

**Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté**
Rapport d'activité 2017

Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté
Rapport d'activité 2017



DALLOZ



Le pictogramme qui figure ci-dessus mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage. Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale d'achat de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des oeuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

DALLOZ

31-35 rue Froidevaux, 75685 Paris cedex 14

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o 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 les 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. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, tout comme le fait de la stocker ou de la transmettre sur quelque support que ce soit, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée pénalement par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

© éditions DALLOZ - 2018
ISBN 978-2-247-17894-0

Sommaire

Glossaire	1
Avant-propos	5
Chapitre 1	
Les lieux de privation de liberté en 2017	9
Chapitre 2	
Les rapports, avis et recommandations publiés en 2017	39
Chapitre 3	
Les suites données en 2017 aux avis, recommandations et rapports du contrôle général	47
Chapitre 4	
Les suites données en 2017 aux saisines adressées au contrôle général	95
Chapitre 5	
Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2017	129
Chapitre 6	
« Madame la Contrôleure générale... » Lettres reçues	185
Chapitre 7	
Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage	191
Annexe 1	
Carte des établissements et des départements visités en 2017	213

Annexe 2

Liste des établissements visités en 2017 214

Annexe 3

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l’année 2017 217

Annexe 4

Suivi des recommandations du CGLPL pour l’année 2014 232

Annexe 5

Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2017 304

Annexe 6

Les textes de référence 308

Annexe 7

Les règles de fonctionnement du CGLPL 318

Glossaire

AAI	Autorité administrative indépendante
ANAFÉ	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ANVP	Association nationale des visiteurs de prison
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APT	Association pour la prévention de la torture
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASP	Agence des services de paiement
ASPDRE	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ex HO)
ASPDΤ	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ex HDT)
CAT	Comité contre la torture (Nations-Unies)
CCNE	Conseil national consultatif d'éthique
CD	Centre de détention
CEDH	Convention/Cour 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
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHG	Centre hospitalier général
CHS	Centre hospitalier spécialisé
CICI	Comité interministériel de contrôle de l'immigration
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CME	Commission médicale d'établissement
CMP	Centre médico psychologique
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNE	Centre national d’évaluation
CNOM	Conseil national de l’Ordre des médecins
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie
CNSM	Conseil National de Santé Mentale
CP	Centre pénitentiaire
CPADH	Commission des droits et de l’autonomie des personnes handicapées
CPIP	Conseiller pénitentiaire d’insertion et de probation
CPP	Code de procédure pénale
CPT	Comité de prévention de la torture (Conseil de l’Europe)
CPU	Commission pluridisciplinaire unique
CRA	Centre de rétention administrative
CRED	Croix-Rouge écoute des détenus
CSL	Centre de semi-liberté
CSP	Code de la santé publique
DAP	Direction de l’administration pénitentiaire
DDD	Défenseur des droits
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGESCO	Direction générale de l’enseignement scolaire
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
DPI	Dispositif de protection individuel
DSPIP	Direction des services pénitentiaires d’insertion et de probation
ENAP	École nationale de l’administration pénitentiaire
ENM	École nationale de la magistrature
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
EPSM	Établissement public de santé mentale
EPSNF	Établissement public de santé national de Fresnes
EPU	Examen périodique universel (Nations Unies)
ESAT	Établissement et service d’aide par le travail
GAV	Garde à vue

GENEPI	Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées
GENESIS	Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité (logiciel de)
GIP	Groupement d'intérêt public
HAS	Haute autorité de santé
HDT	Hospitalisation à la demande d'un tiers (actuelle ASPDT)
HL	Hospitalisation libre
HO	Hospitalisation d'office (actuelle ASPDRE)
ITF	Interdiction du territoire français
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
MA	Maison d'arrêt
MAF	Maison d'arrêt « femmes »
MAH	Maison d'arrêt « hommes »
MC	Maison centrale
MCO	Activités de médecine, chirurgie, obstétrique
MNP	Mécanisme national de prévention
MPDH	Maison départementale des personnes handicapées
NPI	Nouveau programme immobilier
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIP	Observatoire international des prisons (section française)
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OPCAT	Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAD	Point d'accès au droit
PAF	Police aux frontières
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PCH	Prestation de compensation du handicap
PF	Parloir familial
PIPR	Pôle d'insertion et de prévention de la récidive
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLAT	Plan de lutte contre le terrorisme
PLF	Projet de loi de finances

PMA	Procréation médicalement assistée
PMI	Protection maternelle et infantile
PMR	Personne à mobilité réduite
PPSMJ	Personne placée sous main de justice
QA	Quartier « arrivants »
QCD	Quartier centre de détention
QD	Quartier disciplinaire
QER	Quartier d'évaluation de la radicalisation
QPS	Quartier de préparation à la sortie
QSL	Quartier de semi-liberté
QVD	Quartier pour détenus violents
REP	Relais enfants-parents
RPE	Règles pénitentiaires européennes
SAAD	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SMPR	Service médico-psychologique régional
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SPT	Sous-comité des Nations unies pour la prévention de la torture
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
UHSA	Unité d'hospitalisation spécialement aménagée
UHSI	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
ULE	Unité locale d'éloignement
UMCRA	Unité médicale en centre de rétention administrative
UMD	Unité pour malades difficiles
UMJ	Unité médico-judiciaire
UPR	Unité de prévention de la radicalisation Unité sanitaire
USIP	Unité pour soins intensifs en psychiatrie
USMP	Unité Sanitaire en Milieu Pénitentiaire
UVF	Unité de vie familiale
ZA	Zone d'attente

Avant-propos

Instauré par la loi du 30 octobre 2007, le Contrôle général des lieux de privation de liberté a aujourd’hui dix ans.

Depuis cette date, sa mission est de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Aujourd’hui, le CGLPL est la seule institution qui, en immersion complète dans 150 établissements par an, peut porter un regard extérieur, totalement indépendant des pouvoirs publics, sur l’ensemble des situations dans lesquelles des personnes peuvent être enfermées : prisons, établissements de santé mentale, centres de rétention administrative et zones d’attente, centres éducatifs fermés, et locaux de garde à vue.

Au cours de ces dix dernières années, le CGLPL est parvenu à occuper une place importante dans le paysage institutionnel. Il a contribué à rendre visibles les lieux d’enfermement, il a relevé l’ensemble des situations attentatoires aux droits fondamentaux, en se plaçant du point de vue de la personne privée de liberté mais aussi en observant les conditions de travail des personnels. Il a formulé de nombreuses recommandations sur chaque établissement visité, comme sur les politiques mises en œuvre.

Mais depuis la date de création du CGLPL le contexte a changé. En 2007, l’idée que l’enfermement ne pouvait s’accompagner de violations des droits fondamentaux paraissait avoir fait son chemin. Pourtant dès 2008, avec la création de la rétention de sûreté, est apparue une notion nouvelle, celle de *dangerosité*, remplaçant peu à peu celle de *culpabilité*. Peu y ont pris garde à l’époque, mais ce texte annonçait bien d’autres reculs.

Et depuis plusieurs années, c’est cette notion de dangerosité qui a inspiré plusieurs lois votées dans un contexte nouveau, celui des attentats terroristes, de l’état d’urgence, de la crise migratoire : la loi du 13 novembre 2014 sur la prévention du terrorisme, la loi sur le renseignement du 24 juin 2015, celles des 3 juin et 21 juillet 2016 sur la prévention de la criminalité et du terrorisme, comme celle du 30 octobre 2017, toutes

marquent un renforcement de la surveillance et un affaiblissement du rôle des juges au profit du pouvoir exécutif.

Face à cette évolution, après dix ans d'existence, le rôle de *vigie* des droits fondamentaux exercé par le Contrôle général est crucial et sa nécessité s'est encore renforcée.

Nous l'avons constaté tout au long de l'année 2017.

En ce qui concerne la **prison**, le sujet majeur reste la surpopulation. Cette question a toujours été dénoncée par le CGLPL comme attentatoire à la dignité des personnes et constituant un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH. En France, au 1^{er} décembre 2017, 69 714 personnes sont détenues pour 59 165 places opérationnelles, plus 1 547 matelas au sol. Le taux de densité carcérale globale s'élève à 118 % et celui observé dans les maisons d'arrêt à 141 %, avec des pics à 200 % comme dans celles d'Ile-de-France.

Tout a été écrit sur la situation des prisons ; de nombreuses propositions sont sur la table, faites par le CGLPL et par bien d'autres. À nouveau nommer des commissions, commander des rapports, réunir des experts ne sert à rien. **C'est maintenant d'une véritable volonté politique qu'il doit s'agir**, tout d'abord en cessant de croire que la construction de nouvelles places de prison constituera une réponse satisfaisante ; en ayant le courage d'instaurer un système de régulation carcérale, en s'interrogeant enfin sur le sens des très courtes peines ; en développant vraiment les mesures alternatives à l'incarcération ; en dépenalisant ou déjudiciarisant certaines infractions, comme les délits routiers.

Pour y parvenir, c'est un véritable changement dans la définition des directives de politique pénale par le ministère de la justice et donc par le Gouvernement qui doit intervenir ; **en résumé, il s'agit de faire de la lutte contre la surpopulation pénale une véritable politique publique.**

Dans le domaine de la **psychiatrie**, la prise de conscience ne fait que commencer : les risques d'abus en matière d'isolement et de contention sont identifiés à défaut d'être encore jugulés, mais ce qui doit changer c'est le regard porté sur le patient : ce dernier ne doit plus être considéré seulement comme un objet de soins mais aussi comme une personne qui a des droits et dont il faut respecter les libertés sans autres restrictions que celles qu'impose son état de santé, y compris lorsqu'elle est hospitalisée sans son consentement .

