par les personnels des mêmes outils de traçabilité.

Dans les commissariats de police, il est fréquent que plusieurs unités d'un même service tiennent chacune son registre judiciaire de garde à vue ; aussi lorsque deux services se succèdent dans le traitement d'une affaire est-il nécessaire de consulter parallèlement deux registres pour contrôler le parcours de la personne gardée à vue. Il est également fréquent que le registre judiciaire se dédouble en un registre de droit commun et un registre des délits routiers.

À ces registres s'en ajoutent d'autres concernant des personnes qui, bien que n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de garde à vue, n'en ont pas moins été, de fait, momentanément privées de liberté. Il s'agit ici du registre communément dénommé « registre d'écrou », voire plus explicitement « registre des ivresses publiques et manifestes » (IPM) recensant l'identité des personnes arrêtées en état d'ivresse manifeste sur la voie publique. On trouve aussi parfois dans les commissariats un « registre des vérifications » qui recense les personnes conduites au poste de police pour vérification de leur identité.

Dans tous les établissements pénitentiaires visités, il a été présenté aux contrôleurs un nombre extrêmement important de registres concernant les quartiers disciplinaires et d'isolement.

En règle générale, toutes les mesures de placement en cellule de punition sont rangées dans un classeur et, parfois, deux classeurs coexistent : celui des punitions en cours et celui des punitions de cellule terminées.

Parallèlement, tenu sous l'autorité du chef d'établissement, un registre des sanctions disciplinaires recense toutes les sanctions prononcées lors des commissions de discipline dont la composition est également répertoriée.

Par ailleurs, un registre spécifique concernant le comportement et les faits et gestes de certains détenus isolés, qualifiés de « sensibles », est parfois mis en place.

Enfin, différents registres, distincts selon les établissements, ont pour but de retracer chronologiquement, jour après jour, les événements survenus au sein des quartiers disciplinaire et d'isolement : contrôle des effectifs, mouvements des détenus, promenades, parloirs, accès aux activités (pour les détenus isolés), au téléphone, passage de l'aumônier, du médecin, de la direction, repas, incidents (grèves de la faim, tentatives de suicide, automutilations), remise d'un poste de radio.

L'hétérogénéité de l'ensemble de ces documents a frappé les équipes de contrôleurs, certains registres faisant manifestement double emploi.

En outre, les contrôleurs ont parfois constaté que les médecins n'indiquaient pas toujours leur passage aux quartiers disciplinaire et d'isolement et n'émergeaient pas le registre *ad hoc*¹. Ce sont donc les surveillants pénitentiaires qui, parfois, notent de leur propre initiative la venue du médecin. Cette pratique n'est évidemment pas satisfaisante car elle ne garantit pas l'effectivité du droit pour chaque personne détenue punie ou isolée d'être visitée au moins deux fois par semaine par un médecin.

Cette complexité des registres concerne également l'utilisation des moyens de contrainte. En effet, il existe un registre relatif aux extractions médicales et aux hospitalisations qui précise les modes de contrainte à appliquer en fonction de la personne détenue. Par ailleurs, un registre de classement préalable de la personne détenue dans une catégorie prédéfinie sur GIDE indique le moyen de contrainte à appliquer.

Or, les contrôleurs ont observé, lors de leurs visites, une incohérence entre ces deux supports, entraînant une certaine frilosité à décider l'absence de tout moyen de contrainte, y compris en direction de personnes détenues qui bénéficient de permissions de sorties, en corvées extérieures, âgés ou malades.

En conséquence, une très grande majorité des personnes détenues sont soumises au moins au port des menottes, sans appréciation individualisée des risques.

1. Rapports de visite des maisons d'arrêts de Mulhouse (Haut-Rhin), visite du 20 au 24 juillet 2009 ; de Lyon-Corbas (Rhône), visite du 29 septembre au 2 octobre et du 13 au 14 octobre 2009.

Le Contrôleur général recommande la mise en place, sur un modèle national défini par le ministère de la justice, en concertation avec les professionnels, un registre unique, identique dans tous les établissements pénitentiaires, recensant tous les éléments concernant la vie quotidienne aux quartiers disciplinaire et d'isolement.

En outre, le Contrôleur général recommande la tenue d'un registre unique relatif aux décisions des degrés et moyens de contrainte afférents devant être prédéfinis sur le logiciel GIDE et évolués en fonction de la situation pénale et personnelle du détenu.

3.3 Un recours à l'informatique peu maîtrisé

Les contrôleurs ont pu constater lors de leurs visites que certains établissements de santé ont recours à un outil informatique similaire à l'outil utilisé dans les établissements pénitentiaires qui permet d'assurer une traçabilité effective du parcours de soins des patients tout en facilitant l'information mutuelle de l'ensemble des acteurs. Cette bonne pratique de l'outil informatique mériterait d'être étendue.

Il en va autrement dans les établissements pénitentiaires. Les vérifications des contrôleurs ont particulièrement porté sur deux outils informatiques utilisés dans ces établissements et qui ont été refondus depuis l'entrée en vigueur du décret du 6 juillet 2011 portant création des données informatiques¹ : le logiciel de gestion informatisée des détenus (GIDE) et le cahier électronique de liaison (CEL).

Les visites d'établissements pénitentiaires ont permis de constater que, paradoxalement, le développement de l'outil informatique n'a pour l'heure, pas encore permis d'homogénéiser les pratiques.

Le logiciel GIDE doit permettre d'assurer une traçabilité effective des décisions prises concernant les détenus : l'exécution des sentences pénales et des décisions de justice s'y rattachant, le greffe, la gestion des principales modalités de la détention (affectation, mutation, parloirs, fouilles, contrôle d'effectif...), des comptes nominatifs et l'organisation des activités, du travail et de la formation.

Le CEL est un logiciel destiné à faciliter la mise en œuvre du parcours de détention, la prévention des comportements à risques (détecté lors de la première audience de toute personne détenue arrivante), la tenue de la commission pluridisciplinaire unique ainsi que la gestion des requêtes, des audiences, des rendez-vous, des visites et du courrier des détenus. « Doivent être recueillies et traitées dans le CEL les observations et requêtes à partir desquelles seront élaborées les consignes qui figureront dans GIDE ». Sa mise en place « implique l'abandon des cahiers d'observations des surveillants dont

1. Décret n° 2011-817 du 6 juillet 2011 « portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE) ».

il remplit toutes les fonctions »¹. Doivent notamment y figurer toutes les requêtes des détenus, qu'elles soient orales ou écrites. « Les accusés de réception de demandes et les réponses doivent par ailleurs être conservés au dossier des détenus »².

Si les contrôleurs ont noté la situation particulière de l'établissement public de santé national de Fresnes où ils ont relevé la mise en place d'un CEL³ commun destiné à la fois au personnel pénitentiaire et au personnel médical, force est de constater que l'utilisation du CEL est très inégale d'un établissement à l'autre et que, de manière générale, les personnels étaient réticents à son utilisation. (cf. 2.1.2)

4. De nouveaux outils de traçabilité à créer

Dans certains établissements pénitentiaires où aucun agent n'est affecté spécifiquement à la surveillance des personnes détenues punies, il n'existe ni pointage ni registre traçant le passage des agents d'étage au quartier disciplinaire⁴.

Le Contrôleur général recommande que dans les établissements pénitentiaires dont le quartier disciplinaire n'est pas surveillé en permanence, une traçabilité des rondes soit mise en place.

Par ailleurs, certains documents de traçabilité, tels que les registres de garde à vue ou des centres de rétention administrative, sont présentés à la personne privée de liberté afin qu'elle y appose sa signature. Cette démarche, louable, ne peut trouver une réelle utilité en termes de contrôle du respect des droits fondamentaux qu'à la condition que la personne ait la possibilité d'y apporter d'éventuelles observations.

Or, les contrôleurs ont pu observer que ce n'est jamais le cas, ce qui a pour conséquence que si la personne conteste les éléments qu'on lui demande de viser, elle ne peut que refuser de signer et le motif de son refus ne sera mentionné nulle part.

Le Contrôleur général recommande que tout registre qui doit être visé par une personne privée de liberté puisse intégrer les motifs éventuels d'un refus de signer de sa part.

La pratique des fouilles doit retenir l'attention. Pourtant strictement encadrée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et les directives afférentes, cette pratique ne fait, actuellement, l'objet d'aucune traçabilité dans les établissements visités par les contrôleurs. Or, le décret d'application du 23 décembre 2010 et la circulaire du 14 avril 2011 visent à « trouver un équilibre entre les impératifs de sécurité en établissement péniten-

1. Circulaire ministérielle du 31 juillet 2009.

2. *Ibid.*

3. Rapport de visite de l'établissement public de santé national de Fresnes, *op. cit.*

4. Rapports de visite de la maison d'arrêt de Valenciennes (Nord), visite du 16 au 19 juin 2009 et de la maison d'arrêt de Gap (Haute-Alpes), visite du 11 au 13 avril 2011.

tiaire et le respect de la dignité de la personne détenue [...], à adapter la nature de la fouille et sa fréquence aux circonstances de la vie en détention, au profil de la personne détenue, aux risques encourus en termes de sécurité et d'ordre ». Ainsi des modèles encadrant la décision de fouille individuelle sont joints à la circulaire qui précise que ces documents devront « être regroupés dans un registre qui sera visé hebdomadairement par le chef de détention et mensuellement par le chef d'établissement ».

Les contrôleurs ont constaté que ces nouvelles directives n'étaient pas encore appliquées dans les établissements pénitentiaires visités, bien qu'il leur ait été assuré que des notes internes soient actuellement « en préparation » ou « font l'objet de concertations ».

Le Contrôleur général recommande la mise en œuvre sans délai par les chefs d'établissement pénitentiaires des directives ministérielles relatives à la traçabilité des fouilles intégrales pratiquées sur les personnes détenues.

De même, l'utilisation des moyens de contraintes en détention doit faire l'objet d'une traçabilité plus rigoureuse. Si les gaz incapacitants ne sont presque plus employés, en revanche, les contrôleurs ont constaté le menottage systématique des personnes détenues dans certains établissements lors des placements en prévention au quartier disciplinaire sans qu'aucun registre ni imprimés *ad hoc* n'en garde trace alors même que le code de procédure pénale soumet l'emploi de moyens de contrainte à un compte rendu immédiat au directeur interrégional (art D. 283-3).

Le Contrôleur général recommande que l'utilisation de moyens de contrainte en détention fasse l'objet d'un compte rendu écrit systématique adressé directeur interrégional, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, et que toutes les décisions en la matière soient regroupées dans un document unique (et non classées dans le dossier individuel de la personne détenue).

Ce manque de traçabilité des mesures d'isolement ou de contention est aussi observé dans la majorité des établissements de santé visités où, s'il peut exister partiellement une telle traçabilité à l'échelle d'un secteur, aucun recueil d'information spécifique permettant d'effectuer une évaluation d'ensemble qualitative de ces mesures à l'échelle de l'établissement n'existe, alors même que ce sujet est pris en compte par l'établissement comme un thème d'évaluation des pratiques professionnelles¹.

Selon les indications données aux contrôleurs, toute mesure d'isolement ou de contention serait notée dans le dossier médical individuel² couvert par le secret médical

1. Rapports du centre hospitalier spécialisé d'Auxerre, *op.cit.*, du centre hospitalier de Meaux (Seine-et-Marne), visite du 1^{er} au 3 décembre 2009, du centre hospitalier de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), visite des 27 et 28 janvier 2009 et de l'établissement public de santé mentale des Flandres ans, *op. cit.*
2. Rapport de visite de l'unité pour malades difficiles de Sarreguemines (Moselle), visite du 27 au 30 juillet 2009 et de l'établissement de santé mentale Georges Mazurelle à la Roche sur Yon (Vendée), visite du 7 au 10 décembre 2009.

opposable aux contrôleurs. Il n'est donc pas possible de vérifier l'usage de ces restrictions de liberté.

Au surplus, il a été rapporté aux contrôleurs, dans certains établissements, que le placement ou le maintien en contention n'était pas toujours initialement pris par un médecin, contrairement aux recommandations de la Haute autorité de santé.

En matière de traçabilité du recours à la contention dans les établissements de santé, le Contrôleur général rappelle fermement sa recommandation n° 5 tirée des recommandations publiques du 18 juin 2009 relatives au centre hospitalier Esquirol de Limoges (Haute-Vienne) publiées au *Journal officiel* du 2 juillet 2009¹ : « Le recours à la contention doit faire l'objet d'un suivi quantitatif et qualitatif au moyen d'un document renseigné de manière complète par chaque unité recevant des patients hospitalisés sans consentement. Un modèle type pourrait être élaboré au niveau national ».

Dans les **dépôts et geôles des palais de justice**, la traçabilité des mouvements des personnes permet de connaître la durée de leur présence ; de savoir si elles ont pu faire prévenir un membre de leur famille, comment elles ont pu s'alimenter, éventuellement faire un peu de toilettes, avant la présentation devant un magistrat, afin d'en tirer toutes les conclusions en ce qui concerne les moyens humains et matériels aux fins de respecter leur dignité et leurs droits. Il est regrettable que cette traçabilité ne soit imposée par le Code de procédure pénale (alinéa 3 de l'article 803-3) qu'en ce qui concerne les dépôts de nuit destinés à recueillir les personnes la veille de leur comparution devant le magistrat.

Le contrôleur général estime que dans tout palais de justice, les mouvements de toutes les personnes privées de liberté doivent être enregistrés afin d'évaluer la réalité des entrées et des sorties de celles-ci.

En matière de **placement en zone d'attente**, les contrôles des personnes arrivant sur le territoire national avant décision éventuelle d'un refus d'entrée ou d'un placement en zone d'attente ne sont soumis à aucune directive en termes de traçabilité ou de notification de droits. C'est ainsi qu'il n'existe pas de durée maximum de retenue de la personne avant la prise d'une décision ou qu'il n'est pas possible de savoir si, durant cette période, la personne a formulé une demande d'asile².

Le Contrôleur général recommande que toute personne qui fait l'objet d'une investigation à son arrivée sur le territoire français soit immédiatement mentionnée dans un registre avec l'indication de l'heure de début et de fin du contrôle et l'issue de la procédure (autorisation d'entrée ou placement en zone d'attente).

1. Recommandations du 18 juin 2009 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre hospitalier Esquirol de Limoges (Haute-Vienne), JORF du 2 juillet 2009 (texte 58) NOR : CPLX0914819X.
2. Rapport de visite de la zone d'attente de Roissy, *op. cit.*

De même, si le code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)¹ précise, parmi les points à contrôler avant d'autoriser un étranger à entrer sur le territoire national, les « moyens d'existence » (documents tels qu'un justificatif d'hébergement, un justificatif d'emploi ou de recherche) dont l'étranger doit apporter la preuve, il n'exige pour autant aucune motivation de la décision prise, ce qui rend impossible, en l'état du droit, de connaître exactement la façon dont cette condition est appréciée par les agents².

Dès lors que les documents que doit présenter un étranger pour justifier sa demande d'entrée sur le territoire national constituent le fondement de la décision prise par les autorités, le Contrôleur général recommande que cette décision soit systématiquement et formellement motivée par inscription sur un registre visé par l'étranger demandeur et dans une langue qu'il comprend.

En ce qui concerne les conditions d'information de la personne retenue sur son départ, les contrôleurs ont constaté que celles-ci varient d'un lieu de rétention à l'autre et ne font l'objet d'aucune mention sur un registre. Ainsi, dans beaucoup de lieux visités, il a été observé que la personne n'était informée de son départ qu'au dernier moment au motif qu'elle pourrait « réagir violemment et provoquer du désordre »³.

En outre, le CESEDA (article L. 213-2) prévoit la possibilité pour l'étranger de demander à bénéficier du délai d'un jour franc avant d'être reconduit. Or les contrôleurs ont constaté que la décision de renoncer à cette possibilité était souvent prise par l'agent lui-même sans même que la personne retenue n'en ait été informé⁴ au moins de manière intelligible.

Le contrôleur général recommande l'uniformisation au niveau national des règles relatives aux conditions d'information de la personne retenue sur son départ et la mise en place d'un outil de traçabilité permettant d'en contrôler l'application.

Il demande que les dispositions de l'article L. 213-2 du CESEDA soient respectées afin que toute personne se voyant refuser l'entrée en France soit systématiquement et intelligiblement informée, dans une langue qu'elle comprend, de son droit à bénéficier du délai d'un jour franc avant son rapatriement.

Enfin, la situation des mineurs étrangers isolés doit être évoquée. En effet, si le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) impose la désignation systématique d'un administrateur *ad hoc* dès lors qu'un mineur isolé est placé en zone d'attente (art. L. 221-5), en revanche aucune réglementation ne prévoit que cette désignation apparaisse dans un registre. Il est, par conséquent, impossible de contrôler le respect de ce droit fondamental.

1. Article L. 211-1.

2. *Ibid.*

3. Rapport de visite du centre de rétention administrative de Metz-Queuleu, op cit.

4. Rapport de visite de la zone d'attente de Roissy, *op. cit.*

Le Contrôleur général recommande que la désignation d'un administrateur *ad hoc* selon les dispositions de l'article L. 221-5 du CESEDA, fasse l'objet d'un enregistrement systématique sur le registre de la zone d'attente ou du lieu de rétention dans lequel le mineur est placé.

*

La traçabilité constitue une double contrainte. Mise en œuvre pour protéger les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, elle peut, dans le même temps, s'avérer attentatoire aux libertés publiques.

Tout l'enjeu d'une traçabilité efficiente réside dans les objectifs qui lui sont assignés et l'encadrement strict de sa pratique.

Or force est de constater, à lumière de cette quatrième année de visites des lieux de privation de liberté, que cette traçabilité est encore très largement perfectible quand elle n'est pas inexistante. Quand elle est utilisée, elle souvent mal maîtrisée. Habilitations inopportunes dans les accès aux données ou manque de lisibilité dans leur conservation, l'absence de garanties clairement édictées peut aboutir à des dérives inacceptables.

La réglementation essentielle des outils de traçabilité doit être guidée par un objectif de rationalisation afin d'éviter toute sensation de travail inutile par les personnels.

Il appartient donc à l'autorité politique, dans le développement nécessaire d'une traçabilité utile au respect des droits fondamentaux, d'encadrer strictement et de façon homogène les outils spécifiques permettant d'assurer la traçabilité des données recueillies dans chaque type d'établissement selon des modèles.

Chapitre 6

« Monsieur le contrôleur général... » (témoignages reçus)

Une courte peine

« Monsieur,

« Je me permets d'attirer votre attention sur ma situation car je suis « incarcéré à la « maison d'arrêt de F. depuis le lundi... mai 2011, pour une peine de un mois suite à la « vitesse supérieure à 20 km/h (70 au lieu de 50) en récidive suit à annulation de celui-ci en « 2007 et restitué par le tribunal administratif en 2009. La condamnation de un mois ferme, « 300 € d'amende et trois mois de suspension de permis a eu lieu en décembre 2010.

« La révocation de mon sursis n'a pas été prise ni demandée par le tribunal en décembre « 2010.

« Le... mai la gendarmerie de mon secteur me téléphone de venir restituer mon « permis, ce que je fais dans la demi-heure. Je me rends de suite, j'arrête mon travail pour « me rendre à la brigade. Je signe la restitution de mon permis de conduire et [ils] « m'informe[nt] qu'ils vont me conduire par le GIR et eux-mêmes au tribunal de L. pour la « révocation de mon sursis.

« Le substitut me demande mon identité, que je confirme et m'indique qu'ils vont me « conduire à la maison d'arrêt. J'ai voulu lui expliquer ma situation, elle n'a pas voulu « m'entendre (30 secondes d'entretien).

« Je suis exploitant agricole d'une exploitation de 60 mères vaches allaitantes [dans le « département d'I.], qui se retrouve par force dans les mains de mon papa âgé de 85 ans, « qui a du mal à marcher et à se suffire (joignable au 0...57).

« Les semis de maïs auraient dû être exécutés la première quinzaine de juin suite à la « sécheresse. Les foins pour l'hiver prochain ne sont pas faits (la récolte estimée à 30 % suite « à la sécheresse), récolte qui aurait dû être faite maintenant. Mon papa de 85 ans est « incapable des les faire.

« Ma concubine, B. V, joignable au 0... 55, actuellement enceinte sur B. au 8^e mois « n'a pu venir me voir (interdiction totale de conduire). Elle devait accoucher à L. et se « retrouve actuellement à l'hôpital de B. Nous avons perdu en mars 2010 à M. notre fille « d'une maladie génétique rare (syndrome de C., cas majeur). Elle a vécu quelques jours. Le « corps médical avec notre accord a stoppé les machines. Elle s'est éteinte dans nos bras.

« Actuellement je ne peux même pas la soutenir. Elle devait accoucher à L. suite au « problème de l'année dernière et se retrouve actuellement à B.

« En parallèle de mon exploitation j'ai développé un petit parc immobilier sur lequel « les locataires partent (la moitié aujourd'hui) car personne ne fait les papiers. Début juin « j'avais deux locataires qui ont versé un chèque de caution pour rentrer dans les lieux le 1^{er} « juin. Ces derniers ont versé un chèque de caution encaissé, j'ai honte de ne pas avoir pu « les contacter, je n'ai aucune nouvelle car je n'ai pu donner aucune instruction en temps utile.

« [Je me suis retrouvé à la prison] en tenue de travail, un pantalon et un maillot et « vingt centimes d'euro. J'ai reçu à la maison d'arrêt un pantalon, deux paires de « chaussettes, deux slips, un maillot, une chemise (un mois avec ça, bravo !)

« Après dix jours, le ... 2011, j'ai reçu la facture de mon amie, celle de mon papa pour « pouvoir enfin les appeler¹. J'ai demandé de rajouter le numéro de mon avocat sur la liste, « ce qu'ils ont fait mais il ne fonctionne toujours pas le... 2011.

« Mon amie informe qu'elle se trouve à l'hôpital à B. Mon papa m'informe qu'il ne « peut plus faire face à l'exploitation et qu'il ne peut pas s'occuper des locataires qui se sont « retrouvés sans chauffage (eau chaude sanitaire partie commune) plus de la moitié partent « actuellement.

« Je vous informe par ailleurs de la violence gratuite pour une cigarette (je ne fume pas « et bois pas), deux dents cassées, plusieurs fractures au visage, l'œil rouge et gonflé. Je dois « subir des opérations à F. dans les prochains jours. Incident du... juin 2011 actuellement je « ne peux pas mâcher.

« Sur ma situation professionnelle j'ai eu deux faillites en 2009 (une sur l'exploitation « agricole marchand de bêtes et une sur la partie immobilière en liquidation judiciaire). Je « me suis battu pendant deux ans pour relever ma situation, j'ai signé avec les banques des « échéanciers de paiements, idem avec les impôts, les fournisseurs que je ne vais plus « pouvoir respecter suite à mon incarcération

« En juin 2011 j'ai rencontré le SPIP pour un aménagement de peine par un PSE. Il « m'informe le... juin que je ne pourrais pas passer en commission avant mi-septembre « 2011. Le... juin 2011 j'ai déposé une permission exceptionnelle de sortir d'une journée « pour donner les clés des divers biens et les instructions pour l'exploitation, les différents « traitements à effectuer, la vaccination des bêtes, les cartes roses des bovins (passeport « national pour les déplacer) ainsi que de montrer à une personne pour faire les papiers des « locataires pris en otage suite à mon incarcération.

« La réponse du greffe : vous ne pouvez être permissionnable qu'à compter du... « décembre 2011, 2/3 de peine récidive (pas pour la même affaire) ; vous ne pouvez donc « pas poser de permission avant cette date, sauf pour motif grave avec production de « justificatifs.

« Mon papa de 85 ans et mon amie clouée au lit n'ont pu venir me voir à ce jour, de « plus je ne suis pas beau à voir par la violence gratuite. J'ai remis un nouveau mot pour « pouvoir téléphoner à mon avocat (3 en 1 semaine).

1. L'autorisation de téléphoner donnée aux personnes détenues est subordonnée à la production par eux d'une facture de téléphone produite par ceux qu'il a demandé à pouvoir joindre.

« Le courrier entre mon amie et moi-même : une semaine de décalage.

« Je reste à votre entière disposition pour plus d'informations.

« Dans l'attente de vous lire, veuillez agréer, Monsieur le contrôleur des lieux de privations et des libertés, mes sincères salutations. »

De l'ordinaire de la détention

« Monsieur le Contrôleur général,

« Je vous fais part de mes soucis, étant incarcérée depuis plusieurs années à la « maison d'arrêt de V...

« Ici, nous sommes dépassées par un tas de choses qui nous écrasent, des règlements « qui changent, des contrariétés entre détenues et surveillantes.

« Voici, Monsieur le Contrôleur, quelques faits précis que je dénonce dans ce lieu « absurde.

« On nous dit que nous pouvons recevoir des colis de 5 kg avec notamment des « produits d'hygiène. Mais lorsque les colis arrivent, ils sont directement à la fouille¹ parce « que, soi-disant, ils ne sont pas conformes.

« Quand on veut cantiner avec X...², ce n'est pas mieux : les produits sont trop chers, « même les premiers prix ; l'argent est retiré dès la commande et les produits ne sont pas « toujours livrés ou avec de très grands retards, surtout pour les cantines exceptionnelles.

« Avec les surveillants, c'est la loi du plus fort. Ils ont toujours raison, même quand ils « ont tort. Nous n'avons pas le droit à l'erreur. Eux, oui. Nous n'avons qu'à nous taire.

« Il n'y a que très peu d'activités et celles qui travaillent ne peuvent y participer. Les « promenades sont courtes, plus courtes que chez les hommes, ce qui n'est pas normal. De « plus, nous n'avons même pas de banc, nous devons nous asseoir sur le goudron, et pas de « possibilité de se mettre à l'abri quand il pleut ou il neige.

« Le week-end, c'est une triste histoire. Il n'y a rien, ni travail ni activité. Nous restons « enfermées dans nos cellules, totalement isolées, coupées du monde et cela contribue à « pousser certaines au suicide.

« C'est pire que d'être au couvent. Plusieurs d'entre nous, surtout celles et ceux qui « n'ont pas de parloir familles ont demandé des parloirs internes³ pour rencontrer d'autres « personnes, sortir de la cellule, échanger amicalement. Six mois plus tard, il n'y a toujours « pas de réponse.

« Ici, le sexe est interdit. C'est un sujet tabou. C'est trop violent, choquant. Surtout « pour les hommes. Ils rentrent en prison hétéro et beaucoup ressortent homo, quelques « femmes aussi.

« Nous perdons beaucoup de temps en maison d'arrêt après jugement, ce qui est « vraiment dur, mais nous n'avons pas le choix. Les transferts⁴ sont de plus en plus longs. « Personnellement,

1. C'est-à-dire au vestiaire, hors d'atteinte des personnes détenues (NDLR).

2. Le prestataire privé chargé de la «cantine » (achats à l'extérieur) (NDLR).

3. C'est-à-dire entre personnes détenues d'un même établissement (NDLR).

4. Après condamnation, vers un établissement pour peines (NDLR).

j'attends mon transfert depuis plus d'un an et je connais des détenues « qui attendent depuis plus de [?] ans et ont passé quatre ans en maison d'arrêt.

« On parle de prison high tech mais ce que je vois, c'est le vide. Qui parle de high tech « parle d'isolement, de solitude...

« Je voulais vous informer de tout cela et je vous remercie de nous aider pour plus de « justice et de respect.

« Je vous présente... »

De la qualité du dialogue en détention – Lettre d'une personne détenue à un chef de détention

« Monsieur,

« M'est-il possible de cantiner¹ en cantine exceptionnelle les produits suivants :

- Café moulu décaféiné Carte noire ?
- Un support pour filtre à café ?
- Des filtres à café ?
- Du vinaigre ?

« Si oui, merci de me le confirmer.

« Si non, merci de me l'écrire avec la ou les raisons.

« Dans l'attente de vous lire, recevez, Monsieur, mes sincères salutations. »

Réponse de l'autorité, non identifiée

À l'encre noire, une main a tracé, sur le papier de la lettre de demande, une accolade face aux quatre tirets de la lettre initiale et a écrit, à gauche de cette accolade :

« Non autorisé ».

Les fouilles « intégrales » et la loi pénitentiaire

« Monsieur,

« En réponse à votre lettre [...], je peux d'ores et déjà vous fournir la réponse du « directeur du centre de détention de M... Ci-joint, copie du courrier adressé à un co-détenu, « qui avait posé la question de savoir pourquoi il était fouillé à nu, systématiquement, « comme tous ses collègues, lors des parloirs.

« Malheureusement, je vous confirme que ces fouilles sont bien « systématiques » sans « discernement aucun, malgré une jurisprudence qui désavoue ce « système dégradant ».

« Sincères... »

1. D'acheter à l'extérieur (NDLR).

Copie jointe (extrait)

« BULLETIN DE RÉPONSE

« Pour une demande effectuée en date du...

« Suite donnée : Demande prise en compte (voir réponse ci-dessous)

« Observations : Je vous confirme que le centre de M... respecte scrupuleusement la « réglementation en vigueur de la loi du 24/11/09 en matière de fouille. Les fouilles, qu'elles « soient par palpation ou à corps, ne sont plus systématiques. Elles font l'objet d'une « décision individuelle ou par secteur, comme le prévoit la réglementation. La loi du « 24/11/09 et l'article R.57-7-80 du CPP sont donc respectés en tous points. »

Liens familiaux : les rendez-vous de parloirs¹ – Lettre d'une mère de famille

« Monsieur le Contrôleur général,

« Par la présente, je viens vous exposer une situation tout à fait anormale à la maison d'arrêt de K... où mon fils est actuellement détenu.

« En effet, le service des parloirs ne fonctionne plus du tout de façon correcte depuis « plusieurs semaines.

« Pour obtenir un rendez-vous les familles disposent de deux numéros de téléphone « dont l'un est faux 0... et l'autre 0... totalement inaccessible (il semblerait que ce soit une « société extérieure qui gère les rendez-vous)².

« Pour ma part, je suis restée parfois des heures en attente du matin 7 h 10 jusqu'à 17 h « Sachant que ce numéro est payant, [on] ne décroche pas et que l'on est mis en attente très « longtemps pour s'entendre dire au bout de vingt minutes que « toutes les lignes sont « occupées, veuillez renouveler votre appel... ».

« La situation est encore plus grave pour les familles puisque y compris les bornes de « parloir³ sont régulièrement en panne donc nous ne pouvons pas non plus prendre de « rendez-vous à la borne. Tout le monde se tourne donc vers le téléphone totalement « encombré !

« C'est tout à fait désespérant pour les familles qui veulent venir voir leurs proches.

« Lorsqu'on explique ses difficultés au personnel pénitentiaire sur place, les personnes « se contentent de répondre qu'il faut patienter. Cette situation perdure car des travaux « sont en cours mais j'ai bien l'impression que cela va encore durer car l'amélioration qui « nous était promise il y a un mois ne s'est pas réalisée du tout dans les faits.

« L'avocat qui a voulu voir mon fils cette semaine mardi matin n'a pas pu le faire. Mon « fils a attendu en vain et l'avocat de son côté a dû repartir : aussi il va faire une réclamation « auprès du directeur mais c'est là aussi totalement inadmissible.

« Nous devons pouvoir rendre visite aux détenus normalement. Je pense que vous « comprendrez ma requête et celles de nombreuses familles dans le désarroi.

1. Voir le rapport d'activité pour 2010, p. 177.

2. En gras dans le texte.

3. Bornes permettant de prendre des rendez-vous (NDLR).

« Je sollicite votre intervention car je considère en effet que la désorganisation actuelle « à K... porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

« Comptant sur votre intervention et en espérant que vous voudrez bien intervenir afin « que le fonctionnement et l'organisation s'améliorent dans cet Établissement, je vous « remercie vivement et vous adresse...

« Mon fils est au bâtiment Z...

« Il s'agit de M. Y...

« Je vous remercie de ne pas révéler mon identité ni celle de mon fils, afin de ne pas lui porter tort. »

Une question non réglée : l'absence de confidentialité des soins¹

« Monsieur,

« Hier, il se trouve que j'ai été à l'hôpital concernant un problème intime.

« Je suis parti avec le pénitentiaire, trois surveillants, et deux gendarmes, deux véhicules.

« On est arrivé à six personnes, dont moi, à l'hôpital. Je précise que je ne suis pas jugé.

« Pour la consultation, il m'a été impossible de parler seul avec un médecin. Il a fallu que je parle de mon problème intime devant les cinq agents de l'État.

« Je précise, cinq personnes pour un homme, ça fait beaucoup pour un État qui se prétend en déficit.

« Ma question est la suivante.

« Quels sont les droits qu'ils nous restent concernant un malade et son médecin ?

« Car j'ai trouvé ça aberrant de parler de mes testicules devant trois surveillants et deux gendarmes.

« Si je me tourne à vous et que j'ai cherché et je ne trouve pas.

« Pouvez-vous m'indiquer les articles de loi s'il y en a sur ce sujet ? Merci.

« Le... novembre. »

La peur

Première lettre (de la personne détenue)

« Monsieur, Madame le (les) contrôleur général,

« Je vous écris car ma demande a enfin été prise en compte au niveau de la direction.

« Je suis soulagé car il est vrai que ma détention est un véritable enfer. Je suis enfermé « 24 h / 24 h car je ne peux plus bouger dans [l'établissement] sans qu'un surveillant « m'accompagne. Je dois dire que la direction a fait le nécessaire pour ma sécurité mais c'est « dire car je n'ai pas de promenade car le seul endroit où ils ont trouvé une place c'est [...] « chez les punis et si je sors en promenade ça serait avec eux et cela est impossible car je « suis menacé tous les jours par la fenêtre.

1. Cf. sur ce même thème le chapitre 5 du rapport d'activité 2008 : « Extraction hospitalière », p. 109.

« Ma femme est venue au parloir et elle a eu peur. Elle vous a écrit aussi. Ça veut dire « que même mes parloirs ici ce n'est pas possible. J'ai peur pour elle, pour moi car si je me « défends, je vais encore faire beaucoup de prison et je vais tout perdre.

« Je vous joins la réponse de M. ..., directeur-adjoint, qui s'occupe du transfert.

« En espérant vous lire très vite, Monsieur ou Madame, je vous en supplie, sortez-moi « de cet enfer psychologique car je n'en peux plus. Je préfère me suicider que de faire « endurer ça à ma femme.

« Je vous prie... »

Seconde lettre (de sa compagne), postérieure de cinq jours à la première

« Madame, Monsieur,

« Je soussignée, M^{lle} V... F..., compagne de M. G. J., n°..., incarcéré à [l'établissement « de S.] vous interpelle par cette présente en vous informant des conditions de danger « extrême dans lesquelles mon conjoint purge sa peine. Il subit sans cesse des insultes et des « menaces des autres détenus. Lors de ma visite au parloir, j'ai même craint pour ma propre « santé.

« De plus, cette dernière semaine, les surveillants eux-mêmes se sont amusés à lui « couper le courant en cellule au cours de la soirée et ne lui ont remis l'électricité que le « lendemain matin. Suite à la coupure, des matons se sont postés devant la porte de sa « cellule, l'ont tutoyé et tenté de l'intimider.

« Mon conjoint a certes un passé mouvementé mais aujourd'hui, il cherche à purger sa « peine le plus calmement et sereinement possible. Nous avons des projets. Il se tient du « mieux qu'il peut.

« Étant à mobilité réduite, je vous alarme également sur le fait que, devant la prison et « à l'association¹ logent les familles de détenus ; lors des parloirs je me sens en danger. S'il se « passe quoi que ce soit, je ne pourrai pas faire [face].

« De plus, je fais 10 h de route chaque mois pour venir le calmer, qu'il ne se batte pas, « qu'il ne réponde ni aux provocations des détenus, ni à celles tenues par les surveillants. Un « rapprochement familial a déjà été demandé. Je vis à [600 km de la prison] et il est pour « moi difficile et contraignant de me déplacer. C'est pourquoi je vous demande de bien « vouloir appuyer la demande de rapprochement familial.

« Mes sincères remerciements en attendant une réponse de votre part. »

1. Dans le local de l'association d'accueil des familles.

Chapitre 7

Fouilles corporelles, sécurité et ordre public dans les lieux de privation de liberté

Les fouilles sont indissociables de la privation de liberté, en particulier les fouilles corporelles, appelées parfois de « sécurité » qui impliquent que la personne fouillée se dévête entièrement, à la fois pour vérifier qu'elle ne dissimule sur elle aucun objet dangereux ou substance prohibée et qu'elle n'en cache pas dans ses vêtements, qui sont soigneusement examinés.

La manière dont se déroulent ces fouilles a fait l'objet d'abondants commentaires dans les rapports établis par le Contrôleur général après ses visites d'établissement. Ces notations portent à la fois sur les lieux où elles se déroulent : préservation du regard d'autrui ou non, commodités offertes (patères, caillebotis)... ; et sur la manière dont elles se produisent : selon le ton, les gestes et les consignes de l'agent qui en a la responsabilité, les fouilles peuvent être entièrement différentes. De manière générale toutefois, on peut dire que la fouille « à corps » est une humiliation pour celui ou celle qui en est l'objet et une gêne importante pour celui ou celle qui en est chargé(e).

Il s'agit ici non pas de revenir longuement sur le déroulement de cet instrument difficile de la vie sans liberté¹, mais d'essayer de comprendre comment en est justifiée la nécessité dans les lieux où il est fréquemment usité. Par là, on débouchera sur la manière dont est conçue, dans ces lieux, la sécurité et, par conséquent, l'appréhension du maintien de l'ordre public.

1. Dont l'usage dans l'entrée d'un commissariat ou d'un établissement pénitentiaire porte évidemment une charge qui n'est pas que symbolique de dépossession de soi (tout comme l'est à l'hôpital l'obligation de quitter ses vêtements du dehors pour revêtir – et éventuellement, en psychiatrie, ne plus quitter – un pyjama).

1. Les fouilles dans les hôpitaux, les CEF et les lieux de rétention et de garde à vue

1.1 Hôpitaux, rétention et centres éducatifs fermés

On doit d'abord rappeler quel est l'usage des fouilles corporelles dans les différents lieux de privation de liberté, en classant ces derniers par ordre d'utilisation croissante.

Les établissements de santé mentale.

Il n'y a pas de fouilles corporelles pratiquées dans ces structures. Ni de manière théorique ni, semble-t-il, de fait : aucun des malades rencontrés par les contrôleurs n'a fait état de pratiques de cette nature.

Pourtant, ces établissements sont, comme d'autres, le lieu de prohibitions et aussi de trafics (mal connus) ou de vols entre patients ; il s'y pose des problèmes de consommation de stupéfiants ; la réalité de la menace du suicide existe. Mais si les questions de sécurité peuvent préoccuper les directions ou l'inspection générale des affaires sociales, qui y a consacré un rapport en 2011, cette préoccupation se traduit par des mesures de précaution « passives », comme la fermeture des unités, qu'on a évoquée dans un précédent rapport¹. Guère par des mesures jugées tout à fait étrangères aux nécessités du service.

Dans les centres et locaux de rétention administrative, ou les zones d'attente, le recours aux fouilles corporelles est également rarissime, du moins tel que les visites l'ont indiqué.

De manière générale, la venue dans ces locaux s'accompagne toujours d'une fouille de chaque arrivant, mais cette fouille, en général pratiquée dans une pièce à part, voisine de la porte d'entrée, se fait par palpations, c'est-à-dire par passage rapide des mains de l'agent sur le corps habillé de l'étranger, afin de détecter une arme ou un instrument dangereux, conformément à ce qui peut se pratiquer à l'entrée d'un stade ou, si besoin, dans un aéroport avant l'embarquement. Même lorsque la personne placée en rétention commet un acte jugé contraire à la discipline et est conduite à l'isolement², la pratique ne semble pas être autre que celle d'une répétition de la fouille faite lors de l'arrivée, sauf abus grave dont il n'a pas été davantage, fait état lors des visites du contrôle³.

Cette fouille par tâtonnement peut être utilisée par les escortes conduisant les étrangers au consulat ou devant le juge. Mais non pas la fouille corporelle. Celle-ci apparaîtrait

1. Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2010, Paris, Dalloz, avril 2011, p. 64.
2. Sur cette mesure, voir le rapport 2008 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Paris Dalloz, mars 2009, p. 24.
3. On doit tempérer ce constat par la circonstance que le dialogue avec les personnes retenues ou non admises sur le territoire est souvent plus difficile (plus d'incompréhension et de crainte) que dans les autres lieux de privation de liberté.

démessurée sans doute pour les personnels à qui il est enseigné que les personnes hébergées dans les locaux de rétention ou de zone d'attente ne sont pas des criminels ou des délinquants d'habitude ; disproportionnée aussi par rapport aux autres mesures de sécurité qui sont bien réelles¹, mais laissent cependant une relative liberté de mouvement au sein de ces endroits. Surtout, même si la durée de la rétention, récemment augmentée², est évidemment très pesante pour ceux auxquels elle s'applique, elle n'est pas telle qu'elle contraigne les personnels à prendre des précautions exceptionnelles.

Il en va un peu différemment dans les centres éducatifs fermés. D'une part, la durée de placement dans ces centres est notablement plus longue : six mois en principe, renouvelable une fois. D'autre part, s'agissant d'enfants, les prohibitions sont en principe importantes : ni stupéfiants bien entendu, ni alcool, ni cigarette. Enfin, après les trois premières semaines dans le centre sans pouvoir en sortir, il existe des allées et venues entre ce dernier et l'extérieur, sous forme de sorties accompagnées, de permissions en famille ou de temps passé dans un organisme tiers (entreprise, établissement d'enseignement).

Dans certains centres, ces prohibitions, notamment celles du tabac, sont très difficiles à faire respecter, comme il a été indiqué dans les rapports rédigés postérieurement aux visites. Surtout, en particulier au retour de week-ends passés en famille (dans les lieux, par conséquent, où sont les fréquentations de l'enfant), les éducateurs peuvent soupçonner légitimement que des enfants sont consommateurs de substances interdites.

La difficulté est de savoir comment faire obstacle à l'introduction de ces substances dans le centre. Dans plusieurs CEF – toutefois minoritaires – il a été identifié, selon les informations recueillies auprès des intéressés, des pratiques de fouilles avec déshabillage presque intégral, et examen des vêtements, destinées à repérer la présence de cannabis. Dans l'un d'eux, les adolescents doivent se dévêtir intégralement ; il leur est donné une serviette de bains dont ils entourent leur taille et doivent sauter afin que les produits illicites éventuels tombent sur le sol³.

Le problème soulevé est moins, dans de telles hypothèses, de savoir si ces fouilles sont nécessaires, que d'estimer qu'une équipe éducative ne peut en aucune circonstance prendre seule l'initiative d'y recourir. Une fouille de cette nature est dans tous les cas de figure une intrusion violente dans l'intimité de la personne. En raison de ce caractère, elle ne saurait être mise en œuvre que si un texte l'autorise expressément et pour des motifs explicites. Or il n'a été trouvé aucun texte de cette nature.

1. À l'entrée dans les locaux de rétention ou d'attente, l'étranger est délesté de l'essentiel de ses biens, placés dans un vestiaire ; le rasage se fait avec un rasoir confié à chacun contre la remise d'un document d'identité, et remis aussitôt après au fonctionnaire, etc.
2. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité
3. On doit indiquer que la réaction des équipes éducatives devant ces pratiques apparaît souvent partagée.

Il ne saurait y avoir de fouille corporelle sans qu'un texte réglementaire l'ait expressément prévue.

1.2 Locaux de garde à vue et de retenue douanière

S'agissant de la garde à vue, les pratiques sont bien différentes selon les corps de fonctionnaires ou de militaires.

Dans les brigades de surveillance douanière, les « visites à corps » comme on les appelle sont souvent pratiquées, notamment parce que de nombreuses personnes placées en retenue le sont en raison d'indices d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Mais elles sont soigneusement organisées et tracées.

En premier lieu, les fouilles n'ont jamais lieu lors de l'interpellation – au moment de laquelle sont souvent pratiquées des palpations – mais au siège de la brigade.

En deuxième lieu, des instructions strictes ont été données pour que la visite soit pratiquée à l'abri des regards et par deux fonctionnaires de même sexe que la personne interpellée et pour qu'elle ne soit jamais touchée.

En troisième lieu, dans certaines brigades de douanes, le déshabillage ne se fait pas entièrement mais au fur et à mesure de l'inventaire minutieux des vêtements par les fonctionnaires ; autrement dit la personne retenue se dévêt seulement pour une partie et se rhabille pour une autre.

En quatrième lieu et surtout, il existe un imprimé (regroupé avec les précédents pour faire registre) retraçant l'opération de fouille, comportant la date, l'heure et le lieu de la visite à corps, l'identité de la personne, l'indication du nom et du grade des fonctionnaires qui en sont les auteurs, les résultats de l'opération, d'éventuels incidents survenus, les observations éventuelles de la personne¹ ; l'imprimé est signé des deux fonctionnaires et contresigné de la personne.

Ces précautions se conçoivent pour une opération qui est naturellement décisive pour établir la réalité d'une infraction douanière. Mais elles ont pour mérite de clarifier parfaitement une confrontation toujours délicate. Les incidents y sont rares ; il est permis de penser que les humiliations sont moindres.

Il en va autrement dans les brigades de gendarmerie. Celles-ci sont remarquables en ce sens que les fouilles de sécurité y sont exceptionnellement pratiquées ; la personne amenée à la brigade n'étant très généralement l'objet que de palpations sur le lieu de l'interpellation, renouvelées à l'arrivée à la brigade.

Cette attitude n'est pas due à la circonstance que l'implantation des brigades correspondraient à des zones de délinquance différente ou moindre. Elle s'observe aussi dans

1. Il a été trouvé de telles observations (très minoritaires) dans les imprimés consultés, ce qui permet d'indiquer que la faculté de porter des observations a bien été indiquée au retenu.

des zones difficiles à cet égard, par exemple aux alentours des grandes villes ou dans les villes moyennes dont le déclin industriel favorise le développement corrélatif du chômage et des infractions (par exemple, Saint-Florentin ou Vitry-le-François). Elle correspond aux consignes données : la « note-express » n° 43477 du 10 juin 2010 de la direction générale de la gendarmerie nationale précise que « *la mise à nu ou en sous-vêtements doit avoir un caractère exceptionnel et doit être motivée par écrit au procès-verbal de la garde à vue par les exigences de sécurité et les circonstances de l'espèce* ».

Les cas dans lesquels il est recouru à une fouille de sécurité sont insuffisamment nombreux pour qu'il puisse en être dressé une typologie, qui pourrait d'ailleurs varier. La probabilité qu'il y soit fait recours est élevée dans les hypothèses où le placement en garde à vue est motivé par des indices de transport et de vente de stupéfiants (il s'agit alors souvent d'une fouille dite de perquisition¹, pour trouver dans les vêtements des substances interdites) et dans celles où un risque suicidaire élevé a été identifié. Mais, même en ces matières, les consignes diffèrent selon les brigades.

En principe, lorsqu'il est fait recours à la fouille, l'opération est menée par l'officier de police judiciaire (OPJ) responsable du placement de la personne en garde à vue². Éventuellement son assistant. Mention est faite au procès-verbal. Mais, contrairement à la douane, il n'existe nulle possibilité de la part de la personne fouillée de signer conjointement un document avec l'OPJ, encore moins de faire des observations.

Les choses se présentent encore différemment dans les commissariats de la police nationale.

Il est, tout d'abord, difficile de savoir quelle est la situation exacte de la pratique des fouilles dans la plupart des établissements visités pour la simple raison que dans les registres dits « d'écrou », les rubriques relatives aux fouilles de sécurité ne sont jamais remplies. Il est donc impossible d'établir un ratio du nombre de fouilles de sécurité et du nombre de gardés à vue. Les déclarations des fonctionnaires, auxquelles il faut avoir recours, sont souvent imprécises et d'ailleurs variables. Quant aux déclarations des personnes en garde à vue, leur faible nombre à chaque visite interdit toute extrapolation de leurs affirmations.

Les instructions ministérielles insistent, comme dans la gendarmerie, sur le caractère exceptionnel de la fouille de sécurité (à nu) (circulaire ministérielle du 11 mars 2003³ et note du directeur général du 9 juin 2008). La note de service du directeur central de la sécurité publique du 16 février 2010 prévoit pour sa part que : « *La fouille de sécurité⁴ ne*

1. Appelée parfois, dans la police nationale, « fouille judiciaire ».
2. Dans la gendarmerie, l'OPJ responsable du placement demeure responsable de la totalité du déroulement de la garde à vue de la personne.
3. Instruction relative à la dignité des personnes gardées à vue.
4. En gras dans le texte, comme les deux passages suivants.

peut être appliquée que si la personne est suspectée de dissimuler des objets dangereux pour elle-même ou pour autrui. Elle ne saurait être systématique sans être considérée comme attentatoire à la dignité de la personne gardée à vue si en plus elle s'accompagne d'un déshabillage systématique. En règle générale, il y a donc lieu de limiter les mesures de sécurité à la palpation ».

En dépit de principes clairs, les pratiques, dans les commissariats de la police nationale apparaissent tout de même extrêmement variables quant à la fréquence du recours à la fouille et aux modalités selon lesquelles elle est pratiquée.

La fréquence, en premier lieu. Dans beaucoup de commissariats, il est simplement indiqué que le choix de recourir ou non à la fouille de sécurité relève de l'officier de police judiciaire ayant décidé le placement en garde à vue. Cette indication n'est naturellement pas révélatrice ni de la fréquence, ni même des motifs qui sont avancés pour justifier l'opération. Mais, dans de nombreux autres, les informations recueillies font clairement apparaître que les fouilles de sécurité sont toujours ou presque toujours pratiquées et qu'elles revêtent donc un caractère systématique. À l'opposé, un certain nombre d'autres recourent « rarement » ou « exceptionnellement » à ces fouilles, avec pour motivation essentielle la recherche de produits stupéfiants sur des personnes suspectées de manière sérieuse d'en détenir. Cette différence selon les établissements ne recoupe nullement, pas plus que pour la gendarmerie, les commissariats implantés dans des secteurs de forte délinquance et les autres. Dans Paris *intra-muros*, par exemple, les habitudes diffèrent très sensiblement d'un arrondissement à l'autre. Dans des villes où le travail policier est très lourd, comme dans telle ville de l'Oise ou d'Eure-et-Loir, on recourt « rarement » à la fouille de sécurité ; dans une autre ville incomparablement plus calme du Loir-et-Cher, le recours est systématique.

Les modalités, en second lieu. Il n'y a guère dans des situations très différentes que deux constantes. L'une est positive : les fouilles, même par palpation, sont toujours effectuées par une personne du même sexe, dans tous les commissariats visités ; si aucun fonctionnaire femme d'une unité opérationnelle n'est disponible lorsqu'une femme est placée en garde à vue, on va quérir une fonctionnaire technique chargée de la signalisation (prise des photos et empreintes) par exemple. L'autre est négative et a déjà été mentionnée : les rubriques relatives aux fouilles de sécurité ne sont jamais remplies dans les registres ou si elles le sont exceptionnellement, les motifs n'en sont pas mentionnés.

S'agissant du reste, toutes les solutions sont concevables. Pour les personnes qui ordonnent la fouille de sécurité, l'OPJ est souvent désigné mais ce peut être aussi le chef de poste ou, si aucune consigne n'est donnée, les fonctionnaires chargés de la garde à vue. Quant à celles qui réalisent la fouille, il s'agit très rarement de l'OPJ, le plus souvent les fonctionnaires de garde, parfois ceux qui ont procédé à l'interpellation¹.

1. Ce qui est la pire des solutions et devrait être rigoureusement prohibé.

Ce qui frappe est donc dans beaucoup d'endroits est l'incertitude sur qui décide et fait quoi, s'agissant d'une mesure qui n'est pas anodine. Sur les lieux, compte tenu de l'exiguïté des locaux, il y a peu de pièce dédiée à cette fin exclusive. Les fouilles ont lieu dans le local des avocats et des médecins¹ mais parfois dans d'autres lieux : les cellules, le vestibule des sanitaires ou même « dans le cabinet d'aisance dédié aux captifs »². L'intimité n'est pas toujours garantie : l'endroit peut être dépourvu de portes ou au contraire pourvue de vitres, ou être un lieu de passage. Sur la manière de faire, il y a aussi des variations ; dans un commissariat d'une ville relativement paisible, on y pratique les fouilles à la manière pénitentiaire : il est demandé à la personne de s'accroupir pour avoir la certitude qu'aucune dissimulation n'échappera au fonctionnaire. Mais il est un fait que le contrôle général a recueilli durant ses visites très peu de plaintes de personnes sur la manière dont avait été conduite la fouille, même lorsque le principe en était contesté.

La fouille de sécurité dans les lieux qu'on vient d'énumérer a une finalité précise : rechercher des objets dangereux ou interdits et des substances prohibées. Mais elle a aussi un effet sur la dignité de la personne : se dévêtir devant un tiers n'est nullement anodin et requiert de la part de celui qui observe une grande mesure. Elle a enfin une portée plus que symbolique dans le dépouillement qu'elle marque. C'est pourquoi la fouille de sécurité ne peut être l'objet d'improvisations ou d'initiatives personnelles. Elle doit donc toujours être encadrée par des prescriptions précises. Elle doit aussi être retracée avec exactitude dans ses motifs. Elle doit enfin être consignée dans son déroulement.

Il est donc recommandé aux pouvoirs publics de prendre rapidement une disposition réglementaire sur l'emploi des mesures telles que la fouille dans les CEF, qui devra être expliquée par une circulaire d'application précise qui en marquera en particulier le caractère exceptionnel.

Presque partout, la fouille est en théorie exceptionnelle ; en pratique elle ne l'est pas. Il convient de mettre fin aux habitudes infondées. L'emploi de la fouille, comme d'autres mesures, démontre qu'en matière de sécurité et de précautions attentatoires à la dignité des personnes, il existe beaucoup moins de rationalité que de traditions.

La traçabilité des fouilles de sécurité doit être assurée en premier lieu quant au nombre de fouilles pratiquées et quant à leurs motifs. Les rubriques prévues à cet effet doivent être toujours remplies dans les registres de garde à vue.

Elle doit être également assurée dans le déroulement des fouilles. À cet égard, il est demandé aux pouvoirs publics de généraliser l'imprimé mis en usage par la direction générale des douanes et des droits indirects qui permet d'une part d'indiquer comment la fouille s'est déroulée ; d'autre part quels ont été ses résultats ; enfin de recueillir l'avis de la personne sur les deux éléments précédents. Aucun principe ni aucun inconvénient pratique ne s'opposent à une telle généralisation qui prend la mesure de cette opération qui n'est pas bénigne.

1. Compte tenu d'une présence accrue des avocats en garde à vue, une des conséquences imprévues de la loi de réforme du 14 avril 2011 pourrait être la diminution des fouilles de sécurité.
2. Note de service d'un responsable local.

2. Les fouilles en prison

Les fouilles dans les établissements pénitentiaires ne sont pas un élément subsidiaire du déroulement de la vie des prisons, comme elles le sont dans les CEF ou les commissariats, même si ce subsidiaire est au cœur du respect porté aux personnes.

La fouille est au cœur de la prison elle-même. Ou, plus exactement, au cœur de ses relations avec l'extérieur. Elle est destinée à prévenir toute intrusion du dehors qui ne soit pas désirée, que ce soit un « missile » jeté par-dessus le mur d'enceinte jusqu'à la cour de promenade ou un objet remis par un proche au parloir. La fouille est l'opération par laquelle l'administration pénitentiaire entend contrôler tout apport irrégulier à l'intérieur de la détention.

2.1 Données factuelles

La fouille dans les établissements pénitentiaires a, comme dans les autres lieux de privation de liberté, deux aspects différents :

- la fouille par palpation, pratiquée lorsqu'il s'agit d'empêcher une sortie vers le dehors intempestive (ainsi les détenus sont-ils palpés à l'entrée des parloirs) ou bien lorsqu'il s'agit de compléter par ce moyen une autre technique d'investigation (ainsi si le portique de détection manifeste la présence d'un métal au passage d'un détenu lors de la sortie des promenades ; ou si un proche devant se rendre au parloir provoque le même effet à l'entrée de l'établissement) ;
- la fouille de sécurité, pour laquelle il faut se dévêtir entièrement. Pour cette dernière, pas de demi-mesure, comme on a pu en décrire ci-dessus. Pas de déshabillage par moitié ; pas de maintien en sous-vêtements ; pas d'immobilité : il faut – en principe – non seulement se mettre à nu mais écarter bras et jambes, tousser¹ et parfois aussi, s'accroupir et se pencher. Par conséquent, la fouille ainsi pratiquée est, plus encore qu'ailleurs, intrusive.

La fouille de sécurité en prison est aussi systématique. Elle n'intervient pas « au choix » sauf exceptions². Elle est toujours appliquée dans un certain nombre de circonstances comme toutes les entrées et sorties du détenu de l'établissement quel qu'en soit le motif ; lors des sorties de parloirs ; au moment du placement au quartier d'isolement ou au quartier disciplinaire ou encore en cellule de protection d'urgence³ ; lors des fouilles

1. Dans quelques établissements (cf. Rapport d'activité pour 2008), des miroirs avaient été installés sous les pieds des personnes détenues pour permettre aux surveillants de regarder sans que celles-ci soient contraintes de s'accroupir. Ce « remède » a paru au contrôle général des lieux de privation de liberté pire que le mal et il en a obtenu le retrait. L'objet a cependant reparu ultérieurement, au moins dans une maison centrale.

2. Le chef d'établissement – mais aussi les officiers – peuvent ordonner des fouilles inopinées. Une note ministérielle du 12 février 2004 recommande que ces fouilles fassent, sauf urgence, l'objet d'un ordre écrit.

3. Cellules existant dans certains établissements pour y placer des personnes estimées suicidaires.

de cellule décidées fréquemment. Si les fouilles à l'entrée et à la sortie de l'établissement ainsi qu'à la sortie des parloirs ont lieu dans des endroits dévolus à cette fin, très inégalement pratiquée et de nature à protéger l'intimité, les fouilles de sécurité pratiquées lors des placements à l'isolement ou en cellule disciplinaire ou lors des fouilles de cellule sont faites dans des locaux beaucoup plus aléatoires, par exemple dans les salles de douches. Les agents qui supervisent les opérations sont des surveillants ou des gradés : certains, en particulier dans le cas des parloirs ou au quartier disciplinaire, peuvent appartenir à une équipe chargée de gérer ces lieux ; en règle générale toutefois, ce sont les agents affectés ce jour-là dans le lieu concerné par l'opération, qui se chargent de la fouille de sécurité : celle-ci fait partie du métier. Lorsque les ERIS¹ interviennent dans un établissement, ou lorsqu'elles assurent la garde d'un détenu « sensible », leurs membres peuvent aussi exécuter des fouilles dès lors que « l'ERIS prend la place des personnels de surveillance dans la prise en charge des détenus, jour et nuit »².

Il est difficile d'évoquer avec les membres du personnel les opérations de fouille de sécurité, parce qu'ils ne les prennent guère, ils les ressentent comme un élément essentiel de leur propre sécurité. Ainsi, dans la suite du vote de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, sur laquelle on reviendra, certains chefs d'établissement ont, dans l'attente d'instructions nationales, pris en 2010 des notes de service allégeant le dispositif des fouilles de sécurité : ils ont été ouvertement et vertement critiqués par leur personnel.

En revanche, les personnes détenues parlent volontiers des fouilles, pour en critiquer l'aspect humiliant et la répétition. Sans doute, ceux qui les mentionnent le plus volontiers sont ceux qui n'ont jamais introduit en prison objets ou substances. Quoi qu'il en soit, on raconte souvent des incidents survenus lors des fouilles : surveillants plus ou moins habiles dans leur conduite ou leurs propos, voire se servant des fouilles pour « chercher » celui qui en est l'objet ; lassitude de ces mises à nu, surtout lors de la sortie des parloirs, qui est toujours un moment difficile. De surcroît, à l'issue de ces derniers, les personnes détenues doivent attendre, dans des salles souvent petites, inconfortables et répulsives, que la dernière d'entre elles ait fait l'objet de la fouille avant de pouvoir regagner leur cellule : on passe brusquement d'un moment d'intimité (très relative) avec les proches à un pénible instant de promiscuité avec les autres détenus. Sont aussi évoqués les traumatismes familiaux lorsque des chiens dressés à la recherche de drogue sont envoyés (avec les fonctionnaires d'autres corps) au milieu des familles en attente de parloirs. Mais les expériences les plus difficiles proviennent sans doute des fouilles de cellule à l'issue de laquelle des surveillants – selon leur manière de faire et les rapports qu'ils entretiennent avec le ou les occupant(s) – peuvent éventuellement laisser une pièce dévastée après leur passage et des objets personnels (photographies) détruits ou disparus. Ou encore des fouilles réalisées plusieurs fois de suite, en cellule ou ailleurs : certaines peuvent s'apparenter à du harcèlement volontaire.

Le principal objet des fouilles de sécurité est donc d'empêcher l'entrée d'objets ou de substances interdites. Aujourd'hui, il s'agit principalement de découvrir des téléphones

1. Équipes régionales d'intervention et de sécurité.
2. Instruction du 9 mai 2007.

cellulaires et des produits stupéfiants lors des parloirs¹ ; dans les cellules comme à l'entrée dans les quartiers disciplinaire et d'isolement, il s'agit aussi de rechercher des objets dangereux (armes artisanales, objets destinés à faciliter une évasion...). Tel est le cas aussi des fouilles qui ne sont pas systématiques. Ainsi, dans la plupart des établissements, des portiques détecteurs de masse métallique sont installés à la sortie des ateliers. Si le mécanisme se déclenche, le détenu est en général soumis, dans un local voisin, à une fouille de sécurité, pour savoir s'il est armé d'un outil par exemple.

Quelle est l'efficacité des fouilles de sécurité ? Elle est extrêmement difficile à apprécier.

Les rapports d'incidents qui suivent la découverte d'objets interdits ne distinguent pas nécessairement les circonstances de la découverte (en dehors des fouilles, ce peut être un événement fortuit, une dénonciation, le ramassage d'un projectile du dehors...). On ne peut donc avoir un aperçu que sur l'ensemble des infractions disciplinaires qualifiant le fait « *de détenir des stupéfiants ou tous objets ou substances dangereux pour la sécurité des personnes et de l'établissement* » ou de faire trafic de tels objets ou substances. Ce fait est constitutif d'une faute ou bien du premier degré² ou bien du deuxième degré selon les cas.

Les infractions à la discipline pour ce motif sont d'importance variable selon les établissements et ces variations recourent la géographie de la consommation et du trafic de stupéfiants. Dans un centre de détention de l'Est de la France, les poursuites pour « trafic » ou « détention » représentent 14 % du total des dossiers soumis à la commission de discipline ; dans un centre pénitentiaire de la même région, 5 % ; dans une maison d'arrêt du Sud-Est, ce taux est de 40 % ; dans une autre de la région parisienne, 27,5 % ; dans un nouveau centre de détention du centre-Est, 24 % ; dans un centre pénitentiaire du Nord, 31,4 % des seules fautes du deuxième degré. On peut raisonnablement poser que le taux national est compris entre 20 % et 25 %. Les découvertes lors de fouilles représentent sans aucun doute la majorité des origines des poursuites : entre 15 % et 20 % du nombre total de dossiers disciplinaires. Reste évidemment à mesurer la part de la population pénale relevant de procédures disciplinaires, ce qui est impossible, même de manière approchée, puisque les données disponibles permettent de rapporter un nombre de procédures disciplinaires par rapport à un nombre de personnes détenues, mais non pas un nombre de détenus sanctionnés disciplinairement (il est des détenus qui comparaissent fréquemment devant la commission). Par conséquent, le nombre de personnes poursuivies à raison de découvertes pendant leurs fouilles par rapport à la population pénale est inconnu.

De manière beaucoup plus fruste, on peut se contenter de trois observations.

Dans un des établissements dans lesquels le personnel a vigoureusement protesté contre une note de service relative aux fouilles estimée trop « laxiste », il mettait l'accent

1. De manière plus limitée, des billets de banque.

2. Fautes les plus graves, selon une échelle qui en compte trois.

de manière positive sur le fait que celles-ci étaient nécessaires, puisque dans l'établissement, elles avaient été « *particulièrement fructueuses car une trentaine de saisies ont été effectuées depuis le début de l'année*¹. Il s'agit, la plupart du temps, de sommes d'argent et de résine de cannabis ». Les parloirs ayant lieu tous les week-ends en douze tours par jour et le nombre moyen de détenus intéressés par jour étant proche de la quarantaine², 1 520 détenus ont été aux parloirs du 1^{er} janvier au 8 mai. La trentaine de prises représente donc moins de 2 % de ce nombre (1,97 %).

De manière générale, sans qu'on puisse évidemment quantifier les choses, ce qui doit inciter à la prudence, on pense que les substances toxiques circulent en détention, tout comme les téléphones cellulaires³. Il est clair qu'il existe des échanges avec le dehors et des échanges entre personnes détenues (assortis de menaces et de violences) en la matière. Il est possible de faire entrer des biens malgré les fouilles de sécurité. Autrement dit, la mesure de l'efficacité de ces dernières réside essentiellement dans la part des personnes qui, agissant irrégulièrement, sont prises en défaut, d'une part, et dans la dissuasion qu'elles opèrent de recourir à ces biens. Par définition, s'agissant de phénomènes dissimulés, il est impossible de le déterminer. On peut seulement indiquer que l'aspect dissuasif des fouilles (tant de personnes que de cellules) est relativisé par le recours à des tiers pour l'introduction et le dépôt d'objets ou substances interdits⁴. Dans cet ensemble incertain, la seule certitude réside donc dans la conviction des professionnels que la procédure des fouilles est un élément majeur de leur propre sécurité.

Enfin, puisque, en matière de fouilles comme dans toutes les matières relatives aux lieux de privation de liberté, on doit rechercher le meilleur équilibre entre l'exigence de sécurité et celle du respect de la dignité. Dans les faits, cet équilibre est certes difficile à trouver : dans la circulaire du 14 mars 1986 sur laquelle on va revenir, M^{me} Myriam EZRATTY, alors directrice de l'administration pénitentiaire, relève que « *la difficulté de concilier ces deux impératifs s'exprime tout particulièrement lors des fouilles intégrales qui contraignent le personnel pénitentiaire à porter atteinte à l'intimité des détenus* ».

Il est, dans ces conditions, d'autant plus regrettable qu'un effort de soit pas fait en matière de recueil des données pour mesurer, autant qu'il est possible, l'efficacité en termes de sécurité des fouilles ici en cause. Comme on l'a vu à propos des commissariats, la conviction professionnelle des agents doit s'accommoder davantage de la rationalité du recueil des faits. Faute de quoi, la sécurité l'emportera toujours, de manière déséquilibrée, sur la dignité.

1. La visite de cet établissement a eu lieu à la mi-mai.
2. Que les personnes soient venues plusieurs fois ou une seule fois aux parloirs est ici sans importance.
3. S'agissant des téléphones, on ne reviendra pas ici sur les données et les commentaires du Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, p. 139, Paris, Dalloz, février 2010.
4. Un « fort » impose à un « faible » d'accomplir pour lui ce qui est nécessaire, comme dans le cas des « mules ».

2.2 Données juridiques

2.2.1 Avant la loi pénitentiaire

Jusqu'à la publication de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le régime juridique des fouilles relève du décret simple et de la circulaire ministérielle.

La partie « décret simple » du code de procédure pénale alors en vigueur définit deux éléments distincts.

En premier lieu, les principes d'un régime restrictif d'accès et de possession des objets ou substances dans les établissements pénitentiaires sont posés.

L'article D. 273 du code interdit aux détenus la possession d'objets, médicaments ou substances facilitant les suicides, les évasions et les agressions. En outre, durant la nuit, tout autre objet peut être retiré au détenu pour des motifs de sécurité. On voit que, le champ de cette disposition est extrêmement large¹. En vertu de l'article D. 274, l'entrée ou la sortie « *d'argent, correspondances ou objets quelconques* » est soumise aux dispositions du code, à celles du règlement intérieur de l'établissement ou encore à l'autorisation expresse du chef de l'établissement. Cet article précise en outre qu'« *en toute hypothèse, les sommes, correspondances ou objets doivent être soumis au contrôle de l'administration* ».

Le code prévoit aussi, à propos des visites familiales lors des « parloirs », que « *le surveillant... empêche toute remise d'argent, de lettres ou d'objets quelconques* » ; que l'envoi de colis est interdit « à l'égard de tous les détenus » dans tous les établissements, sauf exceptions relatives au linge et aux livres brochés (mais non reliés) et aux colis de Noël (limités en poids et soigneusement contrôlés). Il dispose enfin que l'acheminement aux détenus d'argent (versement sur leur compte nominatif, article D. 330), de journaux ou périodiques (article D. 444) ou encore d'équipements informatiques (article D. 449-1) ne peut se faire que « *par l'intermédiaire de l'administration* ».

Un tel régime restrictif justifie, en second lieu, la possibilité des fouilles.

L'article D.269 organise les fouilles de cellules, ou plutôt est interprété comme tel, puisque le terme de « fouille » n'est pas utilisé, mais seulement ceux d'« *inspection fréquente et minutieuse des cellules ou locaux divers où les détenus séjournent, travaillent ou ont accès* ». Il met sur le même plan tous les lieux accessibles aux personnes incarcérées. Or la pratique est bien d'une part de réserver un sort particulier aux cellules : en principe, dans tous les établissements, l'encadrement désigne chaque jour des cellules

1. Elle pourrait fonder le retrait, la nuit, de tout objet jugé par l'administration (c'est-à-dire un surveillant) susceptible de compromettre la sécurité. Quant aux objets susceptibles de faciliter les agressions ou les suicides, leur nombre est élevé (lacet de « basket », fourchette...). Par conséquent, il faut un compromis nécessaire, en l'absence de toute précision sur la nature des objets, sur ce qu'il convient de laisser ou non : c'est l'objet des règlements intérieurs d'établissement.

de manière aléatoire pour être l'objet « d'inspection » ; *a contrario*, les autres lieux sont inspectés s'il y a un motif à cette fin (par exemple un local d'où un outil a disparu) et les fouilles dites « générales » et même les « fouilles » sectorielles sont peu fréquentes. Et la pratique est bien celle de fouilles – le terme d'inspection ne doit pas faire illusion – c'est-à-dire d'un examen méthodique de tout ce qui se trouve dans la cellule et y être dissimulé.

L'article D. 275 du code de procédure pénale constitue la disposition essentielle :

« Les détenus doivent être fouillés fréquemment et aussi souvent que le chef de l'établissement l'estime nécessaire.

Ils le sont notamment à leur entrée dans l'établissement et chaque fois qu'ils en sont extraits et y sont reconduits pour quelque cause que ce soit. Ils doivent également faire l'objet d'une fouille avant et après tout parloir ou visite quelconque.

Les détenus ne peuvent être fouillés que par des agents de leur sexe et dans des conditions qui, tout en garantissant l'efficacité du contrôle, préservent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ».

Cette disposition définit à la fois le principe d'un recours à la fouille sans limitation de nombre autre que celui défini par le chef d'établissement ; un socle minimal de fouilles systématiques (entrée et sortie de l'établissement, parloirs) ; la double nécessité du respect de la dignité de la personne qui en est l'objet et de l'unicité du genre pour l'agent et la personne détenue. Elle ne mentionne pas la possibilité d'autres formes de fouilles (comme les fouilles de cellules, qui peuvent se déduire de l'article D. 273 susmentionné) ; elle ne distingue pas entre fouilles par palpation et fouilles de sécurité ou « intégrales », par conséquent dans quelles circonstances les unes et les autres doivent être employées.

L'article D. 284 précise que, lors de leur arrivée à l'établissement, les détenus sont fouillés.

L'article D. 294, enfin, indique de son côté que, s'agissant des extractions et transfèrements des détenus, « ces derniers sont fouillés minutieusement avant le départ »¹. La disposition ne précise pas le sens qu'il convient de donner à l'adverbe ; il ne fait aucun doute pourtant qu'on doit entendre par « fouille minutieuse » une fouille de sécurité au sens où elle a été définie, comme l'indiquent les circulaires ministérielles qui ont illustré ces articles du code. Mais il n'y a nul *a contrario* avec l'article D. 275 : si celui-ci ne mentionne pas le caractère minutieux des fouilles, il ne s'en déduit pas – c'est du moins ainsi que les circulaires ont tranché la question – que les fouilles qu'il mentionne ne seraient que des fouilles par palpation.

1. Il ne s'agit pas ici « d'inspection minutieuse ». Mais le rapprochement des qualificatifs renforcent évidemment l'idée que l'inspection de l'article D. 269 et la fouille sont une seule et même chose.

Jusqu'en 2009, la principale circulaire relative aux fouilles est celle du 14 mars 1986¹, déjà citée, prise pour l'application de l'article D. 275 enrichi de son dernier paragraphe l'année précédente. La compétence pour le ministre de la prendre a été discutée devant le juge administratif. Celui-ci a admis cette compétence, « *le garde des sceaux, ministre de la justice avait, en sa qualité de chef de service, le pouvoir de déterminer certaines des conditions dans lesquelles les fouilles des détenus seraient effectuées en application des dispositions de l'article D. 275 du code de procédure pénale* »².

La circulaire se concentre exclusivement sur les fouilles des personnes et ne porte pas sur les fouilles de locaux. Aucun texte récent, hormis une note du 28 mars 2003 relative aux fouilles approfondies de cellules, n'a entendu décrire ces dernières. En particulier, la question – importante – de savoir si la fouille d'une cellule devait se faire en présence ou non du ou des détenu(s) concernés n'a apparemment fait l'objet d'aucune directive nationale.

Le texte de 1986 définit la distinction entre fouilles par palpation et fouilles de sécurité (appelées fouilles intégrales). Les premières excluent le déshabillage et permettent le contact entre le détenu et l'agent ; les secondes exigent que la personne détenue soit dénudée mais proscrivent tout contact, à l'exception de la chevelure.

Celles-ci doivent se dérouler dans un local spécifique, hors de la vue des autres détenus et en présence en principe d'un seul agent, sauf exigences particulières de sécurité. Le refus d'être fouillé est passible de sanction disciplinaire³.

La circulaire précise en outre les hypothèses où il est fait recours à la fouille par palpation (lors des mouvements, en particulier avant les parloirs) ; et celles dans lesquelles le recours à la fouille de sécurité est systématique : elles ont déjà été mentionnées⁴ précédemment.

Une « note technique » jointe à la circulaire détaille les modalités d'exécution des deux natures de fouilles. La fouille corporelle doit se dérouler dans un ordre déterminé, passant par l'examen des cheveux, des oreilles et de la bouche (la personne détenue doit lever la langue et enlever « si nécessaire », sa prothèse dentaire) ; puis les bras doivent être levés et baissés pour regarder les aisselles, les doigts des mains écartés pour contrôle ; les jambes doivent être également écartées et, éventuellement, il pourra être demandé à la personne de se pencher et de tousser. Enfin les pieds seront examinés, en particulier

1. N° A.P. 86-12 G 1 signée de la directrice de l'administration pénitentiaire du moment, M^{me} Myriam EZRATY. La date n'en est pas tout à fait indifférente : elle est celle de l'avant-veille des élections législatives qui allaient conduire à un changement de majorité politique.
2. Conseil d'État 8 décembre 2000, 4/6 SSR, M. Maxime Y., n° 162 995, au rec., M. Schwartz, c. du gvt.
3. Un tel refus d'une personne détenue relève des « refus de se soumettre à une mesure de sécurité », qui constitue une faute du deuxième degré. Si ce refus est violent, la faute est du premier degré.
4. La circulaire note ainsi que les fouilles de sécurité ont lieu à l'issue de toute visite, y compris des visites d'avocats. Les « visiteurs », au sens des articles D. 472 et suivants du code de procédure pénale, ne sont pas mentionnés dans la circulaire.

« la voûte plantaire et les orteils ». Les vêtements sont rendus dans l'ordre inverse où ils ont été ôtés, après qu'il a été procédé à leur contrôle, notamment des coutures, ourlets et doublures.

La circulaire de 1986 a fait l'objet d'une note de rappel du 8 décembre 2009 adressée aux directeurs interrégionaux de l'administration pénitentiaire leur demandant de donner des instructions aux chefs d'établissement « pour qu'il soit fait [de la circulaire de 1986] une application rigoureusement conforme au texte et qu'ils n'y dérogent en aucune manière ».

Dans la requête devant le juge précédemment évoquée, il était également soutenu que la circulaire de 1986 contrevient à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme¹ et à l'article D. 275 du code de procédure pénale. Le Conseil d'État² indique en réponse, pour écarter l'argumentation, que ces prescriptions ne sont pas méconnues, « compte tenu des mesures prévues pour protéger l'intimité et la dignité des détenus et eu égard aux contraintes particulières afférentes au fonctionnement des établissements pénitentiaires ». Cette formule sera reprise dans une décision du 12 mars 2003³.

Une autre circulaire du 18 novembre 2004, relative aux escortes pour les extractions médicales des personnes détenues, rappelle l'article D. 294 du code mentionné *supra* et rappelle donc que « les détenus doivent faire l'objet au départ et au retour de l'établissement d'une fouille minutieuse » ; on doit entendre « quel que soit leur état de santé ». Cette circulaire, également déférée au juge, n'a pas été annulée par lui⁴.

Enfin une difficulté est survenue à propos des fouilles effectuées par les ERIS. La circulaire relative à ces dernières prévoit que leurs interventions « doivent faire l'objet d'un enregistrement vidéo qui sera réalisé en respectant l'anonymat des personnes incarcérées ». Les termes employés avaient conduit sans nul doute à des enregistrements vidéo de fouilles. C'est pourquoi une nouvelle note du 19 mai 2008⁵ a précisé que la garde d'un détenu dangereux par les ERIS, impliquant une fouille, ne devait pas être regardée comme une « intervention » : c'est seulement en cas de refus ou de rébellion de la personne ainsi gardée que l'action des ERIS se transmue alors en intervention devant être filmée. Il était indiqué toutefois que, dans la mesure du possible, les prises de vue ne devaient cadrer « que le haut du corps »⁶. Une note ultérieure du 7 juillet 2009 a ajouté aux demandes pouvant être adressées à la personne gardée par les ERIS et faisant l'objet d'une fouille à son retour dans un établissement pénitentiaire la possibilité d'une flexion. Elle a également indiqué qu'en détention les fouilles intégrales pouvaient ne

1. Stipulation qui proscriit la torture et les autres traitements inhumains et dégradants.

2. 8 décembre 2000, préc.

3. Conseil d'État, 5/7 SSR, 12 mars 2003, Garde des sceaux c/ Frérot, n° 237437, au rec.

4. Conseil d'État, 10/9 SSR, 30 mars 2005, Observatoire international des prisons, n° 276017, au rec., M^{me} Mitjavile, c. du gvt.

5. Note EMS-2 n° 000221.

6. Les enregistrements des interventions des ERIS sont conservés, selon la circulaire de 2007, pendant une durée de trois ans par l'administration centrale.

plus avoir un caractère systématique et rappelé les termes de la note de mai 2008. Dans une décision du 14 novembre 2008, statuant sur des conclusions de référé d'une personne détenue demandant la suspension de la consigne le soumettant à un régime de quatre à huit fouilles intégrales par jour, le Conseil d'État a relevé que « *ces fouilles, réalisées par des agents de l'administration pénitentiaire, font l'objet d'un enregistrement audiovisuel* » ; *il n'en a tiré aucune conséquence, la demande du requérant ne pouvant par ailleurs aboutir*¹.

2.2.2 Depuis la loi pénitentiaire

La loi du 24 novembre 2009 a substantiellement modifié ces données juridiques dans deux domaines. Alors que, jusqu'alors, la réglementation relevait du décret simple et de la circulaire, au mieux, les principes des fouilles sont désormais fixés par la loi.

La commission présidée par le premier président de la Cour de cassation de l'époque, Guy Canivet, avait la première, dans ses développements sur le « droit de la prison » fait valoir qu'en matière de fouilles, notamment, la hiérarchie des normes juridiques était méconnue, dès lors qu'était en cause « *une mesure de contrainte à l'encontre d'une personne toujours titulaire des droits à la liberté individuelle et à l'intégrité corporelle* ». Elle faisait observer qu'en « *aménageant par la voie réglementaire la vie des personnes privées de liberté, on soustrait les mesures de contrainte à tout contrôle préalable de constitutionnalité, notamment en ce qui concerne les principes de nécessité et de proportionnalité* »².

Cet argumentaire a été repris par les auteurs du projet de loi et a recueilli l'approbation de tous les parlementaires sans exception. Il est vrai qu'au cours des débats, la réponse à la question de savoir quelle était la « *garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » dont l'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin de fixer les règles, est restée quelque peu imprécise.

On peut penser qu'est en cause à la fois le respect de la vie privée de la personne, dont le Conseil constitutionnel juge qu'il est un principe de valeur constitutionnelle³, et plus généralement le principe de sauvegarde de la dignité de la personne, également de valeur constitutionnelle⁴. Quoi qu'il en soit, seul le législateur peut déterminer le

1. Conseil d'État, 14 novembre 2008, 10/9 SSR, M. A., n° 315 622, au rec., M. Boucher, c. du gvt. La CEDH, saisie de la même affaire, tiendra compte notamment de cette circonstance pour conclure à la violation de l'article 3.
2. G. Canivet, « Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires », Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, Paris, la Documentation française, juillet 2000, 263 p., spécialement p. 65-66.
3. Dont il trouve le fondement dans l'article 2 de la Déclaration des droits de 1789 : voir par exemple la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 (loi portant création d'une couverture maladie universelle).
4. Voir par exemple Conseil constitutionnel, n° 94-343 DC du 27 juillet 1994 (loi relative au respect du corps humain).

cadre de ce que le juge des référés du Conseil d'État, dans une décision du 20 mai 2010, a appelé une « *liberté fondamentale* »¹.

Comme il est de règle en matière d'application de l'article 34, la loi pénitentiaire a renvoyé au décret en Conseil d'État (à l'article 61) les mesures d'application du chapitre III du texte, dont relève l'article 57 sur les fouilles. Le décret du 23 décembre 2010 a ainsi créé dans la partie « décrets en Conseil d'État » du code de procédure pénale une sous-section I dans la section 3 du chapitre 5 consacré à la détention, composée de quatre articles.

Le droit de la fouille, qui s'applique, a-t-on précisé au cours des débats devant le Sénat, aussi bien aux fouilles de cellules qu'aux fouilles des personnes, a donc réintégré l'échelle normale de la hiérarchie des normes.

Sur le fond, à présent, la rédaction de l'article 57 de la loi pénitentiaire reprend, pour l'essentiel, les apports de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du juge national.

La Cour de Strasbourg a, en effet, abordé à de nombreuses reprises le thème des fouilles de sécurité (ou « intégrales ») au regard de l'article 3 de la Convention européenne qui prohibe les peines ou traitements inhumains et dégradants².

En premier lieu, elle n'a jamais prohibé le principe des fouilles de sécurité qui « *peuvent se révéler nécessaires pour assurer la sécurité dans une prison, défendre l'ordre ou prévenir les infractions pénales* »³.

Mais, en second lieu, selon un raisonnement qu'elle applique dans d'autres domaines, elle vérifie si les modalités selon lesquelles elles ont lieu ne révèlent pas un traitement dégradant, autrement dit si elles ne font pas naître un sentiment d'humiliation, d'angoisse et d'infériorité chez la personne auxquelles elles sont appliquées. En particulier, elle identifie un traitement dégradant et, partant, une violation de l'article 3 de la Convention, dans trois circonstances :

- lorsque le déroulement de la fouille de sécurité s'accompagne de pratiques d'abaissement de la personne fouillée : ainsi lorsque des insultes sont proférées, en particulier à l'endroit du corps tourné en dérision⁴ ou lorsque la personne doit se dévêtir devant un agent du sexe opposé et que les organes génitaux sont touchés⁵ ;

1. Au sens de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative, qui fonde l'action du juge des référés dans la protection des libertés. Il s'est fondé expressément sur l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dont la méconnaissance met en cause la dignité de l'homme.

2. La première décision est, semble-t-il, celle de la Commission des droits de l'homme alors existante, rendue sur les détenus irlandais : 15 mai 1980, *Mac Feeley et autres c/ Royaume-Uni*, n° 8317/78.

3. CEDH, 24 juillet 2001, *Valašina c/ Lituanie*, n° 44558/98.

4. CEDH, 15 novembre 2001, *Iwańczuk c/ Pologne*, n° 25196/94.

5. CEDH, 24 juillet 2001, préc.

- lorsque la fouille est ordonnée alors qu'aucun risque particulier attaché à la personne ne peut être identifié et qu'elle intervient de manière routinière¹ ;
- enfin, lorsque la fréquence des fouilles excède l'impératif de sécurité identifié et ne résulte pas du comportement de la personne incarcérée².

Dans le contexte juridique prévalant avant 2009, la France a été condamnée à plusieurs reprises dans la manière dont, dans les cas portés devant la Cour de Strasbourg, les fouilles avaient été mises en œuvre, selon un raisonnement comparable.

Dans la dernière affaire, la Cour a cité, pour le faire sien, le rapport du Comité européen de prévention de la torture (CPT), rédigé après sa visite en France en septembre-octobre 2007, qui indiquait que « *la délégation a rencontré à la maison d'arrêt de Fresnes un détenu (placé à l'isolement) alléguant avoir été fouillé à corps à 14 reprises en un mois. Le CPT estime qu'une fréquence élevée de fouilles à corps – avec mise à nu systématique – d'un détenu emporte un risque élevé de traitement dégradant* »³.