Ces dernières années, la **privation de liberté des personnes étrangères** a pris une importance nouvelle dans l'activité du CGLPL. Au-delà des contrôles réguliers effectués dans les centres de rétention administrative, il ne peut que s'alarmer de la manière dont la question des migrants est actuellement abordée. Tout d'abord les lieux de privation de liberté sont devenus moins clairement identifiés : les évacuations des campements installés à Paris ou dans la région de Calais ont conduit à des formes de contrainte brève

ou informelle qui ne respectaient ni les droits des personnes, ni l'objectif d'éloignement qui, pourtant, est la condition de la légalité de la rétention. Le rétablissement des frontières intérieures a engendré des pratiques nouvelles, privant les personnes retenues de droits essentiels : des procédures sommaires sont mises en œuvre dans des endroits précaires. Le CGLPL ne pouvait pas manquer de s'emparer de telles atteintes aux droits.

Par ailleurs, le nombre d'enfants placés en rétention augmente, la possibilité d'allonger la durée maximale de rétention de 45 à 90 jours est envisagée, et le Président de la République a évoqué le sujet devant la Cour européenne des droits de l'homme exclusivement en termes d'efficacité, de taux de reconduite, d'accélération des délais de traitement des demandes d'asile, en indiquant qu'avec les déboutés, il faudra désormais « être intraitable ».

Les 17 et 18 novembre 2017 le CGLPL a organisé un colloque à l'occasion des dix ans de la loi qui l'avait institué ; ces deux journées ont permis d'écouter à la fois ceux qui ont préparé et décidé sa création, ceux qui ont donné vie à l'institution et ceux dont les travaux permettent de cerner les nouveaux enjeux.

Ce colloque a également permis de revisiter les avancées et les attentes du CGLPL en matière de droits fondamentaux des personnes privées de liberté

En dix ans, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté aura à tout le moins changé le regard de la société française sur ceux qu'elle enferme. Il aura tout d'abord - et c'est fondamental - installé dans le débat public le thème de la privation de liberté : le nombre des sollicitations des médias, des associations et des groupements de professionnels en témoigne. Le volume des échanges entre le contrôleur général et les personnes privées de liberté qui lui demandent d'intervenir pour garantir le respect de leurs droits fondamentaux en témoigne. La notoriété acquise par l'institution va bien au-delà de sa propre parole : elle légitime aussi les propos de grand nombre d'acteurs que leur statut associatif rendait auparavant insuffisamment audibles ou suspects d'une approche partisane.

L'impact des travaux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté touche en premier lieu les établissements qu'il visite. Bien sûr, de manière exceptionnelle, il peut obtenir des mesures de grande ampleur face à des situations exceptionnellement graves : les exemples du centre pénitentiaire des Baumettes, du centre psychothérapique de l'Ain ou de plusieurs centres éducatifs fermés en témoignent.

Mais, fort heureusement, des situations d'une telle gravité sont rares. Quotidiennement, dans la plupart des établissements, la visite du Contrôleur général produit immédiatement des effets sur la vie concrète des personnes privées de liberté et lorsqu'on est enfermé les choses les plus simples peuvent prendre une grande importance. Dès lors une recommandation qui facilite l'accès aux soins, qui favorise les contacts avec la famille, qui limite le recours à des mesures de sécurité humiliantes ou qui accroît la

confidentialité des échanges constitue une véritable avancée pour les personnes qui en bénéficient.

Enfin, le Contrôleur général peut infléchir le cours des politiques. Il l’a fait en suscitant des mesures législatives comme l’inscription, dans les textes législatifs ou réglementaires, d’un objectif de réduction du recours à l’isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale, de la possibilité d’attribuer des bourses à des étudiants détenus ou de l’obligation de rechercher des alternatives à l’incarcération des femmes enceintes ou des jeunes mères. Il l’a fait aussi en participant à l’évaluation de certaines politiques publiques, notamment celles des centres éducatifs fermés à propos de laquelle un consensus s’est finalement dégagé autour des constats et orientations qu’il préconisait.

Pourtant, malgré ces motifs de satisfaction, des sujets de déception persistent. Il en existe dans tous les secteurs de l’activité du CGLPL. Dans les lieux de garde à vue, c’est le caractère systématique de mesures de sécurités inutiles et humiliantes comme le port de menottes ou le retrait des soutiens-gorge et lunettes. Dans les centres éducatifs fermés, c’est le recours encore fréquent à du personnel insuffisamment formé et des régimes disciplinaires mal objectifs. Dans les centres de rétention administrative, c’est une information lacunaire ou stéréotypée et l’absence quasi totale d’activités. Dans les établissements psychiatriques, c’est la persistance de nombreux secteurs fermés, y compris pour accueillir des patients en soins libres, ainsi qu’une appréhension encore incomplète des règles nouvelles relatives à l’isolement et à la contention. En prison, enfin, ce sont tous les maux qui découlent de la surpopulation, l’utilisation systématique ou excessive de mesures de sécurité inutiles et humiliantes ou l’incapacité d’appliquer le principe d’égal accès aux soins pourtant inscrit dans la loi depuis près de dix ans.

Il est bien entendu difficile de répondre à la question de savoir si la satisfaction ou la déception prédomine. En revanche, voir progresser certains sujets encourage à poursuivre les efforts.

Le fait qu’en 2017 des membres de la commission des Lois de l’Assemblée nationale aient simultanément usé de leur droit de visite des établissements pénitentiaires puis procédé à un très long et riche échange de vues avec nous est positif, à la fois quant à la présence de la prison dans l’agenda politique et quant à l’importance reconnue aux avis de l’institution.

On ne peut que souhaiter que les autres catégories d’établissements soumis au contrôle du CGLPL bénéficient d’une semblable attention.

Et surtout que les décideurs politiques aient le courage de prendre les mesures qui s’imposent pour que l’état de droit ne s’arrête pas aux portes des lieux de privation de liberté.

Adeline HAZAN

Chapitre 1

Les lieux de privation de liberté en 2017

Au cours de l'année 2017, le CGLPL a effectué 148 visites, d'une durée moyenne légèrement supérieure à trois jours. Compte tenu de la durée moyenne des visites, cela représente 461 jours dans un lieu de privation de liberté dont 179 jours en hôpital, 123 jours en prison, 31 jours en rétention et 16 en centre éducatif fermé. À l'exception des établissements de santé mentale et des locaux de garde à vue, ces visites sont toutes des secondes ou troisièmes visites. Elles permettent par conséquent de mesurer l'évolution des pratiques et d'évaluer les suites données aux recommandations antérieures du CGLPL.

Au-delà de ses visites, le CGLPL a été amené à réagir à des événements qui ont marqué l'actualité de certains lieux de privation de liberté : la publication d'un livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, un débat public sur la présence des malades mentaux en prison, les visites simultanées faites par des membres de la commission des Lois de l'Assemblée nationale dans des établissements pénitentiaires ou la persistance d'une forte pression migratoire dans un contexte de fermeture des frontières intérieures.

Tenant compte de ses visites, de l'actualité et de la connaissance approfondie acquise au cours des années antérieures, le CGLPL souhaite ici faire ressortir les grandes lignes qui caractérisent aujourd'hui chaque catégorie d'établissements soumis à son contrôle au regard du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté accueillies.

1. Les établissements de santé mentale en 2017

Les visites du CGLPL dans les établissements de santé mentale bénéficient cette année d'un contexte dont le caractère favorable apparaît de plus en plus nettement : la visite du CGLPL est souvent regardée par les établissements comme l'occasion de porter un regard distancié sur ses pratiques et de bénéficier de conseils sur les bonnes pratiques que le CGLPL a pu observer dans d'autres établissements.

En 2017, le CGLPL a visité 30 établissements de santé habilités à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement : 15 centres hospitaliers spécialisés, une

clinique dont l'activité est exclusivement consacrée à la santé mentale et 14 services de psychiatrie relevant d'hôpitaux généraux ou universitaires¹. Il s'agissait dans tous les cas de premières visites. Deux d'entre elles faisaient suite au signalement de dysfonctionnements par des soignants qui ont souhaité préserver leur anonymat. Cette circonstance a eu pour effet de hâter la visite du CGLPL mais n'a de conséquence ni sur le déroulement de la visite, ni sur la nature des contrôles effectués.

1.1 Le regard porté sur les patients en soins sans consentement évolue, mais des pratiques peu respectueuses des droits fondamentaux persistent

Le rapport thématique sur le recours à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale publié en 2016, la dénonciation publique de mauvais traitement subis la même année dans un établissement et la contribution active de la Contrôleure générale à de nombreux colloques ou écrits relatifs à la psychiatrie ont manifestement permis à l'ensemble des acteurs du secteur de mesurer la légitimité de l'intervention du CGLPL dans un domaine où l'on a semblé découvrir que les abus sont possibles et où les références sur la « bonne prise en charge des patients au regard de leurs droits fondamentaux » sont rares voire inexistantes.

À quelques rares exceptions près, les interlocuteurs du CGLPL se montrent réceptifs à ses observations. Il est donc particulièrement regrettable que ces acteurs soucieux du bon traitement de leurs patients aient des difficultés pour accéder aux directives ou aux formations dont ils ressentent si clairement le besoin ou se heurtent à des difficultés institutionnelles pour mettre en place des prises en charges plus bienveillantes. Deux points sont illustratifs de ces difficultés : l'information des patients sur leurs droits et l'organisation de la vie quotidienne.

L'information des patients sur leurs droits a fait à de nombreuses reprises l'objet de constats défavorables du CGLPL ; ils portent tous à peu près sur les mêmes points :

- les droits sont présentés de manière expéditive car la personne qui les présente ne les connaît pas bien ou n'est pas convaincue qu'il soit utile de les exposer ;
- le livret d'accueil et le règlement sont incomplets ou obsolètes, dans quelques cas extrêmes il n'en existe pas ou bien ils sont antérieurs aux lois de 2011 et 2103 ;
- dans les hôpitaux universitaires ou généraux, il n'existe pas de livret d'accueil spécifique pour la psychiatrie ;
- les règles de vie ne sont pas affichées dans les unités ;
- l'audience du juge des libertés ne donne lieu à aucune information préalable du patient.

1. La liste complète des établissements visités en 2017 est dressée à l'annexe 2 du présent rapport.

Rien de tout cela n'est insurmontable, ni même onéreux. La rédaction de documents type et une campagne d'information et de formation ambitieuse devraient régler ces difficultés. Fort heureusement les rapports du CGLPL font aussi apparaître en cette matière des bonnes pratiques que l'on peut transposer, ce que le ministère chargé de la santé devrait organiser.

L'organisation de la vie quotidienne des unités de psychiatrie repose sur une série d'interdits et d'autorisations qui varient sans raison convaincante, le plus souvent pour des raisons de précaution ou d'organisation. De nombreux aspects de la vie quotidienne peuvent ainsi être l'objet de restrictions : l'accès au tabac, la sexualité, l'accès à l'air libre, la possibilité de rentrer dans sa chambre en journée, l'accès à une cabine téléphonique ou à un téléphone mobile, la disponibilité d'activités occupationnelles ou l'accès des aumôniers aux services. Tous ces points peuvent faire l'objet de limitations qui vont de l'interdiction absolue à l'autorisation dans des plages horaires limitées en passant par une autorisation donnée au cas par cas par un soignant, souvent en fonction de sa propre disponibilité.

Pourtant, dans certains établissements, rien de tout cela n'est réellement limité : les risques liés aux téléphones portables et à leurs chargeurs sont gérés autrement que par une interdiction générale et absolue, les visites sont autorisées sauf raison médicale, les patients peuvent librement s'isoler dans leur chambre ou sortir fumer dans un patio en gérant leurs propres cigarettes, se rendre librement à la cafétéria, y compris s'ils sont en soins sans consentement. Seules des restrictions médicalement fondées et discutées avec le patient concerné sont appliquées. Il en résulte des services plus sereins et des soignants plus disponibles car ils ne sont pas sans cesse sollicités pour déroger à des interdictions générales.

Les pratiques les plus restrictives sont cependant presque toujours l'objet de débats internes, souvent liés aux réflexions mises en place sur le droit d'aller et venir. La diversité des pratiques au sein d'un même établissement peut à cet égard être bénéfique : le constat que les unités qui pratiquent la prise en charge la plus souple n'ont pas plus de difficultés que les autres ne peut en effet manquer d'interroger. Sur ce point, comme en ce qui concerne l'information des patients, ce sont les références qui manquent le plus. Il est donc très souhaitable que le ministère des solidarités et de la santé émette des directives, organise des formations et diffuse des bonnes pratiques. Le CGLPL est en mesure de l'y aider.

Entreprendre une action pédagogique mêlant instructions, guides techniques et diffusion de bonnes pratiques sur les droits de patients placés en soins sans consentement et l'organisation de leur vie quotidienne.

1.2 Même appuyées sur des règles claires, les conditions réelles de privation de liberté des patients demeurent imprécises

Les dispositions législatives relatives au statut des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sont claires : elles posent en premier lieu le principe du respect de la liberté des patients et prévoient des exceptions liées à leur état de santé.

L'article L 3211-1 du code de la santé publique dispose : « Une personne ne peut sans son consentement ou, le cas échéant, sans celui de son représentant légal, faire l'objet de soins psychiatriques, hormis les cas prévus par les chapitres II à IV du présent titre et ceux prévus à l'article 706-135 du code de procédure pénale ». Cette affirmation de principe est suivie de celle du libre choix du médecin et complétée par l'article L 3211-2 du même code qui précise : « Une personne faisant l'objet de soins psychiatriques avec son consentement pour des troubles mentaux est dite en soins psychiatriques libres. Elle dispose des mêmes droits liés à l'exercice des libertés individuelles que ceux qui sont reconnus aux malades soignés pour une autre cause. » La loi indique enfin que « cette modalité de soins est privilégiée lorsque l'état de la personne le permet. »

Les exceptions à ce principe de respect du consentement et de la liberté du patient sont apportées par les dispositions suivantes du code de la santé publique :

- les articles L 3212–1 et suivants traitent de l'admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent ;
- les articles L 3213–1 et suivants traitent de l'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État ;
- les articles L 3214–1 et suivants traitent de l'admission en soins psychiatriques des personnes détenues atteintes de troubles mentaux.

Ces textes définissent les cas de recours à chacune de ces procédures, donnent la liste des garanties médicales et administratives nécessaires et dans chaque hypothèse précisent les modalités de prise en charge des patients concernés.

Ces trois procédures sont en outre soumises au contrôle d'un juge des libertés et de la détention dont les conditions d'intervention sont définies par les articles L 3211-12 et suivants du code de la santé publique.

Pourtant, les visites du CGLPL sur le terrain l'amènent à constater nombre de situations dans lesquelles les choses ne sont pas aussi claires.

1.2.1 Bien que la loi affirme que les soins libres sont privilégiés lorsque l'état de santé de la personne le permet, la part des soins sous contrainte dans les admissions est croissante

Une étude publiée en février 2017¹ a montré que, de 2012 à 2015, le nombre des hospitalisations sans consentement est passé de 21 à 24 % du nombre total des hospitalisations en psychiatrie. Cette évolution touche aussi bien des hospitalisations sur décision du représentant de l'État que les hospitalisations à la demande d'un tiers et celles qui sont prononcées en cas de péril imminent. C'est surtout cette dernière catégorie qui connaît une croissance importante, car cette modalité d'admission qui concernait 8 542 personnes en 2012 en a touché 19 518 en 2015. La création de soins sans consentement à domicile en 2013 a également contribué à l'augmentation de leur nombre.

Les visites du CGLPL confirment cette tendance. Il n'est pas rare que les soins sans consentement atteignent 40 % du nombre des hospitalisations. Dans un cas extrême, certes pour un service de toute petite taille (moins de quarante lits), les soins sans consentement oscillent selon les années entre 65 et 80 % du nombre des hospitalisations. Dans un autre établissement, les hospitalisations pour cause de péril imminent représentaient 48 % de l'ensemble des patients en soins sans consentement.

Les observations du CGLPL confirment donc les analyses de l'étude précitée et singulièrement celle qui impute la hausse du nombre des soins sans consentement à la procédure de soins en cas de péril imminent, et plus particulièrement aux décisions de cette nature prise par les services d'urgence des hôpitaux. Selon les avis recueillis auprès des professionnels, ce phénomène serait aussi lié à des difficultés d'accès aux services psychiatriques de proximité que sont les centres médicaux psychologiques. Ceux-ci, par un suivi proche des patients, auraient un rôle de prévention qui fait parfois défaut. Dès lors, ce sont des patients en crise qui sont conduits aux urgences et hospitalisés sans leur consentement et sans que les services d'urgence ne soient en mesure d'identifier un tiers pour demander l'hospitalisation.

1.2.2 Le recours à des « programmes de soins » peut masquer des situations aussi contraignantes qu'une hospitalisation

Les programmes de soins, prévus à l'article L 3211-2-1 du code de la santé publique sont une modalité de soins psychiatriques sans consentement qui ne comporte pas d'hospitalisation complète mais qui prend « toute autre forme, pouvant comporter des soins ambulatoires, des soins à domicile [...] et, le cas échéant, une hospitalisation à domicile, des séjours à temps partiel ou des séjours de courte durée à temps complet effectués dans un établissement. » En ce cas, « un programme de soins est établi par un

1. Les soins sans consentement en psychiatrie : bilan après quatre années de mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011, Magali Coldefy (IRDES), Sarah Fernandes (ORU-Paca, Université Aix-Marseille), avec la collaboration de David Lapalus (ARS Paca) - Questions d'économie de la santé n° 222 - février 2017.

psychiatre de l’établissement d’accueil et ne peut être modifié, afin de tenir compte de l’évolution de l’état de santé du patient, que dans les mêmes conditions. Le programme de soins définit les types de soins, leur périodicité et les lieux de leur réalisation. » L’établissement ou la modification d’un programme de soins donne lieu à une information du patient et au recueil de ses observations. Le déroulement du programme de soins interdit le recours à la contrainte. Les programmes de soins ne font pas l’objet d’un contrôle de la part du juge des libertés et de la détention.

Au cours de ses visites, le CGLPL a plusieurs fois observé des programmes de soins dont le contenu est si contraignant qu’il ne se différencie guère d’une hospitalisation sous contrainte assortie de quelques permissions de sortie. Ainsi, dans un établissement visité en 2017, la quasi-totalité des programmes de soins étaient ainsi définis :

« Hospitalisation complète (sic) assortie de :

- Permissions en semaine (moins de 12h),
- Permissions de week-end (max 48h),

La patiente sera accompagnée par un membre de sa famille au cours des permissions ».

Dans cet établissement, si, selon certains témoignages, il arrive que ces programmes de soins soient mis en place juste avant le passage devant le juge des libertés et de la détention, dans le seul but de ne pas avoir à se déplacer jusqu’aux audiences qui se tiennent dans un autre hôpital, il semble que la plupart d’entre eux relèvent d’une méconnaissance de la législation et de la fonction des programmes de soins. Dans un autre établissement, l’hospitalisation est la règle et non l’exception dans le programme de soins dont l’intérêt pratique n’est pas d’éviter le contrôle du juge des libertés et de la détention mais simplement de limiter la tracasserie administrative que constitueraient des demandes répétées de sorties de 48 heures.

La Cour de cassation¹ a jugé qu’il appartenait au juge judiciaire de sanctionner les « faux programmes de soins », c’est-à-dire de requalifier en hospitalisations complètes sous contrainte les modalités de prises en charge qui, sous une autre dénomination, en ont les caractéristiques. Pourtant, dans l’hôpital même où avait été prise la mesure censurée par la Cour de cassation, visité en 2017 par le CGLPL, le corps médical considère qu’il est légitime, malgré la jurisprudence, de persister dans sa pratique.