De son côté, le Conseil d'État a eu de nouveau l'occasion de se prononcer en 2008 sur une requête relative à des fouilles répétées de sécurité d'une personne détenue. Il a, par une décision déjà mentionnée⁴, en infléchissant sa jurisprudence, d'une part reconnu sa compétence pour connaître de cette pratique pénitentiaire, même dans le cas d'extractions judiciaires ; d'autre part, tout en admettant la possibilité de fouilles « corporelles intégrales » même répétées, pose la double condition de principe « *d'une part, que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment, par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec les tiers et, d'autre part, qu'elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et des contraintes [...] il appartient ainsi à l'administration de justifier de la nécessité de ces opérations de fouille et de la proportionnalité des modalités retenues* »⁵. Cette formule a été reprise par le juge des référés dans une décision déjà mentionnée du 20 mai 2010.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité avait retenu quant à elle l'idée de nécessité : les fouilles doivent être justifiées par les impératifs de l'ordre et de la sécurité dans les établissements.

Dans l'examen du projet de loi pénitentiaire, l'ensemble de ces apports (à vrai dire très convergents) a été sciemment et soigneusement pris en considération. L'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 développe en effet trois considérations, fondées sur une sorte de hiérarchisation par ordre d'atteinte à la dignité de la personne.

1. CEDH, 4 février 2003, Lorse et autres c/ Pays-Bas, n° 52750/99.

2. CEDH, 4 février 2003, Van der Ven c/ Pays-Bas, n° 50901/99.

3. Souligné par nous.

4. 14 novembre 2008, 10/9 SSR, M. A., n° 315622.

5. Souligné par nous.

- Elle écarte les personnels pénitentiaires des fouilles corporelles internes. Celles-ci ne peuvent être pratiquées que par un médecin requis à cet effet¹ par le parquet, lui-même saisi par le chef d'établissement. Cette procédure leur confère un caractère exceptionnel, soumis à une appréciation étrangère à l'établissement².
- Elle subordonne les fouilles de sécurité, ou intégrales, à la circonstance que les autres modalités de fouilles (palpation ou détection des masses métalliques par portique) sont insuffisantes. La charge de la preuve en la matière incombe naturellement à l'administration.
- Enfin les fouilles, quelle qu'en soit la nature, doivent être justifiées et adaptées ; justifiées par la présomption d'une infraction ou les risques que fait courir une personne détenue ; adaptées aux nécessités pour lesquelles elles sont ordonnées et à la personnalité de celui qui en est l'objet. On reconnaît là les idées de nécessité et de proportionnalité même si ces deux termes, qui ont figuré dans une version du projet en discussion devant le Parlement, ont disparu du texte définitivement adopté.

Le rapporteur devant le Sénat³ a proposé de compléter le texte initial du projet en reprenant les idées de nécessité et de proportionnalité ainsi qu'en traitant le cas des fouilles corporelles internes. Durant la discussion publique, il a indiqué expressément qu'il s'agissait de concilier, à propos des fouilles, les impératifs de sécurité et de dignité. Il a ajouté que le texte tel que rédigé était « *une façon de remettre en cause toute une série de pratiques qui ont cours aujourd'hui* ». Le rapporteur de l'Assemblée nationale⁴ constatait l'insuffisance du cadre juridique et proposait même un amendement, finalement écarté, subordonnant les fouilles générales de cellules à l'autorisation du parquet.

Surtout, le débat sur la loi pénitentiaire fait apparaître clairement que, si le principe d'un recours aux fouilles de sécurité devait être maintenu, plusieurs amendements de l'opposition tendant à leur suppression ayant été écartés, de telles fouilles ne pouvaient avoir qu'un caractère limité. Leur caractère systématique était écarté : « *les fouilles sont nécessaires. Pour autant, elles doivent être limitées à la stricte nécessité* » déclare ainsi la garde des sceaux devant l'Assemblée nationale⁵.

Aux principes dégagés par la loi, le règlement du 23 décembre 2010 qui a modifié le code de procédure pénale apporte un appui supplémentaire en ce que le régime des

1. Cf. sur ce point le 2° de l'article L. 4163-7 du code de la santé publique
2. Officiellement les fouilles corporelles internes (en clair, l'introduction des doigts du personnel dans un orifice naturel) étaient prohibées par la circulaire de 1986 commentée ci-avant. Elles étaient, de fait, pratiquées à titre d'intimidation ou de représailles à l'égard de certains détenus
3. Le sénateur Lecerf.
4. Le député Garraud
5. Au cours du même débat, un parlementaire de la majorité évoque, à propos des fouilles intégrales, « des cas extrêmement limités ». Le secrétaire d'État à la justice précise, à propos d'un cas de fouille systématique, une « situation particulière totalement critiquable... d'un unique établissement ». On aimerait pouvoir le suivre sur ce dernier point.

fouilles se trouve désormais, comme on l'a indiqué, dans la partie de ce code réservée aux décrets au Conseil d'État¹. Sur le fond, il n'ajoute pas de garanties nouvelles par rapport à ce que prévoyait déjà le texte législatif² ou le décret antérieur.

En revanche, beaucoup plus décisive est la circulaire du 14 avril 2011 signée du directeur de l'administration pénitentiaire, prise pour l'application de la loi pénitentiaire et du décret. Ce texte se substitue aux circulaires antérieures, notamment à celle du 14 mars 1986. Comme cette dernière, elle comporte des « fiches techniques » détaillant le processus des fouilles par palpation et des fouilles intégrales. La fiche relative aux fouilles intégrales reprend certains éléments de 1986 dans ce qu'ils peuvent avoir de protecteur (aucun contact physique) ou de délicat (éventuellement ouvrir la bouche ou enlever une prothèse dentaire ou auditive, écarter les jambes) ; elle en ajoute d'autres : l'agent pénitentiaire porte des gants, les vêtements ne doivent pas être posés sur le sol, il est demandé à la personne de se passer la main dans les cheveux (le surveillant ne s'en charge plus), il n'est plus question de se pencher, de tousser, *a fortiori* de s'accroupir. La fiche relative aux fouilles par palpation donne de celles-ci une description détaillée (en distinguant d'ailleurs deux modèles).

Sans qu'il soit nécessaire ici d'en retracer l'ensemble du contenu, la circulaire apporte une innovation positive mais pose, quant à l'application qu'elle fait de la lettre et de l'esprit de la loi, une question délicate.

L'innovation réside dans la possibilité prévue par la circulaire de mesurer et de contrôler le recours aux fouilles. Certes, aujourd'hui, des écrits existent dans certains établissements. Ils sont désormais systématisés, à la manière dont, on l'a indiqué, opère la direction générale des douanes et des droits indirects. En effet, la circulaire prévoit à son paragraphe 4.2 que si « la décision de fouiller une personne détenue » peut être donnée ou bien par écrit, ou bien par oral, la décision orale doit ensuite faire l'objet d'un écrit permettant « d'en assurer la traçabilité », dont la circulaire précise le contenu³. L'ensemble de ces documents (c'est-à-dire tant les ordres écrits que les fiches consignants les consignes orales) doit être regroupé dans un registre visé toutes les semaines par le chef de détention et tous les mois par le chef d'établissement.

Au surplus, les délégations que ce dernier peut donner à ses collaborateurs (directeurs des services pénitentiaires ou officiers) pour ordonner les fouilles doivent être autant que possible affichées en détention, c'est-à-dire portées à la connaissance des personnes détenues.

En d'autres termes, les consignes de fouille deviennent plus visibles. Certes, on ne doit pas écarter l'absence de rédaction *a posteriori*, volontaire ou involontaire, des fiches

1. Autrement dit, il limite la capacité de l'administration à prendre en la matière des mesures qu'elle serait seule à définir.
2. Le juge des référés du Conseil d'État a estimé, dans son ordonnance du 20 mai 2010 déjà mentionnée, que l'application des principes relatifs aux fouilles de la loi pénitentiaire pouvaient trouver à s'appliquer même en l'absence de mesures réglementaires.
3. Notamment la date, le nom de la personne visée et les motifs de la fouille.

par conséquent, l'existence d'un volume de fouilles restant invisible. D'autant plus que l'exigence de « traçabilité » porte autant sur les fouilles par palpation que sur les fouilles de sécurité ou « intégrales ». On peut même, par conséquent, s'interroger sur le réalisme de ces prescriptions¹. Le contrôle général en fera la vérification dans ses visites. Mais, en tout état de cause, il y a là un effort de mémoire des fouilles qui n'est rien d'autre que d'en ôter la banalité, le caractère anodin d'un geste qui ne mérite même pas d'être signalé. La fouille n'est pas anodine : voilà ce qu'affirme la circulaire.

Elle l'affirme d'autant plus sans doute que, sur le fond, c'est-à-dire sur le recours aux fouilles proprement dit, elle est nettement moins hardie, au point qu'on peut se demander si elle coïncide avec l'esprit et la lettre de la loi.

Sans doute, la circulaire se réfère-t-elle aux principes de nécessité (pas de fouilles sans justifications tenant à la personnalité ou à la sécurité et à l'ordre) et de proportionnalité (justification des modalités choisies) au cœur, on s'en souvient, des raisonnements tant de la CEDH que du Conseil d'État et, après eux, du Parlement lors du vote de la loi pénitentiaire.

Mais la circulaire, qui aurait pu, après tout, en rester à une paraphrase des principes applicables, comporte ensuite un paragraphe 3 intitulé « *les cas d'application de la mesure de fouille* » par lequel son auteur souhaite éclairer les chefs d'établissement sur les hypothèses dans lesquelles il peut être recouru aux fouilles. Ces développements ont pour fin d'établir un certain nombre de situations qui « *présentent par nature² un risque de danger potentiel³ pour la sécurité des personnes et le bon ordre de l'établissement* ». Suit l'énumération de telles situations, où l'on retrouve, bien évidemment, celles dans lesquelles aujourd'hui on recourt systématiquement ou fréquemment à la fouille de sécurité (ou intégrale) : les parloirs et les visites du dehors ; les entrées et sorties de l'établissement, les placements aux quartiers disciplinaire ou d'isolement ; les sorties de promenade ou d'ateliers ; à quoi s'ajoutent, pour faire bonne mesure, les fouilles de cellule.

Pour les parloirs, la circulaire indique clairement que, dès lors qu'il s'y est produit très régulièrement des entrées ou sorties d'objets ou de substances interdits, ce constat « *justifie que les personnes détenues visitées fassent l'objet de mesures de fouilles adaptées* ». Mais la condition posée n'en est pas une puisqu'aucun établissement ne pourrait justifier qu'il n'y a ni entrées ni sorties de marchandises interdites. Dès lors, on peut tirer de ces indications que les fouilles intégrales continueront d'être pratiquées systématiquement après les parloirs (et parfois avant, comme le précise le texte).

1. Dans beaucoup d'établissements pénitentiaires, aujourd'hui, les « remontées » de promenade donnent lieu à de nombreuses fouilles par palpation.

2. C'est nous qui soulignons.

3. L'expression « par nature » et le qualificatif « potentiel » ne sont guère assortis mais c'est précisément l'enjeu du débat.

S'agissant des entrées et sorties, la circulaire consent certes un assouplissement, en précisant que la fouille de sécurité n'est pas utile lorsque depuis la précédente la personne qui en a été l'objet est restée constamment sous surveillance : mais ce sont là des mesures (enfin) appliquées par exemple lors d'extractions judiciaires ou de transfèremens¹. Pour le surplus, la circulaire précise bien que les entrées « *sont autant d'occasions de présupposer l'existence d'un risque* » ; les sorties « *peuvent également présenter un risque pour la sécurité* ».

Quant au placement en cellule disciplinaire ou d'isolement, il est « *de nature à justifier une mesure de fouille par palpation ou intégrale* ». Mais dès lors que ce genre de décisions² a pour origine une infraction disciplinaire ou un risque d'infraction, on voit bien que le danger ne sera pas malaisé à définir.

En termes plus abrupts, la circulaire du 14 avril 2011, au moins quant à l'application du principe de nécessité, fait application de la formule *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi !*³. Sans doute, en laissant le choix entre fouille par palpation et fouille de sécurité, consent-elle quelque chose au principe de proportionnalité : mais cette distinction est fragile et en réalité malaisée à établir, dès lors qu'on « *présuppose* » que certaines situations sont « *par nature* » porteuses de risque. C'est pourquoi la circulaire est éloignée de l'esprit qui a présidé à la rédaction de l'article 57 de la loi pénitentiaire. De fait, dans les établissements visités par le contrôleur général depuis le vote de la loi, il n'a été constaté, dans le domaine des fouilles pratiquées, aucune évolution. On a vu comment de timides évolutions suggérées par des notes de chefs d'établissement ont été reçues par le personnel.

2.3 Données sociologiques

Pouvait-il en être autrement ? Pour répondre à cette question, il faut s'interroger sur certaines données d'usage de la fouille de sécurité et aussi certaines données.

L'usage avoué de la fouille est de découvrir des objets ou substances interdits comme on l'a indiqué. On peut aussi, sans s'écarter de cette intention, ajouter que cet usage inclut non seulement la découverte de ces biens prohibés sur des personnes détenues mais aussi, comme on l'a indiqué, le fait de dissuader les autres d'y avoir recours⁴. Leur introduction est punie de sanctions disciplinaires importantes ; donc la fouille peut apparaître comme efficace⁵, en particulier pour des personnes peu désireuses de prendre un risque élevé d'être découvertes et, inévitablement, punies. On ne revient pas ici sur les données factuelles abordées précédemment.

Mais les fouilles ont évidemment d'autres usages, en particulier les fouilles de sécurité.

1. C'est ainsi que, on ne pratique plus la fouille d'une part à la sortie de la prison de Paris la Santé et d'autre part à l'entrée au palais de justice (et l'inverse au retour) pour les personnes détenues extraites à Paris.
2. Pour l'isolement, lorsqu'il n'est pas demandé par la personne détenue elle-même.
3. « Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change » dit le neveu du prince dans le roman *Le Guépard*, Giuseppe Tomasi di Lampedusa, 1958.
4. Indiquons cependant que le motif de la dissuasion apparaît peu lorsqu'on évoque les fouilles avec le personnel.
5. Il existe pourtant des manières de la déjouer.

Elles constituent un instrument essentiel de maintien de l'ordre dans les prérogatives importantes qu'elles confèrent au personnel. On se déshabille en général assez peu devant autrui : par amour ou par nécessité de soins ; mais toujours volontairement. Au cas présent, des agents publics disposent de cette faculté d'ordonner, sans limites autres que celles qu'indique la circulaire de 2011, à des tiers de se dévêtir devant eux.

Ordonner une fouille, c'est rappeler cette faculté, par conséquent ce pouvoir exorbitant de celui qui l'ordonne. C'est montrer de quel côté se trouve l'autorité, autorité d'autant plus grande que la consigne consiste justement à « désarmer » l'autre, en le rendant vulnérable ; autorité d'autant plus générale qu'elle est sans rapport nécessaire avec le comportement mais seulement avec des situations : toute personne détenue provenant d'un parloir passe par la fouille intégrale, qu'elle soit calme ou violente, pacifique ou menaçante, prévenu primaire ou criminel endurci.

Elles sont naturellement aussi le signe tangible du dépouillement auquel vous astreint la détention. Caractéristique à cet égard est la circonstance que toute entrée soit accompagnée de ce rituel surtout, bien entendu, la première entrée. Se dévêtir, alors même que les vêtements pénitentiaires obligatoires ont disparu, c'est abandonner ses références au « dehors » pour se fondre dans l'uniformité carcérale. On quitte ses vêtements comme on abandonne les biens qu'on a sur soi (carte d'identité, chéquier, bijoux...), lesquels biens sont d'ailleurs stockés jusqu'à la date de la libération dans un vestiaire que le jargon baptise aussi la « fouille ». Évidemment, ce regard professionnel et scrutateur posé sur un corps nu accentue cette réalité : non seulement la « vie s'en va » (celle du dehors) comme dit le poète, mais celle qui s'en vient autorise le regard de l'administration sur les corps et la perte corrélatrice de l'intimité¹, de l'existence personnelle. Le rituel d'entrée est le coup de semonce de la vie pénitentiaire : régulièrement répété, il en rappelle le sens.

Enfin, de manière déviante, comme il est toujours possible et comme le contrôle général en a régulièrement l'écho, la fouille est un instrument possible de rétorsion à des comportements dangereux ou simplement mal jugés de personnes détenues. La fréquence avec laquelle elle est décidée en est, beaucoup plus que ce qui s'attache à une personnalité, un indice sûr. La manière dont elle se déroule, en tête-à-tête ou même, s'agissant d'une fouille de cellule, en l'absence de celui qui y est hébergé aussi. Il est d'autant plus facile d'accentuer l'effet de la fouille que, comme on l'a exposé, le refus est un motif de sanction disciplinaire. Sans doute, la circulaire ne prévoit pas que le détenu s'accroupisse ou qu'il doive se pencher en avant ; elle prohibe le contact physique ; elle demande la dissimulation de la fouille intégrale aux regards des tiers ; elle n'envisage évidemment pas que des objets disparaissent des cellules « minutieusement inspectées » ou que, pire encore, des objets (interdits) y apparaissent. Pourtant, cette réalité existe, en particulier à l'égard des personnes dont les surveillants ont, à tort ou à raison, la conviction qu'il convient de donner des leçons.

1. Sur ce point, voir le chapitre 4 du rapport d'activité pour 2008 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, p. 81 sq.

Par exemple, les auteurs d'agression violentes contre des agents de l'administration ; ou les personnes qui en ont mis en danger ; ou encore ceux qui déposent plainte contre les agissements de l'administration pénitentiaire à leur endroit ; ou bien ceux dont on estime que la commission de discipline ne les a pas assez sévèrement sanctionnés ou dont l'encadrement a laissé sans suite un « compte rendu d'incident » dressé à leur rencontre... Bref, les fouilles font partie, comme beaucoup d'autres gestes, de ces échanges entre personnel et détenus qui appartiennent à la face « invisible » du fonctionnement d'un établissement pénitentiaire. Mais elles tiennent dans ces gestes-là un rôle privilégié, car les conséquences sur la personne de tels traitements dégradants¹ sont évidentes : elle est humiliée et/ou elle fait un éclat qui va permettre de justifier *a posteriori* le traitement dont elle a été l'objet.

Il faut cependant aller plus loin dans l'analyse.

À ceux en effet qui pourraient reprocher aux fouilles de sécurité leur absence de sélectivité (on fouille des personnes qui n'ont aucun besoin de l'être²), les personnels peuvent répondre à juste titre que les objets interdits ne passent nécessairement par les personnes estimées dangereuses ou repérées comme consommatrices de stupéfiants par exemple.

La réalité de la prison est, surtout dans certains établissements, une réalité de violence et de crainte, écrivions-nous³. La nécessité, où se trouvent des personnes détenues, de se procurer de l'argent, des téléphones ou des produits stupéfiants ne les conduit pas pour autant à prendre des risques inconsidérés. Quoi de plus simple de profiter des abîmes qui séparent en considération et en puissance certains détenus pour que le plus fort impose au plus faible les risques qu'il ne veut courir ? Ceux qui ont « besoin » de protection, ceux qui doivent assumer un crime ou un délit mal considéré, ceux qui sont sans argent sont des véhicules tout trouvés pour introduire les marchandises illicites, pour peu que ces faibles-là aient des contacts avec le dehors. Et si la persuasion en interne ne suffit pas, des pressions d'une famille sur une autre peuvent vaincre beaucoup de réticences. C'est ce qu'un parlementaire avait d'ailleurs évoqué lors des débats de la loi pénitentiaire en mentionnant les « mules », ces porteurs de stupéfiants pour le compte d'autrui.

En prison, ce n'est pas parce que tous sont coupables (par nature) qu'il est difficile de distinguer la vertu du vice. Mais parce que le coupable sans preuves ressemble beaucoup à la victime confondue. Un détenu se plaint d'avoir été agressé dans sa cellule par son co-détenu : a-t-il été soumis à des brutalités ou veut-il se séparer d'une personne avec laquelle il ne s'entend pas ? De même, si on découvre un instrument pour scier les barreaux d'une cellule, est-ce pour l'usage de celui qui y demeure ou pour un autre, dans une autre cellule, qui a mis l'instrument « en dépôt » ? *Idem* pour la puce de téléphone

1. Puisqu'il faut bien les qualifier ainsi.

2. D'évidence, dans beaucoup d'établissements, la grande majorité des détenus.

3. Rapport d'activité 2008, *op. cit.* p. 31. Voir aussi sur les violences entre co-détenus, le Rapport d'activité pour 2009, en particulier p. 146-151.

dissimulée dans un carton, ou pour le « missile » rapporté de la cour de promenade, ou les grammes de cannabis reçus au parloir¹.

Devant cette impossibilité de démêler l'écheveau, la parade des agents de l'administration pénitentiaire est de séparer le moins possible le sort des uns de celui des autres. Puisque la personne détenue la plus calme ressemble à la plus dangereuse, le plus sûr est de soumettre tout le monde au même traitement. Voilà pourquoi les agents réclament, si l'on ose ainsi s'exprimer, « des fouilles pour tous », loin de celles « extrêmement limitées » envisagées par le législateur.

Cette tendance à l'uniformisation de la discipline, y compris dans ses contraintes les plus sévères, est d'autant plus forte que les personnes détenues sont peu connues personnellement des personnels, d'une part, et que les requêtes des premières sont mal reçues par les seconds, d'autre part.

Faisant écho à ce qui a été déjà été indiqué avec constance à propos des récents et importants établissements² pénitentiaires, on doit à nouveau évoquer ici l'intérêt des vieux établissements dans lesquels peu de détenus « cohabitent » avec des agents (surveillants, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation) qui, constants dans leur affectation sur place, les connaissent au point de pouvoir précisément séparer l'artifice et le coup monté de la vérité. Et l'inconvénient des constructions récentes dans lesquels des personnels débordés et mobiles au sein de la prison appréhendent des détenus peu connus ou inconnus, avec lesquels ils n'ont d'ailleurs guère de temps d'échanges.

Les requêtes fournissent une grande quantité d'informations, non seulement de manière factuelle mais surtout sur l'esprit de ceux qui les écrivent. Ou plutôt devraient fournir. Car leur traitement conduit les personnes détenues à en user avec prudence. Trop d'entre elles, encore aujourd'hui, n'obtiennent pas de réponse. Soit qu'elles n'arrivent pas à destination, soit encore parce que le temps manque. Les audiences demandées n'ont pas lieu. Les réponses lorsqu'il s'en fait sont écrites très souvent directement sur le papier d'envoi et personne ne pourra donc se livrer à une analyse plus fine de ce qui est demandé dans le temps. Il résulte de cette absence de sérieux dans la prise en considération des demandes et du silence hiérarchique trop souvent pratiqué un effet puissant et dramatique³. Elle renforce les faibles dans la conscience qu'ils n'ont à

1. Ces échanges ne font aucune difficulté : ainsi, à la sortie des parloirs, les personnes détenues sont laissées seules, sans surveillance, dans une salle d'attente commune en attendant de passer une par une à la fouille « intégrale ».
2. Rapport d'activité pour 2008, p. 38 ; rapport d'activité pour 2010, p. 29 et sq. Cf. aussi chapitre 1^{er} du présent rapport.
3. L'utilisation du cahier électronique de liaison dans le traitement des requêtes commence à se développer mais de manière encore restreinte. Le contrôle général n'a vu en 2011 lors de ses visites aucune des bornes prévues en détention pour l'enregistrement de ces requêtes en état de fonctionnement. En tout état de cause, la technologie ne saurait remplacer le dialogue en face-à-face aussi confiant que possible.

attendre aucun appui en détention et les forts dans les exigences qu'ils peuvent avoir. Elle tend à faire croire que tant que l'ordre est en apparence établi, tout est possible dans les rapports entre détenus. Ou si l'on veut, la confiance des détenus dans la capacité de l'administration à les protéger est beaucoup plus faible que la certitude de la menace que font peser sur eux d'autres détenus. Est-ce là un idéal de prison à préserver ?

La conclusion de toutes ces données est simple : l'attachement des personnels à des fouilles systématiques est légitime en l'état de l'ordre qu'ils peuvent assurer dans les établissements pénitentiaires. Il n'est pourtant qu'un pis-aller, un effet de masse où sont nécessairement confondues, faute de mieux, les personnes qui ne demandent qu'à exécuter leur peine en paix et les autres. Autrement dit, la clé d'un emploi justifié, donc minoritaire, des fouilles de sécurité (intégrales), réside dans la manière dont les agents pénitentiaires sauront distinguer les véritables fauteurs de trouble (minoritaires) et les autres. Cette connaissance ne passera pas par de nouvelles analyses sur la « dangerosité » des personnes qui ne régleraient rien au problème posé mais par une approche attentive et quotidienne de la vie des personnes détenues et par la capacité à régler les tensions qui s'y manifestent. C'est faute de mieux, que les fouilles sont abusives. Et c'est faute de mieux, comme le relève le Comité européen de prévention de la torture, que ces fouilles abusives se muent en traitement dégradant.

S'agissant de la prison, il est fait aux pouvoirs publics les recommandations suivantes :

À court terme, on peut regretter que la loi n'ait pas repris à son compte le contenu de la « Règle pénitentiaire européenne » n° 54 §8, selon laquelle « tous les détenus doivent assister à la fouille de leurs effets personnels, à moins que les techniques de fouille ou le danger potentiel que cela représente pour le personnel ne l'interdise ».

Dans certains cas, l'extraction hospitalière ne devrait pas être assortie d'une fouille « intégrale », lorsque l'état de santé du malade serait aggravé par elle et rend en tout état de cause très improbable le transport d'objets interdits.

Les résultats des fouilles, y compris le nombre des personnes qui y ont été soumises (avec pour chacune le nombre de fouilles) et leurs modalités doivent pouvoir être reconstitués dans le registre prévu par la circulaire de 2011 et présentés au conseil d'évaluation de l'établissement. Le registre doit être présenté à tout magistrat du ressort qui en fait la demande.

Les règles du maintien de l'ordre dans les établissements doivent prendre en considération les méthodes et les techniques qui doivent parvenir à éviter l'utilisation de personnes détenues à des fins illicites par des co-détenus, par conséquent à mieux identifier les coupables de trafics illicites, et ainsi de limiter, *in fine*, le recours aux fouilles de sécurité.

À cet effet, chaque établissement doit disposer de capacités d'analyse et d'enquête, y compris lors d'infractions à la discipline emportant saisies d'objets interdits.

Symétriquement, les demandes des détenus, leurs desiderata ou plaintes, doivent être soigneusement pris en considération, et des audiences avec les plus fragiles d'entre eux systématiquement organisées, comme cela se fait parfois.

Chapitre 8

De la désinvolture administrative (allégorie)

À l'administration, on doit beaucoup pardonner. Ses tâches sont difficiles, ses personnels débordés, ses usagers de mauvaise humeur.

Il se trouve pourtant deux éléments sur lesquels la mansuétude doit être rare : le principe de légalité, par lequel l'administration doit respecter la loi votée, quelle que puisse être sa pensée sur la qualité et l'opportunité du texte ; le principe de réalité, qui est, pour paraphraser La Bruyère, le fait d'agir avec les hommes tels qu'ils sont et non pas tels qu'ils devraient être.

Cette exigence doit être d'autant plus forte que la place hiérarchique des responsables est élevée. Il en va de la compréhension sur ces deux points comme du devoir de réserve, d'autant plus fort que le rang est élevé ; ici, l'exigence de la légalité et de la réalité s'impose aux administrations centrales ministérielles bien davantage encore, si l'on peut ainsi s'exprimer, qu'aux simples agents d'exécution.

Sans qu'il soit utile ici de s'interroger sur les raisons qui conduisent les administrations centrales à faire ou recommander d'ignorer tantôt la loi, tantôt la réalité, ou bien les deux simultanément, on voudrait se borner ici à en donner deux illustrations très simples.

1. La désinvolture et la loi

Il existe, depuis longtemps, en droit français, défini à l'article 9 du code civil, un « droit à l'image » de chacun d'entre nous ou, plus exactement, pour l'exprimer comme la Cour de cassation, « un respect dû à l'image » de la personne¹. Il implique notamment qu'aucune image de quiconque ne soit diffusée sans l'autorisation de celui-ci. À l'exception des situations dans lesquelles un individu est « impliqué dans un événement » :

1. Cour de cassation, I civ., 10 mai 2005, n° 02 – 14.730, *D.* 2005, IR, p. 1380.

dans cette hypothèse, la liberté de communication (et donc de la presse) permet de s'affranchir d'autorisation, « sous la seule réserve du respect de la dignité humaine »¹.

Jusqu'à la loi du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire s'est affranchie beaucoup plus radicalement encore de ces dispositions. S'agissant du droit à l'image des personnes détenues, dont personne n'avait soutenu qu'elles en étaient dépossédées, elle a réglé par voie de circulaire ce qui relevait de la loi et a décidé – après il est vrai des consignes parfois assouplies – que toutes les images utilisées de tous les détenus seraient sans visage. Autrement dit, que sans qu'il soit utile de savoir si les détenus entendaient ou non autoriser leur image (impliquant que soit montré leur visage, par conséquent qu'ils soient reconnus), il fallait empêcher tout détenu d'être reconnu. Il y avait peut-être de bonnes raisons à ce faire, mais l'administration sans-gêne s'affranchissait tranquillement d'un « droit de la personnalité » inscrit dans la loi.

Heureusement le législateur de 2009 vint, avec la conscience de la nécessité de concilier le droit à l'image de la loi et le caractère insupportable de l'image que pourrait avoir la diffusion, notamment pour les victimes, du visage d'un criminel. Et voici ce qu'il arrêta, à l'article 41 de la loi pénitentiaire qui expliquait donc spécialement, pour les personnes détenues, comment devait s'interpréter le droit à l'image de l'article 9 du code civil :

- pas de diffusion d'image ou de voix de la personne détenue sans son autorisation : c'est là l'application du régime classique ;
- l'administration pénitentiaire a la possibilité de s'opposer à cette diffusion à la double condition que :
 - la diffusion permet d'identifier la personne détenue ;
 - l'opposition est nécessaire² « à la sauvegarde de l'ordre public, à la prévention des infractions, à la protection des droits des victimes et de ceux des tiers ainsi qu'à la réinsertion des personnes concernées ».

Le sens de ces dispositions ne peut prêter à aucune ambiguïté, aucune exégèse, aucun examen savant. La rédaction est d'une banalité confondante, comparable à tout ce qui s'écrit dans le domaine des libertés publiques : il existe un principe applicable ; l'administration peut s'opposer à son application, dès lors qu'elle a des raisons pour cela. Autrement dit, au cas d'espèce, l'administration ne peut s'opposer à la diffusion de l'image d'une personne détenue que si elle des motifs (naturellement explicables et justifiables) de croire qu'elle va provoquer des difficultés au regard du respect des victimes ou de l'intérêt du détenu lui-même.

1. Cour de cassation, I Civ., 20 février 2001, *RTD civ.* P. 852, obs. Hauser.

2. C'est nous qui soulignons dans les deux cas.

C'est précisément ce que le garde des sceaux a expliqué à deux parlementaires : « l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire¹ peuvent donc régulièrement, pour des motifs précisément définis par la loi pénitentiaire, opposer un refus à la diffusion ou à l'utilisation de l'image... et ce, malgré le consentement écrit de cette dernière »².

L'administration pénitentiaire peut... Elle n'en a nulle obligation ou mieux, si aucune des raisons prévues par la loi pour s'opposer n'est identifiable, elle ne le doit pas.

Que pensez-vous qu'il arriva ? Naturellement, rien ne changea.

Dans sa « sagesse », l'administration pénitentiaire, qui n'a sans doute pas lu ni la loi ni même les réponses du garde des sceaux, continue d'exiger, sans donner aucun motif, des auteurs qui ont eu, il faut bien le dire, l'insigne chance d'entrer en prison pour y filmer des détenus, le « floutage » systématique de leurs visages. Elle le fait, en particulier, dans les conventions qu'elle fait signer aux opérateurs. On reconnaît le lion à ses griffes.

Pourquoi le fait-elle ? Pour protéger les victimes ? Pour sauvegarder l'intérêt de la personne détenue ? Nullement. La plupart du temps, elle serait bien incapable de trouver une raison en ce sens : elle connaît d'ailleurs mal le passé et l'existence et des unes et de l'autre. Au surplus, sur dix canaux de télévision, les visages de criminels fleurissent désormais dans des rétrospectives alléchantes sans apparente réaction³. La vraie raison en est double : elle entend maintenir la personne incarcérée dans l'absence d'autonomie ; elle veut continuer à lui donner son visage de criminel, c'est-à-dire précisément, le portait de quelqu'un sans visage et sans humanité.

On pourrait penser que tout cela est antinomique de réinsertion, des droits de la personne ; que la liberté d'informer est en cause ; que restaurer un visage, c'est souvent restaurer la personne elle-même...

Il est mieux de dire, simplement, qu'une administration dont le métier est d'exécuter la loi ne se préoccupe pas, au moins au cas présent, d'en savoir le sens.

2. La désinvolture et la réalité

Puisque ces choses ont été, non pas du fait du contrôle général, rendues publiques, qu'il soit donc rappelé ici qu'en octobre 2010, les contrôleurs ont effectué une contre-visite (autrement dit une deuxième visite, deux ans après la première) à la maison d'arrêt de

1. Sur le rôle de l'autorité judiciaire ici, on pourrait ratiociner : elle n'est pas sur le même plan que l'administration pénitentiaire, puisqu'elle est chargée, dans le seul cas des prévenus, de donner l'autorisation en lieu et place de la personne détenue elle-même. Confondre ici l'une et l'autre n'est pas conforme au texte.
2. Ass. Nat., 13^e législature, question écrite n° 118816 de M. Julien DRAY, député ; réponse publiée au *JO* du 15 novembre 2001, p. 12066 ; Sénat, 13^e législature, question écrite n° 19750 de M. Jean-Pierre SUEUR, sénateur et réponse (identique) publiée au *JO* du 10 novembre 2011, p. 2875.
3. Le contrôleur général, pour sa part, a saisi le CSA, auprès duquel il a rencontré un écho, de ces questions.

Versailles (Yvelines). Cinq contrôleurs sont demeurés, du lundi au vendredi, dans ce petit établissement comptant au total (semi-liberté et « quartier femmes ») à peine plus de cent personnes détenues¹.

Durant cette longue présence, la mission a rencontré non seulement, sans aucune exception, toutes les détenues femmes, mais aussi la plupart des personnes hébergées au quartier de semi-liberté et des membres du personnel, de manière formelle (entretiens confidentiels en lieu clos) ou informelle (conversations à bâtons rompus, y compris lors de la visite de nuit). C'est d'ailleurs ce qui est fait dans la plupart des établissements visités, à cela près que l'effectif des personnes incarcérées ne permet pas de les voir toutes : dans le cas de Versailles, le choix délibéré a été fait de procéder ainsi. Au nombre des entretiens conduits, on doit mentionner celui des représentants du personnel, reçus en délégation².

La visite a permis de constater des avancées substantielles quant au confort quotidien des personnes détenues³. Mais elle a permis aussi de découvrir, comme des lettres reçues précédemment au contrôle général le laissaient entendre, les liens étroits qu'avait le chef d'établissement avec une détenue et surtout l'impact que ces liens avaient sur la vie de la détention.

C'est pourquoi, dans le rapport qu'il a fait parvenir au garde des sceaux, le contrôleur général a non seulement mis l'accent sur ces circonstances, mais aussi sur le fait qu'elles étaient connues de tous. Il a évoqué le désarroi du personnel d'exécution⁴, dont il a eu maints témoignages, et la responsabilité du personnel d'encadrement lequel, à une exception près, s'était bien gardé de faire connaître lors du contrôle les faits qui lui étaient d'autant plus connus qu'il en avait été, à certains égards, la victime – de bonne foi. Si le contrôle a alerté ainsi le ministre compétent, c'est qu'à la faute individuelle – naturellement toujours possible – ne devait pas s'ajouter une faute dans la gestion de la faute, consistant à faire comme si rien ne s'était passé.

La réponse du garde des sceaux à ce rapport sonne comme la note limpide d'une vérité officielle. Après avoir rappelé un peu sèchement⁵ que les deux fonctionnaires coupables de liens dangereux avaient été révoqués, ce qui n'avait pas été jugé utile jusqu'alors de porter à la connaissance du contrôle général, il est indiqué que les autres cadres ont été maintenus et renforcés en nombre, certains d'entre eux ayant été « des

1. 103 exactement au premier jour de la visite, nombre qui s'est légèrement accru dans la semaine.
2. Faut-il rappeler que le film tourné sur le contrôle général (A l'ombre de la République, de Stéphane Mercurio, dont il sera fait mention dans le bilan d'activité du contrôle général), en partie pendant cette visite, témoigne, s'il en était besoin, de la réalité de ce qui est rappelé ici.
3. On se reportera sur ce point au tableau figurant au chapitre 2 du présent rapport annuel. Ces améliorations ont d'ailleurs été poursuivies depuis lors.
4. Certains agents, a-t-il été rappelé, qui avaient fait connaître leur sentiment de manière plus ou moins ouverte, notamment à l'égard de la « protégée », ont été mis à l'écart.
5. « Contrairement à ce que vous indiquez », sur l'air du « de quoi vous plaignez-vous donc ? ».

éléments déterminants pour la manifestation de la vérité ». Faut-il rappeler que les relations troubles ont commencé au plus tard au début de l'année 2010 et que l'inspection des services n'a été dépêchée sur les lieux qu'en novembre, après la visite du contrôle général, ce dernier ayant pris soin d'alerter les autorités immédiatement après son départ des lieux ? Qu'entre-temps, rien ne s'était produit. Si vérité il y a, on doit convenir alors que la maïeutique en a été un peu laborieuse.

La réponse ministérielle continue, dans la même tonalité, que l'explication en est simple : personne ne savait rien, ou presque. « Ces comportements, contrairement à ce qui est suggéré, étaient connus de leurs seuls auteurs et de deux autres personnes qui ont fourni des éléments d'information aux enquêteurs. Pour la très grande majorité des agents, le traumatisme provient autant de la nature des exactions révélées que de la surprise de les apprendre ». C'est sans doute parce qu'ils pressentaient cette surprise trois mois après que les représentants du personnel ont saisi, durant l'été 2010, leur hiérarchie des faits de la cause (d'ailleurs en vain). C'est leur imagination qui a fait dire à de multiples agents rencontrés lors de la visite, des circonstances précises à l'origine d'un climat délétère. C'est sûrement parce que le contrôle général est dans l'ignorance de la manière dont fonctionne un établissement qu'on vient lui rappeler que, dans une petite maison comme celle de Versailles, personne ne sait rien de ce que les autres font...

On pourrait en rire. On pourrait dire que l'administration minimise, pour son confort, l'étendue de cette « anomalie ». On pourrait estimer qu'elle cherche – après tout, c'est bien normal et, cette fois, pardonnable – à se donner le beau rôle. On pourrait penser qu'il est fâcheux que les mesures prises ne prennent pas en considération toutes les responsabilités et se demander ce qu'il en est ailleurs, dans d'autres cas similaires ; les sanctions disciplinaires dans la pénitencier étant beaucoup plus modestes que ce qu'elles sont dans la police nationale, par exemple. On pourrait enfin imaginer que ce ne sont pas là des bonnes conditions d'échange fructueux entre les responsables d'un domaine difficile et le contrôle général.

Mais l'essentiel, ici, n'est-il pas d'inciter l'administration, si elle entend agir à propos, à avoir une claire conscience des choses telles qu'elles sont et non telles qu'elles devraient être ? Le contrôle général, pour sa part, y est et y demeurera particulièrement attentif.

Ce qui précède ne doit pas laisser penser que l'ignorance du principe de légalité et celle du principe de réalité sont le pain quotidien de l'administration. S'il a été jugé nécessaire d'introduire ici ce mince traité de la désinvolture administrative, c'est précisément parce que les circonstances dont il est fait état n'ont pas un caractère d'habitude. Et que l'on voudrait ici mettre les services de l'État en garde contre l'envie de succomber à cette redoutable tentation.

Chapitre 9

Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2011

Au long de sa quatrième année d'activité, qui était aussi – de manière beaucoup plus significative, l'année du soixantième anniversaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – le contrôleur général s'est efforcé non seulement de maintenir le cap mais de développer sa réflexion sur sa manière de fonctionner et sur la connaissance et l'approche qui sont la sienne sur les établissements qu'il lui revient de contrôler.

On s'en tiendra ici surtout à ces deux derniers points sans faire, comme on l'avait fait dans les précédents rapports, un tableau entièrement exhaustif de son activité. La transparence que chaque autorité administrative indépendante doit à l'opinion le requérait. Il est désormais souhaitable que la confiance qui a pu être donnée de son fonctionnement, permette au contrôleur général non pas de s'affranchir du regard d'autrui, mais de livrer une vue un peu moins détaillée de ses faits et gestes.

1. La loi du 30 octobre 2007 : méthodes et action du contrôle

1.1 Ce que le contrôle entend sauvegarder

La tâche qui est celle du contrôleur général est simple dans sa définition ; elle est nettement plus délicate dans sa réalisation.

Simple puisqu'il s'agit de relever, d'enregistrer, d'écouter, de mesurer, d'observer, de prendre note, de regarder le courrier qui parvient et les lieux visités. Délicate puisqu'il s'agit de prévenir les atteintes aux droits fondamentaux et non pas d'en réprimer les violations et, à cette fin, de faire des recommandations aux pouvoirs publics avec fermeté et continuité mais aussi avec neutralité et par la force de la conviction, plutôt que par celle du sentiment ou de l'excès.

Délicate puisqu'il faut entrer pleinement dans les difficultés ou la souffrance des personnes privées de liberté, mais sans sentimentalisme ni naïveté ; dans la cordialité et la confiance des rapports avec le personnel mais sans connivence ni complaisance. Délicate enfin puisque l'appréciation des constats faits exige temps, expérience et rigueur.

■ Il existe des éléments sur lesquels le contrôle peut encore progresser. ■

En premier lieu, les procédures sont trop longues et leur délai ne cesse d'ailleurs de s'accroître.

Jusqu'à l'été 2011, du fait du temps nécessaire à la confection puis à la relecture des rapports de visite, l'envoi du projet de rapport au responsable de l'établissement visité, pour recueillir ses observations, demandait un temps croissant, de l'ordre d'une année. Durant cet intervalle, des évolutions de personnes et de contexte pouvaient se produire et les destinataires du projet pouvaient avoir légitimement le sentiment que le contrôle ne prenait pas assez en considération leur curiosité et, surtout, ne les aidait pas dans leur gestion puisque la situation avait pu être modifiée. Il a donc été décidé de simplifier la procédure, de réduire les « relectures », afin de pouvoir raccourcir substantiellement les délais d'envoi. Il s'est produit sur ce plan une nette amélioration depuis août 2011.