1.2.3 Des patients en soins libres peuvent se voir privés de liberté

Dans la quasi-totalité des établissements visités, certains patients sont accueillis dans des unités fermées alors même qu’ils ne sont pas placés sous le régime juridique des soins sans consentement. Ces patients sont donc soumis à des restrictions importantes de leur liberté d’aller et venir et qui entraînent inévitablement une limitation de leur

1. Cour de cassation, 4 mars 2015, requête n° 14-17824.

accès à des activités, à l'air libre ou à des services de l'hôpital tel que des installations sportives, une cafétéria, un local d'aumônerie ou des services sociaux et parfois même à des cours fermés. Si, à de très rares exceptions près, les unités ouvertes n'accueillent que des patients en soins libres¹, l'inverse n'est presque jamais vrai.

Cette situation peut résulter de considérations liées à l'organisation : dans certains établissements, un seul des centres hospitaliers spécialisés visités en 2017 mais une proportion importante des secteurs de psychiatrie relevant hôpitaux généraux, il n'existe que des services psychiatriques fermés. Il existe aussi des hôpitaux dans lesquels les unités dites « ouvertes » sont en réalité fermées. Dans un des établissements visités, l'accueil en unité fermée d'un patient en soins libres donne lieu à la signature par ce dernier d'un formulaire d'acceptation.

Dans plusieurs autres hôpitaux, des patients en soins libres admis en unité ouverte peuvent, à l'occasion d'une crise, passer en unité fermée et parfois même être mis à l'isolement pendant deux ou trois jours sans que leur statut d'hospitalisation soit modifié.

1.2.4 La prise en charge des patients détenus obéit dans la quasi-totalité des cas à des contraintes systématiques sans rapport avec une évaluation des risques liés à leur état de santé ou à leur comportement

Depuis sa création, le CGLPL appelle l'attention des ministres successifs sur la prise en charge des patients détenus admis en soins psychiatriques sous contrainte dans les établissements de santé mentale (hors UHSA). En effet, ils sont quasi-systématiquement mis en chambre d'isolement, et parfois placés sous contention durant toute la durée de leur hospitalisation et indépendamment de toute évaluation de leur état clinique. Une telle pratique constitue une atteinte manifeste aux droits fondamentaux des patients détenus et viole les dispositions de la loi du 26 janvier 2016, pour des considérations exclusivement sécuritaires.

En 2017, le CGLPL a même visité deux établissements où l'on va au-delà du placement systématique des patients détenus à l'isolement en organisant pour les accueillir des installations dédiées à vocation exclusivement sécuritaire dont le principe même est contraire à la vocation de l'hôpital.

Le CGLPL a ainsi visité un établissement psychiatrique, voisin d'une maison centrale, dans lequel l'hôpital semble se conformer sans discuter aux injonctions de l'administration pénitentiaire, sans même que celle-ci ait besoin de les formaliser. Dès lors, des chambres réservées aux personnes détenues, en tous points semblables aux cellules de protection d'urgence que l'on trouve en détention, dont les patients ne sortent que

1. Ce principe lui-même est du reste discutable car rien n'interdit de placer un patient en soins sans consentement dans une unité ouverte.

dans les rares cas où les douches ne fonctionnent pas. Si la maison centrale n’est pas en mesure de fournir une escorte, ces patients ne sont pas présentés devant le juge des libertés et de la détention. Cette situation ne choque pas les soignants dont la principale revendication consiste à obtenir une escorte de police systématique lorsqu’ils doivent aller en prison chercher un malade en crise.

Dans un autre établissement, qui lui n’a pas en charge de maison centrale, a été créé un espace dénommé « quartier carcéralité ». Il est fermé par une grille et comporte deux chambres dites « de soins intensifs » avec salle d’eau accessible directement, un couloir avec fenêtre, mais pas de cour. Le patient, toujours convoyé avec menottes et parfois entraves, est isolé pour toute la durée du séjour ; il n’a pas accès au téléphone, pas de visite, pas d’effets personnels, pas de promenade ni même d’accès à l’air libre autrement qu’à la fenêtre. Une radio est posée sur le « palier » par les soignants. Ceux-ci interviennent toujours à deux. Le séjour peut atteindre douze jours. Paradoxalement, cette situation a été observée dans un contexte où, hors de la « carcéralité », les soignants sont manifestement proches des patients et soucieux de leur bien-être.

Dans ces deux cas comme dans tous ceux où les patients détenus sont placés de manière systématique à l’isolement, ces derniers se retrouvent privés à la fois de toute liberté de mouvement, d’un accès normal aux soins et activités de l’hôpital et des droits qu’ils tiennent de leur statut de détenus. Le CGLPL ne peut que rappeler les principes énoncés dans son avis précité.

1.2.5 Les sorties de courte durée prévues par le code de la santé publique semblent faire l’objet de politiques de plus en plus restrictives

L’article L 3211-11-1 du code de la santé publique prévoit qu’« afin de favoriser leur guérison, leur réadaptation ou leur réinsertion sociale ou si des démarches extérieures sont nécessaires, les personnes faisant l’objet de soins psychiatriques en application des chapitres II¹ et III² du présent titre ou de l’article 706-135 du code de procédure pénale sous la forme d’une hospitalisation complète peuvent bénéficier d’autorisations de sortie de courte durée :

1° Sous la forme de sorties accompagnées n’excédant pas douze heures. [...]

2° Sous la forme de sorties non accompagnées d’une durée maximale de quarante-huit heures. »

Pour les admissions prononcées à la demande d’un tiers ou en cas de péril imminent, l’autorisation de sortie de courte durée est accordée par le directeur de l’établissement d’accueil, pour celles qui ont été prononcées sur décision du représentant de l’État, c’est ce dernier qui est compétent.

1. Admission en soins psychiatriques à la demande d’un tiers ou en cas de péril imminent.

2. Admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l’État.

Dans le cadre des missions de contrôle des établissements de santé mentale et de traitement des saisines des personnes admises en soins psychiatriques sans consentement, l'attention du CGLPL a été appelée à de nombreuses reprises sur la position de refus adoptée par certaines préfectures d'accorder des autorisations de sortie de courte durée aux patients, pourtant nécessaires à une préparation progressive de leur sortie.

Le CGLPL considère qu'une réflexion interministérielle entre les ministres de l'intérieur et de la santé doit être engagée en vue de définir une doctrine commune sur ce point.

1.3 La politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention au sein des établissements de santé mentale

L'article 72 de la loi 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé introduit au sein du code de la santé publique, l'article L.3 222-5-1 qui dispose que l'isolement et la contention sont des pratiques devant être utilisées en dernier recours et énonce clairement un objectif d'encadrement et de réduction de ces pratiques.

En application de ce texte, le ministère des affaires sociales et de la santé a publié le 29 mars 2017 une *Instruction relative à la politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie et désignés par le directeur général de l'agence régionale de santé pour assurer des soins psychiatriques sans consentement*.

Ce texte rappelle l'objectif de réduction du recours aux pratiques d'isolement et de contention et mentionne notamment les critères retenus par le comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et par le CGLPL. Il souligne qu'elles ne peuvent être décidées que dans le but de protéger le patient ou son entourage, rappelle le rôle nécessaire du médecin dans la décision d'y recourir et précise les conditions matérielles de leur mise en œuvre. Il définit également les conditions de traçabilité et de suivi de ces mesures aux niveaux de l'établissement, de l'agence régionale de santé (ARS) et de l'administration centrale.

Ce texte, dont le projet a été soumis à l'avis du CGLPL, fournit un cadre adapté pour l'application de l'article 72 de la loi 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Cependant, son appropriation par les établissements hospitaliers est encore insuffisante. Au fil des visites, les anomalies suivantes ont été relevées :

- des ordonnances préparées à l'avance avec des prescriptions d'isolement « si besoin » sont utilisées, ce qui a pour effet de laisser la mesure à l'initiative des soignants, en contradiction formelle avec les termes de la loi. En revanche on n'observe pas qu'une

latitude comparable soit donnée à l'équipe pour mettre fin à la mesure : pour cela on attend systématiquement la venue d'un médecin psychiatre ;

- la décision de renouvellement de l'isolement est prise à la hâte sans examen du patient ;
- la recherche *a priori* d'alternatives à l'isolement est insuffisante, de sorte que la mesure ne peut pas être sérieusement considérée comme le « dernier recours » que prévoit la loi ;
- les chambres d'isolement ne sont que rarement conformes aux recommandations du CGLPL ou du CPT : bouton d'appel accessible par le patient contenu, pendule visible depuis le lit, espace sanitaire accessible par le patient sans aide, surveillance humaine directe, double accès à la chambre, absence de mobilier dangereux ;
- quelques établissements n'ont pas formalisé de protocole relatif au recours à l'isolement et à la contention ou ne disposent que de protocoles anciens et inconnus des soignants.
- plusieurs établissements pratiquent également l'isolement en chambre ordinaire, ce qui prive le plus souvent le patient de la garantie d'un protocole formalisé et d'une surveillance organisée ;
- le médecin somaticien n'intervient pas quand un patient est placé à l'isolement, et parfois même en cas de contention ;
- le registre et la traçabilité des mesures d'isolement et de contention existent formellement mais ne permettent pas une exploitation satisfaisante pour réaliser un contrôle ou pour construire une politique de réduction ;
- le département de l'information médicale de l'hôpital fournit des données mais elles ne sont pas exploitées ;
- des patients en soins libres sont placés à l'isolement pour des périodes supérieures à douze heures sans que leur statut d'hospitalisation soit modifié.

Dans l'un des établissements visités, les anomalies se cumulaient : des mesures d'isolement et de contention très nombreuses, sans aucun respect des recommandations de la HAS et pouvant durer plusieurs mois, des mesures de contention fréquentes pouvant durer plusieurs jours ou se répéter, le placement systématique en isolement et sous contention des patients ayant tenté d'attenter à leurs jours, des secteurs d'isolement dépourvus de visibilité et de boutons d'appel et une quasi-absence de traçabilité. Cette situation particulièrement grave a fait l'objet d'une saisine de la ministre des solidarités et de la santé dont la réponse était attendue à la date de rédaction du présent rapport.

L'article L 3222-5-1 du code de la santé publique, tel que rédigé par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, ne qualifie pas le placement à l'isolement et la mise de sous contention de « prescription », mais de « décision ». Ce texte

fixe également les conditions de validité et de renouvellement de cette décision : il doit s'agir de « pratiques de dernier recours », ce qui suppose que les mesures tendant à l'éviter aient été prises et tracées ; elle doit avoir pour but de « prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui » qui doit donc être caractérisé ; elle doit être « prise pour une durée limitée » qu'il faut préciser ; elle doit faire l'objet d'une « surveillance stricte » dont les modalités doivent être organisées et dont l'exécution doit être tracée ; cette surveillance doit être « confiée par l'établissement à des professionnels de santé désignés à cette fin » dont les critères et les modalités de désignation doivent être définis et contrôlables.

Dès lors que la mesure est qualifiée de « décision » elle doit pouvoir donner lieu à un recours dont la loi a omis de préciser la nature. Ce recours naturellement devra permettre à une autorité administrative judiciaire de s'assurer du respect de l'ensemble des conditions de recours à l'isolement et à la contention prévues par la loi. Selon les informations dont dispose le CGLPL à la date de rédaction du présent rapport, aucun recours de cette nature n'a jamais été exercé.

Le CGLPL invite les pouvoirs publics et les professionnels concernés à une réflexion sur cette question.

1.4 Des établissements conduisent des politiques inspirées par la volonté de protéger les libertés des patients et de mettre en place des prises en charges plus ouvertes

La volonté protéger la liberté des patients résulte en premier lieu de l'équilibre que les établissements choisissent entre l'intra et l'extra-hospitalier. Bien sûr, il n'appartient pas au CGLPL de contrôler les services extra-hospitaliers qui, par définition, ne privent pas les patients de liberté, mais il y a lieu de souligner ici l'intérêt de ces structures à la fois pour une prise en charge moins traumatisante que l'hospitalisation complète et pour la prévention des crises qui conduisent à recourir, souvent dans l'urgence, aux soins sans consentement.

À cet égard, le CGLPL a rencontré plusieurs établissements dont les projets de service visent à réduire la part des hospitalisations complètes dans la prise en charge par un renforcement des moyens attribués aux soins ambulatoires et l'extension des horaires des centres médico-psychologiques. Souvent, en toute logique, cette volonté s'accompagne de celle de réduire la durée des soins sous contrainte en hospitalisation complète pour leur substituer des programmes de soins.

Dans l'un des établissements visités une réorganisation était en cours dans le but affiché de ne plus accueillir de patients en soins libres dans des unités fermées, ce qui revenait à réduire leur capacité. Dans la même logique, cet établissement mettait en place un ensemble de dispositions destinées à individualiser la prise en charge et à

améliorer le respect des droits et libertés des patients. Cette démarche se traduit par un « projet des droits des usagers » qui a pour objectif de maximiser les libertés tout en préservant la sécurité, notamment en traitant de manière réaliste les incidents du quotidien (vols, indélicatesses avec les téléphones, etc.) Ce projet comporte un principe d’ouverture des chambres avec des droits d’accès en journée, la remise de clefs pour les placards, un accès réfléchi au téléphone et aux cigarettes. Il repose également sur une individualisation des périodes d’observation.

Beaucoup d’établissements ont entamé des réflexions autour de la liberté d’aller et venir et plus globalement, des libertés de la vie quotidienne incluant même parfois – mais rarement – la question de la sexualité des patients. L’implication des soignants, leur souci du bien-être des patients et leur approche bienveillante ne font pas de doute, toutes les visites du CGLPL sont l’occasion de le souligner.

Cependant, ce sont les références qui manquent : si les droits des patients ne sont pas respectés c’est parce que les équipes débordées ne sont pas en mesure de s’interroger assez sur leurs pratiques, parce qu’elles n’ont pas été formées – notamment sur les questions juridiques – ou parce qu’elles n’ont pas connaissance des meilleures pratiques qui pourtant existent, parfois dans le même établissement.

Il est donc particulièrement nécessaire que le ministère chargé de la santé prenne les mesures nécessaires pour faire connaître et respecter les droits et libertés du patient hospitalisé en psychiatrie.

2. Les établissements pénitentiaires en 2017

2.1 Les visites du CGLPL mettent en évidence une situation qui reste critique

En 2017, le CGLPL a visité vingt-et-un établissements pénitentiaires : huit maisons d’arrêt, deux centres de détention, une maison centrale, sept centres pénitentiaires, une maison d’arrêt pour femmes, un établissement pénitentiaire pour mineurs et un centre de semi-liberté¹.

Les principaux constats effectués dans ces établissements ne diffèrent pas de ceux qui ont été faits au cours des années antérieures. À l’exception de quatre établissements nouveaux (les centres pénitentiaires de Beauvais, Riom, Valence et Vendin-le-Vieil) toutes les visites étaient de secondes visites et même, à l’établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville et à la maison d’arrêt de Strasbourg, une troisième visite.

L’évolution des constats entre première et seconde visites est contrastée.

1. La liste complète des établissements visités en 2017 est dressée à l’annexe 2 du présent rapport.

Deux établissements ont connu une amélioration manifeste en raison de travaux immobiliers qui ont dans un cas accru les capacités d'accueil et dans l'autre amélioré les conditions d'hébergement, et trois autres ont connu une évolution positive qui semble liée à l'arrivée de nouvelles équipes de direction. Dans l'un de ces cas, la dynamique observée résulte clairement de la volonté de mettre en œuvre les remarques formulées par le CGLPL au cours de sa visite précédente.

À l'inverse, trois établissements ont connu une dégradation entre les deux visites, l'un sous les effets cumulés de la surpopulation et du sous-effectif des agents, un autre en raison de la baisse des prestations du partenariat public privé qui aboutit à rendre impossibles certains services à la population pénale, notamment les extractions médicales et un troisième en raison de la montée d'une ambiance délétère qui résulte d'incidents graves en détention avec mise en cause disciplinaire de nombreux agents et d'un gel de tout projet lié à une incertitude prolongée sur l'avenir de l'établissement.

Entre ces extrêmes la majorité des établissements a connu des évolutions mitigées : des travaux qui améliorent l'hébergement à la marge sans pallier la vétusté structurelle des établissements, des efforts incomplètement couronnés de succès pour mettre en œuvre les recommandations du CGLPL, le développement d'activités encore fragiles souvent liées à l'arrivée d'un agent (moniteur de sport, CPIP) ou des initiatives qui sous couvert d'une responsabilisation de la population pénale affermissent les contraintes.

Il n'est malheureusement pas rare que les recommandations formulées par le CGLPL reprennent en grande partie celles qui avaient été faites lors de la précédente visite. Les difficultés récurrentes sont le caractère systématique des mesures de contrainte, la lenteur des procédures disciplinaires, la vétusté et l'exiguïté de l'hébergement, la rareté de l'activité, notamment du travail, la faible accessibilité du téléphone et son prix, les limites à l'accès aux soins et les atteintes à leur confidentialité. Les préoccupations « sécuritaires » prennent de plus en plus souvent le pas sur les autres objectifs de la détention, au point que l'on peut arriver à les négliger : par exemple, l'indisponibilité d'une escorte conduit à renoncer à des soins, la timidité devant les demandes de permissions de sortie rend des démarches de réinsertion impossibles.

2.2 La diffusion d'un rapport du CGLPL sur le centre pénitentiaire de Château-Thierry a suscité un débat sur la prise en charge des malades mentaux en prison

Cet établissement accueille des personnes détenues considérées comme inadaptées à la détention ordinaire afin « de permettre à une personne détenue de restaurer ses liens sociaux et de se réadapter à la détention ordinaire après un séjour temporaire en son sein ». Il s'agit de personnes qui ne relèvent « ni d'une hospitalisation d'office, ni d'une hospitalisation en service médico-psychologique régional, ni d'une UHSA ».

Toutefois, la politique d'affectation des personnes détenues à la maison centrale ne respecte pas ces dispositions, de sorte que des personnes souffrant de véritables pathologies psychiatriques nécessitant une prise en charge de longue durée sont présentes en grand nombre dans l'établissement.

Le professionnalisme du personnel pénitentiaire ainsi que des dispositifs adaptés à la spécificité de la population pénale pallient de manière partielle l'ambiguïté structurelle de l'établissement mais, ces moyens sont insuffisants pour la prise en charge spécifique de la population accueillie.

L'effectif du personnel de santé n'apparaît pas compatible avec l'état de santé psychiatrique et somatique des personnes incarcérées. Les recommandations antérieures du CGLPL sur ce point n'ont pas été suivies d'effet.

Dans le domaine des soins psychiatriques, la situation est préoccupante. Il en résulte une confusion dans le rôle des médecins celui de l'administration pénitentiaire, des infractions au respect du secret médical, une utilisation quasi disciplinaire des traitements médicamenteux voire des prescriptions médicales formulées sans examen préalable des patients. La contradiction flagrante entre les objectifs officiellement assignés à l'établissement, dont résultent les moyens qui sont mis à sa disposition, et la politique d'affectation des personnes détenues aboutit donc à un véritable déni des droits de ces derniers et rend impossible une prise en charge médicale adaptée : les personnes détenues séjournent dans des conditions indignes et peuvent subir des soins forcés sans la protection juridictionnelle qui accompagne les soins sans consentement.

Selon les réponses apportées par le Gouvernement à ce rapport, l'affectation des personnes détenues à Château-Thierry, serait rendue nécessaire par la brièveté des admissions de personnes détenues en UHSA ou en soins sans consentement dans les établissements de santé mentale. Par ailleurs, un projet médical conjoint des deux établissements de santé auxquels le centre pénitentiaire est rattaché prévoit, dans un échéancier qui court jusqu'à 2018, d'assurer une présence effective médicale quotidienne, de garantir une meilleure coordination entre les équipes sanitaires, de sécuriser et de formaliser le circuit et l'administration des traitements, de garantir des pratiques professionnelles respectueuses du droit des patients, ainsi que d'harmoniser les protocoles de soins et médicaux entre les deux établissements de santé.