En revanche, le délai reste très important pour l'envoi du rapport final (rapport de visite) aux ministres compétents. En effet, les observations du chef d'établissement, recueillies, doivent être examinées et confrontées aux points de vue de l'ensemble des contrôleurs ayant visité le site, une nouvelle rédaction effectuée, soumise, *in fine*, au contrôleur général, seul habilité à procéder à l'expédition de la correspondance. Ces trois stades, et surtout le dernier, peuvent générer des lenteurs, qui enlèvent naturellement de l'intérêt, on en est au contrôle parfaitement conscient, au produit final.

De même, en deuxième lieu, le dispositif de réponses aux saisines demeure, compte tenu de la faiblesse des effectifs, très fragile. Deux absences (d'agents) bien involontaires survenues en 2011 l'ont montré : l'objectif de répondre rapidement aux lettres, afin de ne pas envenimer, du fait d'un défaut de réaction un contexte local souvent tendu, n'a pas pu être toujours tenu.

Là aussi des solutions ont été recherchées et trouvées en partie avec la mise en œuvre d'un logiciel élaboré de traitement de courrier (déclaré à la CNIL) permettant d'identifier plus aisément les auteurs, l'objet des correspondances et de garantir des réponses plus cohérentes dans un délai plus bref. Une demande d'emplois supplémentaires a été présentée au Gouvernement (cf. ci-dessous). Le contrôle général a aussi eu recours à des stagiaires de haut niveau (titulaires de Master ou élèves de l'École française des barreaux ou bien de l'IEP) et cette mention doit être comprise comme un hommage qu'avec une parfaite conscience et compréhension du métier tous, sans exception, ont accompli, y compris au-delà du simple souhait de « faire le travail ».

En troisième lieu, la qualité des investigations faites en établissement doit être impérativement préservée, si l'on veut maintenir la crédibilité des recommandations. À cet égard, loin de la routine déjà évoquée dans ces pages, dans le précédent rapport, le contrôle général doit rester attentif à s'adapter aux évolutions du fonctionnement des lieux de privation de liberté et des textes qui y sont applicables. L'année 2011 a été une année fertile en modifications législatives et réglementaires (cf. chapitre 1 de ce rapport) comme en directives ministérielles. Les contrôleurs doivent donc s'intéresser au déroulement des nouvelles procédures, en tant évidemment qu'elles ont trait aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté : ainsi les audiences des malades retenus dans un établissement psychiatrique devant le juge des libertés et de la détention. Ils doivent être attentifs aussi à l'examen d'approches nouvelles ou de fonctionnements différents : la généralisation du cahier électronique de liaison dans les établissements pénitentiaires impose la vérification de son contenu dans chaque prison visitée. Chaque contrôleur doit s'adapter à cette nouvelle donne.

On doit aussi faire comprendre aux personnes qui saisissent le contrôle général ou qui le contactent lors des visites, en quatrième lieu, le rôle exact qui est le sien. Sur ce point, la loi du 30 octobre 2007 n'a pas tout clarifié. Elle a proscrit, heureusement, au contrôleur général de s'immiscer dans les procédures judiciaires. Mais cette absence d'intervention n'est pas toujours comprise des intéressées ou même admise par elles. Elles peinent à admettre que le contrôle puisse examiner les conditions dans lesquelles un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation les prend en charge, mais non pas celles dans lesquelles un juge de l'application des peines a examiné leurs demandes. Semblable observation peut être faite à propos des soins : il est possible de vérifier comment une personne a accès aux soins lorsqu'elle est privée de liberté ; mais non pas si les soins qu'elle a reçus étaient appropriés à son état de santé. Ces frontières familières à ceux pour lesquels l'indépendance de la justice et le secret médical ont leur prix, sont malaisément perceptibles à ceux qui considèrent qu'en face d'eux règne une administration certes multiforme mais unique dans sa volonté de leur nuire ou de ne pas répondre à ce qu'ils sollicitent. La pédagogie est l'une des règles du contrôle, comme elle doit l'être dans toute procédure administrative.

En cinquième lieu, une pédagogie différente, mais non moins nécessaire, doit s'appliquer aux personnels rencontrés sur trois éléments au moins : faire connaître le contrôle général ; le faire identifier comme une institution différente d'une inspection ; faire admettre qu'on peut s'exprimer devant les contrôleurs en toute quiétude. Si le premier évolue avec le temps, les deux autres restent parfois délicats, ce qu'on peut parfaitement comprendre. Et pourtant, ces aspects méritent d'être regardés de près et mis en regard de la très forte autonomie dont disposent les personnes d'exécution dans tous les établissements visités¹. En premier lieu parce que cette autonomie doit trouver sa

1. Cf. en la matière, le rapport d'activité pour 2009, p. 109 sq.

contrepartie dans une régulation qui n'existe guère aujourd'hui (en dehors du regard des pairs) et dont le contrôle, portant sur le fonctionnement, et non pas sur son exécution individuelle par chacun, pourrait être l'instrument. En second lieu parce que, du fait de la dureté des conditions de travail, cette autonomie peut être aussi le lieu de malaises, de souffrances, qui doivent trouver leur remède, notamment, mais pas exclusivement¹, dans des dialogues confiants avec des contrôleurs tenus, répétons-le une fois de plus, au secret professionnel.

Enfin, en dernier lieu, l'équidistance à tenir entre les exigences tenant aux droits fondamentaux, sur lesquelles il n'est nul compromis envisageable, et la nécessité de convaincre les autorités publiques, patiemment et sans fanfares, que le respect de telles exigences est la voie la plus sûre qu'elles ont à emprunter, est une des composantes essentielles du métier. À cet égard, l'année 2011 n'a pas apporté de modifications substantielles dans les bonnes habitudes prises depuis 2008 : il faut s'en réjouir.

1.2 Ce qui doit être développé

On doit être parfois surpris, d'abord, de la place que les droits fondamentaux tiennent dans les préoccupations habituelles des gestionnaires.

On ne peut faire ici l'analyse de leur caractère quelque peu marginal² et il faudra y revenir plus longuement ailleurs que dans ce chapitre. Mais tout se passe comme si leur caractère « obligatoire » leur conférait une sorte d'invisibilité inutile. Les termes ont tout à fait perdu de leur force. Est droit fondamental non pas ce qui est au fondement tout à la fois de la personne humaine et de sa place dans la vie collective, mais ce qui figure dans un document obligatoire qu'on a dû feuilleter au cours de sa formation initiale : c'est affaire de mémoire et non pas d'actualité. Plus difficile encore est le lien qui doit être fait entre les droits fondamentaux et la manière concrète de traiter une personne : maladie et droits de la défense ; confidentialité des soins et configuration d'un local d'examen ; droit au respect de la vie privée et manière d'opérer le contrôle des correspondances... Comme si, décidément, les droits fondamentaux étaient, du fait de ce seul caractère, voués à l'abstraction. Les éclaircissements doivent être donnés sans relâche en la matière.

On doit être préoccupé, ensuite, de l'insuffisante protection donnée à ceux qui, comme la loi leur en donne la possibilité, ont recours au contrôle général, soit sous la forme de saisines, soit sous la forme de demandes d'entretien pendant les visites.

1. Cf. avis du contrôle général sur la supervision, publié au *Journal officiel* du 12 juillet 2011, rappelé dans le chapitre 1 ci-dessus.
2. Cf. à nouveau le chapitre 6 du rapport 2009 relatif à l'appréciation de la sécurité : dans l'appréciation des comportements à adopter à l'endroit des personnes, la préoccupation de la sécurité l'emporte beaucoup plus quotidiennement.

On n'évoque pas ici les rebuffades opposées à ceux qui, naïvement, font connaître, à titre de moyens de défense, qu'ils vont faire appel au contrôle (« Ton contrôleur, on s'assied dessus ! »...). Elles sont de l'ordre des « amabilités » qui s'échangent dans les lieux de privation de liberté entre deux personnes tendues et faibles ; ce qui ne signifie pas qu'elles soient acceptables. Mais on pense plus précisément, une fois encore, aux correspondances entre personnes privées de liberté et contrôleur général ouvertes en dépit de la loi (article 4 de la loi pénitentiaire¹) ; plus encore, aux interrogations de personnes détenues par le personnel sur le contenu des entretiens, aux menaces qui sont proférées lorsque les échanges de correspondance se poursuivent, voire à des mesures plus graves encore (provocations, fouilles de cellule, déclassements). L'attention du contrôleur général a été appelée de manière précise et concordante, par des personnes dignes de foi, d'incidents de ce genre survenus après la visite d'un centre pénitentiaire du Sud-Est de la France en septembre 2011. Le chef d'établissement en a été saisi par écrit. Même si, au cas d'espèce, la partie n'est évidemment pas achevée, il a fallu néanmoins appeler l'attention du ministre compétent sur ce point², comme cela avait déjà été fait, l'année précédente, auprès de son cabinet, avec l'espoir insensé que ce qui est prévu par le droit national et international trouve enfin à être appliqué par des agents de l'État, plus prompts à inventer leurs propres règles qu'à appliquer celles qui sont expressément prévues. Naturellement, ces comportements ne sont pas partagés par tous, loin de là. Mais il est des lieux ou des temps où on les a laissés prospérer, aux dépens – c'est là le seul motif d'inquiétude – des personnes dont ils ont la charge.

On l'a fait savoir l'an dernier sans entrer dans le détail de textes qu'il ne revenait pas au contrôleur général de commenter : *la fusion avec le Défenseur des droits n'a pas été opérée par le Parlement, qui s'est scindé en deux sur cette question, le Sénat³ s'y étant opposé à l'unanimité*. C'est son point de vue qui l'a emporté. Il a compris, parce qu'il était depuis longtemps dans la familiarité de l'institution du contrôle général, que les rôles étaient distincts (la prévention n'est pas la résolution des litiges) et que les droits à défendre auraient davantage à perdre qu'à gagner au rapprochement. Mais si les rôles ont été ainsi définis par le législateur, il fallait que cette organisation soit compensée par une grande simplicité de compréhension pour ceux qui auraient à saisir ou l'un ou l'autre. C'est la raison pour laquelle *il a été proposé dans les jours qui ont suivi son installation au Défenseur des droits la signature d'une convention pour faciliter, notamment, le règlement des conflits de compétence*. M. BAUDIS a marqué un vif intérêt pour cette solution ; la convention entre Défenseur et Contrôleur a été signée le

1. Voir, notamment le chapitre 5.

2. Sans citer naturellement l'établissement. Le directeur de l'administration responsable a marqué sa préoccupation devant le développement de tels désagréments.

3. Avant, faut-il le rappeler, les élections sénatoriales de septembre 2011.

8 novembre 2011¹. Il va de soi qu'elle se substitue aux conventions déjà passées avec, respectivement, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la Défenseure des enfants, le Médiateur de la République et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Un peu plus tôt dans l'année, une autre convention a été passée avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en raison des questions d'intérêt commun qui ont rapproché les deux institutions² : la protection des personnes présumées innocentes ; le « droit à l'oubli » des personnes condamnées ; le droit à l'image des personnes détenues en général. Sur ces différents éléments, le président du Conseil a souhaité organiser un dialogue fructueux entre l'ensemble du collège et le contrôle général. Il faudra qu'il puisse se poursuivre, en lien étroit naturellement avec les professions concernées par le son et l'image.

2. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales : transparence et secret

2.1 Les pouvoirs publics

Le rapport d'activité pour 2010 a été présenté au Président de la République, qui a associé le contrôle général à la visite qu'il a faite du centre pénitentiaire de Réau (Seine-et-Marne), le 13 septembre 2011. Il a été également présenté au président de l'Assemblée nationale et à la commission des lois de cette assemblée, ainsi qu'au président du Sénat.

Il va de soi que le travail entrepris avec les pouvoirs publics, s'est poursuivi dans les formes adoptées antérieurement ou sous de nouvelles modalités, notamment par des entretiens avec les ministres ou leur cabinet, et des directeurs d'administration centrale. Des contacts informels ont pu être noués dans le cadre de la préparation de la loi du 5 juillet 2011 ou pour la préparation du programme immobilier pénitentiaire (avec l'APIJ³) ; de manière plus subsidiaire, pour la préparation du nouveau plan « psychiatrie santé mentale » (2011-2015) ; pour aucun autre projet de loi, le contrôle n'a été approché par le Gouvernement. En revanche, Assemblée nationale et Sénat ont volontiers accueilli son point de vue, à onze reprises, parmi d'autres opinions, dans le cadre de la préparation des textes législatifs auxquels il a déjà été fait allusion ou de rapports confiés à des parlementaires (l'exécution des peines ; centres éducatifs fermés et établissements pour mineurs) ou enfin des journées parlementaires relatives à la prison.

Diverses personnalités ou personnes morales, chargées d'établir des rapports dans le domaine des lieux de privation de liberté, ont sollicité l'opinion du contrôle : ainsi pour l'établissement du rapport relatif au service pénitentiaire d'insertion et de probation, dressé conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des

1. À retrouver sur le site internet du Contrôleur, www.cglpl.fr.

2. Voir notamment le chapitre 8 qui précède.

3. Agence publique pour l'immobilier de la justice.

services judiciaires et de celui confié à l'inspection générale des affaires sociales sur le transsexualisme.

2.2 Autres autorités

Outre les conventions passées avec le Défenseur des droits et le CSA, le contrôleur général a poursuivi ses échanges avec d'autres autorités dans le cadre de conventions (comme la CNIL¹) ou d'échanges tout à fait informels (le Conseil constitutionnel).

Le contrôleur général a été convié, à l'invitation du président Bernard FOUCHER, à s'exprimer lors de la rentrée solennelle de la cour administrative d'appel de Douai. À cette occasion, il a émis le vœu que, comme le fait déjà la Cour européenne des droits de l'homme avec les rapports du Comité européen de prévention de la torture (CPT), les rapports publics du contrôle puissent être utilisés par les juridictions dans les circonstances où elles sont appelées à se prononcer sur l'état matériel d'un lieu de privation de liberté. Corollairement, le contrôle général reste attentif aux développements de la jurisprudence et des décisions des juges des référés (constat, mesure d'urgence, « référé-liberté ») des tribunaux et cours et du Conseil d'État, prises dans les domaines qui sont les siens.

Le contrôle général a été également entendu par les magistrats des enfants du ressort de la Cour d'appel de Paris, réunis par le premier président Jacques DEGRANDI, sur le thème des centres éducatifs fermés et des établissements pour mineurs. Il s'est exprimé à nouveau à la fin de l'année au palais de justice pour l'accueil de nouveaux arrivants à la Cour (avocats et magistrats). Des contrôleurs ont participé soit en qualité d'auditeurs soit en qualité d'intervenants, aux sessions de formation continue de l'école nationale de la magistrature.

La Haute Autorité de santé (HAS) a eu l'occasion de se rapprocher du contrôleur général à plusieurs reprises, notamment en vue de procéder à l'actualisation de son manuel de certification dans la matière relative aux droits des patients hospitalisés sans leur consentement.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a entendu le contrôleur général à deux reprises, sur les soins psychiatriques et la situation des collectivités d'outre-mer. Le conseil national de l'alimentation a également, dans le cadre de ses travaux, souhaité connaître le point de vue du contrôle.

Enfin, le contrôleur général a été mis à même de donner son point de vue dans la préparation du plan d'action stratégique de l'Agence régionale de santé d'Ile-de-France (ARS).

Comme il l'avait fait les années antérieures, le contrôleur général a souhaité que son point de vue puisse s'exprimer dans les écoles de formation (initiale ou continue)

1. La Commission a eu, notamment, à se prononcer sur le logiciel GIDE, le 20 janvier 2011 (cf. décret du 6 juillet suivant), et sur le logiciel APPI, le 21 juillet 2011.

d'agents publics : il est intervenu à l'école nationale d'administration, à l'école nationale de la magistrature, à l'école nationale supérieure de la police, à l'école des officiers de la gendarmerie et à l'école nationale de l'administration pénitentiaire notamment.

2.3 Associations, aumôneries, organisations professionnelles et barreaux

Les relations de confiance construites les années précédentes avec les associations (sans exclusive) ont été poursuivies.

D'une part, **elles ont été réunies ensemble deux fois dans l'année** ; la seconde réunion ayant été ouverte à de nouvelles associations (Emmaüs France). La première avait pour objet de présenter le rapport annuel du contrôle général ; la seconde, de permettre l'expression de leurs préoccupations relatives aux lieux de privation de liberté (en particulier dans les centres de rétention). Un essai d'approche conjointe a été fait avec les associations engagées dans les établissements pénitentiaires, dans le but de préparer des éléments de réponse partagés au Livre vert de la Commission européenne (voir *infra*).

D'autre part, de nombreux contacts ont eu lieu avec les associations et les aumôneries, ou bien de manière informelle, ou bien dans le cadre de réunions ou colloques organisés par elles, nationaux, régionaux ou locaux (GENEPI, FARAPEJ...), ou bien encore dans le cadre d'échanges à l'initiative du contrôle général, y compris avec d'autres associations non conviées aux réunions bi-annuelles, comme la CNAPE¹ ou les Prisons du cœur. Certaines d'entre elles ont tenu informé le contrôleur général d'initiatives qui méritent d'être soulignées comme les permanences juridiques en hôpital psychiatrique (association Droits d'urgence) ou en zone d'attente (Anafé). Dans le même ordre d'idées, s'agissant plus particulièrement de la thématique du travail en détention, le Contrôleur général a collaboré avec l'institut Montaigne et l'association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH), engagés l'un et l'autre sur ce sujet.

Soucieux de voir se développer, dans les lieux de privation de liberté, l'action de personnes extérieures, alors que les contraintes budgétaires de l'administration sont une réalité qui s'applique aussi à ces lieux, le contrôle général a eu à se préoccuper de telle ou telle difficulté survenue dans le dialogue parfois difficile entre une association et l'administration ; dans le calcul et les conditions des subventions accordées par l'État à certaines d'entre elles (« indicateurs de performance » inappropriés) ; dans les limitations apportées à l'entrée d'une personne déterminée (ainsi à la maison d'arrêt de Saint-Brieuc). Il a, dans ses recommandations (cf. chapitre 1^{er}), marqué aux pouvoirs publics **sa forte préoccupation relative aux ressources financières des associations culturelles et sportives des établissements pénitentiaires**, du fait de l'abaissement du prix de la location des récepteurs de télévision et du transfert de la location aux gestionnaires privés là

1. Convention nationale des associations de protection de l'enfant.

où il en existe. De manière plus générale, et sans vouloir minimiser les contraintes du moment, il est patent que les baisses de subventionnement, y compris celles de collectivités territoriales, conduisent à une diminution mal venue des interventions extérieures dans les lieux de captivité.

Avec les organisations professionnelles, les contacts ont été également maintenus, de manière sans doute moins régulière que les années précédentes : des élections professionnelles devaient avoir lieu à la fin de 2011 dans les administrations de l'État et le contrôleur général a souhaité, pour cette raison, rester à l'écart de tout débat de cette nature. Il a pris soin, en tout état de cause, de faire connaître directement aux organisations professionnelles intéressées le contenu des avis et recommandations susceptibles de les intéresser, en particulier s'agissant des avis relatifs à l'hospitalisation d'office, à la supervision, à la visioconférence et des recommandations sur le centre pénitentiaire de Nouméa¹. Il entend donner les moyens à chacune d'entre elles de prendre position, en toute liberté, sur les matières qui sont l'objet de préoccupations.

Des relations régulières avec les barreaux ont été développées en 2011, dans le but d'inciter les avocats à mieux répondre aux attentes des personnes privées de liberté, en particulier dans les établissements psychiatriques, dont les patients sont désormais présentés au juge des libertés et de la détention, et dans les établissements pénitentiaires, en raison du développement de l'aménagement de peines et de l'importance du contentieux disciplinaire. Le contrôleur général a participé à la convention nationale des avocats de Nantes, a été présent à de nombreuses réunions ou formations des barreaux (notamment à l'école parisienne des barreaux) et a accueilli à deux reprises des représentants de la profession, en particulier le bâtonnier « dauphin » de l'ordre des avocats du barreau de Paris.

2.4 Transparence et secret

S'agissant de l'opinion, le contrôleur général a voulu dès l'origine équilibrer, on l'a dit, une préoccupation de transparence et la nécessaire confidentialité de ses contacts et de ses visites.

Au titre de la première, il a décidé de mettre en ligne, sur son site Internet, dès l'achèvement de la procédure des rapports (c'est-à-dire postérieurement à la réponse de tous les ministres auxquels chacun des rapports a été communiqué), l'intégralité de ceux qui sont donc achevés et que chacun est donc libre de consulter. Ces publications en ligne sont évidemment assorties, comme l'exige au reste la loi, des réponses des ministres. La commission d'accès aux documents administratifs (CADA), saisie par une association, a eu l'occasion en 2011 de se prononcer sur les principes de la communication des rapports retenus par le contrôleur : elle les a largement approuvés.

1. Voir annexe 2.

Au titre de la seconde, il s'est toujours refusé, jusqu'alors, à faire accompagner les missions par des personnes tierces, qui pourraient interférer dans les dialogues nécessaires et singulièrement dans la confiance indispensable avec chaque interlocuteur, à la seule exception – qui n'en est pas vraiment une – de contrôleurs d'autres pays d'Europe, dans le cadre des échanges que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a avec ses homologues (cf. ci-dessous).

Conscient toutefois que subsistait là une part d'inconnu dans l'exécution de sa tâche, ce dernier a souhaité mieux montrer ce qu'était une visite d'établissement. C'est à cette fin qu'a été mis sur pied, en 2010, un projet de film, qui a abouti en 2011. Réalisé par Stéphane MERCURIO, auteur d'un précédent film sur un lieu d'accueil pour les familles aux portes d'un établissement pénitentiaire¹, produit par la société Iskra en co-production avec la chaîne Canal +, il a retracé quatre visites dans une maison d'arrêt, un centre pénitentiaire, une maison centrale et un centre hospitalier spécialisé. Y sont intégrées des photographies prises dans un commissariat. Des images tournées dans un centre éducatif fermé n'ont pas été retenues au montage. L'autorisation de tourner dans des locaux de garde à vue et de rétention a été refusée par le cabinet du ministre de l'intérieur de l'époque. Le film *A l'ombre de la République*, dont le contenu excède largement le seul travail du contrôle général et révèle tout autant les lieux de privation de liberté, n'a pas été fait pour « célébrer » les contrôleurs – dont une part de la tâche échappe d'ailleurs à l'image – mais pour faire connaître leur mission et ce qui leur est donné d'y rencontrer. Il devrait être diffusé en salle en 2012, après l'avoir été sur une chaîne de télévision privée en mars 2011.

Le contrôle général s'est efforcé aussi de donner une plus grande diffusion à ses avis publics ou recommandations, non seulement auprès des organisations professionnelles, comme il a été dit, mais aussi auprès des parlementaires. Les recommandations relatives au centre pénitentiaire de Nouméa ont ainsi été envoyées aux députés et sénateurs de Nouvelle-Calédonie, comme l'avaient été, en 2010, celles relatives à Mayotte aux parlementaires mahorais.

3. Les saisines

Il est donné, en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007, la possibilité à « toute personne physique, ainsi [qu'à] toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux » de porter à la connaissance du contrôle général tout fait jugé attentatoire à ces droits.

La progression du volume des correspondances reçues s'est poursuivi en 2011, de même d'ailleurs que celle des communications téléphoniques (et, beaucoup plus subsidiairement, des courriels)².

1. À côté, 2008.

2. Sauf impossibilité matérielle, il est demandé aux personnes qui appellent au téléphone ou utilisent le truchement des messageries électroniques d'envoyer des lettres pour permettre au contrôle de se faire une idée plus exacte de la situation décrite, en même temps que de laisser une trace matérielle de la saisine.

3.1 Évolution quantitative

Pour des raisons liées au calendrier de remise du rapport d'activité, les statistiques relatives aux saisines ont été établies en décembre 2011 et ne comprennent pas les données du mois de décembre. Par conséquent, l'ensemble des statistiques disponibles sur onze mois a fait l'objet d'une extrapolation sur l'année.

En 2011, le contrôle général a acquis et mis en place un logiciel de gestion électronique des courriers et des dossiers (Acropolis). Dans le cadre du traitement des saisines, celui-ci permettra à l'avenir de générer des statistiques plus précises et détaillées sur le volume, le contenu et les suites données aux courriers. Aussi, il convient de souligner que pour l'année 2011, la reprise des données, effectuée au cours de l'année, et les modifications induites par les nouvelles qualifications des courriers ont entraîné des changements qui ne permettent pas d'établir des statistiques rigoureusement comparables à celles des années précédentes.

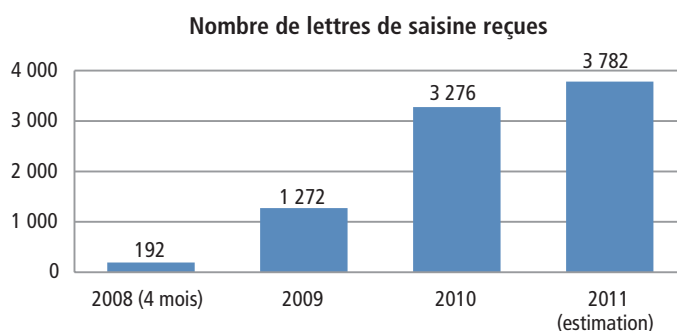
Les statistiques ont été ainsi établies sur l'ensemble des courriers reçus en 2011 ainsi que sur les entretiens effectués au cours des visites d'établissement lorsque ceux-ci ont donné lieu à une réponse écrite du CGLPL ou à une enquête, hors retour d'enquête.

3.1.1 Répartition pluri-annuelle

Les données ci-dessous font apparaître une poursuite de la croissance des saisines, continue depuis l'origine du contrôle général.

Volume global du nombre de lettres (retours d'enquête exclus) par année :

	2008 (4 mois)	2009	2010	2011 (estimation)
Nombre de lettres de saisine reçues	192	1 272	3 276	3 782



Toutefois la croissance est bien moindre qu'en 2010, comme le montrent les pourcentages d'accroissement ci-dessous.

Pourcentage d'augmentation :

- 2009 p/r à 2008¹ : 231 % (ou x 3,3)
- 2010 p/r à 2009 : 158 % (ou x 2,6)
- 2011 p/r à 2010 : 15 % (ou x 1,2)

Augmentation estimée (2011 par rapport à 2010) : + 15 %

La courbe d'augmentation est donc asymptotique. On pourrait penser qu'une sorte de palier, avoisinant les 4 000 lettres annuelles, pourrait être atteint en 2012 avec une augmentation du volume des saisines de l'ordre de 10 %. Cette idée doit être cependant tempérée par l'analyse des éléments qui peuvent conduire une personne privée de liberté à écrire ou non une lettre. Bien que la liberté de correspondre soit un principe applicable aux personnes privées de liberté, les conditions matérielles d'écriture (et pour certains l'impossibilité d'écrire en français), l'éventuel regard d'un tiers sur le contenu de la correspondance (surtout s'il contient des récriminations), enfin les pressions auxquelles il a déjà été fait allusion, d'autant plus fortes que les courriers se renouvellent², sont autant d'éléments qui font que le total des saisines n'a rien de « naturel » mais exprime un certain nombre de facilités ou de difficultés, selon, par exemple, les établissements.

3.1.2 Répartition dans l'année 2011

Le graphique ci-dessous ne fait pas apparaître d'évolution franche. La croissance des 15 % enregistrée est répartie à peu près uniformément. On observe trois légers fléchissements en avril, en juillet et en novembre. Le ressaut de mai n'a guère d'explication rationnelle. La diffusion du film *À l'ombre de la République*, largement suivie en détention semble-t-il, est intervenue à la fin du mois de mars et n'a pas eu d'effet direct. Le film n'était d'ailleurs nullement conçu à cette fin.

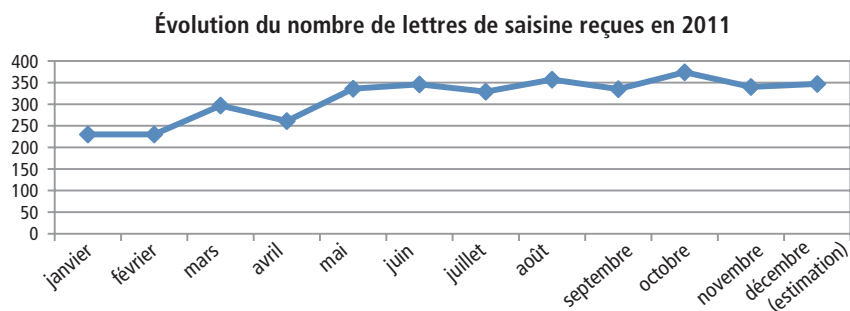
Évolution du nombre de lettres de saisine reçues en 2011

Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept	Oct.	Nov.	Déc. (estimation)
230	230	297	261	336	346	329	357	335	374	340	347

1. Si on prend l'estimation sur l'année 2008 de 384 courriers.

2. Ici, écrit cette personne détenue, dans une lettre datée du 5 décembre 2011 (le manuscrit porte 2012 par erreur), « la quasi-totalité des détenus n'osent pas vous écrire par peur de représailles. Tous ceux qui ont pris contact avec vous, moi y compris [...] ont systématiquement été 'sacqués'... ». Certes, ces termes ne sont pas nécessairement à prendre au pied de... la lettre, dira-t-on ; ils traduisent cependant un état d'esprit.

Évolution mensuelle du nombre de lettres reçues en 2011



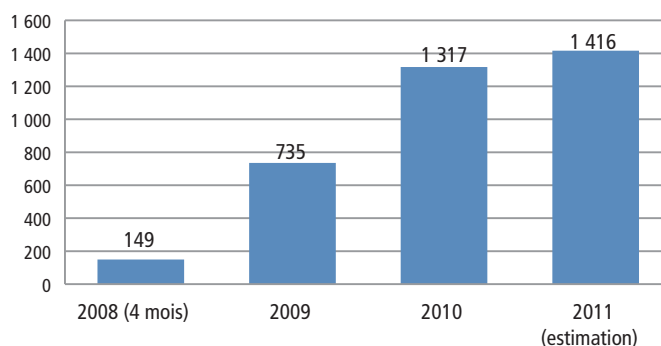
3.1.3 Répartition par auteur

Moyenne du nombre de lettres par auteur sur l'année 2011

Sur l'ensemble des courriers reçus en 2011, une même personne a écrit en moyenne 3 courriers (2,9)¹. En 2009, la moyenne était de 1,7 lettre et en 2010 de 2,5 lettres.

3.2 Nombre de personnes concernées

Nombre de personnes concernées ou groupe de personnes concernées dont le CGLPL a eu à connaître de la situation² 2008-2011 :



	2008 (4 mois)	2009	2010	2011 (estimation)
Nombre de personnes concernées ou groupe de personnes concernées	149	735 + 393%	1 317 + 79%	1 416 + 7,5%

1. Rapport établi entre les numéros des courriers reçus en 2011 et le nombre d'expéditeurs.
2. La saisine que reçoit le CGLPL peut concerner une personne nommément désignée ou un ensemble de personnes privées de liberté (ex : toutes les personnes détenues du quartier d'isolement).

En 2011, le Contrôleur général a été saisi pour la première fois de la situation de 1 416 personnes ou groupes de personnes concernées, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2010 (+79 % entre 2009 et 2010).

Depuis l'origine de son fonctionnement, le Contrôleur général a eu à connaître de la situation de 3 617 personnes (ou groupes de personnes privées de liberté).

3.2.1 Répartition par auteur

Selon l'auteur de la saisine¹ :

Catégorie de personne saisissant le contrôle	Estimation sur l'année	% estimation sur l'année
Personne concernée	2 936	77,63 %
Famille, proches	351	9,28 %
Avocat	110	2,91 %
Association	105	2,78 %
Médecin, personnel médical	42	1,11 %
Autorité administrative indépendante	31	0,82 %
Intervenants (enseignant, sport...)	18	0,48 %
Parlementaire	13	0,34 %
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)	176	4,65 %
Total	3 782	100 %

Sur les 3 782 correspondances reçues en 2011, la grande majorité (sous réserve des ajustements définitifs qui ne changeront qu'à la marge cet état de fait) provient de la personne intéressée. Le pourcentage était de 80,3 % en 2010. Les familles et les proches représentaient 7,1 % du volume reçu et il est vrai qu'on a constaté au cours de l'année un léger rééquilibrage de ces derniers par rapport aux personnes concernées.

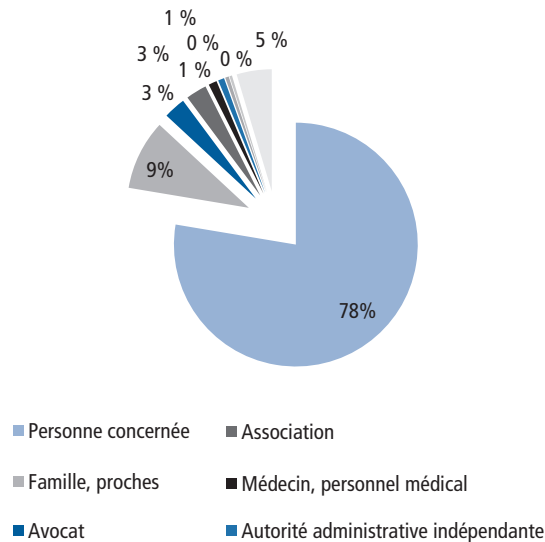
Les autres données sont trop restreintes en valeur pour que les modifications de pourcentages soient significatives.

Le graphique ci-dessous reprend ces éléments. On doit regretter que, alors que la loi ouvrait une large faculté de saisine, comme il a été rappelé ci-dessus (article 6 de la loi du 30 octobre 2007), les auteurs se concentrent pour l'essentiel sur les seules personnes concernées. Cette situation est d'autant plus regrettable que, comme on l'a dit, les personnes privées de liberté sont vulnérables parce qu'elles écrivent et peuvent ne pas écrire parce qu'elles le sont. On a déjà indiqué notamment aux personnes physiques et morales intervenant dans les lieux de captivité qu'un de leurs rôles est de suppléer à

1. En 2011, le chiffre est établi à partir de l'ensemble des courriers reçus alors qu'en 2010, il l'était à partir du premier courrier de saisine. Ce changement d'unité de compte ne modifie pas les tendances.

ces inconvénients. Certaines d'entre elles, malheureusement pas encore suffisamment nombreuses, en sont parfaitement conscientes.

Catégorie de personnes saisissant le contrôle



Catégorie de personne saisissant le contrôle	Statistiques établies Sur le 1 ^{er} courrier de saisine		Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus
	2009	2010	2011
Personne concernée	80,93 %	80,33 %	77,63 %
Famille, proches		7,14 %	9,28 %
Avocat	7,08 %	3,49 %	2,91 %
Association	5,04 %	3,87 %	2,78 %
Médecin, personnel médical	0,95 %	0,84 %	1,11 %
Autorité administrative indépendante	1,91 %	1,21 %	0,82 %
Intervenants (enseignant, sport...)	NC	0,61 %	0,48 %
Parlementaire	1,5 %	0,76 %	0,34 %
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)	2,59 %	1,75 %	4,65 %

3.2.2 Répartition selon le type d'établissement

Selon le type d'établissement (pour 2011)¹

Sur les 3 782 courriers estimés reçus cette année :

	Type d'établissement	Total estimé	%
Établissement pénitentiaire	Centre de détention	1 000	
	Centre de semi-liberté	4	
	Détenus hospitalisés (UHSI, EPSNF)	10	
	Centre pénitentiaire	1 341	
	Maison centrale	216	
	Maison d'arrêt	973	
	Établissement pénitentiaire pour mineurs	4	
	Ensemble des établissements pénitentiaires	15	
Total Établissement pénitentiaire		3 563	94,21 %
Établissement de santé	Centre hospitalier	53	
	Centre hospitalier spécialisé	60	
	UMD	21	
	Indéterminé	1	
Total Établissement de santé		135	3,57 %
Locaux de garde à vue	Brigade de gendarmerie	1	
	Commissariat	9	
Total Locaux de garde à vue		10	0,26 %
Rétention administrative	Centre de rétention administrative	24	
	Local de rétention administrative	2	
	Zone d'attente	2	
Total Rétention administrative		28	0,74 %
Centre éducatif fermé	Centre éducatif fermé	2	
Total Centre éducatif fermé		2	0,05 %
Dépôt	Dépôt ou geôle des tribunaux	4	
Total Dépôt		4	0,11 %
Autres	Autres	26	0,69 %
Indéterminé	Indéterminé	14	0,37 %
Total général		3 782	100 %

1. En 2011, le chiffre est établi à partir de l'ensemble des courriers reçus alors qu'en 2010, il l'était à partir du premier courrier de saisine. Ce changement d'unité de compte ne modifie pas les tendances.

Répartition des courriers par type d'établissement	Statistiques établies sur le 1 ^{er} courrier de saisine		Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus
	2009	2010	2011
Établissement pénitentiaire	87 %	91,42 %	94,21 %
Établissement de santé	6 %	5,32 %	3,57 %
Locaux de garde à vue		1,21 %	0,26 %
Rétention administrative		0,99 %	0,74 %
Centre éducatif fermé		0,23 %	0,05 %
Dépôt		0,15 %	0,11 %
Autres	7 %	0,38 %	0,69 %
Indéterminé		0,30 %	0,37 %
Total		100 %	100 %

Les données des tableaux parlent d'elles-mêmes. Bien que les comparaisons de 2010 à 2011 doivent être prises avec quelques précautions, les pourcentages confirment que les personnes détenues écrivent l'essentiel des correspondances.

De surcroît, la nature des correspondances n'est pas absolument identique. Si les prisonniers écrivent rapidement après un événement dont ils s'estiment victimes, les rares personnes qui écrivent à propos d'une garde à vue le font toujours postérieurement, parfois longtemps après.

3.3 Le contenu des saisines

Les motifs de saisine principaux de personnes privées de liberté dans les établissements pénitentiaires sont les suivants en 2011 :

- transfert ;
- accès aux soins ;
- activités ;
- préparation à la sortie ;
- relations avec l'extérieur ;
- procédures ;
- conditions matérielles ;
- relations détenus/personnels ;
- relations entre détenus.

Les motifs de saisine principaux de personnes privées de liberté dans les établissements de santé sont les suivants en 2011 :

- procédures (contestation de l'hospitalisation, non-respect de la procédure, etc.) ;

- préparation à la sortie (sorties d'essai, levée d'hospitalisation, etc.) ;
- affectation (détermination du secteur, affectation hors secteur, etc.) ;
- contention (protocole, durée, motifs invoqués, etc.) ;
- accès aux soins (accès au dossier médical, prise en charge psychiatrique, traitements, etc.) ;
- isolement (durée, motifs invoqués, protocole, etc.) ;
- accès au droit (notification des droits, exercice des voies de recours, etc.) ;
- relations avec l'extérieur (accès au téléphone, visites, etc.) ;
- conditions matérielles (hébergement, hygiène, restauration, etc.) ;
- autres (demande d'entretien, discrimination, etc.).

Il n'est pas simple de porter une appréciation sur les changements intervenus d'une année sur l'autre, bien que les nombres (en particulier pour les établissements pénitentiaires) soient suffisamment significatifs pour que ces modifications aient un sens.

On ne peut s'empêcher de penser que la place plus importante faite par les personnes détenues aux « activités » n'est pas sans lien avec la disposition de la loi pénitentiaire à accepter une activité, disposition contredite directement par la conjoncture à la fois économique (qui a diminué fortement l'offre de travail¹) et budgétaire (qui a restreint le subventionnement notamment dans le domaine socio-culturel et donc réduit d'autant les prestations).

Il est rappelé que sous le terme de « transfert », on doit lire deux motivations très différentes : d'une part – majoritairement – le désir des personnes détenues d'être rapprochées de leurs proches dont l'affectation dans des grands établissements les éloigne ; d'autre part, le désir de ceux qui se sentent menacés, agressés ou « harcelés » dans un établissement pénitentiaire d'en partir au plus vite.

3.4 Les suites données aux saisines

Le nombre de dossiers d'enquête², tel qu'il était comptabilisé les années précédentes, est connu pour les six premiers mois de l'année : 402 dossiers ont été ouverts entre le 1^{er} janvier 2011 et le 30 juin 2011, soit en projection année complète 804 dossiers (cette projection est sans doute un peu en deçà de la réalité car le nombre de courriers reçus les six derniers mois de l'année est plus important que ceux reçus les six premiers).

Le délai moyen de réponse, de 18,7 jours en 2010, s'est accru sensiblement une partie de l'année, en raison des absences survenues dans l'équipe des chargés d'enquête,

1. Cf. Chapitre 1^{er} ci-dessus.

2. Jusqu'en 2010, un dossier d'enquête correspondait à une personne ayant saisi le CGLPL ; ainsi une personne saisissant à plusieurs reprises le CGLPL gardait un seul dossier. En 2011, le dossier d'enquête correspond désormais aux situations de saisine et non plus à la personne ; ainsi, à chaque motif de saisine est créé un dossier.

responsables du traitement du courrier. À partir de novembre, toutefois, une grande partie du temps a été récupéré et, à la fin de l'année les délais moyens de réponse étaient redescendus au niveau des délais de 2010.

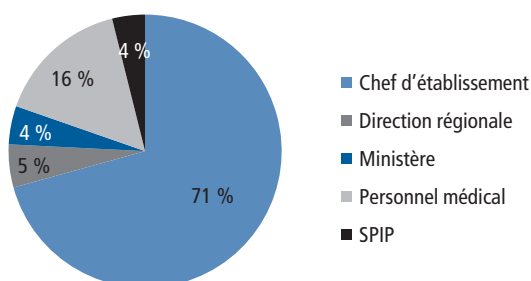
Si le nombre de dossiers d'enquête ouverts en 2011 n'a pu être établi pour l'ensemble de l'année, il a été en revanche possible de calculer le nombre de courriers adressés aux autorités dans le cadre de ces dossiers. En effet, il est rappelé que lorsque le contrôleur général est rendu destinataire d'une correspondance pour laquelle il n'est pas incompétent¹ et qui est relative à des faits survenus dans un lieu de privation de liberté², il sollicite très fréquemment les responsables de l'établissement pour recueillir leur point de vue ou demander copie de documents susceptibles d'éclairer le dossier.

En 2011, 1 826 courriers d'enquête ont été adressés aux autorités suivantes :

	Estimation 2011	% estimation
Chef d'établissement	1 291	70,70 %
Direction régionale	93	5,09 %
Administration centrale	83	4,55 %
Personnel médical	288	15,77 %
SPIP	71	3,89 %
TOTAL	1 826	100 %

Ce qui se traduit par la figure suivante :

Enquêtes menées en 2011 selon le type d'autorité saisie



3.5 Les enquêtes sur pièces et sur place

Comme il a été expliqué dans les rapports précédents, lorsque l'enquête par correspondance ne permet pas d'établir de manière satisfaisante la véracité des circonstances ayant motivé la saisine, il est en principe décidé d'envoyer dans l'établissement concerné deux

1. Au contraire d'une lettre contestant la décision d'un juge de l'application des peines, par exemple.
2. Et non pas, par exemple, sur une demande de renseignement portant sur une disposition du code de procédure pénale.

chargés d'enquête expérimentés, pour rencontrer la personne et ceux qui en ont la charge directe (chef d'établissement, médecin, tierce personne...), d'une part, et examiner le dossier (excepté, bien entendu, le dossier médical), d'autre part. Ces enquêtes qui ont parfois permis de mettre en évidence des questions d'ordre général, ont beaucoup de vertu, aux yeux du contrôle général, dans un contexte où le simple établissement de faits donne lieu à d'importantes variations.

La situation des effectifs des chargés d'enquête en 2011 n'a pas permis d'user beaucoup de cet instrument. Les quelques enquêtes qui ont lieu ont eu principalement pour objet de vérifier les conditions matérielles d'existence et d'aide de personnes gravement malades ou atteintes de très sérieux handicaps.

Le développement des effectifs de chargés d'enquête en 2012 permettra de développer, comme il est depuis longtemps souhaité, ces enquêtes encore trop rares.

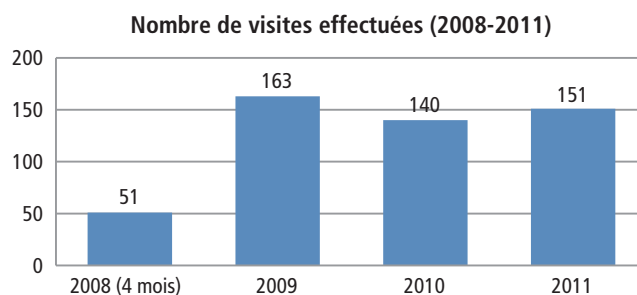
4. Les visites d'établissement

4.1 Données quantitatives

À la date à laquelle ces lignes sont écrites, le nombre exact de visites en 2011 a un caractère encore prévisionnel, à quelques unités près. La réactivité à certains événements et les imprévus pouvant affecter le petit nombre de contrôleurs (maladies) sont susceptibles de remettre en cause la prévision des déplacements.

Sous cette légère réserve, le nombre des visites depuis l'origine du contrôle s'établit comme suit :

	2008 (4 mois)	2009	2010	2011
Nombre visites	51	163	140	151



Plus de cinq cents établissements (506) ont donc été visités depuis le début des travaux du contrôle (1^{er} septembre 2008).

Le tableau dans la double-page ci-après en détaille les éléments, année par année et par catégories d'établissement.

L'objectif donné dès l'été 2008 aux pouvoirs publics de cent cinquante visites par an est donc tenu. Avec un nombre de visites ramené en 2008 à l'année, la moyenne du nombre de visites par an sur les quatre années de fonctionnement s'établit à 152.

On se souvient que le tassement observé en 2010 était principalement lié à l'allongement sensible de la durée des visites. La création de quatre nouveaux postes de contrôleurs (cf. ci-après) à compter du 1^{er} janvier 2011 a permis de compenser en partie cet effet et l'année 2011 a donc permis le rétablissement du nombre initialement fixé.

Il est vrai aussi que, contrairement à l'année précédente, les établissements (pénitentiaires ou psychiatriques) visités ne présentaient, pour aucun d'entre eux, de dimensions exceptionnelles ayant mobilisé pendant une durée longue un grand nombre de contrôleurs. L'établissement hospitalier de Ville-Evrard, qui regroupe quinze secteurs de psychiatrie, nombre très élevé, a commencé d'être visité « par appartements » ; seul le site de Saint-Denis ayant été contrôlé en décembre 2011.

En revanche, la durée moyenne de visite reste à un niveau élevé : elle s'est accrue en particulier, en 2011, pour les locaux de garde à vue et les centres éducatifs fermés.

Le tableau ci-dessous répartit la durée des visites selon la catégorie d'établissements.

	2009	2010	2011
Centre éducatif fermé	2	3	4
Dépôt tribunal	1	2	2
Établissement pénitentiaire	4	4	5
Locaux de garde à vue	1	2	2
Rétention administrative	2	2	2
Rétention douanière	1	2	1
Établissement de santé	2	3	3
Moyenne générale	2	3	3

Cet accroissement a plusieurs causes.

En premier lieu, les investigations auxquelles se livrent les contrôleurs sont exigeantes et il leur a été clairement indiqué depuis l'origine qu'ils ne devaient pas compter leur temps de visite. Les chefs d'établissement sont, d'ordinaire, avisés que si la date d'arrivée des contrôleurs dans un lieu de privation de liberté est certaine, la date de départ ne l'est jamais. On quitte l'établissement seulement lorsque l'inventaire est fait, en quelque sorte.

Catégories d'établissements d'établissements	Nombre d'établissements ^a	Visites en 2008	Visites en 2009	Visites en 2010	Visites en 2011	TOTAL	établissements visités au moins une fois ^b	dont établissements	% visites sur nombre établissements
Locaux de garde à vue	4 095	14	60	47	43	164	163		
– Dont police	600	11	38	33	28	110	109		3,98 %
– gendarmerie	3 495	2	14	13	13	42	42		
– divers ^c	ND	1	8	1	2	12	12		
Rétention douanière	236 ^d	4	2	4	5	15	15		
– Dont judiciaire	10		1	0	1	2	2		6,36 %
– Droit commun	226	4	1	4	4	13	13		
Dépôts/geôles des tribunaux	177	2	7	11	10	30	30		16,95 %
Établissements pénitentiaires	190	16	40	37	32	125	119		
– Dont maisons d'arrêt	99	11	21	13	16	61	57		
– Centres pénitentiaires	43	1	7	9	7	24	24		
– Centres de détention	25	2	5	8	6	21	21		62,63 %
– Maisons centrales	6	0	3	3	0	6	5		
– Établissements pour mineurs	6	1	3	1	2	7	6		
– Divers (CSL...)	11	1	1	2	1	5	5		
– EPSNF	(1) ^e			1		1	1		
Rétention administrative	105	11	24	15	11	61	57		
– Dont CRA	28	5	12	9	7	33	29		54,29 %
– LRA ^f	26	4	6	4	2	16	16		
– ZA ^g	51	2	6	2	2	12	12		

Établissements de santé	381	5	22	18	39	84	84
– Dont CHS		5	7	7	6	25	25
– CH (secteurs psychiatriques)	285 ^h	0	5	4	8	17	17
– UHSA	1	0	0	0	0	0	0
– UMD	5	0	2	0	1	3	3
– UMJ	48	0	2	0	6	8	8
– IPPP	1	0	1	0	0	1	1
– CH (Chambres sécurisées)	48	0	2	4	17	23	23
– UHSI	7	0	3	3	1	7	7
Centres éducatifs fermés	44	0	8	8	11	27	26
TOTAL GÉNÉRAL	5 228	52	163	140	151	506	494
							59,09 %
							39,72 %ⁱ

a. Le nombre d'établissements a évolué entre 2010 et 2011. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés.

b. Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010 et six en 2011.

c. Il s'agit des locaux des directions centrales de la police nationale (PJ, PAF...) ou des locaux de gendarmerie hors brigades territoriales.

d. Ce chiffre correspond au nombre de locaux de retenue douanière et de garde à vue dont dispose la direction générale des douanes et droits indirects. Le nombre de cellules s'élève à 397 soit une moyenne de 1,7 cellule par local.

e. L'EPSNF est situé à Fresnes.

f. Les locaux de rétention administrative étant ouverts et fermés par arrêté préfectoral, leur dénombrement est délicat, y compris pour le ministère compétent, qui s'est engagé à fournir au contrôleur général leur décompte exact. La donnée ici mentionnée est donc un ordre de grandeur.

g. Le nombre de 51 zones d'attente ne doit pas faire illusion : la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones d'attente des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly.

h. Il s'agit du nombre d'établissements accueillant des patients sans consentement. Source : Étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de prise en charge, mai 2010.

i. Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2011, indiqué dans la colonne précédente, mais sur ces visites dont il a été défalqué les visites des locaux de garde à vue, de rétention douanière et de dépôts et geôles des tribunaux : soit 286 visites pour un total de 624 lieux de privation de liberté.

En deuxième lieu, les domaines de cet inventaire sont, comme il a été dit *supra*, de plus en plus variés. Les documents à examiner, qui ne peuvent être emportés ou dont copie ne peut être faite, sont donc en nombre croissant : leur consultation est consommatrice de temps. On doit à cet égard rendre hommage aux chefs d'établissement et à leur secrétariat qui ne ménagent pas leur peine pour fournir aux contrôleurs les papiers dont ils ont besoin (notes de service, relevés de comptes, comptes-rendus d'incidents...) ¹. La numérisation croissante de données contraint les contrôleurs à solliciter désormais systématiquement des clés d'accès aux fichiers locaux. Les seules limites rencontrées en ce domaine sont celles prévues par la loi : respect des secrets des enquêtes et de l'instruction d'une part, du secret médical, d'autre part.

En troisième lieu, les demandes d'audience enregistrées lors des visites, bien qu'elles n'aient fait l'objet d'aucun recensement systématique, sont d'évidence en nombre croissant. Leur proportion est variable selon la nature des établissements (elles sont rares en rétention ou dans les centres éducatifs fermés) et selon les établissements d'une même catégorie. Un grand nombre de demandes est en général corrélé avec le malaise de la population hébergée, mais pas toujours ².

On peut voir dans cette augmentation des demandes d'entretien deux phénomènes différents. En positif, la notoriété croissante de l'institution, par exemple dans les hôpitaux spécialisés en santé mentale. En négatif, l'impossibilité ou la crainte qu'a un certain nombre d'entre eux d'écrire. Quoi qu'il en soit, le volume de cette demande – qui ne doit pas faire oublier l'absolue nécessité de rencontrer des personnes qui n'ont pas sollicité de rendez-vous – est consommateur de temps supplémentaire, chaque entretien durant environ vingt à trente minutes.

Le choix des établissements visités en 2011 a suivi approximativement les mêmes règles que celles adoptées jusqu'alors.

En particulier (voir la carte n° 2 en annexe 3 du présent rapport), le souhait de visiter des lieux privés de liberté dans un maximum de départements a été encore mis en œuvre. À la fin de 2011, seuls huit départements sur 101 n'avaient jamais reçu la visite de contrôleurs.

Il a été indiqué, dans des commentaires publics, que les établissements d'outre-mer (départements et collectivités territoriales) étaient moins visités que ceux de la métropole. Cette affirmation n'est pas exacte. Il a été pris au contraire grand soin de contrôler chaque année, dans les limites des dotations budgétaires du contrôle général au moins une et le plus souvent deux collectivités d'outre-mer. À la fin de l'année, les plus importantes ont toutes accueilli des contrôleurs, à l'exception de la Polynésie française ³.

1. On a vu dans le chapitre 5 ci-dessus comment des éléments précis ont pu être rassemblés sur les rémunérations des personnes détenues grâce aux « bulletins de salaire » édités par les services comptables.
2. Pour le personnel, cette corrélation est toujours vraie.
3. N'ont pas été non plus visitées Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon.

Il n'y a en la matière nulle préférence ou facilité mais au contraire la conscience qu'il existe des situations déplorables auxquelles des recommandations publiques ont fait écho.

Un autre élément du choix réside aussi dans les divers signes qui peuvent être reçus des établissements. Le contrôle général est attentif aux nouvelles qui en proviennent, du personnel, d'intervenants extérieurs ou de personnes privées de liberté. Dans ce domaine, la croissance du courrier reçu est un élément positif dans la détermination des lieux de visite, en particulier s'agissant de la détention (nullement pour la garde à vue), même si chaque saisine n'est évidemment pas timbrée du sceau de la complète véracité et même si, comme on l'a dit, le volume du courrier n'est pas indépendant des pressions qui peuvent exister pour en dissuader l'envoi. Des informations diverses, toujours utiles, proviennent néanmoins par cette voie, y compris d'ailleurs dans la réponse des administrations saisies par les soins du contrôle général.

En 2011, de manière plus marquée que les années antérieures, le contrôle général a souhaité visiter un certain nombre de maisons d'arrêt petites ou très petites (Gap, Lure, Montluçon) essentiellement dans l'intention d'appuyer un argumentaire (dénué de tout passésisme) sur les mérites respectifs des établissements pénitentiaires de grande et de petite dimension. On sait quelle est l'opinion du contrôle général, très réticente sur les grands établissements. Il a souhaité en vérifier le bien-fondé avec davantage d'analyses de terrain.

De manière plus générale, les difficultés intrinsèques à la nature des lieux, ou bien des difficultés conjoncturelle, sont, comme on l'avait marqué dans les précédents rapports, également un élément de détermination du contrôle. On a signalé dans le chapitre 1^{er} avoir voulu saisir la réalité de la rétention après les flux de population provenant de Tunisie ou de Libye dans les semaines qui ont suivi les soulèvements populaires dans ces pays. Les établissements hébergeant des populations difficiles ont également été privilégiés dans les choix opérés.

On peut pour illustrer ce propos prendre pour exemple les locaux de garde à vue de la gendarmerie nationale. Ces locaux pèsent lourd dans le nombre des lieux de privation de liberté : plus des deux tiers (68 %) ¹. Mais ils pèsent très légèrement dans le nombre de jours de privation de liberté ². C'est pourquoi, dans la sélection des brigades à visiter, le nombre de gardes à vue réalisées est un élément du choix de contrôle (mais non pas le seul, puisqu'il faut bien aussi varier les types de brigades visitées). Ces caractéristiques expliquent d'une part qu'il n'ait été vu jusqu'alors qu'un pourcentage très faible de brigades de gendarmerie ; d'autre part, une durée en moyenne plus courte de visite, dès lors que très fréquemment il ne se trouve aucune personne en garde à vue

1. Voir le tableau ci-dessus.

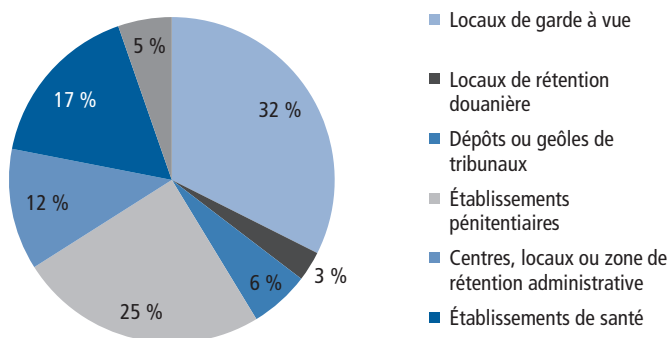
2. Il suffit d'indiquer que, hors infractions routières et mandats judiciaires, la garde à vue des gendarmes représente à peine plus du 1/5 du nombre total de gardes à vue.

dans les locaux contrôlés ; enfin le nombre relativement faible de gendarmeries visitées dans le total des visites de l'année (8,6 %). Mais les visites doivent être évidemment en nombre suffisant pour contraindre les autorités militaires (très coopératives à cet égard) de demeurer vigilantes sur la protection des droits fondamentaux.

En définitive, depuis 2008, sur les 506 établissements visités, on compte :

- 32 % de locaux de garde à vue ;
- 25 % d'établissements pénitentiaires ;
- 17 % d'établissements de santé ;
- 12 % de centres et locaux de rétention administrative et de zones d'attente ;
- 6 % de geôles ou dépôts de tribunaux ;
- 5 % de centres éducatifs fermés ;
- 3 % de locaux de rétention douanière.

Catégorie d'établissements visités depuis 2008



On voit dans la figure ci-dessus que le contrôle général s'est efforcé à la fois de tenir compte du « poids » respectif des établissements (près des deux tiers des établissements pénitentiaires ont été visités) et de maintenir une présence forte dans toutes les catégories d'établissements : les plus nombreux sont les locaux de garde à vue.

4.2 Réalisation et effets des visites

Il a déjà été indiqué ci-avant que l'une des causes de l'allongement de la durée des visites résidait dans la nécessité d'investir davantage dans les multiples aspects de « l'état, de l'organisation et du fonctionnement » des établissements, comme y invite la loi du 30 octobre 2007.

Une des autres innovations de l'année a consisté à mettre davantage l'accent sur les photographies prises dans les lieux visités. Ce n'est pas une nouveauté absolue dès lors que, dès l'origine, les contrôleurs ont pris des images, qui ont d'ailleurs été diffusées,

dans ce rapport ou ailleurs. Mais, pour donner aux clichés davantage de poids descriptif, pour enrichir les explications relatives aux établissements visités, il a été décidé de recruter, parmi les contrôleurs à temps partiel, selon des modalités identiques à celles des autres contrôleurs (notamment quant aux obligations à respecter de manière générale, et au secret professionnel en particulier), un photographe professionnel, dont des images sont destinées à être insérées dans les rapports de visite. Sans que les contrôleurs cessent de prendre eux-mêmes des clichés, il est donc plus particulièrement chargé de rendre plus expressive, donc plus accessible, la description des lieux visités.

L'accroissement des effectifs du contrôle (cf. *infra*) a permis aussi de renforcer les équipes chargées de contrôler les lieux de privation de liberté, pour faire face, comme il a été dit, à l'accroissement des tâches et au renforcement des demandes d'entretien. Traditionnellement, en dehors des très gros établissements, elles étaient, jusqu'en 2010 inclus, *de facto* limitées à quatre pour les hôpitaux ou les prisons et à deux pour les locaux de garde à vue, par exemple. Désormais, il est habituel de regrouper cinq contrôleurs dans le premier cas et trois dans le second. Cet accroissement, qui nécessite un croisement systématique d'impressions et d'idées tous les jours que dure la visite¹, multiplie les chances d'exactitude et de bonne perception des choses.

La nature des visites – inopinées ou programmées – n'a pas suivi d'évolution en 2011. Les locaux de moindre ampleur ne font l'objet que de visites sans aucun préavis. Il en va de même pour un certain nombre d'autres, soit que les indications qui ont pu en parvenir laissent entrevoir des possibilités de tensions ou d'atteintes diverses aux droits fondamentaux, soit que la simple variété des modalités de visite y incite.

La répartition par nature de visites, depuis l'origine des travaux du contrôle en 2008, figure dans le tableau ci-dessous, d'où il ressort que 74 % des visites effectuées depuis l'origine l'ont été de manière inopinée.

	Garde à vue, dépôts TGI, douanes...	Centres éducatifs fermés	Établissements de santé	Établissements pénitentiaires	Centres et locaux de rétention, zones d'attente...	TOTAL
Inopinées	209	22	40	49	55	375
Programmées	0	5	45	75	6	131

Si une large majorité des visites a un caractère inopiné, certains établissements, en particulier les centres hospitaliers spécialisés, ne font guère l'objet de visites inopinées car il est souvent jugé préférable de laisser la possibilité au personnel soignant de prévenir les patients. Les données du tableau ne doivent pas prêter à confusion : les établissements de santé où ont lieu des visites inopinées sont en fait les chambres

1. Ces réunions dans l'établissement visité sont visibles dans le film *A l'ombre de la République* mentionné ci-dessus. Beaucoup d'échanges ont également lieu lors des repas, pris ensemble.

sécurisées (destinées aux personnes détenues) des centres hospitaliers généraux ou bien les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) vouées aux mêmes personnes.

Il ressort aussi du tableau qu'à l'exception d'une majorité d'établissements pénitentiaires, les autres lieux privés de liberté sont très majoritairement contrôlés sans préavis. Comme il a été déjà fait observer dans des rapports antérieurs, la règle est ne pas en avoir qui soit absolue.

Malgré la nécessité de visiter la totalité des lieux abritant un nombre significatif de personnes privées de liberté dans des délais aussi restreints que possible, le **contrôle général a procédé en 2011 à un nombre accru de contre-visites** (c'est-à-dire de deuxièmes visites dans des établissements déjà visités) : six pendant l'année. Elles ont concerné notamment l'établissement pour mineurs de Quiévrechain, le centre éducatif fermé de Beauvais, le commissariat de police de Creil. Ces contre-visites permettent de faire apparaître, à partir d'un questionnement plus clair des contrôleurs, déjà avisés des principales caractéristiques de l'établissement, les changements intervenus¹. Ces contre-visites n'achèvent évidemment pas le cycle des visites. Il n'y a aucune limite à fixer dans le nombre de visites possibles d'un établissement.

■ Hormis les suites proprement dites données aux recommandations, il faut évoquer quelques difficultés relatives aux « effets » des visites. ■

L'article 40 du code de procédure pénale, qui fait obligation à tout agent public de « donner avis sans délai » au parquet de faits constitutifs d'infraction pénale et qui est expressément mentionné dans la loi du 30 octobre 2007, a été utilisé, en 2011, comme les années antérieures, sans hésitation, notamment pour des faits de trafic. Il appartient naturellement au parquet de donner la suite qu'il juge utile à ces signalements.

Comme les autres années, les contrôleurs ont pu constater, lors de leur présence dans les lieux, des situations d'urgence ou de mauvais traitements, qui appelaient des réactions rapides, voire immédiates. Comme cela avait été fait jusqu'à présent, les contrôleurs, sur place, ou le contrôleur général, a posteriori, ont saisi l'autorité hiérarchique qui, dans la quasi-totalité des cas, a pris les mesures nécessaires. Ainsi, il n'a pas été utile de recourir à la procédure d'urgence définie au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, qui consiste, pour le contrôleur général, à saisir le ministre compétent en lui impartissant un délai de réponse et à publier ensuite au *Journal officiel*, éventuellement, une opinion sur l'évolution de la situation.

Toutefois, à la fin de l'année 2011, cette procédure prévue par la loi a été utilisée pour la première fois, à l'issue de la visite qu'une mission du contrôle général a effectuée du 11 au 17 octobre, au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie). En

1. Voir le chapitre 2 ci-dessus sur les suites données aux recommandations.

effet, la situation faite à l'ensemble des personnes détenues (environ 630 pour à peine plus de 300 places) dépasse l'entendement et elle est apparue telle qu'il soit nécessaire d'y mettre fin le plus rapidement possible. C'est là une « violation grave des droits fondamentaux » – condition posée par la loi pour la procédure d'urgence – relative non pas à une personne mais à plusieurs centaines. Le contrôleur général n'a pas eu d'hésitation à recourir à une procédure prévue pour de telles hypothèses. Il a communiqué des observations au ministre compétent le 26 octobre en lui fixant un délai de trois semaines pour répondre (18 novembre). La réponse est parvenue avec quinze jours de retard. Elle n'a pu être prise matériellement en compte pour les recommandations publiées au *Journal officiel* du 6 décembre. Au surplus, la réponse, si elle donnait des indications intéressantes, n'apportait pas d'élément sur les questions les plus délicates de l'affaire. En tout état de cause, l'urgence confère un caractère contraignant aux délais prescrits : faute de quoi la procédure est sans intérêt.

La plus grande préoccupation consécutive aux visites réside dans les pressions que peuvent subir après coup les personnes avec lesquelles les contrôleurs sont entrés en relation. On ne reviendra pas sur ce qui a été dit au début de ce chapitre sur ce point, sauf à dire que ces pressions, naturellement contraires aux textes en vigueur, sont un moyen de faire porter aux faibles la gêne que peuvent engendrer les visites. Elles ne grandissent pas leurs auteurs.

4.3 L'élaboration des rapports

Il a déjà été rappelé précédemment les difficultés qu'avait le contrôle général pour envoyer les projets de rapport aux responsables des établissements visités, d'une part, et les rapports définitifs aux ministres compétents, d'autre part. On a indiqué que, si la première difficulté avait été résolue, la seconde était loin de l'être, en raison de la structure même de l'institution, dans laquelle une seule personne doit assurer les relations « politiques » (c'est-à-dire les choix qui sont faits sur le fond) avec l'extérieur.

Cette difficulté est d'autant plus sensible que, sans désormais s'accroître en volume comme les années antérieures, les rapports restent relativement importants et détaillés.

Dans ce contexte, les délais d'élaboration des rapports et leur envoi n'ont pas cessé de s'accroître, le cas extrême étant celui de la visite de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (près de 350 pages de rapport, soit à peu de chose près le volume d'un rapport annuel) qui sera transmis aux autorités ministérielles selon toute vraisemblance au début de l'année 2012, c'est-à-dire deux ans après la visite.

Cette situation est loin d'être satisfaisante. Elle n'a de consolation que dans la certitude que, dès lors qu'une question véritablement urgente est identifiée, elle est traitée rapidement ; dans la circonstance aussi que, localement, si des mesures d'amélioration peuvent être prises, elles le sont le plus souvent après que le chef d'établissement a pris

connaissance du projet de rapport qui lui est parvenu¹. Par conséquent, il n'y pas de conséquences fâcheuses à ces délais. Tout de même, un « décrochage » préoccupant d'avec la réalité du terrain.

5. Les moyens alloués au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2011

5.1 Les effectifs

La loi de finances pour 2008 a fixé à un total de dix-huit le nombre d'emplois du contrôle général.

Cet effectif comprenait quatorze contrôleurs, incluant le contrôleur général et le secrétaire général. S'y sont ajoutés un directeur délégué des services, un directeur chargé des finances, une chargée d'enquête et une secrétaire administrative.

Il est resté stable jusqu'au 1^{er} janvier 2010. À cette date, ont été accordés deux emplois de « chargés d'enquête », portant à vingt le plafond d'emplois.

Dès cette année-là² toutefois, malgré la mesure prise, d'une part, le renfort de contrôleurs à temps partiel (article 3 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008) d'autre part, enfin l'aide précieuse apportée – pour le traitement des saisines – par des stagiaires (déjà mentionnés) de haut niveau, il est apparu que ces moyens n'étaient pas suffisants.

En volume, les effectifs ont été très nettement améliorés, grâce à la compréhension par les pouvoirs publics de la mission du contrôle général, et ce, en deux temps.

D'une part, quatre nouveaux emplois de contrôleurs (à temps plein) ont été créés par la loi de finances pour 2011. Avec un départ au 1^{er} juillet 2010, et la transformation, voulue par l'intéressé, d'un contrôleur à temps plein, ce sont six nouveaux contrôleurs qui devaient être recrutés en 2011. Ce qui assurait à la fois la pérennité de l'équipe initialement composée en 2008 et le renouvellement toujours salutaire de sa manière de percevoir les choses.

Sont donc devenus contrôleurs en 2011 une magistrate de l'ordre administratif, deux magistrats de l'ordre judiciaire, une fonctionnaire du ministère des affaires étrangères³, un directeur des services pénitentiaires, une administratrice de l'Assemblée nationale et un praticien hospitalier.

Ce faisant, un meilleur équilibre – qui n'avait pas été trouvé en 2008 – a été atteint dans la répartition entre hommes et femmes au sein du contrôle.

1. Cf. chapitre 2, « les suites données aux avis, recommandations et saisines ».

2. Voir le rapport d'activité 2010, p. 284-285.

3. Déjà recrutée à temps partiel en 2010, comme signalé dans le rapport 2010, p. 284.

Deux de ces nouveaux venus sont mis à disposition par leur administration respective (l'Assemblée nationale et l'Assistance publique – Hôpitaux de Marseille), une part ou la totalité de leur rémunération restant à la charge du contrôle général. Par conséquent, leurs fonctions ne s'imputent pas sur les emplois et il reste donc un contrôleur à recruter. Des personnes ont fait acte de candidature. Mais certains besoins du contrôle en compétences sont peu couverts et il faut donc faire coïncider ces besoins avec les candidatures qui se manifestent. C'est la raison pour laquelle l'emploi n'est pas encore pourvu.

Cette dernière circonstance a permis au contrôle général, confronté, comme il a été déjà mentionné à des difficultés consécutives à des congés de maladie prolongés, d'utiliser des mois d'occasionnels permettant un contrat à durée déterminée d'une durée de six mois pour la documentation, d'un autre pour le remplacement d'un agent en congé de maternité, de deux contrats de même nature, d'une durée de trois mois, pour pallier les effets du gonflement du nombre de saisines, enfin d'un dernier contrat à durée déterminée de deux mois pour le secrétariat du contrôle, en particulier lors de l'organisation d'un atelier du Conseil de l'Europe (cf. *infra*).

D'autre part, la demande du contrôle général de créer trois postes de chargés d'enquête à compter du 1^{er} janvier 2012 a été acceptée par le Gouvernement : cette évolution très positive, difficile dans le contexte que l'on connaît, permettra de mieux traiter les saisines, en temps et en approfondissement, dont il a été question au début de ce chapitre, et aussi de développer, comme il a été dit, les enquêtes sur pièces et sur place, dans l'hypothèse de situations personnelles particulièrement difficiles. En revanche, elle devrait amener un tassement, voire une réduction, de la présence de stagiaires au contrôle général.

Le solde de crédits de rémunération dû au recrutement des contrôleurs a permis d'anticiper sur l'un de ces recrutements, effectif dès le 1^{er} décembre 2011, d'une personne provenant du milieu associatif (après un examen de candidatures très nombreuses). Une deuxième a été choisie dans la même procédure et sera présente à compter du 1^{er} février 2012 : il s'agit d'un officier pénitentiaire. Le troisième, pour lequel des compétences en informatique sont exigées¹, sera recruté au début de 2012, la procédure ayant été lancée à la fin de 2011.

Dans tous les cas une procédure de sélection a été organisée, avec notamment la mise en ligne de fiches d'emploi sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et diffusion de ces fiches par le secrétariat général du ministère de la justice et des libertés.

Depuis l'origine, le nombre d'emplois s'établit donc ainsi ;

	2008	2009	2010	2011
Plafond d'emplois annuel (LFI)	18	18	20	24
Effectifs physiques	17	18	19	26 (dont 2 MAD)

1. Notamment pour la mise en œuvre du logiciel ACROPOLIS, déjà mentionné à propos des saisines.

Enfin, le recrutement de contrôleurs à temps partiel s'est poursuivi, bien entendu dans la limite des crédits disponibles, d'autant plus qu'en 2011, quatre d'entre eux, pour des raisons diverses, ont quitté leurs fonctions. Comme il a été indiqué ci-dessus, ces départs ont été compensés par un contrôleur à temps plein qui est désormais employé au titre de l'article 3 du décret de 2008 ; par ailleurs, cinq autres contrôleurs « article 3 » ont été recrutés respectivement au 1^{er} novembre 2010, du 1^{er} février, du 21 février, du 1^{er} juin et du 1^{er} juillet 2011. Ils sont respectivement fonctionnaires du ministère de la défense et de celui de l'éducation nationale, issu de l'association nationale des visiteurs de prison et enfin photographe professionnel¹. Ils ont été choisis à raison de leurs qualités propres et de leur expérience, très significatives, mais aussi de compétences dont était dépourvu jusqu'alors le contrôle général. **Le total des contrôleurs à temps partiel est donc en 2011 de quinze**, issus d'origines très diverses. Le temps qu'ils consacrent au contrôle général varie au gré des possibilités et des souhaits de chacun d'eux, d'un quasi-temps plein à des missions très épisodiques, pour une rémunération forfaitaire qui n'a pas été réévaluée depuis 2008. On peut estimer à sept ou huit « l'équivalent temps plein » qu'ils représentent.

En d'autres termes, les contrôleurs en équivalent temps plein sont aujourd'hui, stricto sensu, de l'ordre de vingt-cinq, auxquels s'ajoutent, comme on l'a indiqué, de temps à autre, tous les autres agents du contrôle général (à la seule exception de la secrétaire administrative). Chacun doit avoir pleinement conscience de la réalité sur laquelle se greffe la mission dont il a la charge.

En répartition des tâches au sein du contrôle, des évolutions ont été également déterminées, dans le sens d'une spécialisation relative dans certains domaines.

Relative puisque, comme il vient d'être dit, toutes les personnes employées au contrôle général sont assujetties à des degrés variables à effectuer des visites d'établissements. Comme par le passé, les équipes sont renouvelées à chaque mission et aucun contrôleur n'est spécialisé ni par type d'établissement, ni par région géographique.

Toutefois, certaines fonctions ont été plus particulièrement identifiées en 2011. En dehors de la fonction de direction générale des services et de la fonction financière (et de logistique), existent une fonction de communication et une fonction internationale. La première, confiée à une personne attachée des services du Premier ministre, ayant une expérience d'autorité administrative indépendante et de vie associative, a géré notamment le dossier du film *A l'ombre de la République*, les questions partagées avec le CSA, le contentieux développé devant la CADA et la documentation. La seconde, confiée à une diplomate venue, comme indiqué *supra*, du ministère des affaires étrangères, a la charge de l'important développement de cette activité (voir ci-après). Ces deux personnes n'assument nullement ces charges à titre exclusif et se rendent donc dans les lieux privatifs de liberté à titre de contrôleurs « de droit commun ».

1. Sur ce recrutement, voir ce qui a été mentionné plus haut sur les visites.

On doit attendre de cet accroissement de capacités et de cette spécialisation relative, comme de la forte motivation qui reste entière, une plus grande efficacité dans la réalisation des tâches incombant au contrôle général, sur le double plan non seulement du nombre de visites réalisées mais tout autant de l'approfondissement des questions qui y sont soulevées.

5.2 Le budget¹

Le budget total du contrôle général pour 2011 est de 4 millions d'euros¹.

On rappelle que ses crédits sont intégrés au « programme 308 », dont le gestionnaire est le secrétaire général du Gouvernement et qui rassemble un certain nombre d'autorités administratives indépendantes, dont le Défenseur des droits, la CNIL... Ce qui n'entame en rien la libre gestion des crédits lorsque la loi, comme c'est le cas pour le contrôle général, en a disposé ainsi. Il peut exister, en cas de difficultés de l'une ou l'autre, des transferts de solidarité au sein du programme.

5.2.1 Les crédits de rémunération (titre II)

Compte tenu de la création de quatre emplois de contrôleurs, les crédits ont été abondés d'environ 400 000 €².

Les prévisions de dépenses de rémunération en 2011 ont été ainsi établies à 3,3 millions d'euros :

- 3 millions d'euros pour la rémunération des permanents, tous effectifs compris ;
- près de 352 000 euros pour l'indemnisation des contrôleurs à temps partiel.

Au titre de la solidarité au sein du programme, le contrôle général a consenti 15 000 € de crédits de rémunération au profit d'une autre autorité administrative indépendante.

Dans le contexte de remise en ordre des comptes publics, auquel il appartient au contrôle général de participer, un montant de crédits de 285 717 € inscrit dans son titre II a été annulé.

5.2.2 Les autres titres

Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) ne sont pas d'un montant équivalent.

En effet, les premières ont été accrues pour tenir compte de l'obligation d'engager les charges de location des locaux, dans la durée du bail restant à courir (jusqu'en 2014) et des frais consécutifs au recrutement de quatre nouveaux contrôleurs (+ 110 000 €).

1. En CP, hors titre II.
2. 399 753 € précisément.

Le montant total des autorisations d'engagement atteint ainsi 1,4 million d'euros, après gel et réserve de précaution. Les crédits de paiement représentent un montant de 700 000 €.

Pour tenir compte du rythme des dépenses, une rallonge de 100 000 € en autorisations d'engagement et de 50 000 € en crédits de paiement a porté les montants respectifs à 1,5 million et 750 000 €¹.

Comme les années précédentes, les principaux postes de dépenses des crédits de paiement sont les suivants :

- les frais de loyer : 250 000 euros (249 289 €) ;
- les frais de mission : 215 000 euros pour 150 visites (soit 1 433 € par visite) ;
- le fonctionnement usuel : 185 000 € (184 769 €).

S'ajoutent à ces frais, depuis le 3 janvier 2011, le remboursement à l'Assistance publique – Hôpitaux de Marseille de la mise à disposition d'un praticien, pour un montant de 120 000 € annuels et le remboursement à l'Assemblée nationale d'une part de la rémunération d'une administratrice pour 14 000 € annuels.

Au 30 novembre 2011, la quasi-intégralité des crédits de fonctionnement étaient engagés (97 % en autorisations d'engagement et 96 % en crédits de paiement).

5.2.3 Précisions sur certaines dépenses

Par exigence de transparence, on a souhaité apporter quelques brèves précisions pour trois postes de dépense.

Le premier est celui des frais de déplacement, d'un montant total de 170 000 euros².

Ce poste comprend principalement le remboursement aux contrôleurs des frais occasionnés lors des missions (114 000 €), l'achat de billets de train par le biais de la convention passée à cet effet avec la SNCF (37 000 €, soit + 42 % de la dépense 2010) et les autres frais liés aux missions – achat d'essence et des dépenses de péage.

On doit ajouter à ces frais, pour avoir une idée du coût des déplacements, le coût des locations de voiture (5 900 €) et celui de la location du véhicule de service (Citroën C5) (5 600 €).

Les coûts de déplacement des missions représentent donc un montant total de 182 500 euros³.

Le deuxième est celui des dépenses dites de « communication » dont on a donné, pour les mêmes motifs, une extension maximale et sont données ici au centime près.

1. Respectivement 1 522 301 € et 749 058 € au 30 novembre 2011.

2. 171 029 €.

3. 182 542,05 €.

En effet, elles intègrent :

- l'impression du rapport annuel pour 2010 : 8 550,03 € ;
- l'amélioration du site Internet (855, 14 €) et le coût de l'hébergement du site (444 €) ;
- la traduction du texte de loi relatif au contrôle, de la réponse au Livre vert de la Commission européenne (cf. *infra*) et de la brochure de présentation du contrôle général : 8 479,53 € ;
- l'achat de DVD du film *À l'ombre de la République* : 1 338,32 €¹ ;
- le coût d'impression de cartes de vœux : 870,49 €.

On peut y ajouter le coût de la conférence de presse organisée en 2010 à la faveur de la sortie du rapport annuel, soit un montant de 1 241,83 €, dont 78 % sont dus au démontage et remontage des meubles disposés dans la salle de réunion du contrôle général et 21 % pour la sonorisation de la salle.

On peut enfin, pour viser l'exhaustivité, inclure les dépenses d'impression (1 620,58 €) qui recouvrent les travaux d'impression de cartes de visite.

Soit un montant « hors tout » de dépenses de 22 158,06 €, ou 0,55 % du budget du contrôle général et plus précisément 3, 3 % de ses crédits hors titre II.

Le troisième poste de dépenses est celui que le contrôle général a engagé pour assurer une partie des frais de « l'atelier » que le Conseil de l'Europe a organisé à Paris, à la demande française, dans le cadre du « NPM European Project » (voir ci-dessous). Ce projet était annoncé dans le rapport d'activité pour 2010².

Le coût total de l'opération a été de 35 100 euros, dont le Conseil de l'Europe (lui-même financé à cet effet notamment par l'Allemagne fédérale et l'Union européenne) a financé, par fonds de concours, 31 000 €, le solde revenant au contrôle général, qui a pris en charge notamment la participation des contrôleurs (français) à cet atelier, prévu pour accueillir une ou deux personnes par État.

Ces données, qui ont pu paraître fastidieuses parce que trop détaillées, ont paru nécessaires pour que chacun puisse se faire une idée aussi précise que possible de l'utilisation des crédits de l'État.

1. Les frais de production du film n'ont pas été pris en charge par le contrôle général, mais par la chaîne Canal+ et d'autres financeurs privés. Le contrôle a pris toutefois en charge les frais d'hôtellerie, de repas et de transport de l'équipe de tournage, comme ceux des contrôleurs dont les visites ont été filmées, pour un montant de 8 658,03 € dont 8 291,48 € sur le budget de l'année 2010.

2. P. 287-288.

6. L'activité internationale

L'article 12 de la loi du 30 octobre 2007 dispose que « Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents ».

L'accent essentiel des missions du contrôle est clairement mis sur les préoccupations nationales et sur les visites à faire, de manière approfondie et les saisines à soumettre à enquête. Il est parfois demandé aux contrôleurs s'ils ont été voir d'autres établissements dans des pays proches ou lointains. Sous la réserve ci-dessous, la réponse est invariablement négative, pour deux raisons : non seulement de tels déplacements demandent temps et argent, mais surtout il serait paradoxal de visiter en « touriste » des lieux de privation étrangers, puisqu'on sait, d'expérience, que de telles visites apportent peu, et essentiellement ce qu'on est venu y chercher.

Il n'en demeure pas moins que l'intérêt collectif réside bien dans le sens du développement d'institutions de contrôle des lieux de privation de liberté aussi efficaces que possible dans chaque pays, comme l'a d'ailleurs voulu le Protocole facultatif, signé en 2002 aux Nations Unies, ajouté à la Convention internationale contre la torture.

Sans reprendre ici toutes les activités qui ont été engagées à ce titre, on peut les synthétiser en trois ensembles.

6.1 L'action multilatérale

Les Nations Unies se préoccupent de la mise en œuvre du Protocole facultatif dont il vient d'être question et de la création des « mécanismes nationaux de prévention » (contre la torture) (MNP) qu'il prévoit, dont le contrôle général est une expression.

Le [Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture \(ou SPT\)](#) joue au plan international le rôle de coordination des mécanismes nationaux. Son rôle s'est accru avec des « élections », sur proposition des États, qui en ont à la fois accru le nombre de membres et la représentation, puisque davantage de pays y sont représentés. La France a bien voulu présenter M. OBRECHT, docteur en médecine, aujourd'hui en fonction au secrétariat général du ministère de la santé, mais précédemment, de 2008 à 2010, contrôleur au contrôle général. Son expérience sera utile au SPT ; sa présence facilitera les échanges avec le mécanisme français.

Ces échanges, entamés avant la présence d'Olivier OBRECHT, sont réguliers. Un bilan en a été fait, à la fin de l'année 2011, dans une réunion à l'échelle de toute l'Europe, qui a eu lieu à Genève sous l'égide du Haut-commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme. Le contrôle général y a délégué un de ses contrôleurs.

Le [Conseil de l'Europe](#) – que le contrôleur général a d'ailleurs encouragé en ce sens dès 2008 – a mis sur pied, sous sa responsabilité, un programme d'échanges entre les mécanismes nationaux existants des quarante-sept pays appartenant à l'institution, sur

financement allemand et de l'Union européenne comme il a été précédemment indiqué, appelé « NPM European Project »¹. Ce programme comprend une réunion annuelle des responsables de chaque mécanisme national. La troisième a eu lieu au début de décembre 2011 à Ljubljana (Slovénie). Il comprend aussi des ateliers (« workshops ») thématiques, destinés à faciliter des échanges plus techniques entre mécanismes, à raison de deux ou trois par an. Comme indiqué dans le rapport d'activité pour 2010, la France (c'est-à-dire le contrôle général dans ces instances) a proposé rapidement d'accueillir l'un de ses ateliers, pour témoigner de ce qu'elle faisait et montrer qu'elle était partie prenante à cette forme de dialogue. Cet atelier, le quatrième du genre, a eu lieu à Paris, les 14 et 15 mars 2011, sur le thème de « Sécurité et dignité dans les lieux de privation de liberté », en présence de représentants de dix-sept mécanismes nationaux (sur vingt-deux), de représentants du SPT (dont son président actuel, le Prof. Malcolm Evans) et du Comité européen de prévention de la torture (CPT). Un autre atelier du même modèle s'est tenu à l'automne en Azerbaïdjan, où se trouvait un contrôleur français.