Si l'on ne peut qu'acquiescer à ces mesures, elles ne résoudront ni la difficulté de principe qui consiste à regrouper des patients atteints de pathologies chroniques dans un établissement pénitentiaire, ni les difficultés concrètes qui résultent de l'incapacité de ces personnes à effectuer seules les actes de leur vie quotidienne.

La publication de ce rapport et des réponses des ministres chargés de la justice et de la santé a suscité au cours de l'été un débat nourri sur les réseaux sociaux et dans la presse. Au-delà des polémiques, il semble nécessaire de rappeler que la prison est

une institution organisée dans le but d'exécuter des peines, elle n'est adaptée ni pour prodiguer des soins, ni pour prendre en charge des personnes que leur pathologie rend dépendantes.

La maladie et la dépendance posent avec acuité la question du sens de la peine et doivent en conséquence conduire à en réviser les modalités, voire le principe. À cet égard, il convient de déplorer la méconnaissance persistante de l'état de santé mentale de la population carcérale qui n'a fait l'objet d'aucune étude épidémiologique depuis 2004. Enfin, il convient de souligner la nécessité de maintenir une frontière étanche entre la logique de soins qui doit animer l'institution hospitalière et celle de sanction qui légitime l'institution carcérale.

2.3 La surpopulation s'est aggravée

Selon les statistiques publiées par la direction de l'administration pénitentiaire, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} novembre 2017, les chiffres de la population pénale ont évolué à la hausse de manière plus rapide que la mise en service de places nouvelles : le nombre des places opérationnelles des établissements pénitentiaires est passé de 58 561 à 59 151, alors que celui des personnes détenues passait de 66 678 à 69 307.

Dans ces conditions, la densité carcérale globale est passée de 114 à 117 % et celle des maisons d'arrêt, de 136 à 141 %. Le nombre des personnes qui ne disposaient que d'un matelas posé au sol est passé de 1 200 à 1 473 (+ 22,7 %). Le nombre des établissements qui connaissent une densité supérieure à 200 % passait dans le même temps de 4 à 3 et celui des établissements dont la densité est comprise entre 150 et 200 % restait stable à 37, ce qui représente près de la moitié (46,5 %) des 86 maisons d'arrêt françaises. Le phénomène est donc loin d'être marginal.

La surpopulation dans les établissements pénitentiaires a des conséquences multiples tant au regard des conditions de détention (promiscuité, violences, etc.) que des modalités de prise en charge des personnes détenues. En effet, lors des visites des établissements, le CGLPL observe une saturation de l'ensemble des services, une restriction de l'accès au travail, une réduction de la durée des parloirs afin de favoriser son accès de tous, une insuffisance des activités proposées, un accès à l'enseignement limité, un allongement des délais de prise en charge médicale, etc.

Il a constaté, dans les maisons d'arrêt, un hébergement de quatre personnes détenues dans une cellule de 9 m², voire de cinq personnes dans une cellule de 11 m². L'encellement individuel ne peut évidemment être respecté et ne le sera à l'évidence pas en 2019, à l'échéance du dernier moratoire voté en 2014¹. Il est à cet égard significatif que le millésime « 2019 » ait quasiment disparu des documents relatifs au projet de budget pour 2018 dans lesquels il est remplacé par l'expression « à terme ».

1. Loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, art. 106.

La surpopulation carcérale actuelle constitue un obstacle à la mise en œuvre d’un véritable travail de réinsertion et de lutte contre la récidive.

Comme le montre l’évolution du rapport entre le nombre des places de prison et le volume de la population pénale depuis trente ans, ou même celle que l’on vient de rappeler pour les deux dernières années, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ne saurait suffire à endiguer ce phénomène qui résulte d’évolutions de la politique pénale : de nouvelles infractions pénales ont été créées, des politiques pénales de plus en plus répressives ont été menées et les places construites ont donc été très rapidement remplies.

À cet égard, l’annonce de la construction de 15 000 nouvelles places de prison fait figure de trompe l’œil. Bien sûr, ce volume permettrait de couvrir le besoin apparent actuel qui est d’environ 10 000 places mais dans la réalité, ce ne sont qu’environ 4 000 places qui seront construites au cours du quinquennat, ce qui signifie que la difficulté actuelle ne serait en aucune manière résolue, et ce, d’autant moins que rien n’est fait en parallèle pour inverser la courbe croissante du nombre des incarcérations et de la durée des peines. Bien plus, cette politique de construction se fait aux dépens de l’entretien du parc existant et des alternatives à l’incarcération puisque, comme l’a fort justement relevé un collectif de vingt-sept associations et syndicats¹, le projet de budget de la justice pour 2018 dégage 26 millions d’euros « pour lancer une première vague de 5 maisons d’arrêt et 6 quartiers de préparation à la sortie ainsi que l’acquisition du foncier » mais le fait « au détriment de l’entretien du parc existant » dont les moyens sont en baisse de 33 % par rapport à 2017, et néglige les alternatives à l’emprisonnement puisque « les crédits alloués à la location des bracelets électroniques diminuent de 27 % par rapport à 2017 ».

Fort de ces constats, le CGLPL a consacré une part importante de son activité en 2017 à la préparation d’un rapport thématique sur la surpopulation carcérale publié début 2018. Ce rapport a pour objectif de montrer les conséquences de la surpopulation pénale sur l’ensemble des droits des personnes détenues et de proposer

1. Lettre non datée, à Mesdames et Messieurs les Député-e-s, « Budget pénitentiaire 2018 - Pour un vote éclairé » de : Association des avocats pour la défense des droits des détenus, Action des chrétiens pour l’abolition de la torture, Association des avocats pénalistes, Aides, Association nationale des assesseurs extérieurs en commission de discipline des établissements pénitentiaires, Association nationale des juges de l’application des peines, Association nationale des visiteurs de prisons, Ban public, Centre d’action sociale protestant-Association réflexion action prison justice, CGT Insertion-Probation, Chantiers-Passerelles/Forum du TIG, La Cimade, Citoyens et justice, Courrier de Bovet, Emmaüs France, Fédération des associations réflexion action prison justice, Fédération des acteurs de la solidarité, Génépi, Ligue des droits de l’homme, Lire pour en sortir, Section française de l’Observatoire international des prisons, Prison Insider, Syndicat des avocats de France, Secours catholique, Syndicat national de l’ensemble des personnels de l’administration pénitentiaire-FSU, Syndicat national des personnels de l’éducation et du social-Protection judiciaire de la jeunesse-FSU, Syndicat de la magistrature.

un ensemble de mesures de politique pénale et de gestion carcérale susceptibles d'inverser la croissance constante de la population pénale que la France connaît aujourd'hui.

2.4 Le temps de l'action est venu

Au cours du colloque organisé pour marquer le dixième anniversaire de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Contrôleure générale constatait le très grand nombre des travaux parlementaires ou administratifs qui ont été consacrés aux prisons françaises et permettent d'en arriver à la conclusion qu'aujourd'hui, il existe un consensus sur l'état des lieux.

Le Président de la République en a mentionné les grandes lignes dans son discours du 31 octobre 2017 devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Les travaux parlementaires ne manquent pas depuis ceux de Messieurs Mermaz et Floch, députés : « *La France face à ses prisons* » et de Messieurs Hyst et Cabanel, sénateurs : « *Prisons, une humiliation pour la République* » publiés l'un et l'autre en 2000, et jusqu'à ceux que Monsieur Urvoas, alors président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a consacrés, en 2014, à l'encellulement individuel.

Le Gouvernement dispose également d'une abondante littérature dont il fut le commanditaire ou l'auteur. Parmi celles-ci, citons notamment le rapport de la conférence de consensus *Pour une nouvelle politique de prévention de la récidive* qui fut remis au Premier ministre le 20 février 2013 et traite de manière approfondie de l'utilité de la prison et de l'application des peines, le rapport *En finir avec la surpopulation carcérale* remis au parlement par Monsieur Urvoas, garde des sceaux, le 20 septembre 2016 et, le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* remis au même garde des sceaux par Monsieur Jean-René Lecerf le 4 avril 2017.

Ces travaux, qui ont en commun d'envisager la prison sous un angle politique et de l'évaluer au regard d'objectifs de portée générale sont confirmés par les analyses de terrain faites depuis dix ans par le CGLPL. Tous les établissements, à l'exception de ceux qui ont été très récemment ouverts ont fait l'objet de visites qui ont donné lieu à un rapport détaillé.

Il est dès lors illégitime de remettre des décisions à demain en s'abritant derrière la nécessité d'un diagnostic. Peu d'institutions françaises sont aussi bien connues que la prison et aucune ne donne lieu à un tel consensus sur son état et ses faiblesses. Rien n'interdit donc aujourd'hui de prendre les décisions qui s'imposent et qui ne peuvent, à l'évidence, se résumer à une fuite en avant immobilière. Comme l'a dit la Contrôleure générale au cours du colloque précité : « il n'y a plus d'alibi à la procrastination ».

3. La rétention administrative et les zones d'attente en 2017

Les personnes étrangères peuvent être privées de liberté dans trois circonstances :

La **rétention administrative** permet de maintenir dans un lieu fermé un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, dans l'attente de son renvoi forcé. La rétention est décidée par l'administration, puis éventuellement prolongée par le juge, lorsque le départ immédiat de l'étranger de France est impossible. La rétention est mise en œuvre soit dans un centre de rétention administrative (CRA), gardé par la police, soit, pour 48 heures au maximum, dans un local de rétention généralement situé dans un commissariat de police. La personne placée en rétention administrative doit être informée de sa situation et de ses droits ; elle peut bénéficier de l'aide d'un avocat, consulter un médecin, communiquer avec l'extérieur, recevoir l'aide de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), être conseillée par une association. La rétention ne peut pas dépasser 45 jours ; elle fait l'objet, au bout de 48 heures, d'un contrôle du juge des libertés et de la détention. Certains centres de rétention peuvent accueillir des familles avec enfants, mais aucun mineur isolé ne peut y être placé.

Le **placement en zone d'attente** concerne les étrangers dits « non admis » qui font l'objet d'un refus d'entrée en France, qui sont en transit et auxquels l'embarquement vers le pays de destination finale a été refusé, ou que les autorités de ce pays ont refoulé vers la France, ainsi que ceux qui demandent l'asile à la frontière. Les zones d'attente sont des espaces délimités situés dans les aéroports, les ports ou les gares ferroviaires ouverts au trafic international. La personne placée dans ce lieu est informée dans les meilleurs délais de sa situation et de ses droits ; elle peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un avocat ou toute personne de son choix. Elle peut quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Le maintien en zone d'attente est limité à 26 jours maximum. Les zones d'attente peuvent recevoir des mineurs étrangers isolés qui bénéficient de l'assistance d'un administrateur *ad hoc* désigné par le procureur de la République.

Les **éloignements forcés** consistent à exécuter une décision d'éloignement par la contrainte, ils regroupent les catégories suivantes, afin de reconduire des ressortissants de pays tiers hors Union européenne, de provoquer la réadmission de ressortissants de pays tiers vers l'Union européenne ou de renvoyer des ressortissants de l'Union européenne dans leur pays. Cette mesure est mise en œuvre par la police nationale en utilisant des transports publics (avions ou navires de ligne) ou des moyens dédiés (avions ou transports routiers) affrétés ou appartenant à l'État. Il s'agit de procédures de pure exécution qui font suite à une mesure de rétention ou à une assignation à résidence et se terminent par la remise d'une personne aux autorités de l'État de destination.

En 2017, le CGLPL a procédé au contrôle de l'ensemble de ces situations.

Il a visité :

- six centres de rétention administrative ;
- quatre services de la police aux frontières ou locaux de rétention administrative ;
- quatre zones d’attente¹.

Il a procédé au contrôle de quatre éloignements forcés par voie aérienne² et d’un par voie maritime³.

3.1 Les constats effectués à l’occasion des contrôles du CGLPL

Les constats effectués par le CGLPL mettent en évidence des difficultés qui résultent d’un durcissement de la politique migratoire.

3.1.1 Les centres de rétention administrative

La situation des CRA est variable d’un lieu à l’autre : elle est étroitement dépendante de l’état de l’immobilier, mais les centres de rétention en état indigne sont malheureusement les plus nombreux. Un seul des six centres visités depuis le début de l’année ne mérite pas ce qualificatif.

Les points faibles de la prise en charge sont fréquemment les mêmes :

- une hygiène déplorable ;
- des locaux trop exigus, même lorsqu’ils sont installés dans des enceintes de police très vastes ;
- une sécurisation de type carcéral ;
- l’absence de respect de l’intimité (respect des espaces réservés aux femmes par les policiers, isolement des toilettes) ;
- l’absence d’accès à l’air libre ou un accès soumis à la disponibilité des équipes de police ;
- une prise en charge médicale aléatoire pour le somatique et inexistante pour le psychiatrique ;
- des pratiques exagérément restrictives en matière de communications ;
- l’absence quasi-totale d’activités.

Ces visites, qui sont toujours des secondes ou troisièmes visites, ne montrent pas d’amélioration notable de la situation, même s’il arrive que, pour des raisons locales, notamment un changement de hiérarchie, une situation s’améliore ou se dégrade de manière rapide.

1. La liste complète des établissements visités en 2017 est dressée à l’annexe 2 du présent rapport.

2. De Roissy vers Tunis, de Lille vers Tirana, de Roissy vers Helsinki et de Bâle-Mulhouse vers Erevan.

3. De Marseille vers Alger.

Le respect du droit à l’information et l’aide des personnes retenues à l’exercice de leurs droits appellent également des réserves de la part du contrôle général. Les constats faits par le CGLPL sont variables, mais permettent d’identifier quelques faiblesses récurrentes :

- les policiers n’ont pas toujours une connaissance suffisante des droits qu’ils sont chargés de faire respecter ;
- la notification des droits et l’information sont souvent formelles ;
- la question de la langue est souvent mal prise en compte (interprètes non disponibles, traductions par téléphone, recours aux autres personnes retenues pour traduire, imprimés en langues étrangères non disponibles localement, etc.) ;
- la liberté de mouvement des associations au sein des centres et l’accès des personnes retenues à ces dernières ne sont pas toujours optimaux.

La prise en compte des observations du CGLPL par la direction générale de la police nationale est faible. Elle se heurte pour l’essentiel à une difficulté qui n’est pas différente de celle observée dans les commissariats de police : l’indigence des crédits de fonctionnement de la police. On doit y voir la cause de la dégradation des équipements, de l’exiguïté des locaux, de l’insuffisance d’entretien ou de l’absence d’activités.

Les conditions de fonctionnement des centres sont la plupart du temps conformes aux prescriptions – très minimalistes, car il ne s’agit que de normes d’équipement – de l’art. R 553-3 du CESEDA, mais on peut déplorer qu’il n’existe ni instruction plus précise sur les modalités de fonctionnement des centres ni véritable formation des policiers qui y sont affectés. Ces deux outils permettraient en effet de favoriser une approche plus respectueuse des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, alors que les policiers, sur le fondement de leur formation générale, tendent à adopter une vision exclusivement sécuritaire de leur fonction.

Le nombre de placements en CRA de familles avec enfants est une préoccupation majeure du CGLPL. Toute mesure doit être prise pour éviter absolument l’enfermement d’enfants dans des centres de rétention administrative et *a fortiori* dans des locaux de rétention administrative (possibilité nouvellement ouverte suite à la loi du 7 mars 2016).

Selon un récent rapport de La Cimade¹ le nombre de placements de familles avec des enfants est passé de 41 en 2013 à 182 en 2016, malgré différentes condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l’homme² et contrairement à la loi du 7 mars 2016 qui a réaffirmé le caractère exceptionnel du placement en rétention au profit de l’assignation à résidence des familles avec enfants. Le recours à cette mesure traumatisante pour les enfants semble surtout destiné à faciliter le travail de la police

1. Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2016.

2. Décision du 12 juillet 2016 dans cinq affaires concernant la France.

aux frontières, y compris lorsqu'il n'existe pas de risque de fuite de la famille. Il est paradoxal d'observer une pareille évolution au moment où le Conseil de l'Europe lance une campagne qui pourrait aboutir à l'interdiction du placement d'enfants en rétention administrative.

3.1.2 Les zones d'attente

La situation des zones d'attente est en premier lieu caractérisée par des conditions d'hébergement inacceptables : dans les trois aéroports visités¹, les chambres des zones d'attente, même de conception récente, sont dépourvues de fenêtres et l'une d'elles présente une façade vitrée sur un couloir comme une geôle de garde à vue. Rien (TV, radio, magazines, jeux divers, etc.) n'est prévu pour égayer le quotidien ou tromper l'ennui. Sans espace pour s'aérer, les personnes dépendent pour sortir de la disponibilité des policiers et de leur bon vouloir. Ces locaux sont donc inadaptés à tout séjour prolongé, *a fortiori* pour des enfants.

Par ailleurs, la gestion documentaire est très insuffisante : les documents d'information sont incomplets ou obsolètes et la tenue des registres de placement est imprécise. Observons enfin que l'autorité judiciaire ne visite jamais ces locaux.

À l'aéroport de Bâle Mulhouse, le flou malheureusement habituel qui entoure la gestion des zones d'attente est aggravé par la gestion binationale de l'aéroport situé en territoire français : l'existence d'une zone d'attente suisse dans l'aéroport est contestée par les autorités françaises, de sorte que les étrangers placés dans cette zone subissent un sort incertain.

Pour des raisons pratiques, le tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny a été doté d'une salle d'audience délocalisée à proximité de la zone d'attente de Roissy (ZAPI), située au cœur de la zone de fret de Roissy, dans un endroit isolé et difficilement accessible et dont la signalisation est insuffisante.

Cette nouvelle organisation a pour but d'améliorer le confort et les conditions d'exercice de la défense dans le temps de l'audience des personnes maintenues, qui n'ont plus à se déplacer dans des conditions de transport médiocres et à subir, dans des conditions indignes, des temps d'attente importants au sein du TGI de Bobigny.

Mais, des difficultés importantes subsistent, s'agissant de l'accès à l'annexe et de l'accueil du public, essentiels s'agissant d'un lieu de justice afin d'assurer le respect du principe de la publicité des audiences et conditionnant un exercice effectif des droits de la défense. Le gardiennage de ce lieu de justice par les agents de la police aux frontières (PAF) n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés au regard du principe de publicité des débats et de droit au procès équitable : l'accès à la salle d'audience est

1. La zone d'attente de Dunkerque est en réalité en sommeil.

réglementé et contrôlé par des agents qui sont demandeurs à l’instance et chargés de mettre en œuvre la procédure de reconduite.

Et surtout, la localisation même de la salle d’audience (l’annexe du TGI se situe dans le même bâtiment que la ZAPI) n’est pas sans poser question au regard de la nécessaire image d’impartialité de la justice. Par ailleurs, les relations quotidiennes entre les juges des libertés et de la détention, le personnel de la ZAPI et les agents de la PAF – amenés à tisser des liens dans le cadre de l’exercice de leurs activités respectives – pourraient légitimement renvoyer aux personnes maintenues l’image d’une justice partielle.