L'Association de prévention de la torture (APT) est une organisation non-gouvernementale internationale qui promeut la mise en œuvre du Protocole facultatif des Nations Unies. Entre autres efforts, elle a réuni sur ce thème à Genève, les 10 et 11 novembre, un « Forum mondial » dans lequel quatre-vingt-dix pays étaient représentés. La France, en raison de l'expérience acquise, a été invitée à y jouer un rôle actif.

6.2 L'action au sein de l'Union européenne

Comme il a été indiqué dans les précédents rapports, la Commission et le Parlement européens se sont engagés dans une réflexion sur le sujet de la détention.

La Commission, prolongeant sur ce point l'impulsion donnée par son vice-président Jacques BARROT en 2008 a, après avoir réuni les NMP à Bruxelles le 25 janvier 2011, rédigé au printemps suivant un « Livre vert » (sous la responsabilité de Viviane REDING, vice-présidente) relatif à la détention dans l'Union européenne, approuvé par le collège des Commissaires le 14 juin 2011. Comme on le sait peut-être, ces « Livres verts » constituent l'occasion pour la Commission de dresser le premier état d'une réflexion, d'appeler tous ceux qui le souhaitent à commenter le document, enfin, à la lumière de ces commentaires, de dégager quelques pistes d'action.

La Commission a fixé au 30 novembre la date à laquelle les réponses devaient être apportées à un ensemble de dix questions, relatives au principe de reconnaissance mutuelle en la matière, à la détention provisoire et à celle des mineurs, enfin sur le contrôle et les normes de détention.

1. Dont la raison d'être est ainsi libellée : « Setting up an active network of national preventive mechanisms against torture, an activity of the Peer-to-Peer Network ».

Le contrôle général a répondu à cette consultation¹, indépendamment bien entendu de la réponse faite par le Gouvernement français, qui lui a été communiquée par le secrétaire général aux affaires européennes. Mais il s'est auparavant efforcé, d'une part, de convaincre un certain nombre d'associations présentes dans les lieux de privation de liberté de faire également connaître leur point de vue à la Commission européenne ; d'autre part, de rechercher un point de vue commun avec les mécanismes nationaux de prévention, dans l'Union, les plus proches du contrôle général, c'est-à-dire le mécanisme espagnol et le mécanisme britannique. Tous deux ont été associés à la réponse du contrôle général et ils en ont, dans leur propre réponse, soutenu les termes.

Globalement, le contrôle général, outre un certain nombre de réponses techniques, a recherché les voies qui permettraient à l'Union d'être plus ambitieuse dans le domaine des conditions de détention, comme elle l'a fait sur les conditions de rétention (sur le fondement des traités d'Amsterdam et de Lisbonne).

Préoccupé en la matière, comme dans les autres de transparence, il a mis en ligne le texte de la réponse qu'il a transmise à la fin du mois de novembre à la Commission.

6.3 L'action bilatérale ou à plusieurs pays

■ Là réside la grande nouveauté de l'année 2011 et on doit indiquer d'emblée qu'elle est apparue la plus prometteuse. Deux initiatives ont été prises qui méritent signalement. ■

Au printemps 2011, sur une demande de l'organisme de contrôle de la République tchèque, souhaitant connaître les établissements français privatifs de liberté spécialisés dans l'accueil des mineurs, trois contrôleurs tchèques sont venus en France et ont été associés durant cinq jours, en qualité de contrôleurs, à plusieurs visites effectuées par le contrôle général. En réciprocité, deux contrôleurs français se sont rendus quelques mois plus tard en République tchèque et ont effectué dans des conditions symétriques, de véritables visites de prisons et de centres hospitaliers pour détenus.

La même opération a été conduite à l'automne, cette fois avec Her Majesty Inspectorate of Prisons, l'homologue du contrôle général pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Deux contrôleurs français ont accompagné leurs homologues britanniques dans la visite d'un centre de « détention » (rétention) pour étrangers. Dix jours plus tard, deux contrôleurs anglais ont accompagné le contrôle général dans une contre-visite d'un centre de rétention.

Ces échanges pratiques ont un grand prix. Ils permettent de comparer des approches nécessairement différentes, de voir les forces et les faiblesses des méthodes adoptées par le contrôle et, par conséquent, d'en tirer des nouvelles pistes de réflexion. En cela,

1. Communiquée au ministère des affaires étrangères, au secrétariat général pour les affaires européennes et à la représentation permanente de la France à Bruxelles.

ils sont extrêmement prometteurs et seront un des axes de développement de l'action internationale au cours des prochaines années.

*

L'activité du contrôle général en 2011 s'est maintenue dans les hautes eaux, avec un nombre de visites conforme aux engagements pris en 2008 et un volume de saisines encore en forte croissance. L'institution a sauvegardé le sérieux de ses objectifs et de ses méthodes grâce à tous ceux, quels qu'ils soient qui y ont travaillé de manière permanente ou temporaire. Plus que les obstacles rencontrés ici ou là, il importe de redire qu'à l'appui de cette activité, le contrôle général a rencontré des soutiens au sein du pouvoir exécutif, du Parlement et de ses partenaires. Grâce à eux il a obtenu des moyens supplémentaires en emplois qui n'étaient pas superflus, avec leur traduction budgétaire. Il a pu, par conséquent, rendre une grande part de ce qui était attendu de lui.

Chapitre 10

Contribution : lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrages

Par Bruno AUBUSSON de CAVARLAY
CNRS – Centre de Recherches sociologiques
sur le droit et les institutions pénales

Avertissement

Les principales sources statistiques incluant des données sur les mesures privatives de liberté et les personnes concernées ont été décrites dans une première contribution au rapport d'activité 2009 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté¹. Le lecteur est invité à s'y reporter pour compléter la présente contribution sur le plan des définitions et des méthodes de collecte des données. Le rapport annuel pour 2010 contenait seulement une annexe actualisant une partie des tableaux présentés sans commentaire. Pour cette édition, les mêmes données de base sont de nouveau actualisées selon les calendriers de diffusion propres aux diverses sources. Elles sont présentées sous forme de graphiques insérés dans le texte ou de tableaux reportés en annexe. D'autres données utiles, principalement celles qui décrivent l'ensemble de la procédure pénale, ne figurent que dans le commentaire des évolutions observées.

Les hospitalisations sans consentement sont étudiées en utilisant, pour la première fois, la statistique d'activité des établissements ce qui permet de cerner leur évolution récente, au-delà des différences observables avec d'autres sources.

Une hausse sensible se dessine entre 2007 et 2010, aussi bien en nombre absolu d'entrées qu'en proportion des présents à un moment donné.

En matière pénale, les observations de l'activité aux diverses étapes de la procédure convergent pour indiquer une stagnation puis un recul sensible des poursuites se terminant par un jugement.

1. Citée comme « Rapport 2009 » par la suite, page 345.

Dans l'ensemble, les mesures et peines privatives de liberté prononcées commencent ainsi à diminuer. Un examen plus précis indique cependant que ce recul est accompagné d'une transformation importante des pratiques de mise à exécution des peines prononcées qui aura probablement des répercussions sur le reste de la chaîne pénale, de l'usage de la garde à vue jusqu'à la détermination du quantum de la peine. Cette transformation entretient la hausse du nombre de détenus condamnés dans la prolongation d'une tendance de long terme. Le même constat peut être fait pour les mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Le reflux observé au début de la filière de traitement se poursuit avec une baisse des décisions administratives d'éloignement (APRF et OQTF) et même des placements en centre de rétention administrative pour lesquels cependant des données récentes font défaut. Si ce reflux se confirme, il sera probablement accompagné, comme dans le domaine pénal, d'une évolution des pratiques en matière d'exécution, les ressources disponibles étant concentrées sur les cas susceptibles de déboucher sur un éloignement effectif.

1. Privations de liberté en matière pénale

Les mesures de garde à vue, la détention provisoire, l'exécution et l'aménagement des peines d'emprisonnement ferme ont connu récemment des évolutions quantitatives significatives qui doivent d'abord être replacées dans le contexte du mouvement de long terme de l'activité de la justice pénale.

Depuis le milieu des années 1980 l'ensemble des personnes mises en cause par la police s'est transformé en termes d'infractions poursuivies. Les atteintes aux biens sans violence sont en régression significative, les atteintes présentant un caractère violent direct (atteintes volontaires contre les personnes) ou indirect (destructions et dégradations) sont à l'inverse en hausse. Les infractions sans victimes directes sont en hausse également, certaines d'entre elles très fortement sans que l'intervention pénale (poursuites, alternatives aux poursuites) s'engage très loin comme pour l'usage de stupéfiants ou le séjour irrégulier des étrangers. Avant 2008 les contentieux en hausse compensaient la baisse régulière des personnes mises en cause pour vols sans violence ; à partir de cette année, après des décrochages successifs observés rubrique par rubrique, le total des majeurs mis en cause diminue.

La statistique des parquets n'est pas détaillée par types d'infractions. Elle inclut toutes les infractions (crimes, délits et contraventions de 5^e classe) alors que les statistiques policières excluent les infractions de circulation routière et les contraventions. Une longue période de croissance des affaires traitées s'achève en 2002 et, après une période de stabilité, une décroissance commence en 2007. Les innovations successives en matière d'alternatives aux poursuites et de poursuites rapides (ordonnance pénale délictuelle, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) ne facilitent pas la lecture précise des séries.

L'ensemble des poursuites, après avoir atteint un maximum de près de 708 000 affaires en 2006 est maintenant en diminution (639 000 en 2010). Les affaires soumises à l'instruction sont en baisse comme les autres mais il s'agit là de la poursuite d'une tendance de très long terme. Les poursuites en comparution immédiate qui pendant un temps compensaient cette baisse de l'instruction ont pris aussi le chemin de la décroissance depuis 2007.

La statistique de 2009 est la plus récente pour les condamnations inscrites au casier judiciaire. Les condamnations pour crimes ont commencé à baisser dès 2005, pour les délits après 2007. Avec ce que l'on sait de l'évolution des poursuites, cette tendance devrait se prolonger au moins jusqu'en 2010. Les peines fermes privatives de liberté prononcées à l'égard de majeurs sont elles-mêmes moins nombreuses après une forte augmentation entre 2003 et 2007 : la baisse se concentre sur les très courtes peines qui avaient fait un bond entre 2003 et 2007 mais aussi sur les plus longues peines (5 ans et plus) dont la croissance sur longue période s'arrête en 2005. Les peines intermédiaires (entre un et moins de trois ans) sont cependant prononcées plus fréquemment à l'égard de majeurs en 2009 qu'auparavant. Les conditions d'aménagement de ces peines ayant changé avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (aménagement privilégié pour une peine ou un reliquat de moins de deux ans pour les condamnés libres), la pratique des tribunaux correctionnels pourrait continuer à évoluer dans ce sens.

1.1 Garde à vue

Le nombre de mesures de garde à vue (hors circulation routière) a atteint un maximum de 580 000 en 2009 (graphique 1, tableau 1 en annexe du chapitre). Par rapport au nombre annuel de personnes mises en cause, le taux global toutes infractions confondues s'était cependant stabilisé à partir de 2007. En 2010, une baisse sensible du nombre de mesures de garde à vue est intervenue (près de 10 % en moins par rapport à 2009), baisse plus prononcée pour les mesures de moins de 24 h (-10,8 %) que pour les mesures de 24 h ou plus (-5 %).

La diminution de 2,4 % du nombre de personnes mises en cause entraînerait mécaniquement une baisse des gardes à vue à taux global constant. Mais on observe aussi une diminution de ce taux de 49,4 à 45,6 % pour le total des infractions (hors circulation routière). La baisse du taux global contribue pour les trois quarts à la baisse du nombre de garde à vue.

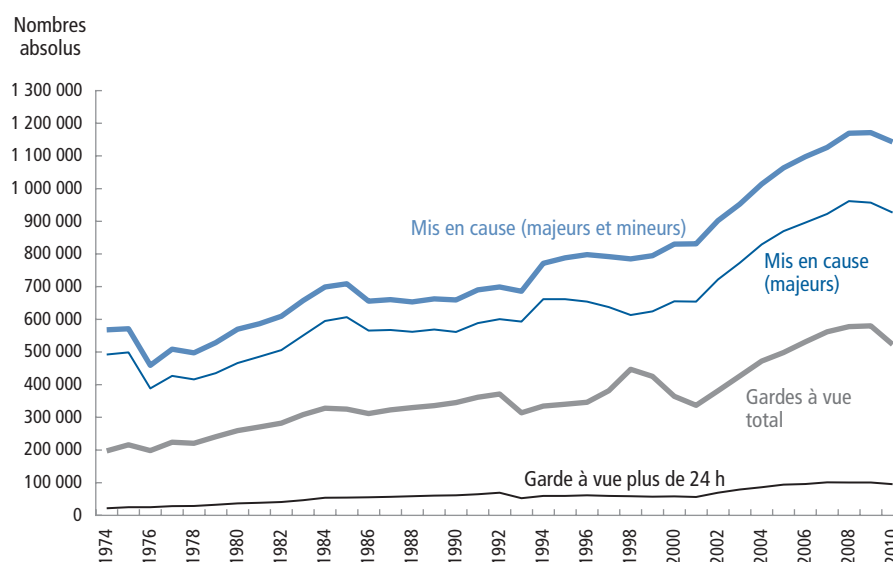
L'observation des taux de garde à vue par types d'infractions (tableau 2 en annexe du présent chapitre) confirme que la baisse globale vient bien d'une baisse pour la plupart des rubriques, mais cela ne concerne pas ou peu certaines catégories d'infractions figurant parmi les plus graves et présentant des taux plutôt élevés (homicide, vols avec violence, trafic de stupéfiants). Deux rubriques représentent un tiers de la baisse totale du nombre de gardes à vue. Les mis en cause interpellés pour séjour irrégulier des

étrangers sont nettement moins nombreux pour 2010 que pour les années précédentes ce qui produit une réduction sensible des mesures de garde à vue, même si le taux augmente un peu. L'inverse est observé pour l'usage de stupéfiants, une nette augmentation du nombre de personnes mises en cause est contrebalancée par une baisse encore plus forte du taux de garde à vue.

Graphique 1. Évolution des personnes mises en cause et des mesures de garde à vue

Source : État 4001, ministère de l'Intérieur.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière). Les chèques sans provision sont également exclus par souci d'homogénéité. Métropole.



Mettre en relation les statistiques policières et judiciaires reste difficile. Affiner le constat qui avait été fait d'après les données de 2007¹ (Rapport 2009) n'est pas possible alors que les données judiciaires ne sont pas toutes disponibles pour 2010. Pour 2009, les condamnations relevant d'un champ statistique comparable à celui des statistiques policières, soit 336 000 sur un total de 592 000 condamnations pour crime ou délit, sont en retrait par rapport à celles de 2007 (346 000) tandis que les mesures de garde à vue hors circulation ont progressé de 562 000 à 580 000. Le reflux des gardes à vue en 2010 (523 000 mesures) fait cesser cette divergence et les gardes à vue suivent avec retard le retournement à la baisse de l'ensemble des indicateurs d'activité pénale.

Quand elles seront disponibles, les données sur les condamnations de 2010 indiqueront comment évolue l'écart entre les deux séries (garde à vue et condamnations). Il est

1. Voir rapport d'activité 2009, Dalloz, page 233 et sq.

sans doute encore important et souligne que la mesure de garde à vue reste largement employée dans des situations où le parquet n'envisage pas de poursuites devant une juridiction pénale.

1.2 Détention provisoire

Depuis le milieu des années 1970, le nombre d'affaires soumises aux juges d'instruction baisse significativement. Au cours de la décennie écoulée, une brève remontée entre 2002 et 2004 a vite été effacée. En 2010, moins de 20 000 affaires ont emprunté cette voie (19 640), soit 3 % des affaires poursuivies. Cette proportion était encore de 6 % en 2001. La poursuite de cette raréfaction de l'instruction est d'autant plus remarquable que le nombre absolu des poursuites tend à diminuer en dépit du développement des modes de poursuite simplifiés (CRPC et ordonnance pénale).

En 2010, le nombre de personnes mises en examen par les juges d'instruction (36 543) est ainsi en diminution depuis 2004 (55 967). La proportion de ces personnes placées sous mandat de dépôt est plus élevée (46 %) que pour toute la période 2004-2009 pendant laquelle le taux est de 41,3 % en moyenne. On retrouve donc le niveau supérieur parmi les points observés depuis une trentaine d'années, mais rien ne permet de penser que cette élévation sera durable, même si cela peut s'expliquer par un renforcement de la part des affaires les plus graves parmi celles qui restent soumises à l'instruction. Au contraire, la part des affaires criminelles n'augmente plus après 2005. Depuis lors, les affaires dont l'instruction est terminée et qui avaient débuté par un réquisitoire introductif pour crime sont en baisse (dernières données pour 2008). Il en va de même des affaires jugées par les cours d'assises (dernières données pour 2009). Le nombre absolu de personnes placées sous mandat de dépôt dans le cadre de l'instruction (16 625 en 2010 contre 23 800 en 2004) poursuit ainsi une baisse régulière que l'on retrouvera dans le comptage pénitentiaire des placements sous écrou.

Cette diminution de l'instruction est conforme aux orientations de la politique pénale : depuis une vingtaine d'années, la voie privilégiée pour les affaires d'une certaine gravité en état d'être jugées assez rapidement au moment de la saisine du parquet est la comparution immédiate.

L'augmentation des comparutions immédiates, lorsqu'elle a eu lieu, a donc été interprétée comme la conséquence de ce choix et de l'organisation du traitement « en temps réel » entre les services de police judiciaire et le parquet. Mais cette augmentation n'a pas été continue. Entre 2001 et 2005, le nombre d'affaires poursuivies en comparution immédiate est passé de 31 700 à 46 600, une augmentation qui, sur le plan comptable, a plus que compensé la baisse des affaires soumises à l'instruction (de 36 400 à 32 600). Une stabilisation a ensuite été observée entre 2005 et 2007, puis une diminution du nombre de comparutions immédiates. Il n'y a donc plus de compensation, et depuis 2007, comme entre 1994 et 2001, le périmètre des cas où une mesure de détention provisoire peut être prise se rétrécit sensiblement.

Les sources statistiques décrivant la procédure pénale avant le jugement ne donnent pas de répartitions par contentieux. Ce n'est que pour les affaires se terminant par une condamnation inscrite au casier judiciaire que sont connues, par types d'infractions, les variations du recours à la détention provisoire et la durée effective de cette mesure. La conclusion majeure pour la période allant de 1984 à 2007 est que la durée moyenne croissante des détentions provisoires avant condamnation a complètement annulé l'effet de la forte baisse du nombre de ces condamnations après détention provisoire : en 2007, comme au début des années 1990, le nombre d'années de détention provisoire cumulées par tous les condamnés correspond à un nombre moyen de 17 000 prévenus détenus un jour donné. En 2009, ce nombre descend à environ 14 000, sous l'effet conjoint cette fois d'une diminution des condamnations précédés d'une détention provisoire et d'une légère diminution de la durée moyenne.

Les variations de la durée moyenne de la détention provisoire – augmentation jusqu'en 2007, diminution de 2007 à 2009 (les données du casier judiciaire n'étant pas disponibles pour 2010) – vont dans le même sens pour tous les types d'infractions. Mais l'allongement des détentions provisoires a aussi résulté de l'évolution des contentieux jugés. La baisse des condamnations pour vols et pour infractions au séjour des étrangers est à l'origine de l'importante diminution du nombre total de condamnations avec détention avant jugement (31 400 en 2009 contre 45 600 en 1994). Elle est en partie compensée par une augmentation pour d'autres types d'infractions : coups et blessures volontaires, agressions sexuelles, criminelles ou délictuelles, infractions à la législation sur les stupéfiants (trafic essentiellement).

Or, au moins pour ces deux dernières catégories, les détentions provisoires sont alors en moyenne bien plus longues : en 2009, la durée moyenne est encore de 22,4 mois pour les viols (la moyenne est de 25,5 mois pour l'ensemble des crimes), de 7,6 mois pour les agressions sexuelles délictuelles, de 5,8 mois pour les stupéfiants, tandis qu'elle est de 3,5 mois pour les vols. La moyenne pour l'ensemble des délits est de 3,9 mois, étant donné que pour certaines infractions, les périodes de détention provisoire sont en moyenne bien inférieures : 0,6 mois pour la conduite en état d'ivresse par exemple et il s'agit alors souvent, sinon toujours, de condamnations en comparution immédiate. La source statistique ne permet malheureusement pas de mesurer cette durée moyenne selon la procédure de jugement.

1.3 L'évolution de la population carcérale

L'ensemble des constatations faites pour le début de la procédure jusqu'à une éventuelle condamnation laisse présager une diminution de la population pénitentiaire, au moins après 2007. Que l'on regarde du côté des « flux » (entrées) ou du côté la population présente un jour donné (stock), ce n'est pas tout à fait le cas puisque la tendance à la hausse sur le long terme des détenus condamnés se maintient. Mais » les explications etc. Les explications en termes de durée de détention ne suffisent plus.

La phase de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme prononcées contre des personnes libres au moment de leur jugement complique maintenant singulièrement la présentation des données pénitentiaires. Faire le point alors qu'une politique volontariste d'aménagement des peines initiée avec l'introduction du placement sous surveillance électronique (PSE) se poursuit avec la mise en œuvre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est nécessaire. Au prix de quelques considérations de méthode, il apparaît que la mise à exécution plus systématique des peines fermes entretient la hausse du nombre de détenus condamnés.

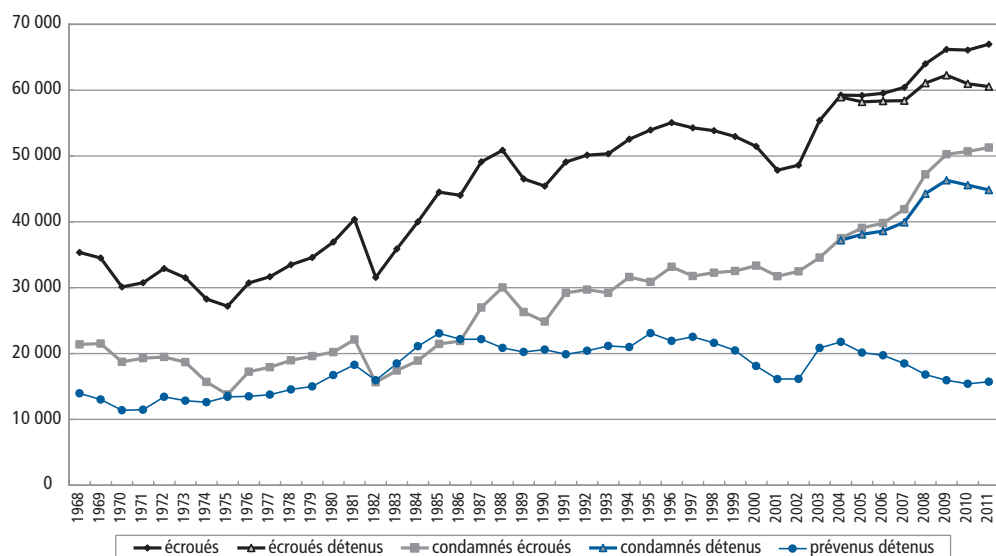
La collecte de données sur le milieu fermé s'organise autour de l'observation de l'écrou. Longtemps, la distinction entre une personne écrouée et une personne détenue a été de moindre importance pour ses conséquences quantitatives.

Ce n'est plus le cas lorsqu'au 1^{er} janvier 2011, sur 66 975 écroués, 6 431 (9,6 %) ne sont pas détenus. Il s'agit pour l'essentiel (5 767) des écroués placés sous surveillance électronique dont le nombre augmente rapidement depuis la mise en place du dispositif. Depuis 2004, pour conserver une continuité de la définition statistique et la pertinence des chiffres présentés, à la série des personnes écrouées qui, en toute rigueur, correspond à la définition inchangée appliquée depuis 1966, s'ajoute la série des détenus qui, en pratique, prolonge les données antérieures. Lorsque le nombre d'écroués non détenus apparaît, il représente 0,5 % des écroués seulement.

Graphique 2. Population pénitentiaire au 1^{er} janvier : écroués et détenus, condamnés et prévenus.

Source : Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, ministère de la Justice, Annuaire statistique de la Justice et direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Ensemble des établissements pénitentiaires, France entière (inclusion progressive des COM à partir de 1990, complète en 2003).



Ce graphique 2 visualise alors la place prise par l'aménagement des peines de personnes écrouées non détenues. La courbe des détenus (toutes catégories pénales confondues) montre une relative stabilisation après 2004, la courbe des écroués continuant de croître significativement avec « l'ajout » des écroués non hébergés.

Le diagnostic se précise si l'évolution des prévenus est représentée conjointement (courbe du bas) : à partir de 2004 justement, leur nombre diminue significativement et régulièrement. Les prévenus (15 702 au 1^{er} janvier 2011 en détention provisoire dans le cadre d'une instruction ou d'une comparution immédiate ou condamnés non définitifs en période d'appel ou de cassation) sont évidemment tous détenus¹. Leur baisse influe donc sur l'ensemble des détenus.

Mais alors, qu'en est-il des condamnés détenus ? Pour en connaître le nombre, il faut déduire des écroués condamnés (51 273) les écroués non détenus qui sont tous condamnés (6 431) soit 44 842 condamnés détenus. La représentation de la courbe des condamnés détenus sur le même graphique montre que la hausse de cette catégorie qui débute au milieu des années 1980 s'est poursuivie jusqu'en 2009. Le léger reflux observé entre 2009 et 2011 ne change pas cette appréciation de la tendance de long terme et, avant d'y voir l'effet direct de la politique d'aménagement des peines, il faut étudier les facteurs d'évolution de la population détenue.

C'est alors que les difficultés commencent réellement. Traditionnellement, la mobilisation des données en flux (entrées en prison selon la catégorie pénale, prévenus ou condamnés) et des données en stocks (en particulier répartition des condamnés selon le quantum de la peine en cours d'exécution) permet de se faire une idée de la façon dont les deux éléments se combinent. Mais depuis l'apparition de la catégorie des écroués non détenus, les raisonnements combinant flux et stock ne s'appliquent qu'à l'ensemble des écroués et l'évolution propre de la population des condamnés détenus perd toute visibilité au-delà d'un chiffre global.

Le graphique 3 montre l'évolution des écrous dans les établissements pénitentiaires par catégories pénales.

La baisse des prévenus « instruction » reflète la tendance observée dans les statistiques judiciaires ; la source pénitentiaire confirme aussi ce qui a été dit de la comparution immédiate : après une forte montée entre 2001 et 2005, cette catégorie diminue pour se retrouver en 2010 au niveau de 2001.

Donc, pour s'en tenir à cette période, si le total des entrées a continué d'augmenter jusqu'en 2008, cela résulte d'une forte poussée des « entrées » de la catégorie des condamnés, soit un surcroît de 16 000 écrous par rapport à 2001, pour arriver à environ 36 000 en 2008 et 2009 pour la métropole.

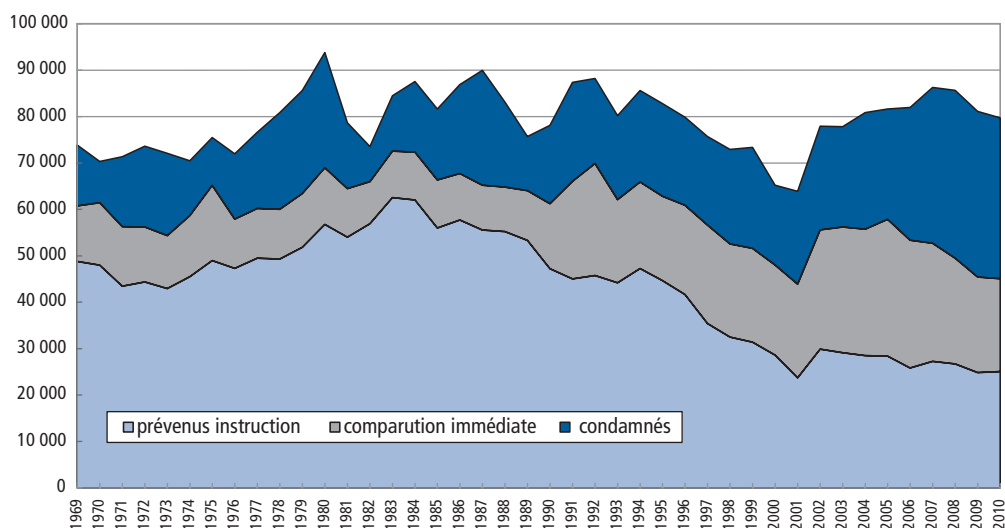
1. Le placement sous surveillance électronique de personnes mises en examen dans le cadre d'une instruction est peu utilisé et se déroule alors dans le cadre d'un contrôle judiciaire (618 mesures pour l'année 2009).

Graphique 3. Écrous annuels dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale.

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Ensemble des établissements pénitentiaires (métropole)

Représentation des séries cumulées.



Ensuite, ces écrous diminuent un peu et donc, résultat des trois composantes, les « entrées » voient leur nombre diminuer de 2008 à 2010. Or, pour le total et les condamnés, ces courbes incluent les condamnés écroués pour l'exécution de leur peine en aménagement « non hébergé ». Elles n'indiquent donc pas le flux entrant en détention. Il est même assez probable que, puisque c'est une des finalités de la politique d'aménagement des peines, les « vraies » entrées en détention soient restées plutôt stables¹. Mais, ceci ne doit pas être occulté, il y a bien eu une compensation entre les entrées de prévenus orientées à la baisse et les écrous de condamnés en nette hausse. Cette hausse des entrées de condamnés ne provient pas seulement du mouvement des condamnations à des peines fermes prononcées (le calendrier n'est d'ailleurs pas le même). Elle résulte aussi de la politique de mise à exécution plus systématique des peines fermes prononcées à l'égard de personnes restées libres au moment du jugement.

Le rapport de population carcérale annuelle moyenne au flux d'entrées annuel a longtemps servi d'indicateur de durée moyenne de détention. Avec la nouvelle présentation incluant les écroués non détenus, le calcul donne au mieux un indicateur de durée de placement sous écrou. Étant donné les brusques variations liées à la politique d'aménagement des peines, les conditions de validité de cette estimation sont cependant loin

1. Les flux annuels de décisions d'aménagement de peine confortent cette hypothèse.

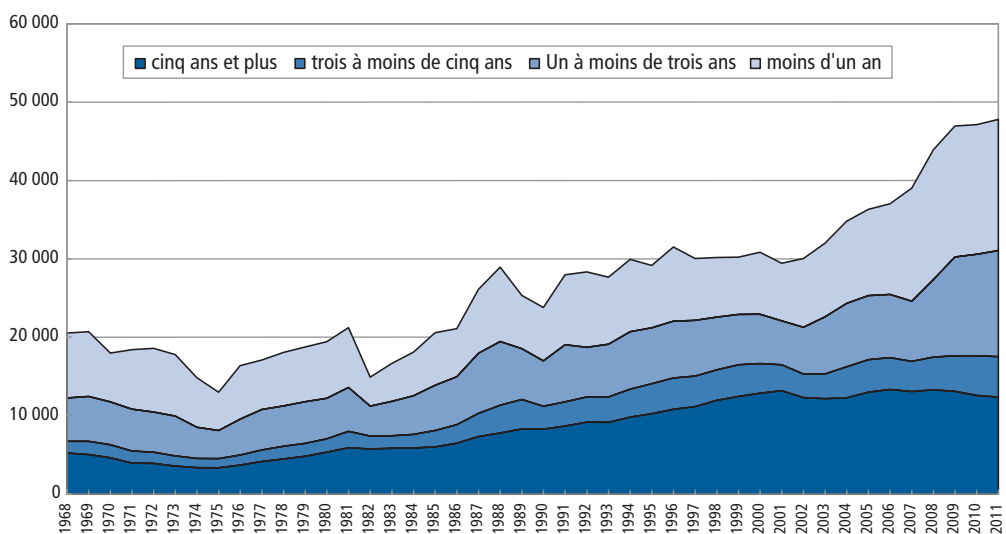
d'être remplies. Alors que l'aménagement des peines vise en particulier les courtes peines et la réduction de la part exécutée en détention pour les longues peines, le calcul donne d'ailleurs un résultat plutôt contrintuitif avec une durée moyenne en augmentation.

Graphique 4. Écroués condamnés selon le quantum de la peine en cours d'exécution.

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Ensemble des établissements pénitentiaires (métropole)

Représentation des séries cumulées (stock au 1^{er} janvier)



L'examen de la répartition des écroués condamnés selon le quantum de la peine en cours d'exécution est toujours possible, mais elle ne concerne plus les seuls détenus. Depuis 2002, la très forte croissance de l'effectif des présents condamnés à des peines de moins de trois ans rompt avec la stabilité antérieure. Mais pour une part sans doute significative cette augmentation concerne des condamnés non détenus¹. Le nombre de condamnés à des peines allant de trois à moins de cinq ans est aussi en augmentation, plus lentement au premier abord, sauf que la part des peines aménagées est *a priori* plus réduite.

1. L'inconnue est ici la répartition des condamnés non détenus selon le quantum de la peine en cours d'exécution. Tout au plus peut-on observer que le nombre d'écroués présents condamnés à des peines de moins de trois ans augmente d'environ 12 500 entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2011 tandis qu'il apparaît pendant ce temps quelques 6 000 écroués non détenus. Ce rapprochement permet aussi de voir que toute la croissance des condamnés « courtes peines » ne vient pas seulement des aménagements sans hébergement. Verre à demi plein ou à demi vide... Le décompte des condamnés détenus dont la peine est aménagée (environ 1 900 en 2011) ne change pas non plus l'importance de la croissance des courtes peines non aménagées.

Ce graphique 4 concernant les durées de détention contient encore une indication importante : la stagnation du nombre de condamnés écroués purgeant une peine de cinq ans ou plus est maintenant confirmée. Mais, rien n'étant vraiment simple, les diverses classes de quantum pour les longues peines n'ont pas la même évolution.

Les peines allant de vingt à trente ans de réclusion criminelle sont en très nette augmentation tandis que les autres classes, y compris la réclusion criminelle à perpétuité, sont en diminution, au moins pour les dernières années. D'un côté, on peut estimer que le reflux des condamnations criminelles après 2005 commence à se traduire dans la composition de la population carcérale. En 2009, il a été prononcé seulement sept condamnations contradictoires à perpétuité ; ce nombre a été en moyenne de 33 pour la période 1980-1989, 29 pour la décennie suivante et 19 pour 2000-2009. À l'inverse, les cours d'assises n'ont pas faibli dans le prononcé de très longues réclusions criminelles à temps (vingt ans ou plus) et la traduction visible de cette évolution dans la statistique pénitentiaire (1 789 détenus présents le 1^{er} janvier 2011 condamnés à une peine de vingt à trente ans contre 657 le 1^{er} janvier 2000) laisse également supposer que les périodes de sûreté imposées par les cours d'assises n'ont pas fini de produire leur effet de long terme en retardant le calendrier des libérations.

2. Hospitalisations psychiatriques sous contrainte

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) présente la production d'informations chiffrées pour le suivi de l'offre de soins en santé mentale comme étant articulée sur trois sources :

- le recueil d'information médicalisée en psychiatrie (RIM-Psy qui fait suite à feu le PMSI-Psy) ;
- la statistique annuelle des établissements de santé (SAE) ;
- les rapports d'activité de psychiatrie (RAPSY).

La dernière édition des RAPSYP porte sur l'activité de 2008. C'est un recueil de données par questionnaire dont le format a évolué avec le développement de la psychiatrie de secteur et la prise en charge dite ambulatoire. L'enquête de 2003 avait fourni une bonne partie du matériau d'une très riche publication de 2007 sur la « prise en charge de la santé mentale »¹. Dans le rapport d'activité 2009 du Contrôleur général, ce panorama avait facilité une mise au contexte des éléments statistiques présentés à propos de l'hospitalisation sans consentement. Ceux-ci provenaient d'une autre source plus ponctuelle, une enquête par circulaire de la direction générale de la santé auprès des commissions départementales d'hospitalisation psychiatrique effectuée tous les deux ans.

1. Coldefy M. (coordination), 2007, La prise en charge de la santé mentale. Recueil d'études statistiques, Paris, La documentation française.

Le tableau obtenu indiquant les évolutions des hospitalisations sans consentement de 1997 (les années antérieures n'ayant pas donné lieu à un recueil assez complet) à 2007 est reproduit au tableau 4 en annexe de ce chapitre.

La croissance du total des mesures d'hospitalisations sans consentement, observée de la fin des années 1990 au début des années 2000, est suivie d'un recul jusqu'en 2007 avec, pour les dernières observations (2005 et 2007), un maintien du nombre absolu d'hospitalisations d'office (HO) et donc un renforcement de leur part dans l'ensemble des hospitalisations sans consentement. La baisse concerne les hospitalisations à la demande d'un tiers (HDT). Ces données n'incluent pas les hospitalisations psychiatriques d'office de personnes bénéficiaires d'un non lieu, d'un acquittement ou d'une relaxe pour irresponsabilité pénale ni celles de détenus. Le remplacement de l'enquête par la collecte directe d'informations à partir d'application de gestion administrative des hospitalisations sans consentement (HOPSY) avait été annoncé en 2008 mais, semble-t-il en raison du retard pris, une collecte selon l'ancien format a été lancée pour 2009 (circulaire N°DGS/MC4/2010/291 du 27 juillet 2010) dont les résultats ne sont pas disponibles. Il se peut qu'elle ait été perturbée par les modifications légales de la procédure d'hospitalisation d'office et les responsabilités attribuées aux agences régionales de la santé (Instruction DGS/MC4 n° 2011-66 du 11 février 2011).

On relevait de toute façon dans le passé un décalage d'environ trois ans entre l'année concernée par l'enquête et l'année de diffusion des résultats. La dernière édition (2010) du rapport annuel de la DREES sur les établissements de santé s'en tient donc aux données de la période 1998-2007.

Or les deux autres sources citées ci-dessus comprennent pourtant des renseignements sur le statut juridique des séjours en hospitalisation à temps complet. La SAE collecte auprès de l'ensemble des secteurs public et privé des tableaux statistiques relatifs à l'activité des établissements. Depuis 2006, des tableaux concernent spécialement la psychiatrie avec, entre autres, une répartition pour l'année du nombre de patients, du nombre d'entrées et du nombre de journées selon le mode d'hospitalisation. Le tableau 6 proposé en annexe détaille ces données de 2006 à 2010.

Les différents comptages correspondent aux concepts de base de la statistique hospitalière, largement différents de ceux de la statistique pénitentiaire, ceci a été exposé en détail dans le rapport d'activité 2009 du contrôle général. Le comptage des patients donne la file active qui inclut les patients présents au début de l'année comme ceux qui sont hospitalisés à temps complet au moins une fois dans l'année. Il n'y a pas (en principe) de comptages multiples des patients hospitalisés plusieurs fois. Les entrées, en revanche, en tiennent compte et, pour l'ensemble de la file active, leur nombre total est supérieur au nombre des patients : ceci reflète un mode de prise en charge tendant à privilégier de courtes hospitalisations avec un suivi en ambulatoire. Le nombre de journées enfin totalise les durées de séjour de l'ensemble des patients de la file active

pour la période d'observation (ici annuelle). La durée moyenne (par patient), calculée sur la base des journées, n'est donc pas la durée moyenne des séjours puisqu'un séjour prolongé au-delà de l'année civile se traduit par un maximum de 365 jours.

Ces trois modes de comptage sont appliqués pour la répartition par mode d'hospitalisation. Logiquement, ceci ne présente pas de difficulté dès lors qu'il est reconnu qu'un patient, bien que compté une seule fois dans la file active globale, peut l'être plusieurs fois pour des modes d'hospitalisation différents au cours de l'année. Dans ce qui suit, le nombre des entrées sera pris comme indicateur principal.

Pour l'unique année commune avec le tableau issu des commissions départementales, soit 2007, les résultats sont un peu différents pour les hospitalisations d'office (la SAE donne un nombre plus élevé) et les hospitalisations à la demande d'un tiers, mais la somme des deux coïncide à peu près. La courte série de 2007 à 2010 indique une nette progression des deux catégories, avec un total de plus de 84 000 en 2010, soit une augmentation de 15,3 % par rapport à 2007, la progression étant moins forte pour les HO (9,7 %).

La SAE informe sur les autres modes d'hospitalisation sans consentement, prévus dans le cadre d'une procédure judiciaire ou de l'exécution d'une peine d'emprisonnement. Pour 2006 la rubrique la plus fournie est l'ordonnance provisoire de placement qui concerne les mineurs. Dès 2008, le niveau est bien moindre et il est finalement difficile de caractériser une évolution.

L'hospitalisation judiciaire introduite par la loi du 25 février 2008 (article 706-135 du code de procédure pénale) reste nettement en retrait par rapport à l'hospitalisation d'office suivant une décision d'irresponsabilité pénale (art. 122-1 du code pénal). Celle-ci montre une progression remarquable et le niveau observé (458 en 2008, 685 en 2010) est bien au-dessus des évaluations basées sur les sources judiciaires, pour la seule application de l'article 122-1 du code pénal dans le cadre de l'instruction. Le dernier chiffre connu à cet égard est celui de 2008, faisant état de 159 décisions individuelles de non-lieu à la fin de l'instruction. Mais les juridictions de jugement peuvent aussi appliquer l'article 122-1 du code pénal (il n'y a pas de données sur ce point) et, surtout, le parquet peut classer sans suite une affaire pour « état mental déficient ». Ces classements se comptent annuellement par milliers, tous n'étant pas bien sûr accompagnés d'une hospitalisation psychiatrique quel qu'en soit le mode.

La progression de l'hospitalisation psychiatrique de détenus (article D. 398 du code de procédure pénale) est également très forte. Le doublement du nombre d'entrées et de patients concernés entre 2007 et 2010 traduit le développement des dispositifs mis en place dans les services médico-psychologiques régionaux (SMPR). En se basant sur le nombre de journées d'hospitalisation, on peut estimer que l'hospitalisation de détenus en vertu de l'article D.398 du code de procédure pénale dure « en moyenne » 23 jours (pour les patients concernés et dans l'année). L'estimation du nombre moyen

de patients concernés un jour donné (un « stock » évalué en divisant le nombre de journées par 365) est d'environ 130 en 2009 et 2010. Elle est cohérente avec le nombre de lits disponibles dont l'augmentation ne joue qu'en fin de période (215 lits selon la SAE 2010 contre 137 pour 2008).

Les hospitalisations d'office en application des articles 122-1 du code pénal et L.3213-7 du code de la santé publique génèrent la durée moyenne annuelle la plus longue, soit près de six mois en 2010 (177 jours). Pour les autres modes d'hospitalisation sous contrainte les estimations obtenues sont bien en dessous. La durée moyenne est plus longue pour l'hospitalisation d'office (76 jours en 2010) que pour l'hospitalisation à la demande d'un tiers (42 jours en 2010). Traduites en termes de présents un jour donné, les données en journées d'hospitalisation correspondent à un peu moins de 7 400 présents pour l'HDT, un peu plus de 3 200 pour l'HO, environ 400 pour les hospitalisations sans consentement dans le cadre d'une procédure judiciaire. L'ensemble conduit ainsi à un ordre de grandeur de 11 000 patients présents un jour donné relevant d'un mode d'hospitalisation sans consentement sur un total d'environ 49 000 en 2010. Les journées d'hospitalisation comptabilisées sous un mode sans consentement augmentent plus rapidement depuis 2007 que le nombre total ; on peut estimer que la part des présents un jour donné hospitalisés sans consentement est en augmentation, de 19,7 % en moyenne en 2007 à 22,6 % en 2010.

La troisième source utilisable pour mesurer le recours à l'hospitalisation sous contrainte est le PMSI. L'application RIM Psy contient un module de production de statistiques annuelles avec des conventions de comptage basées sur les mêmes notions que la SAE (dénombrement de la file active de patients et des journées d'hospitalisation). Mais il s'agit ici de l'exploitation de données individuelles rendues anonymes permettant ainsi l'ajout de caractéristiques personnelles et médicales. De plus, le « chaînage » de ces données, collectées par « séquences » vise à reconstituer des « séjours » qui peuvent avoir commencé avant l'année d'observation. La base de données devrait permettre l'observation de « trajectoires » composées de plusieurs séjours. Les résultats de 2010 sont donnés au tableau 5 en annexe du chapitre ; ceux de 2009 figurent dans l'annexe du rapport d'activité du contrôleur général pour 2010.

Pour l'année 2010, les deux sources sont cohérentes mais ne correspondent pas tout à fait. Une analyse technique plus détaillée serait nécessaire pour faire le partage entre les écarts venant de modalités de calcul différentes et ceux qui découlent de défauts de qualité de la collecte dans l'une ou l'autre des sources. Les résultats RIM Psy se situent apparemment un peu au-dessus de ceux de la SAE pour les HDT et les HO tandis que les autres modes se situent en dessous. Finalement, le nombre total de journées est supérieur de 4,6 % selon les résultats RIM Psy. Pour l'estimation d'un nombre moyen annuel de présents un jour donné, l'écart est d'environ 500 (11 100 selon la SAE, 11 600 selon le RIM Psy). Selon le RIM Psy, les journées d'hospitalisation sous

contrainte représentent 20,9 % du total des journées en hospitalisation complète, ce total étant plus élevé lui aussi que ce qu'indique la SAE.

Le tableau 5 en annexe montre des différences de profil entre les patients pour les divers modes d'hospitalisation sous contrainte. Parmi tous ceux qui ont fait l'objet d'une hospitalisation sous contrainte 60,3 % sont des hommes, mais la proportion est plus faible pour les HDT (54,4 %) et plus élevée pour les HO (80,9 %). Les hommes sont proportionnellement encore plus nombreux parmi les hospitalisés jugés pénalement irresponsables (93,1 %) et parmi les détenus (93,9 %). Pour ces derniers la part très élevée des hommes n'est pas surprenante puisque 97 % des détenus au 1^{er} janvier 2011 étaient des hommes : on pourrait même dire que ce résultat indique une probabilité d'hospitalisation sous le régime de l'article D.398 du code de procédure pénale plus élevée pour les femmes détenues.

Une gradation selon le même ordre apparaît en observant l'âge moyen des patients : les plus âgés sont les patients admis en HDT (âge moyen 42,6 ans), les plus jeunes sont les détenus (32 ans, l'âge médian des détenus au 1^{er} janvier 2010 étant de 34,2 ans¹). Les « pénalement irresponsables » sont un peu plus vieux (36,3 ans) mais plus jeunes que les patients admis en HO (39,3 ans en moyenne toujours).

Ces moyennes annuelles confirment l'appréciation qui pouvait être avancée à partir d'enquêtes un jour donné² : les caractéristiques des personnes hospitalisées sans leur consentement au moment de l'enquête (janvier 2003) rappellent celles des détenus (jeunes hommes vivants seuls). Pour l'âge et le sexe des patients de la file active de 2010, c'est visible surtout pour l'hospitalisation d'office.

3. Le traitement de l'immigration clandestine et la rétention administrative

Amorcée en 2009, la baisse de mis en cause comptabilisés pour infractions à la police des étrangers se poursuit nettement en 2010.

Elle contribue significativement à la baisse du total des personnes mises en cause. La diminution du nombre de gardes à vue décidées dans ce domaine débute plus tôt et se prolonge en 2010 de façon plus marquée que pour l'ensemble des infractions. Le recul est plus encore plus net pour les mesures prolongées au-delà de 24 h. Il reste qu'en 2010, une fois sur huit la mesure de garde est motivée par une infraction à la police des étrangers, rubrique pour laquelle 96 % des mis en cause sont des étrangers.

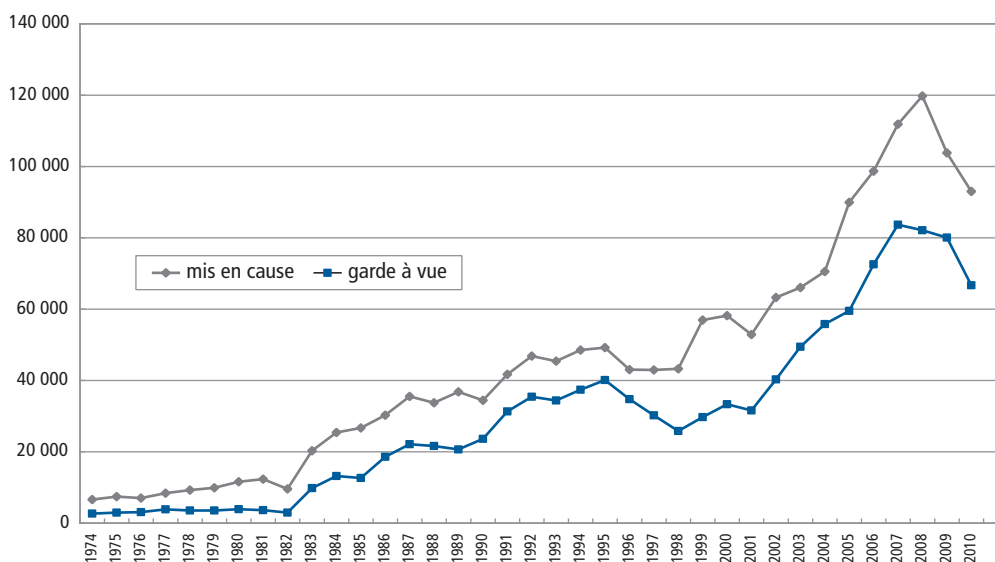
1. Les chiffres clés de l'Administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2010, p. 4.

2. LE FUR Ph., LORAND S., LUCAS-GABRIELLI V., MOUSQUÈS J., 2007b, « Les hospitalisations sans consentement en psychiatrie. Caractéristiques sociodémographiques et morbidité des patients », in Coldefy 2007, *op. cit.* pp. 223-231.

Graphique 5. Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de garde à vue

Source : État 4001, ministère de l'Intérieur.

Champ : Métropole



Le nombre de mis en cause écroués à l'issue de la procédure policière baisse depuis 2008 et se retrouve en 2010 le niveau des années 2000 (environ 2 900). Les condamnations prononcées pour infractions à l'entrée et au séjour des étrangers à titre principal (4 053 en 2009) sont toujours à un niveau bas après une remontée de courte durée en 2002-2003 et les peines d'interdiction du territoire français prononcées (4 389 dont 724 à titre principal en 2009) sont aussi moins nombreuses.

Les tendances relevées dans le rapport 2009 du contrôle général, indiquant une intervention décroissante de la justice pénale dans la répression de l'immigration clandestine, se maintiennent donc. L'écart avec le nombre de personnes mises en cause est ainsi toujours énorme. L'essentiel du traitement de ces affaires débutant par une procédure policière relève d'un traitement administratif marqué par la persistance de faibles taux d'exécution des décisions prononcées.

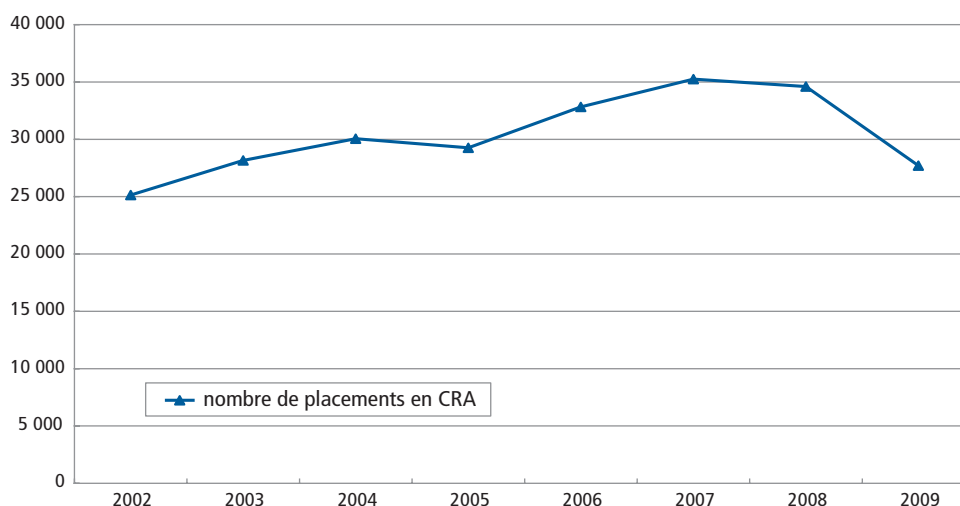
Les données chiffrées relatives à l'exécution des mesures d'éloignement et à la rétention administrative sont rendues publiques par le rapport annuel du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) mais avec un retard croissant¹. Le rapport d'activité du contrôle général pour 2010 a été diffusé en mars 2011, avec des données concernant

1. Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, mars 2011.

l'année 2009. Certaines proviennent de la statistique policière et viennent d'être commentées. Le retournement observé semble aussi concerner l'ensemble des mesures prononcées avec une baisse de 7 % de 2008 à 2009, concernant toutes les sortes de mesures sauf la réadmission (tableau 7). Le nombre de mesures exécutées étant sensiblement le même, il en résulte une légère augmentation du taux global d'exécution (hors retours volontaires aidés) qui passe de 19 à 22 % après une sensible diminution depuis 2006 (28 %). Le nombre d'éloignements forcés (mesures exécutées hors retours volontaires) passe ainsi de 19 724 en 2008 à 21 020 en 2009. Les retours volontaires étant en diminution (de 10 072 à 8 268), le total des éloignements est stable (29 288 en 2009).

Graphique 6. Placements en centre de rétention administrative.

Source : Rapport annuel du CICI
Champ : Métropole



Comme toutes les mesures précédentes, les placements en centre de rétention administrative ont été auparavant dénombrés pour la métropole. Le rapport 2010 du CICI innove avec une présentation incluant l'Outre-mer. L'annonce en avait été faite par le rapport 2009 dans lequel les données de la période 2002-2008 étaient clairement référées à la métropole. La présentation du rapport 2010 est alors pour le moins étrange puisque cette série « métropole » est prolongée pour 2009 par la somme des résultats pour la métropole (27 699 placements en CRA) et pour l'Outre-mer (2 571 placements), soit 30 270 placements. En 2008, 34 592 placements avaient été comptés pour la métropole seulement. Ces chiffres font donc état d'une baisse très nette en 2009 (- 20 %) qui n'est pas relevée dans les commentaires (tableau 8¹).

1. Le rapport publié le 13 décembre 2011 par les cinq associations intervenant dans les centres de rétention administrative fait état de chiffres différents. Le mode de comptage des placements en Outre-mer et leur inclusion ou non dans le total restent incertains.

La fermeture temporaire des CRA de Paris I et II (280 places) et de Bordeaux (20 places) peut l'expliquer : le rapport du CICI l'évoque à propos de la stagnation du nombre total de places en métropole en 2009 (1 574 places) alors qu'un programme d'équipement devait porter le « parc immobilier » à 2 017 places en 2010. Et pourtant, le taux d'occupation moyen des places disponibles en 2009 a été de 60 % au lieu de 68 % en 2008.

Il est difficile de se prononcer sur un éventuel retournement de tendance à propos du recours à la rétention administrative dans le cadre d'une politique visant à rendre plus systématique l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Il est concevable que la baisse du nombre de mesures d'éloignement prononcées corresponde à un ciblage plus systématique vers des cas où l'exécution de la mesure est potentiellement plus facile. Si une baisse des placements en CRA se confirme pour 2010, elle pourra de même être interprétée comme une concentration sur les cas où l'éloignement effectif est possible.

C'est ce qui se dégage à la lecture du rapport 2010 du CICI lequel évoque pour 2009 en métropole une proportion de 40 % d'éloignements effectifs par rapport aux placements. Le rapport mentionne que ce taux peut être pris comme un indicateur d'efficacité. C'est un indicateur manifestement sensible puisque l'évolution donnée dans le tableau 8 repose sur des données qui ne figurent pas régulièrement dans le rapport. En l'état des informations disponibles, l'efficacité a diminué de 2006 à 2009 malgré une baisse du dénominateur. Entre-temps, la part des retours volontaires dans l'ensemble des éloignements a augmenté ; le total des éloignements forcés n'a pas beaucoup varié (21 020 en 2009 contre 22 412 en 2006) mais, parmi eux, selon les données disponibles, les éloignements après passage en CRA sont décroissants en proportion, de 79 % en 2006 à 53 % en 2009.

*

Au-delà des enseignements mais aussi des nombreuses imprécisions de ces données statistiques, le cloisonnement des sources empêche une progression dans le repérage des recouvrements entre les diverses formes de privations de liberté en termes de personnes concernées.

La statistique hospitalière permet une première approche des transferts momentanés ou durables du traitement pénal vers la prise en charge sanitaire. Leur niveau, très modeste par rapport à l'ensemble des privations de liberté, est en augmentation sensible.

Le déplacement global de la répression de l'immigration irrégulière, de la justice pénale vers la mise en œuvre administrative de l'éloignement, n'implique pas la disparition totale des peines d'interdiction du territoire français dont le taux d'exécution est d'autant plus élevé que pour une part elles le sont après un passage en prison.

Pour dépasser la quantification des seules intersections déjà ou potentiellement repérables dans les statistiques institutionnelles, en raison des catégories juridiques appliquées, la mesure chiffrée de l'impact des mesures de privation de liberté devrait être enrichie par des enquêtes spécifiques auprès des populations concernées.

Tableau 1. Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées.

Source : État 4001, ministère de l'Intérieur.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière), métropole.

Moyennes quinquennales de 1975 à 1999, résultats annuels ensuite.

Période	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	Dont 24 h au plus	Dont plus de 24 h	Personnes écrouées
1975-1979	593 005	221 598	193 875	27 724	79 554
1980-1984	806 064	294 115	251 119	42 997	95 885
1985-1989	809 795	327 190	270 196	56 994	92 053
1990-1994	740 619	346 266	284 901	61 365	80 149
1995-1999	796 675	388 895	329 986	58 910	64 219
2000	834 549	364 535	306 604	57 931	53 806
2001	835 839	336 718	280 883	55 835	50 546
2002	906 969	381 342	312 341	69 001	60 998
2003	956 423	426 671	347 749	78 922	63 672
2004	1 017 940	472 064	386 080	85 984	66 898
2005	1 066 902	498 555	404 701	93 854	67 433
2006	1 100 398	530 994	435 336	95 658	63 794
2007	1 128 871	562 083	461 417	100 666	62 153
2008	1 172 393	577 816	477 223	100 593	62 403
2009	1 174 837	580 108	479 728	100 380	59 933
2010	1 146 315	523 069	427 756	95 313	60 752

Tableau 2. Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d'infractions.

Source : État 4001, ministère de l'Intérieur.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet
(hors circulation routière), métropole.

Type d'infraction	1994			2008			2010		
	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%
Homicide	2 075	2 401	115,7 %	1 819	2 134	117,3 %	1 830	2 126	116,2 %
Proxénétisme	901	976	108,3 %	759	768	101,2 %	895	949	106,0 %
Vols violence	18 618	14 044	75,4 %	20 058	18 290	91,2 %	21988	19783	90,0 %
Agressions sexuelles	10 943	8 132	74,3 %	14 969	12 242	81,8 %	14406	11350	78,8 %
Incendies, explosifs	2 906	1 699	58,5 %	7 881	6 249	79,3 %	7 730	5 553	71,8 %
Vols roulotte	35 033	22 879	65,3 %	20 714	16 188	78,2 %	20945	15463	73,8 %
Vols véhicules	40 076	24 721	61,7 %	20 764	15 654	75,4 %	18221	12955	71,1 %
Cambriolages	55 272	34 611	62,6 %	36 692	27 485	74,9 %	40725	29538	72,5 %
Autres mœurs	5 186	2 637	50,8 %	12 095	8 660	71,6 %	10429	6 636	63,6 %
Outrages et viol. fonct.	21 535	10 670	49,5 %	42 348	29 574	69,8 %	41521	28159	67,8 %
Étrangers	48 514	37 389	77,1 %	119 761	82 084	68,5 %	92986	66691	71,7 %
Trafic stupéfiants	13 314	11 543	86,7 %	23 160	15 570	67,2 %	18399	13457	73,1 %
Faux documents	9 368	4 249	45,4 %	8 260	4 777	57,8 %	8 632	4 304	49,9 %
Autres vols	89 278	40 032	44,8 %	113 808	61 689	54,2 %	110 482	55444	50,2 %
Coups et blessures	50 209	14 766	29,4 %	150 264	73 141	48,7 %	151 744	68273	45,0 %
Usage stupéfiants	55 505	32 824	59,1 %	149 753	68 711	45,9 %	158 607	63331	39,9 %
Armes	12 117	5 928	48,9 %	23 455	10 103	43,1 %	25349	10172	40,1 %
Destructions, dégrad.	45 591	12 453	27,3 %	74 115	29 319	39,6 %	67693	24144	35,7 %
Vols étalage	55 654	11 082	19,9 %	58 674	20 661	35,2 %	65621	22258	33,9 %
Escroquerie, abus de C.	54 866	17 115	31,2 %	63 123	21 916	34,7 %	62137	18000	29,0%
Autres att. personnes	28 094	5 920	21,1 %	65 066	20 511	31,5 %	64343	19000	29,5 %
Fraudes, dél. écon.	40 353	6 636	16,4 %	33 334	9 700	29,1 %	30939	6 874	22,2 %
Autre police Gale	15 524	3 028	19,5 %	6 190	926	15,0 %	6 645	876	13,2 %
Chèques impayés	4 803	431	9,0 %	3 135	457	14,6 %	3 575	399	11,2 %
Famille enfant	27 893	1 707	6,1 %	43 121	4 176	9,7 %	45763	3 782	8,3 %
Total	775 701	334 785	43,2%	1 172 393	577 816	49,3%	1 146 315	523 069	45,6%

Tableau 3. Établissements pénitentiaires : écroués par catégories pénales

Source : Statistiques trimestrielles de la population pénale, ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Métropole

Moyennes quinquennales de 1970 à 1999, résultats annuels ensuite.

Période	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Contrainte par corps (*)	Ensemble
1970-1974	12 551	44 826	14 181	2 778	74 335
1975-1979	11 963	49 360	16 755	2 601	80 679
1980-1984	10 406	58 441	14 747	1 994	85 587
1985-1989	10 067	55 547	17 828	753	84 195
1990-1994	19 153	45 868	18 859	319	84 199
1995-1999	19 783	37 102	20 018	83	76 986
2000	19 419	28 583	17 192	57	65 251
2001	20 195	23 688	20 006	33	63 922
2002	25 707	29 855	22 355	42	77 959
2003	27 111	29 100	21 602	19	77 832
2004	27 247	28 471	25 109	10	80 837
2005	29 466	28 387	23 772	4	81 629
2006	27 535	25 812	28 605	14	81 966
2007	25 427	27 243	33 565	16	86 251
2008	22 778	26 709	36 144	30	85 661
2009	20 587	24 828	35 697	19	81 131
2010	19 993	25 039	34 676	84	79 792

(*) Contrainte judiciaire à partir de 2005.

Tableau 4. Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 1998 à 2007

Source : DREES, Les établissements de santé en 2007. Hospitalisations sans consentement comptabilisées à partir des rapports des commissions départementales des hospitalisations psychiatriques, données corrigées des non-réponses de certains départements. Les hospitalisations d'office de personnes bénéficiaires d'un non-lieu, d'un acquittement ou d'une relaxe pour irresponsabilité pénale et celles de détenus sont exclues.

Champ : France métropolitaine et DOM

	1998	1999	2000	2003	2005	2007
Hospitalisation d'office (HO)	8 817	9 487	9 208	11 211	11 939	11 579
Hospitalisation à la demande d'un tiers (HDT)	55 097	58 986	62 708	66 915	62 880	61 019
Hospitalisation sans consentement (HSC)	63 914	68 473	71 916	78 126	74 819	72 598
Nombre d'entrées en hospitalisation complète en psychiatrie générale (H)	580 543	610 381	610 815	615 244	618 288	606 040
HO/HSC	13,8 %	13,9 %	12,8 %	14,3 %	16,0 %	15,9 %
HSC/H	11,0 %	11,2 %	11,8 %	12,7 %	12,1 %	12,0 %

Note : ce tableau modifie les résultats présentés dans le Rapport 2009 par suite de corrections introduites par la DREES pour éviter l'effet des non-réponses.

Tableau 5. Hospitalisation sans consentement ou sous contrainte en 2010.

Source : Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, statistiques PMSI.

Champ : France métropolitaine et DOM, établissements publics et privés.

Hospitalisation sans consentement ou sous contrainte	Nombre de séjours	Nombre de journées (milliers)	Nombre de patients	Age moyen	% homme	% séjours terminés
Hospitalisation à la demande d'un tiers	76 733	2 898,3	62 842	42,6	54,4	60,6
Hospitalisation d'office	19 494	1 234,7	16 460	39,3	80,9	50,1
Hospitalisation personnes jugées pénalement irresponsables	548	72,8	419	36,3	93,1	45,7
Ordonnance provisoire de placement	271	7,2	205	16,9	54,6	83,6
Hospitalisation de détenus	1 682	32,8	1 365	32,0	93,9	88,7
Total	92 461	4 245,7	79 017	41,7	60,3	59,0

Tableau 6. Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2007 à 2010

Source : DREES, SAE, tableau Q9.2 (source distincte de celle du tableau 5).

Champ : Tous établissements, France métropolitaine et DOM

Mode d'hospitalisation	Année	Nombre de patients	Nombre d'entrées	Nombre de journées
Hospitalisation à la demande d'un tiers	2006	43 957	52 744	1 638 929
	2007	53 788	58 849	2 167 195
	2008	55 230	60 881	2 298 410
	2009	62 155	63 158	2 490 930
	2010	63 752	68 695	2 684 736
Hospitalisation d'office (art. L. 3213-1 et L. 3213-2)	2006	10 578	12 010	756 120
	2007	13 783	14 331	910 127
	2008	13 430	14 512	1 000 859
	2009	15 570	14 576	1 083 025
	2010	15 451	15 714	1 177 286
Hospitalisation d'office selon art. 122.1 du CPP et article L. 3213-7 du CSP	2006	221	146	56 477
	2007	353	303	59 844
	2008	453	458	75 409
	2009	589	477	104 400
	2010	707	685	125 114
Hospitalisation d'office judiciaire selon l'article 706-135 du CPP	2006			
	2007			
	2008	103	104	6 705
	2009	38	23	18 256
	2010	68	39	9 572
Ordonnance Provisoire de Placement	2006	518	1 295	22 929
	2007	654	1 083	31 629
	2008	396	411	13 214
	2009	371	378	14 837
	2010	370	774	13 342
Hospitalisation selon l'art. D. 398 du CPP(détenus)	2006	830	1 047	19 145
	2007	1 035	1 189	26 689
	2008	1 489	1 717	39 483
	2009	1 883	2 254	48 439
	2010	2 028	2 493	47 492

Note : l'année 2006 est celle de l'introduction du tableau dans la SAE ; les résultats sont mentionnés seulement à titre d'information

Tableau 7. Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2009)

Source : Rapports annuels du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), DCPAF.

Année	Mesures	ITF	APRF	OQTF	APRF + OQTF	Arrêté d'expulsion	Réadmission	Éloignements forcés (sous-total)	Retours volontaires	Total éloignements
2002	prononcées	6 198	42 485	-	42 485	441		49 124		49 124
	exécutées	2 071	7 611	-	7 611	385		10 067		10 067
	% exécution	33,4 %	17,9 %	-	17,9 %	87,3 %		20,5 %		
2003	prononcées	6 536	49 017	-	49 017	385		55 938		55 938
	exécutées	2 098	9 352	-	9 352	242		11 692		11 692
	% exécution	32,1 %	19,1 %	-	19,1 %	62,9 %		20,9 %		
2004	prononcées	5 089	64 221	-	64 221	292		69 602		69 602
	exécutées	2 360	13 069	-	13 069	231		15 660		15 660
	% exécution	46,4 %	20,4 %	-	20,4 %	79,1 %		22,5 %		
2005	prononcées	5 278	61 595	-	61 595	285	6 547	73 705		73 705
	exécutées	2 250	14 897	-	14 897	252	2 442	19 841		19 841
	% exécution	42,6 %	24,2 %	-	24,2 %	88,4 %		26,9%		
2006	prononcées	4 697	64 609	-	64 609	292	11 348	80 946		80 946
	exécutées	1 892	16 616	-	16 616	223	3 681	22 412	1 419	23 831
	% exécution	40,3 %	25,7 %	-	25,7 %	76,4 %		27,7%		
2007	prononcées	3 580	50 771	46 263	97 034	258	11 138	112 010		112 010
	exécutées	1 544	11 891	1 816	13 707	206	4 428	19 885	3 311	23 196
	% exécution	43,1 %	23,4 %	3,9 %	14,1 %	79,8 %		17,8%		
2008	prononcées	2 611	43 739	42 130	85 869	237	12 822	101 539		101 539
	exécutées	1 386	9 844	3 050	12 894	168	5 276	19 724	10 072	29 796
	% exécution	53,1 %	22,5 %	7,2 %	15,0 %	70,9 %		19,4%		
2009	prononcées	2 009	40 116	40 191	80 307	215	12 162	94 693		94 693
	exécutées	1 330	10 422	4 914	15 336	198	4 156	21 020	8 268	29 288
	% exécution	66,2%	26,0%	12,2%	19,1%	92,1%		22,2%		

Tableau 8. Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement.

Source : Rapports annuels du CICI sauf pour les retenus reconduits et rapport de la commission des finances du Sénat (3 juillet 2009) pour les retenus reconduits

Année	Capacité théorique	Nombre de placements	Taux d'occupation moyen	Durée moyenne de la rétention (en jours)	Retenus reconduits hors retours volontaires (*)	% reconduits/ placements
2002		25 131				
2003		28 155	64 %	5,6		
2004	944	30 043	73 %	8,5		
2005	1 016	29 257	83 %	10,2		
2006	1 380	32 817	74 %	9,9	16 909	52 %
2007	1 691	35 246	76 %	10,5	15 170	43 %
2008	1 515	34 592	68 %	10,3	14 411	42 %
2009	1 574	27 699	60 %	10,2		40 % (**)

(**) Rapport CICI 2010 (page 77), les autres pourcentages sont calculés.

Annexe 1

Tableau des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2011¹

(Voir pages suivantes.)

1. Ces recommandations issues des chapitres thématiques du présent rapport ne sont en aucun cas exclusives de celles formulées par le CGLPL dans ses avis et recommandations publiés au *Journal officiel* au cours de l'année 2011, dont le contenu est rappelé dans le 1^{er} chapitre de ce rapport et qui sont accessibles sur le site internet de l'institution www.cgplp.fr (cf. aussi annexe 2 ci-dessous).

Thème	Recommandation	Lieu concerné	Chapitre
Mineurs	<p>Prise en charge</p> <p>Pour protéger les droits fondamentaux des mineurs privés de liberté, le Contrôleur général demande que l'utilisation du document individuel de prise en charge prévue pour tous les CEF soit effective.</p> <p>Il recommande, en outre, la mise en place d'un document individuel adapté à la prise en charge des mineurs détenus en établissement pénitentiaire (EPM et maison d'arrêt) afin que les mesures dont ils doivent bénéficier leur soient garanties.</p>	Centres éducatifs fermés Établissements pénitentiaires pour mineurs Quartiers mineurs des établissements pénitentiaires	5
	<p>Mineurs étrangers isolés</p> <p>Le Contrôleur général recommande que la désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> selon les dispositions de l'article L. 221-5 du CESEDA, fasse l'objet d'un enregistrement systématique sur le registre de la zone d'attente dans lequel le mineur est placé.</p>	Zone d'attente	5
	<p>Fouilles</p> <p>Le contrôleur général recommande aux pouvoirs publics de prendre rapidement une disposition réglementaire sur l'emploi des mesures de sécurité telles que la fouille dans les CEF, pour en préciser la portée et en limiter au maximum l'usage.</p>	Centres éducatifs fermés	7
Étrangers	<p>Affiliation sécurité sociale</p> <p>Le Contrôleur général demande qu'une réflexion soit menée afin que les mineurs détenus conservent leur situation d'ayants droit de leurs parents et ne soient pas immatriculés au régime général de l'assurance-maladie sous leur propre nom.</p>	Établissements pénitentiaires Quartiers mineurs	3
	<p>Renouvellement de papiers</p> <p>En cas de demande de titre de séjour par une personne détenue étrangère, la préfecture, comme la loi le prévoit, doit, lorsque les documents de renouvellement lui parviennent, délivrer un récépissé de cette demande afin que la personne concernée puisse bénéficier des prestations sociales auxquelles elle peut prétendre.</p>	Établissements pénitentiaires	3
	<p>Arrivée sur le territoire</p> <p>Le Contrôleur général recommande que toute personne qui fait l'objet d'une investigation par l'autorité de police à son arrivée sur le territoire français soit immédiatement mentionnée dans un registre avec l'indication de l'heure de début et de fin du contrôle et l'issue de la procédure (autorisation d'entrée ou placement en zone d'attente)</p>	Zones d'attente	5

Étrangers	<p>Registre d'entrée sur le territoire</p>	<p>Dès lors que les documents que doit présenter un étranger pour justifier sa demande d'entrée sur le territoire national constituent le fondement de la décision prise par les autorités, le Contrôleur général recommande que cette décision soit systématiquement et formellement motivée par inscription sur un registre visé par l'étranger demandeur et dans une langue qu'il comprend.</p>	<p>Zones d'attente</p>	<p>5</p>
	<p>Information sur le refus d'entrée</p>	<p>Le Contrôleur général demande que les dispositions de l'article L. 213-2 du CESEDA soient respectées afin que toute personne se voyant refuser l'entrée en France soit systématiquement et intelligiblement informée, dans une langue qu'elle comprend, de son droit à bénéficier du délai d'un jour franc avant son rapatriement.</p>	<p>Zone d'attente</p>	<p>5</p>
	<p>Informations au départ</p>	<p>Le contrôleur général recommande l'uniformisation au niveau national des règles relatives aux conditions d'information de la personne retenue sur son départ et la mise en place d'un outil de traçabilité permettant d'en contrôler l'application.</p>	<p>Centres de rétention</p>	<p>5</p>
	<p>Durant les séjours en CRA</p>	<p>Pas de menottage en principe dans les centres de rétention, sauf si risque d'agression ou de fuite identifié ; Pas d'armes portées par les fonctionnaires de police dans les CRA (déjà demandé en 2008) ; Registre spécifique pour relever la date et les motifs d'un placement en chambre d'isolement et sa durée ; Formation <i>ad hoc</i> des personnels en relation avec les personnes retenues (demandé depuis 2008) ; Casiers fermant à clé dans les chambres et diminution du nombre d'effets personnels laissés lors de l'arrivée au vestiaire ; Amélioration de la qualité et de la quantité de la nourriture servie ; les cahiers des charges avec les prestataires privés doivent prévoir la possibilité de servir des plats conformes aux prescriptions religieuses (cf. avis relatif aux cultes) ; Coordination locale nécessaire entre forces de sécurité, OFII, soignants, associations, avocats relative à l'existence quotidienne dans le centre ; La DCPAF doit encourager les échanges « horizontaux » entre ses responsables gestionnaires de CRA.</p>	<p>Centres de rétention</p>	<p>1</p>

Thème	Recommandation	Lieu concerné	Chapitre
Personnes hospitalisées	<p>Registrecontention</p> <p>En matière de traçabilité du recours à la contention dans les établissements de santé, le Contrôleur général rappelle à nouveau fermement sa recommandation n° 5 tirée des recommandations publiques du 18 juin 2009 relatives au centre hospitalier Esquirol de Limoges (Haute-Vienne) publiées au <i>Journal officiel</i> du 2 juillet 2009^a : « Le recours à la contention doit faire l'objet d'un suivi quantitatif et qualitatif au moyen d'un document renseigné de manière complète par chaque unité recevant des patients hospitalisés sans consentement. Un modèle type pourrait être élaboré au niveau national »</p>	Établissements de santé	5
Personnes handicapées	<p>Allocations aux adultes handicapés – étrangers</p> <p>Les préfetures, en suspendant le renouvellement des cartes de séjour durant les périodes d'incarcération, privent les personnes détenues en situation de handicap du montant de l'allocation aux adultes handicapés qu'elles ne peuvent percevoir. Cette suspension n'est pas justifiée.</p>	Établissements pénitentiaires	3
	<p>Allocations aux adultes handicapés – ouverture</p> <p>Afin de faciliter les procédures d'ouverture et de renouvellement des droits à l'allocation aux adultes handicapés, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté préconise la rédaction par les ministères des solidarités et de la justice d'une circulaire interministérielle permettant de définir une méthodologie de mise en œuvre de ces droits.</p>	Établissements pénitentiaires	3
	<p>Allocations aux adultes handicapés – attribution</p> <p>Pour faciliter les démarches de reconnaissance du handicap et d'attribution de l'AAH mais aussi pour encadrer ses modalités de versement durant les périodes d'incarcération, le Contrôleur général préconise la signature d'une convention tripartite entre la caisse d'allocations familiales (CAF), la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de chaque établissement pénitentiaire.</p>	Établissements pénitentiaires	3

a. Recommandations du 18 juin 2009 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre hospitalier Esquirol de Limoges (Haute-Vienne), JORF du 2 juillet 2009 (texte 58) NOR : CPLX0914819X.

	Allocation aux adultes handicapés – versement	Le Contrôleur général préconise le fait de tenir compte des charges fixes de la personne détenue (loyer, impôts, etc.) avant d'opérer la réduction du montant de l'AAH. Il pourrait ainsi être prévu, selon des modalités particulières et une étude des frais fixes : que, pendant la détention, le versement à taux plein de l'AAH soit porté de quarante-cinq jours à un an pendant la détention ; qu'à la sortie de la détention, l'AAH soit reversée immédiatement à taux plein.	Établissement pénitentiaire	3
Personnes handicapées	Suivi	Afin que le suivi des personnes détenues handicapées soit au mieux assuré, le Contrôleur général demande que les caisses d'allocations familiales interviennent directement dans tous les établissements pénitentiaires, en fonction des demandes et selon des modalités décidées en concertation avec les établissements concernés. Pour permettre aux personnes détenues handicapées de bénéficier du concours d'auxiliaires de vie en détention, le Contrôleur général recommande qu'une convention tripartite soit signée entre les établissements pénitentiaires, les SPIP et l'organisme intervenant au titre de l'aide à domicile afin de déterminer les modalités pratiques d'intervention.	Établissements pénitentiaires	3
	Affiliation sécurité sociale	Le Contrôleur général demande que les fiches d'écrou cessent d'être utilisées pour les demandes d'affiliation au régime général de l'assurance-maladie des personnes détenues et soient remplacées systématiquement par la fiche de renseignements spécifique recommandée par le guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.	Établissement pénitentiaire	3
Personnes détenues	Affiliation CMU-C	Dans le département de la Haute-Garonne une convention entre l'administration pénitentiaire et la CPAM a été signée pour centraliser les dossiers des personnes détenues et disposer d'une cellule de travail unique qui regroupe toutes les demandes d'affiliation. Formés à la problématique des soins en détention, ces agents de la sécurité sociale peuvent ainsi faciliter les démarches et accélérer l'ouverture des droits. Une telle approche pourrait être généralisée. Le Contrôleur général recommande qu'une circulaire conjointe des ministères de la justice et de la santé précise les critères de prise en charge de ces dépassements d'honoraires afin que leurs taux soient harmonisés entre les établissements.	Établissements pénitentiaires	3

Thème	Recommandation	Lieu concerné	Chapitre
Personnes détenues	Affiliation retraite Une disposition législative complétant celle relative au contrat d'engagement de travail liant la personne détenue à l'administration pénitentiaire devrait introduire rapidement l'obligation d'affiliation à une retraite complémentaire.	Établissements pénitentiaires	3
	Affections longue durée Pour pallier les problèmes de bénéfice de l'ALD pour les personnes détenues, le Contrôleur général préconise la publication d'une circulaire conjointe de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction de la sécurité sociale précisant les règles de mise en œuvre du régime de l'ALD, notamment la prise en compte systématique par les CPAM du bénéfice de l'ALD avant l'incarcération pour le renouvellement des droits à la libération de la personne détenue. Cette circulaire devrait également rappeler que les médecins des UCSA sont les médecins traitants des personnes détenues afin que les CPAM en soient informées.	Établissements pénitentiaires Établissement pénitentiaire	33
Personnes détenues	Suivi social Le contrôleur général préconise que les établissements pénitentiaires, dans le cadre de la préparation à la sortie informent les personnes détenues de l'existence des permanences d'accès aux soins de santé (PASS), notamment celle proche de leur domicile, qui permettent de faire un bilan global des droits médico-sociaux.	Établissements pénitentiaires	3
	Soins Dans l'objectif d'améliorer la continuité des soins avant, pendant et après l'incarcération, le Contrôleur général demande la généralisation de la démarche conventionnelle de coopération entre établissements pénitentiaires et caisses d'assurance-maladie et souhaite que soit rédigée conjointement par les ministères de la santé et de la justice une convention type relative à la protection sociale des personnes détenues afin d'améliorer la continuité des soins avant, pendant et après l'incarcération. Modification de l'art. 63-3 du CPP et de l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à la mission du médecin pendant les gardes à vue. La vérification de l'aptitude au maintien en garde à vue est nécessaire mais secondaire. Le médecin doit principalement examiner l'état de santé de la personne et lui apporter les soins que cet état requiert. L'examen médical doit se faire dans les locaux de la garde à vue, sans déplacement.	Établissements pénitentiaires Commissariat	31
Personnes gardées à vue			

Personnes détenues	Formation professionnelle	Le Contrôleur général recommande qu'une réflexion interministérielle s'engage dans l'objectif d'améliorer l'articulation entre formation professionnelle et adaptation à l'emploi interne aux établissements.	Établissements pénitentiaires	4
	Travail classement	Le Contrôleur général recommande que soit précisée, par voie de circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire , la procédure de désignation des personnes appelées au travail parmi les personnes classées et de donner aux établissements pénitentiaires des instructions relatives à la diffusion de l'information auprès des personnes concernées.	Établissements pénitentiaires	4
	Travail en cellule	Le Contrôleur général demande qu'une réflexion relative à l'encadrement du recours au travail en cellule s'engage afin qu'en soient déterminées les conditions.	Établissements pénitentiaires	4
Personnes détenues	Temps de travail	Le Contrôleur général recommande l'édition d'une circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire disposant le principe, dans le cadre de la journée continue, d'une part d'étendre les plages d'ouverture et de production des ateliers par la mise en place de deux équipes travaillant successivement (matin et soir), d'autre part de programmer les activités scolaires, socioculturelles et sportives de façon telle qu'elles permettent aux personnes détenues de pouvoir en bénéficier réellement et de fixer des horaires de promenade de telle sorte que les travailleurs aient le temps de se restaurer en cellule, notamment avant le début de la promenade.	Établissements pénitentiaires	4
	Travail calcul des rémunérations	Le Contrôleur général recommande une circulaire de l'administration pénitentiaire qui définisse clairement et unifie les modes de calcul de la cadence. Il recommande également l'affichage, dans chaque établissement et dans chaque atelier, des modes de calcul des rémunérations de chaque production.	Établissements pénitentiaires	4
	Travail bulletin de salaire	Le Contrôleur général recommande que la direction de l'administration pénitentiaire édicte une circulaire relative au bulletin de salaire afin de le rendre plus lisible en faisant préciser au jour près la période réelle de travail rémunérée. En outre, la circulaire devrait faire disparaître du bulletin de salaire la répartition de la rémunération entre les trois parts du compte nominatif et fournir simultanément un relevé de compte distinct.	Établissements pénitentiaires	4

Thème	Recommandation	Lieu concerné	Chapitre	
Personnes détenues	Travail salaire minimum	Le Contrôleur général recommande la publication rapide de la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire d'application des dispositions de l'article D. 432-1 du code de procédure pénale afin d'assurer un salaire minimum aux personnes détenues classées au travail.	Établissements pénitentiaires	4
	Travail indemnisation	Il recommande qu'une réflexion s'engage sur la question de la mise en place d'une indemnisation de la personne détenue afin de compenser une perte de rémunération résultant d'une fermeture des ateliers notamment en période estivale ou en fin d'année.	Établissements pénitentiaires	4
Personnes détenues	Pensions d'invalidité versements	Aussi, afin d'éviter les ruptures dans les versements des droits, le Contrôleur général souhaite que la direction de la sécurité sociale et la direction de l'administration pénitentiaire parviennent à définir l'identification des personnes détenues bénéficiaires par un autre moyen que le numéro d'écrou, par exemple par le n° du répertoire national d'identification des personnes physiques.	Établissements pénitentiaires	3
	Retraite validation de trimestres	Le Contrôleur général souhaite que l'administration pénitentiaire, pour toute personne détenue ayant travaillé en détention avant le 1 ^{er} janvier 1977, s'acquitte rétroactivement des cotisations nécessaires à la validation des trimestres nécessaires ; la charge financière du paiement des cotisations ne pouvant reposer sur les seules personnes ayant été incarcérées. Afin que les personnes détenues ne subissent pas, lors de leur retraite, les conséquences préjudiciables des périodes de chômage forcé subis en détention, le contrôleur général souhaite que le nombre de trimestres ouvrant droit à pension de retraite ne puisse plus être arbitrairement diminué dès lors que l'administration pénitentiaire ne peut répondre positivement à une demande de travail d'une personne détenue ou que cette dernière est en arrêt de travail. Une réflexion doit être engagée entre la direction de l'administration pénitentiaire et la caisse nationale d'assurance vieillesse pour étudier le problème de la prise en compte par le régime de base d'assurance vieillesse des périodes d'inactivité involontaires des personnes détenues durant leur détention.	Établissements pénitentiaires Établissements pénitentiaires	3

Personnes détenues	Logiciel GIDE habitations	Le Contrôleur général recommande un encadrement strict des habitations d'accès aux différentes rubriques du logiciel GIDE réservé aux seuls greffes, personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et personnels de direction et d'encadrement, conformément aux dispositions nouvelles établies par le décret du 6 juillet 2011.	5
Personnes détenues	Logiciel GIDE mentions inscrites	<p>Lois de l'inventaire d'arrivée en détention, les documents d'identité de la personne détenue devraient être enregistrés, assortis de leur date de validité, dans le logiciel de gestion GIDE afin de permettre, le moment venu, l'identification des personnes détenues devant faire établir ou renouveler leurs papiers d'identité. Un exemplaire photocopié devrait être conservé dans le dossier pénitentiaire et un second transmis systématiquement au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) en charge du suivi de la personne détenue.</p> <p>A minima, le Contrôleur général recommande que les mentions relatives à la dangerosité supposée des personnes détenues ne soient pas figées dans le temps et fassent l'objet de vérifications et d'une réévaluation régulière pendant la durée de l'exécution de la peine.</p>	35
Personnes détenues	Logiciel GIDE moyens de contrainte	<p>Le Contrôleur général recommande la tenue d'un registre unique relatif aux décisions des degrés et moyens de contrainte afférents devant être prédéfinis sur le logiciel GIDE et évolués en fonction de la situation pénale et personnelle du détenu.</p> <p>Le Contrôleur général recommande que l'utilisation de moyens de contrainte en détention fasse l'objet d'un compte rendu écrit systématiquement adressé directeur interrégional, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, et que toutes les décisions en la matière soient regroupées dans un document unique (et non classées dans le dossier individuel de la personne)</p>	5
Personnes détenues	Vidéo-surveillance conservation des données	Le Contrôleur général recommande de rendre obligatoire, en application de la circulaire du 14 septembre 2011, la saisine de la CNIL préalablement à la mise en place d'un système de vidéo-surveillance au sein des établissements pénitentiaires. Il recommande également l'édition d'une circulaire du ministère de la justice relative aux modalités de conservation des images enregistrées par système de vidéosurveillance en établissement pénitentiaire.	5

Thème	Recommandation	Lieu concerné	Chapitre
Personnes détenues	Le Contrôleur général recommande la mise en place, sur un modèle national défini par le ministère de la justice, en concertation avec les professionnels, un registre unique, identique dans tous les établissements pénitentiaires, recensant tous les éléments concernant la vie quotidienne aux quartiers disciplinaire et d'isolement.		
Personnes gardées à vue	Le contrôleur général recommande l'uniformisation des registres et l'harmonisation des rubriques afférentes entre police et gendarmerie. S'il appartient aux autorités administratives et judiciaires de contrôler effectivement la bonne tenue des registres, la création d'un registre électronique de garde à vue, prévue par la loi du 14 avril 2011 précitée, répondrait à une partie des critiques adressées aux registres actuels. Il pourrait être rempli en temps réel, ce qui permettrait d'éviter certaines erreurs ou contradictions. Rien n'empêcherait qu'il soit édité à la fin de la garde à vue pour être soumis à la signature de la personne. En outre, le Contrôleur général recommande que l'application effective des droits de la personne gardée à vue figure dans les rubriques du registre spécial.	Établissements pénitentiaires Commissariats et gendarmeries	5
Personnes gardées à vue	La traçabilité des feuilles de sécurité doit être assurée en premier lieu quant au nombre de feuilles pratiquées et quant à leurs motifs. Les rubriques prévues à cet effet doivent être toujours remplies dans les registres de garde à vue. Elle doit être également assurée dans le déroulement des feuilles. À cet égard, il est demandé aux pouvoirs publics de généraliser l'imprimé mis en usage par la direction générale des douanes et des droits indirects qui permet d'une part d'indiquer comment la feuille s'est déroulée ; d'autre part quels ont été ses résultats ; enfin de recueillir l'avis de la personne sur les deux éléments précédents.	Commissariats et gendarmeries Centre de rétention administrative	7 5
Personnes retenues			
Personnes hospitalisées			
Personnes détenues			

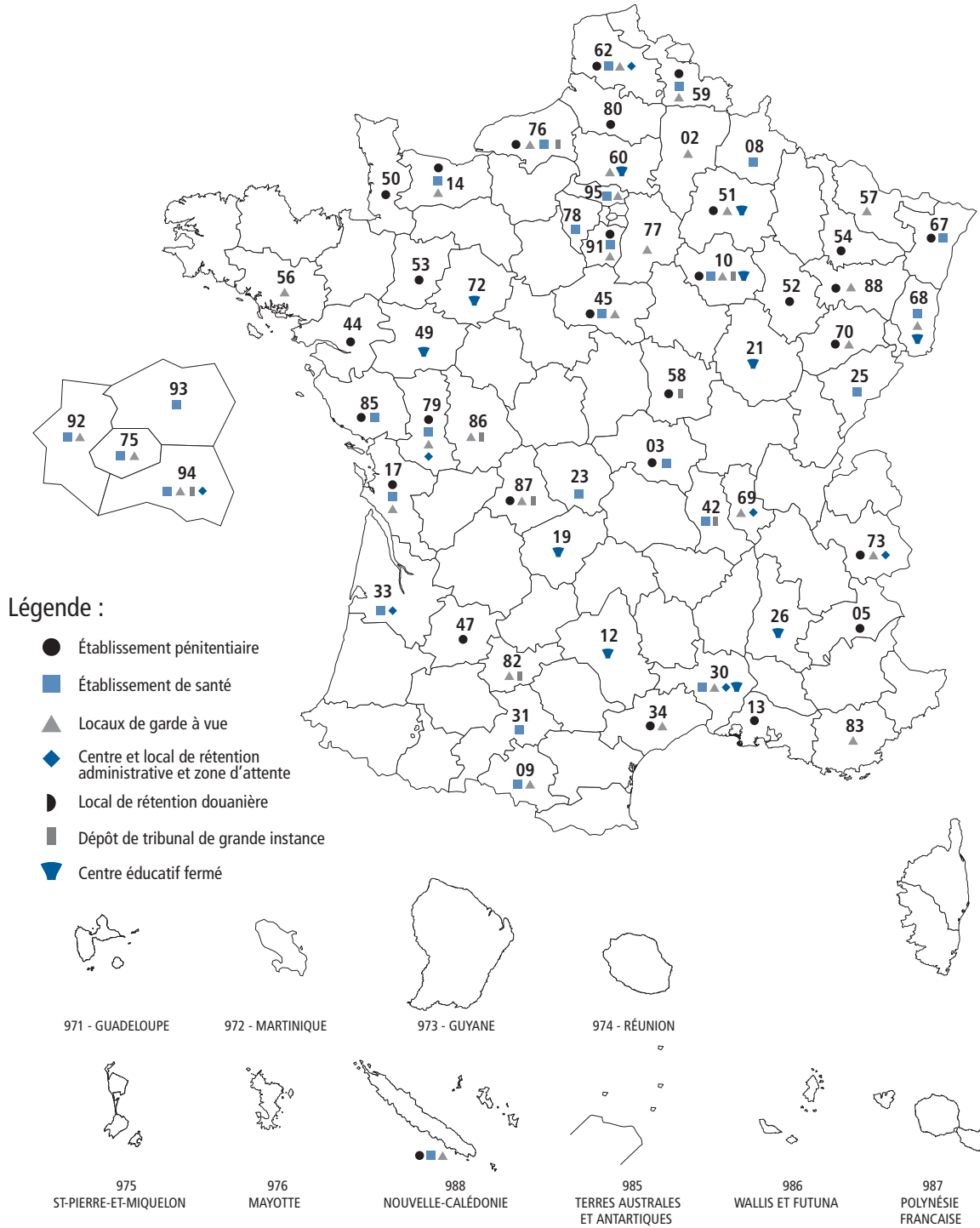
<p>Personnes gardées à vue</p> <p>Personnes retenues</p> <p>Personnes hospitalisées</p> <p>Personnes détenues</p>	<p>Registre Fouilles</p>	<p>Le Contrôleur général recommande la mise en œuvre sans délai par les chefs d'établissement pénitentiaires des directives ministérielles relatives à la traçabilité des fouilles intégrales pratiquées sur les personnes détenues. Les résultats des fouilles, y compris le nombre des personnes qui y ont été soumises (avec pour chacune le nombre de fouilles) et leurs modalités doivent pouvoir être reconstitués dans le registre prévu par la circulaire du 14 avril 2011 et présentés au conseil d'évaluation de l'établissement. Le registre doit être présenté à tout magistrat du ressort qui en fait la demande.</p>	<p>Établissements de santé</p> <p>Établissements pénitentiaires</p>	<p>7</p>
	<p>Registre Correspondances avec les autorités</p>	<p>Le Contrôleur général demande le rétablissement de l'obligation faite aux établissements pénitentiaires de tenir un registre des correspondances avec les autorités. Afin d'améliorer la traçabilité et d'éviter toute contestation, il souhaite également que l'émargement des personnes détenues sur ce registre soit rendu obligatoire.</p>	<p>Établissements pénitentiaires</p>	<p>5</p>
<p>Personnes détenues</p>	<p>Registre Signature</p>	<p>Le Contrôleur général recommande que tout registre qui doit être visé par une personne privée de liberté puisse intégrer les motifs éventuels d'un refus de signer de sa part.</p>	<p>Établissements pénitentiaires</p>	<p>5</p>
	<p>Registre Rondes</p>	<p>Le Contrôleur général recommande que dans les établissements pénitentiaires dont le quartier disciplinaire n'est pas surveillé en permanence, une traçabilité des rondes soit mise en place.</p>	<p>Établissements pénitentiaires</p>	<p>5</p>
<p>Personnes détenues</p>	<p>registre Maintien de l'ordre</p>	<p>Les règles du maintien de l'ordre dans les établissements doivent prendre en considération les méthodes et les techniques qui doivent parvenir à éviter l'utilisation de personnes détenues à des fins illicites par des co-détenus, par conséquent à mieux identifier les coupables de trafics illicites, et ainsi de limiter, <i>in fine</i>, le recours aux fouilles de sécurité.</p>	<p>Établissements pénitentiaires</p>	<p>7</p>

Annexe 2

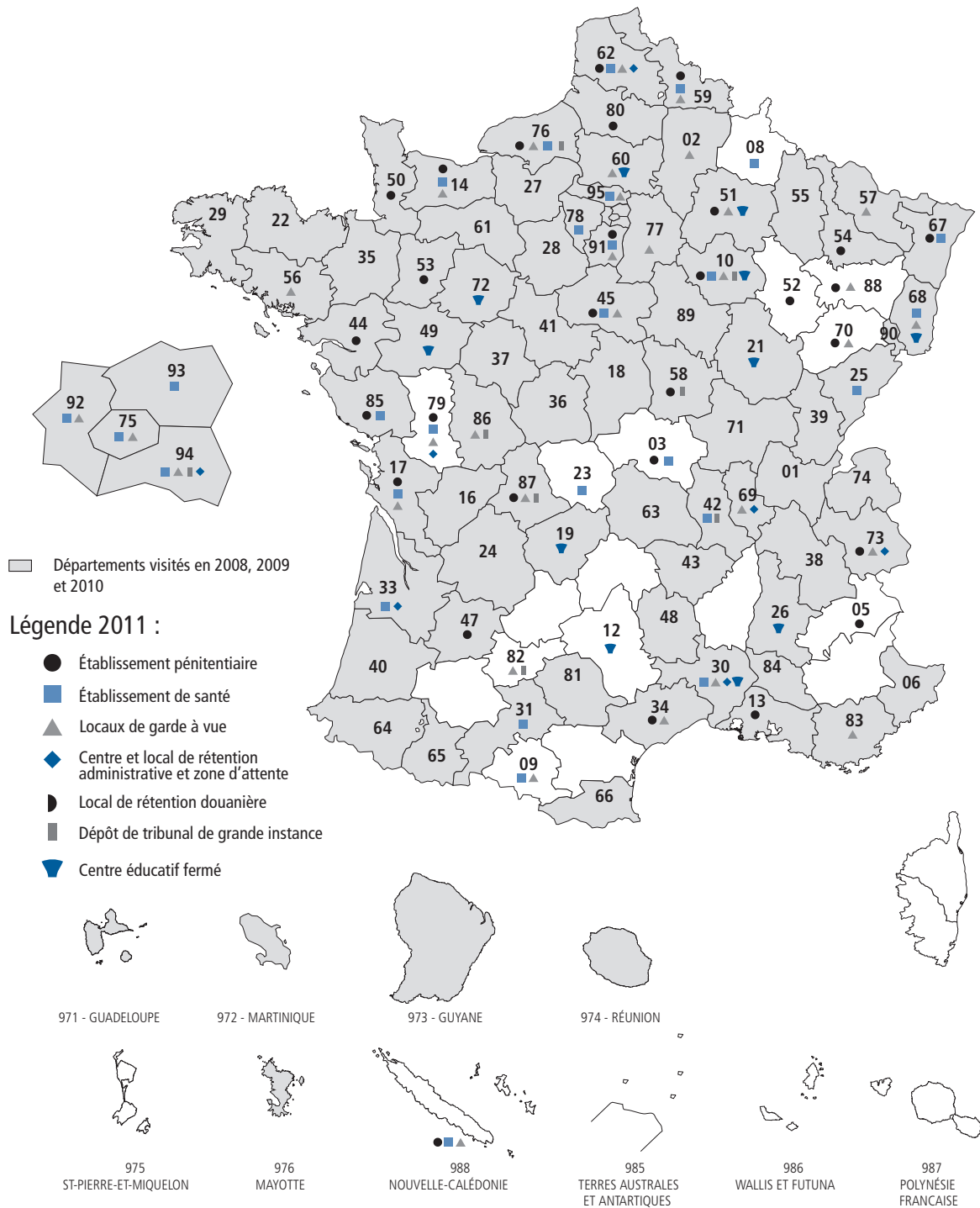
Cartes des établissements et des départements visités en 2011

(Voir pages suivantes)

Établissements visités en 2011



Établissements visités depuis 2008



Annexe 3

Les rapports de visite rendus publics sur le site internet www.cglpl.fr

Tout commence par la visite d'établissement : durant deux semaines sur trois, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent sur le terrain.

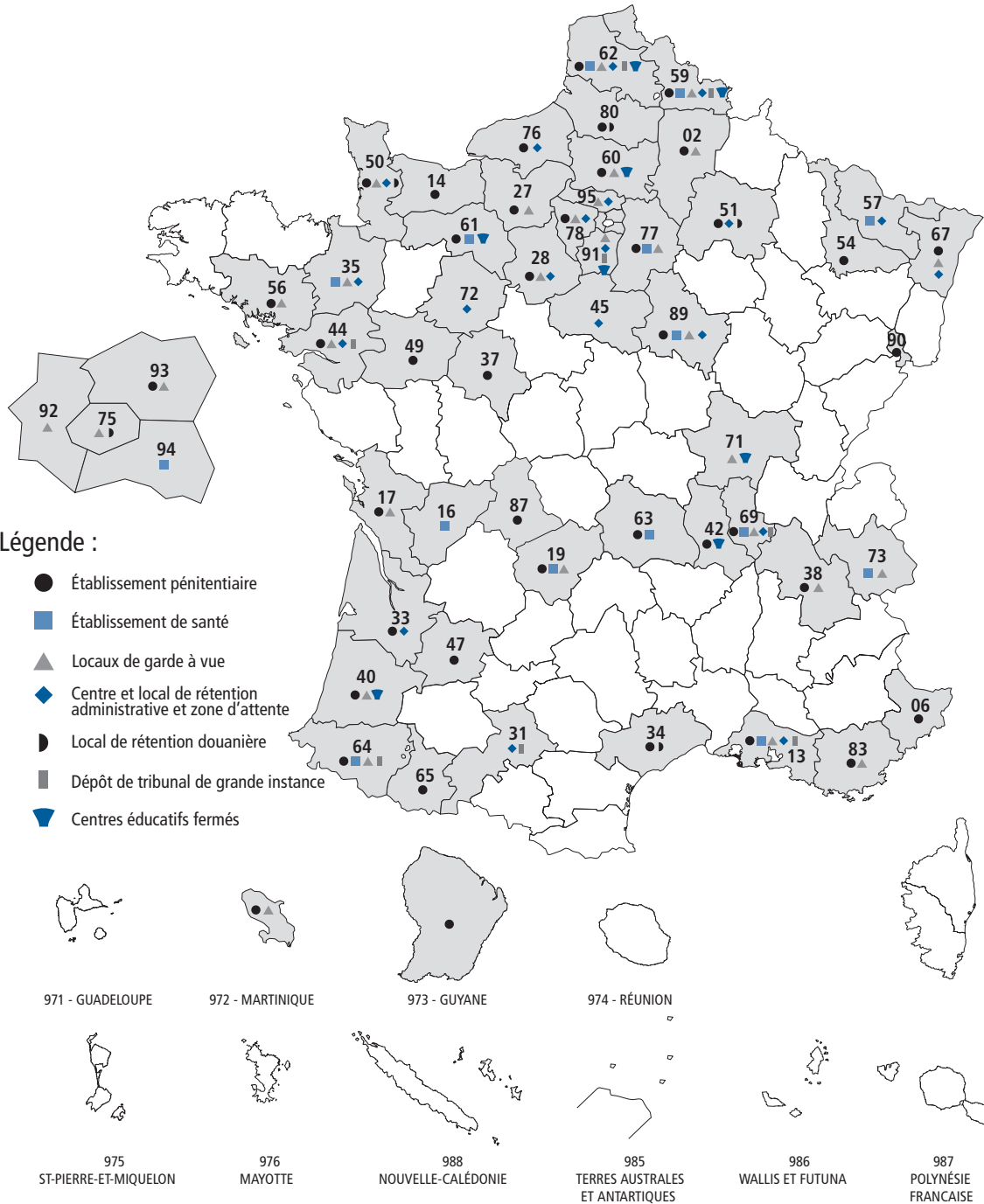
À la fin des visites, les équipes de contrôleurs rédigent chacune son projet de rapport ou pré-rapport, qui, selon les dispositions de l'article 31 du règlement intérieur du CGLPL¹, « est soumis au contrôleur général qui l'envoie ensuite au chef d'établissement, pour recueillir de lui les observations sur les constats matériels effectués lors de la visite. Un délai d'un mois, sauf circonstances particulières, et sous réserve des cas d'urgence mentionnés au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, est imparti au chef d'établissement pour répondre. Faute de réponse dans ce délai, le contrôle général peut passer à la rédaction du rapport final. » Ce rapport, non définitif, tombe sous le coup du secret professionnel auquel sont astreints tous les membres du CGLPL pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance.

Et l'article 32 du même règlement intérieur indique qu'« après réception des observations du chef d'établissement ou en l'absence de réponse de ce dernier, le chef de mission réunit à nouveau les contrôleurs ayant effectué la visite, pour modifier la rédaction s'il est nécessaire et rédiger les conclusions ou recommandations dont est assorti le rapport final, dit « rapport de visite » [qui] est envoyé par le contrôleur général aux ministres ayant compétence dans tout ou partie des constats et des recommandations qui y figurent. Il fixe aux ministres, conformément à l'article 9 sus-indiqué, un délai de réponse, compris, hors cas d'urgence, entre cinq semaines et deux mois. »

C'est donc une fois en possession des observations en retour de tous les ministres concernés que ces rapports de visite sont publiés sur le site internet du CGLPL.

1. Règlement intérieur pris en application de l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008.

Liste des rapports mis en ligne depuis 2009¹



1. Depuis l'activation du site Internet www.cglpl.fr le 1^{er} juin 2009.

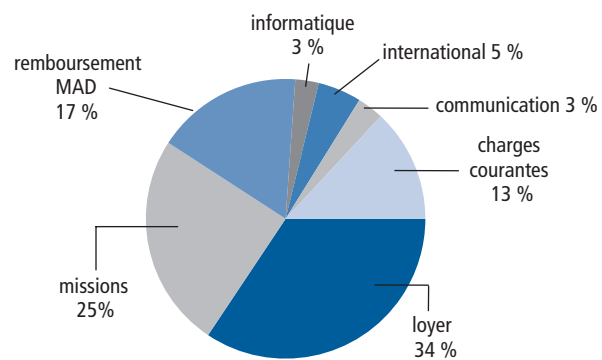
Annexe 4

Bilan budgétaire

1. Budget alloué au CGLPL en 2011

LFI 2011 *		
charges de personnel	3 316 682 €	
dont permanents	2 964 842 €	81,8 %
dont occasionnels	351 840 €	
autres dépenses		
fonctionnement	738 721 €	18,2 %
TOTAL	4 055 403 €	

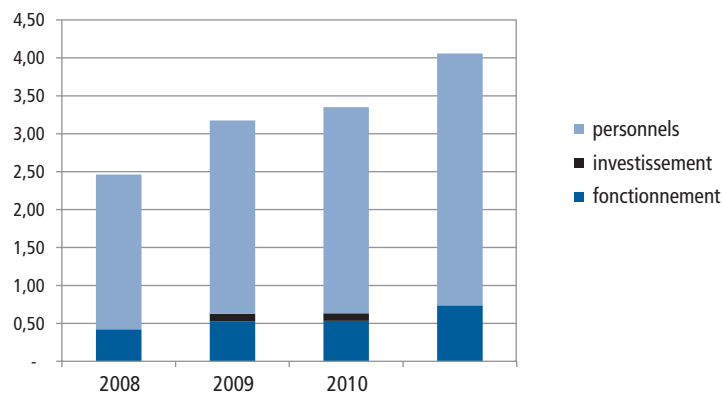
*en crédits de paiement



Les chiffres sont arrêtés à la date du 30 novembre 2011

- le budget est essentiellement consacré au paiement du loyer et frais de mission des contrôleurs visitant les lieux de privation de liberté ;
- le remboursement d'une mise à disposition (MAD) sur les crédits de fonctionnement concerne un agent de la fonction publique hospitalière ;
- le poste international regroupe les dépenses d'organisation d'une rencontre internationale avec les homologues européens du CGLPL.
- les autres dépenses concernent le fonctionnement courant (matériels, fluides, indemnisation des stagiaires, dépenses liées à l'informatique, fournitures de bureau).

2. Évolution des moyens alloués au CGLPL depuis sa création



Annexe 5

Les contrôleurs et collaborateurs

Contrôleur général : Jean-Marie DELARUE,
conseiller d'État honoraire

Secrétaire général : Xavier DUPONT,
*directeur départemental des affaires sanitaires
et sociales*

Assistante : Chantal BRANDELY,
adjoint administratif

Contrôleurs

Jean-François BERTHIER,
commissaire divisionnaire de police

Betty BRAHMY, *praticien hospitalier,
psychiatre*

Martine CLÉMENT, *directrice des services
pénitentiaires d'insertion et de probation*

Michel CLÉMOT, *général de gendarmerie*

Vincent DELBOS, *magistrat*

Anne GALINIER, *praticien hospitalier*

Jacques GOMBERT, *directeur des services
pénitentiaires*

Thierry LANDAIS, *directeur des services
pénitentiaires*

Isabelle LAURENTI, *administrateur
de l'Assemblée nationale*

Philippe LAVERGNE, *attaché principal
d'administration centrale*

Anne LECOURBE, *présidente du corps
des tribunaux administratifs*

Dominique LEGRAND, *magistrat*

Jean LETANOUX, *directeur des services
pénitentiaires*

Gino NECCHI, *magistrat*

Cédric DE TORCY, *ancien directeur dans
une association humanitaire*

Caroline VIGUIER, *magistrat*

Contrôleurs extérieurs

Marie-Bénédicte AGUILA, *avocate*

Virginie BIANCHI, *avocate*

Bernard BOLZE, *ancien journaliste, militant
associatif*

Jean-Marc CHAUVET, *ancien directeur des
services pénitentiaires (jusqu'en mai 2011)*

Khadoudja CHEMLAL, *praticien hospitalier*

Jean COSTIL, *ancien président d'association*

André FERRAGNE, *contrôleur général
des armées*

Laurence HAMEL, *magistrate (jusqu'en
septembre 2011)*

Michel JOUANNOT, *ancien vice-président
d'association*

Isabelle LE BOURGEOIS, *ancien aumônier
de prison, psychanalyste*

Grégoire KORGANOW, *photographe*

Louis LE GOURIÉREC, *ancien inspecteur
général de l'administration*

Bertrand LORY, *ancien attaché de la Ville
de Paris*

Alain MARCAULT-DEROUARD, *ancien cadre d'entreprise cocontractante de l'administration pénitentiaire*

Jacques OLLION, *directeur des services pénitentiaires* (jusqu'en mai 2011)

René PECH, *magistrat* (jusqu'en septembre 2011)

Bernard RAYNAL, *ancien directeur d'hôpital*

Eric THOMAS, *proviseur*

José RAZAFINDRANALY, *ancien commissaire divisionnaire de police* (jusqu'en septembre 2011)

Yves TIGOULET, *ancien directeur des services pénitentiaires*

Par ailleurs, en 2011, le CGLPL a accueilli, en stage ou pour un contrat à durée déterminée :

Imane AFTATI

Tiphaine BARONE

Karima BOUGRINE

Benoîte BEAURY

Pénélope CARDON

Nolwenn CEZILLY

Christine FILY

Caroline GAZIOT

Maud GUILLEMET

Lise-Marie MICHAUD

Arnaud PLATEL

Dorothée THOUMYRE

Services et pôle saisines

Directeur financier

Christian HUCHON, *attaché principal d'administration centrale*

Contrôleur – déléguée aux relations internationales

Élise LAUNAY-RENCKI, *secrétaire des affaires étrangères*

Contrôleur – déléguée à la communication

Marine CALAZEL, *attachée d'administration centrale*

Directrice des services :

Maddgi VACCARO, *greffière en chef des tribunaux*

Chargées d'enquêtes

Sara-Dorothée GUÉRIN-BRUNET (à compter de décembre 2011)

Lucie MONTROY

Estelle ROYER

Annexe 6

Les textes de référence

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002

L'Assemblée générale [...]

1. Adopte le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui figure en annexe à la présente résolution, et prie le Secrétaire général de l'ouvrir à la signature, à la ratification et à l'adhésion au Siège de l'Organisation des Nations unies à New York à partir du 1^{er} janvier 2003 ;
2. Invite tous les États qui ont signé et ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou qui y ont adhéré, à signer et ratifier le Protocole facultatif ou à y adhérer.

Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Quatrième partie

Mécanismes nationaux de prévention

Article 17

Chaque État Partie administre, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du présent Protocole, ou son adhésion audit Protocole, un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants en vue de prévenir la torture à l'échelon national. Les mécanismes mis en place par des entités décentralisées pourront être désignés comme mécanismes nationaux de prévention aux fins du présent Protocole, s'ils sont conformes à ses dispositions.

Article 18

1. Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel.
2. Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays.
3. Les États Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.
4. Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Article 19

Les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :

- a) Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- b) Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations unies ;
- c) Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.

Article 20

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder :

- a) L'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement ;
- b) L'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention ;
- c) L'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements ;
- d) La possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire, ainsi

qu'avec toute autre personne dont le mécanisme national de prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents ;

e) La liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront ;

f) Le droit d'avoir des contacts avec le Sous-comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer.

Article 21

1. Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière.

2. Les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne concernée.

Article 22

Les autorités compétentes de l'État Partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

Article 23

Les États Parties au présent Protocole s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention.

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (1)

NOR : JUSX0758488L

Version consolidée au 31 mars 2011

Article 1

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit instruction d'aucune autorité.

Article 2

Modifié par LOI n° 2010-838 du 23 juillet 2010 – art. 2

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles par décret du Président de la République pour une durée de six ans. Son mandat n'est pas renouvelable.

Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement.

Les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont incompatibles avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif.

Article 3

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code électoral – art. L194-1 (V)

Modifie Code électoral – art. L230-1 (V)

Modifie Code électoral – art. L340 (V)

Article 4

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est assisté de contrôleurs qu'il recrute en raison de leur compétence dans les domaines se rapportant à sa mission.

Les fonctions de contrôleur sont incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés.

Dans l'exercice de leurs missions, les contrôleurs sont placés sous la seule autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Article 5

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ses collaborateurs et les contrôleurs qui l'assistent sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis prévus aux articles 10 et 11.

Ils veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes concernées par le contrôle ne soit faite dans les documents publiés sous l'autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou dans ses interventions orales.

Article 6

Modifié par LOI n° 2011-334 du 29 mars 2011 – art. 19

Toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement et le Défenseur des droits (1). Il peut aussi se saisir de sa propre initiative.

NOTA :

(1) La présente loi entre en vigueur à la date prévue au I de l'article 44 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (31 mars 2011). Toutefois, entrent en vigueur à la date prévue au premier alinéa du II du même article (1^{er} mai 2011), l'article 19, en tant qu'il supprime, à l'article 6 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 les références au Défenseur des enfants, au président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et au président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Article 7

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 – art. 6 (Ab)

Modifie Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 – art. 4 (VT)

Article 8

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement visé à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique.

Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer à la visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors son report. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté obtient des autorités responsables du lieu de privation de liberté toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission.

Lors des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire.

Le caractère secret des informations et pièces dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demande communication ne peut lui être opposé, sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, au secret de l'enquête et de l'instruction, au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut déléguer aux contrôleurs les pouvoirs visés au présent article.

Article 9

À l'issue de chaque visite, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté. Les ministres formulent des observations en réponse chaque fois qu'ils le jugent utile ou lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a expressément demandé. Ces observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par le contrôleur général.

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

Si le contrôleur général a connaissance de faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

Le contrôleur général porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

Article 10

Dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables.

Après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités.

Article 11

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

Article 12

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents.

Article 13

Modifié par LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 152

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ces crédits sont inscrits au programme de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

Article 14

Les conditions d'application de la présente loi, notamment celles dans lesquelles les contrôleurs mentionnés à l'article 4 sont appelés à participer à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sont précisées par décret en Conseil d'État.

Article 15

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du – art. L111-10 (M)

Article 16

La présente loi est applicable à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2007-1545.

Sénat : Projet de loi n° 371 (2006-2007) ;

Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois, n° 414 (2006-2007) ;

Discussion et adoption le 31 juillet 2007 (TA n° 116, 2006-2007).

358 *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2011*

Assemblée nationale : Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 114 ;

Rapport de M. Philippe Goujon, au nom de la commission des lois, n° 162 ;

Discussion et adoption le 25 septembre 2007 (TA n° 27).

Sénat : Projet de loi n° 471 (2006-2007) ;

Rapport de M. Jean-Jacques Hyst, au nom de la commission des lois, n° 26 (2007-2008) ;

Discussion et adoption le 18 octobre 2007 (TA n° 10, 2007-2008).

Annexe 7

Les règles de fonctionnement du CGLPL

Le CGLPL a rédigé un règlement des services conformément à l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif à son fonctionnement.

Par ailleurs, les contrôleurs sont soumis au respect de principes déontologiques dans l'exercice de leur mission quant à l'expression, l'attitude durant le contrôle, l'établissement des rapports et des recommandations.

Ces textes, ainsi que tous les autres textes de référence sont consultables dans leur intégralité sur le site internet de l'institution : www.cglpl.fr

L'objectif du CGLPL est de s'assurer que les conditions de prise en charge des personnes privées de liberté sont respectueuses de leurs droits fondamentaux et de prévenir toute atteinte à ces droits : droit à la dignité, à la liberté de pensée et de conscience, au maintien des liens familiaux, aux soins, au travail, à la formation...

Le Contrôleur général peut être saisi par toute personne physique (et les personnes morales qui ont pour mission les droits de l'homme). Pour ce faire, il convient d'écrire à :

Monsieur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté
BP 10301
75921 Paris cedex 19

Les chargés d'enquête du pôle saisines traitent au fond les courriers directement envoyés au CGLPL par les personnes privées de liberté ou leurs proches en vérifiant les situations relatées et en menant des investigations, sur place si nécessaire, pour tenter d'apporter une réponse au(x) problème(s) soulevé(s) mais aussi pour identifier d'éventuels dysfonctionnements et, le cas échéant, proposer des recommandations pour prévenir toute nouvelle violation d'un droit fondamental.

Outre les saisines et les enquêtes sur place, le CGLPL effectue surtout des visites dans tout lieu de privation de liberté ; et ce, de manière inopinée ou programmée quelques jours avant l'arrivée dans l'établissement.

La visite d'un établissement est notamment décidée en fonction d'informations transmises par toute personne ayant connaissance du lieu, les personnels ou les personnes privées de liberté elles-mêmes.

Ainsi durant deux semaines sur trois, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent-elles sur le terrain pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté, enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement et, dans ce but, s'entretenir de manière confidentielle avec elles ainsi qu'avec les personnels et tout intervenant dans ces lieux.

Durant les visites, les contrôleurs ont libre accès à toutes les parties des établissements sans restriction, de jour comme de nuit, et sans être accompagnés par un membre du personnel ; ils ont aussi accès à tout document sauf ceux soumis en particulier au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

À la fin de chaque visite, les contrôleurs rédigent un rapport.

La procédure relative aux rapports de visite se trouve en annexe 3, carte 3 du présent rapport.

Par ailleurs, le Contrôleur général peut décider de publier au *Journal officiel* de la République française des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale lorsqu'il estime que des faits constatés portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs droits fondamentaux.

Table des matières

Glossaire	VII
Avant-propos	1
Chapitre 1	
Ce qu'a dit le contrôle général au Gouvernement en 2011	5
1. Les avis	6
1.1 L'avis du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté (<i>Journal officiel</i> n° 0091 du 17 avril 2011)	6
1.2 L'avis du 10 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté (<i>Journal officiel</i> n° 0019 du 23 janvier 2011) et l'avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues (<i>Journal officiel</i> n° 0160 du 12 juillet 2011)	10
1.3 L'avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visio-conférence à l'égard des personnes privées de liberté (<i>Journal officiel</i> n° 0260 du 9 novembre 2011)	15
1.4 L'avis du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office (<i>Journal officiel</i> n° 0067 du 20 mars 2011)	18
1.5 Avis du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité (<i>Journal officiel</i> n° 0160 du 12 juillet 2011)	22
2. Les recommandations consécutives aux visites	28
2.1 Les centres de rétention	28
2.2 Les centres éducatifs fermés	37
2.3 Les locaux de garde à vue et de rétention douanière	45
2.4 Les établissements pénitentiaires	60
2.5 Les établissements de santé psychiatriques	78

Chapitre 2

Les suites données en 2011 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général	89
1. Les suites données aux précédents rapports d'activité	90
1.1 Le maintien des liens familiaux (rapport d'activité 2010)	90
1.2 Le secret et la confidentialité (rapport d'activité 2010)	92
1.3 Le retrait des effets personnels en garde à vue (rapports d'activité 2008 et 2010)	94
2. Les suites données à des avis publics du CGLPL	95
2.1 La protection des biens des personnes détenues (2010) : la livraison des cantines	95
2.2 L'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté (2011)	96
2.3 La supervision des personnels de surveillance et de sécurité (2011)	98
2.4 La visio-conférence (2011)	98
3. Les suites données à certaines visites du CGLPL effectuées depuis 2009	100
3.1 L'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police de Paris	100
3.2 Le centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte	101
3.3 La maison d'arrêt de Troyes (Aube)	102
3.4 Le centre hospitalier Sainte-Marie de Nice (Alpes-Maritimes)	103
3.5 Le centre de semi-liberté de Corbeil-Essonnes (Essonne)	104
3.6 Les visites d'unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et de chambres sécurisées des hôpitaux	105
3.7 Les centres éducatifs fermés (CEF)	106
3.8 Le dépôt du palais de justice de Paris	107
3.9 Le centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie)	108
3.10 La maison d'arrêt des femmes de Versailles (Yvelines)	109
4. Les suites données à diverses préconisations	116
4.1 Les commissions départementales des soins psychiatriques (CDSP)	116
4.2 L'introduction d'objets et de dessins en détention	116
4.3 La taille des nouveaux établissements pénitentiaires	117
4.4 La liberté d'aller et venir au sein des hôpitaux psychiatriques	118

Chapitre 3

L'accès aux droits sociaux pour les personnes privées de liberté	121
1. Le renouvellement ou l'obtention de documents d'identité : un préalable nécessaire au bénéfice des droits sociaux	122

2.	L'accès aux prestations de santé des personnes incarcérées	124
2.1	Une affiliation systématique au régime général de la sécurité sociale	124
2.2	La prise en charge des pathologies graves	129
2.3	La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) : une protection dont les personnes détenues peuvent bénéficier	131
2.4	Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) : un lieu de soins pour les personnes libérées	134
3.	La reconnaissance du handicap et de l'invalidité pour les personnes incarcérées	135
3.1	L'allocation pour adultes handicapés (AAH)	136
3.2	La pension d'invalidité	141
3.3	L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	142
4.	Les droits à la retraite des personnes incarcérées	144

Chapitre 4

Travail en détention : revue de la rémunération des travailleurs incarcérés 149

1.	Des emplois faiblement qualifiés et une organisation peu propice au travail	150
1.1	Des emplois peu qualifiés	151
1.2	Une offre de production limitée	158
1.3	Une journée de travail au rythme perturbé	164
2.	Une rémunération faible et peu compréhensible pour les travailleurs incarcérés	175
2.1	Un cadre juridique récent encore inappliqué aux rémunérations	175
2.2	Des rémunérations faibles et hétérogènes	180
2.3	Des bulletins de salaire difficiles à décrypter	192

Chapitre 5

La traçabilité dans les lieux de privation de liberté : protection et atteinte des droits fondamentaux 201

1.	La traçabilité protège les droits fondamentaux	202
1.1	Dans les locaux de garde à vue	202
1.2	Dans les établissements pénitentiaires	203
1.3	Dans les établissements de santé	
1.4	Dans les lieux de rétention administrative	205
1.5	Dans les lieux de privation de liberté pour mineurs	205
2.	La traçabilité peut porter atteinte aux droits fondamentaux	207
2.1	La conservation et les habilitations relatives aux données informatiques dans les établissements pénitentiaires	207

2.2	Le droit d'accès aux données médicales par les personnes privées de liberté	209
2.3	Dans les autres lieux de privation de liberté	211
3.	Une traçabilité perfectible	212
4.	De nouveaux outils de traçabilité à créer	218

Chapitre 6

	« Monsieur le contrôleur général... » (témoignages reçus)	223
--	--	------------

Chapitre 7

	Fouilles corporelles, sécurité et ordre public dans les lieux de privation de liberté	231
--	--	------------

1.	Les fouilles dans les hôpitaux, les CEF et les lieux de rétention et de garde à vue	232
1.1	Hôpitaux, rétention et centres éducatifs fermés	232
1.2	Locaux de garde à vue et de retenue douanière	234
2.	Les fouilles en prison	238
2.1	Données factuelles	238
2.2	Données juridiques	242
2.3	Données sociologiques	252

Chapitre 8

	De la désinvolture administrative (allégorie)	257
--	--	------------

1.	La désinvolture et la loi	257
2.	La désinvolture et la réalité	259

Chapitre 9

	Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2011	263
--	--	------------

1.	La loi du 30 octobre 2007 : méthodes et action du contrôle	263
1.1	Ce que le contrôle entend sauvegarder	263
1.2	Ce qui doit être développé	266
2.	Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales : transparence et secret	268
2.1	Les pouvoirs publics	268
2.2	Autres autorités	269
2.3	Associations, aumôneries, organisations professionnelles et barreaux	270
2.4	Transparence et secret	271

3. Les saisines	272
3.1 Évolution quantitative	273
3.2 Nombre de personnes concernées	275
3.3 Le contenu des saisines	279
3.4 Les suites données aux saisines	280
3.5 Les enquêtes sur pièces et sur place	281
4. Les visites d'établissement	282
4.1 Données quantitatives	282
4.2 Réalisation et effets des visites	288
4.3 L'élaboration des rapports	291
5. Les moyens alloués au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2011	292
5.1 Les effectifs	292
5.2 Le budget	295
6. L'activité internationale	298
6.1 L'action multilatérale	298
6.2 L'action au sein de l'Union européenne	299
6.3 L'action bilatérale ou à plusieurs pays	300

Chapitre 10

Contribution : lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrages	303
1. Privations de liberté en matière pénale	304
1.1 Garde à vue	305
1.2 Détention provisoire	307
1.3 L'évolution de la population carcérale	308
2. Hospitalisations psychiatriques sous contrainte	313
3. Le traitement de l'immigration clandestine et la rétention administrative	317
Tableau 1. Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées.	321
Tableau 2. Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d'infractions.	322
Tableau 3. Établissements pénitentiaires : écroués par catégories pénales	323
Tableau 4. Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 1998 à 2007	324
Tableau 6. Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2007 à 2010	325
Tableau 7. Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2009)	326
Tableau 8. Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement.	327

Annexe 1

Tableau des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2011	329
---	------------

Annexe 2

Cartes des établissements et des départements visités en 2011	341
--	------------

Établissements visités en 2011	342
--------------------------------	-----

Établissements visités depuis 2008	343
------------------------------------	-----

Annexe 3

Les rapports de visite rendus publics sur le site internet www.cgplpl.fr	345
--	------------

Liste des rapports mis en ligne depuis 2009	346
---	-----

Annexe 4

Bilan budgétaire	347
-------------------------	------------

1. Budget alloué au CGLPL en 2011	347
-----------------------------------	-----

2. Évolution des moyens alloués au CGLPL depuis sa création	348
---	-----

Contrôleurs	349
-------------	-----

Contrôleurs extérieurs	349
------------------------	-----

Annexe 5

Les contrôleurs et collaborateurs	349
--	------------

Services et pôle saisines	350
---------------------------	-----

Annexe 6

Les textes de référence	351
--------------------------------	------------

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002	351
---	-----

Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	351
--	-----

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (1)	353
--	-----

Annexe 7

Les règles de fonctionnement du CGLPL	359
--	------------