3.1.3 Les éloignements forcés

Voie aérienne

Les escorteurs dialoguent et agissent avec les personnes reconduites dans le but de créer un climat de sérénité, sans masquer la fermeté qui consisterait au besoin à « faire l’usage de la force juste nécessaire ». Ce comportement est sans aucun doute lié à la volonté de réussir l’éloignement, le respect de la personne éloignée est cependant apparu effectif. Les moyens de contrainte devraient toutefois être utilisés avec plus de discernement, l’objectif du « bien embarqué » ne devant pas faire oublier la nécessité de proportionner les moyens de contrainte au comportement des personnes éloignées, sans recours systématique.

Les unités locales d’éloignement (ULE) ne sont pas adaptées pour accueillir les personnes pendant des durées parfois longues. Si l’ULE de Roissy a déménagé et ses nouveaux locaux sont apparus en bon état et mieux adaptés que les précédents, aucune prise en charge matérielle des personnes éloignées n’est prévue au sein des locaux visités. Les étrangers n’ont pas la possibilité de bénéficier d’une collation, l’accès à la douche, même si celle-ci existe, n’est pas proposée. Aucun nécessaire d’hygiène, aucun stock de vêtements de rechange ne sont en dotation. À l’occasion de l’éloignement d’une famille, il est apparu que le petit-déjeuner servi au local de rétention administrative était insuffisant et aucune alimentation n’a été prévue après le repas de midi alors que l’avion a atterri à 21h locales (minuit heure de Paris), un dîner étant pourtant prévu à l’arrivée pour l’équipage et les fonctionnaires de l’escorte.

Les contacts avec l’extérieur (avocat, proches) ne sont pas prévus à ce stade de la procédure d’éloignement, dès lors que les étrangers ont quitté le centre ou le local de rétention administrative.

Voie maritime

Le CGLPL a pour la première fois procédé au contrôle d’un éloignement forcé par voie maritime. Les escorteurs présents pendant cette mission disposaient d’une expérience reconnue et entretenue, appartenant à une unité spécialisée de la direction zonale de la police aux frontières Sud.

Des améliorations peuvent être apportées ou ont été apportées entre le déroulement de la mission et l'envoi du rapport de visite du CGLPL. Toutefois les conditions d'hébergement de la personne éloignée sur le navire doivent être améliorées. En effet, celle-ci ne dispose pas d'intimité, les toilettes entrant dans le champ de caméras de vidéosurveillance, elle ne dispose d'aucune distraction, ne peut pas faire l'obscurité dans sa cabine et n'a aucun moyen de se repérer dans le temps. Elle ne dispose pas non plus d'informations sur le déroulé de l'éloignement.

Les documents remis aux autorités de l'État de destination

La définition des pièces de la procédure à remettre aux autorités étrangères est formalisée quand la personne éloignée est escortée. À la différence de ce que le CGLPL avait observé en 2014-2015, la liste des documents à remettre aux autorités étrangères est désormais formalisée. Les fonctionnaires de police remettent ainsi les pièces d'identité originales et une copie de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Il demeure cependant nécessaire que pour les personnes éloignées sans escorte, les documents remis au commandant de bord fassent l'objet du même tri ; il n'est en effet pas acceptable que les pilotes aient entre leurs mains la totalité du dossier établi par un CRA.

Les conditions de subsistance des personnes éloignées dans l'État de destination

Les ressources des personnes à éloigner sont connues, car l'inventaire de leurs biens et valeurs est renouvelé au moment de quitter le sol français. Les contrôleurs ont constaté certaines personnes éloignées n'avaient pas de ressources suffisantes (une personne seule sans argent, une femme et ses trois enfants âgés de 6 à 8 ans, en possession de 30 euros), alors même que l'on sait que leurs proches résident très loin de l'aéroport. La règle veut que la France ne verse pas de subsides dans le cadre des retours forcés, mais que les autorités du pays de destination soient systématiquement avisées plusieurs jours avant l'arrivée afin qu'elles puissent organiser un accueil adapté aux personnes reconduites signalées. Cette formule n'est pas satisfaisante.

Selon les informations recueillies par le CGLPL, des États européens membres de l'agence FRONTEX remettraient aux personnes éloignées une somme permettant de couvrir les frais de nourriture pour une journée et de transport jusqu'à un endroit identifié. La France devrait à tout le moins adopter cette pratique.

3.1.4 La situation particulière de la frontière franco-italienne

Cette frontière est soumise à une pression migratoire inhabituelle : près de 20 000 personnes ont été non admises sur les huit premiers mois de 2017 et 101 non-admissions ont été prononcées à Menton en une journée, lors de la visite des contrôleurs en septembre. Les personnes non admises sont principalement des hommes majeurs. Des forces mobiles de sécurité et des militaires sont à disposition de la police aux frontières

pour procéder à des contrôles systématiques sur sept points de passage autorisés (axes ferroviaires et terrestres), en renfort des fonctionnaires de la PAF.

Les personnes interpellées de jour sont conduites dans les locaux de la PAF de Menton et remises aux autorités italiennes ou reconduites à la gare pour un retour en Italie par train. Les personnes interpellées à partir de 19h, heure de fermeture du poste italien, passent la nuit dans des locaux de la PAF dans des conditions qui ne relèvent d’aucun cadre juridique et qui sont matériellement inadaptées (promiscuité, absence de tout équipement, y compris de lits, de chaises, d’éclairage et de climatisation). Le nettoyage n’est prévu que pour les sanitaires mais n’est pas effectué en raison de l’occupation des locaux, les déchets sont laissés sur place.

La procédure de non-admission est expéditive et simplifiée ; les formulaires de refus d’entrée sont souvent pré remplis, notamment la renonciation au bénéfice d’un jour franc. La procédure se limite à remettre une copie du refus d’entrée et à enregistrer l’identité des personnes sur le registre numérique des entrées et sorties. Il n’est jamais fait lecture des documents aux personnes ni de notification des droits, aucun interprète n’est présent, et l’asile n’est jamais proposé. La notion de famille est abusivement élargie à la situation de tout mineur voyageant en groupe. Les mineurs ne font d’ailleurs pas l’objet d’une protection ou d’une procédure particulière au regard de leur vulnérabilité.

3.2 Les perspectives d’évolution de la rétention administrative

3.2.1 L’évolution du droit français

Il n’est jamais anodin d’enfermer des personnes, d’autant plus quand ces personnes n’ont commis aucune infraction. On peut craindre que le Gouvernement n’en soit pas suffisamment convaincu au regard des orientations d’une réforme qui étaient évoquées à la date de rédaction du présent rapport : allongement de la durée de la rétention à quatre-vingt-dix jours, augmentation à 24 heures de la durée maximale de la retenue pour vérification du droit au séjour, placement en rétention d’une personne susceptible de faire l’objet d’une procédure Dublin dès l’envoi de la demande de prise en charge adressée à l’État correspondant, etc.

Il faut en particulier souligner que la durée de rétention de quarante-cinq jours est dès à présent inutilement longue car dans les faits, si un éloignement forcé n’a pas été possible au cours des deux ou trois premières semaines, il sera en pratique quasiment impossible, faute de reconnaissance de leur ressortissant par le pays d’origine. Dès lors, le doublement de cette durée, récemment évoqué, serait non seulement porteur d’une régression des droits fondamentaux, mais inutile.

À l’inverse, la durée de trente-deux jours de rétention, antérieure à la loi de 2011, est amplement suffisante dans la grande majorité des cas.

3.2.2 Un projet de codification des normes minimales applicables à la rétention des migrants, sous l'égide du Conseil de l'Europe

Un projet de codification des normes existantes en matière de rétention administrative est en cours, sous l'égide du Comité européen de la coopération juridique qui dépend du Conseil de l'Europe. Ce projet sur lequel le CGLPL a été consulté en juin 2017 appelle de sa part, comme de celle des autres mécanismes nationaux de prévention de la torture, des experts internationaux et des associations, les plus expresses réserves.

Contrairement au droit pénitentiaire, celui de la rétention est incomplet ; l'exercice consistant à le codifier met donc en évidence de nombreuses lacunes que le principe du « droit constant » interdit de combler. Afin de surmonter cette difficulté importante les rédacteurs ont choisi de transposer les règles pénitentiaires européennes chaque fois qu'une norme fait défaut. Dès lors, le projet consiste à appliquer à des étrangers en rétention des règles faites pour des détenus, adoptant une approche fondamentalement pénale de la rétention. Un tel parti pris n'est pas acceptable.

Une approche davantage fondée sur les droits de l'homme est nécessaire. Le projet d'instrument de codification, dans son état actuel, reste en-deçà des normes existantes : les règles proposées concernant les personnes particulièrement vulnérables ne sont pas suffisamment protectrices, avec notamment l'admissibilité de la rétention des enfants, les dispositions relatives aux voies de recours, aux droits de communication et de visite et les règles concernant les mesures disciplinaires, le recours à la force et les moyens admissibles de contraintes. De plus, des sources n'ont pas été utilisées, notamment l'OPCAT.

4. Les centres éducatifs fermés en 2017

Les centres éducatifs fermés (CEF) sont des établissements publics ou privés proposant une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants placés par un magistrat, à la suite d'actes délictueux ou criminels. Le placement peut durer jusqu'à six mois, il est renouvelable une fois dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou encore d'une libération conditionnelle. Le mineur placé a l'obligation de résider au CEF, sous la surveillance permanente des adultes et de respecter les conditions du placement. Chaque CEF peut accueillir douze mineurs et compte en principe vingt-sept professionnels.

En 2017, le CGLPL a visité cinq centres éducatifs fermés (CEF)¹ dont trois sortaient avec difficulté de crises récentes et graves ; il a par ailleurs dû renoncer à deux visites programmées en raison de la fermeture administrative des établissements concernés² pour des motifs qui, dans les deux cas, avaient donné lieu à enquête pénale.

1. La liste complète des établissements visités en 2017 est dressée à l'annexe 2 du présent rapport.

2. Sainte-Eulalie (Gironde) et Brignoles (Var).

Ces visites, et plus encore les absences de visite, ont confirmé que les CEF sont des structures d'une exceptionnelle fragilité et ce sans relation avec leur statut public ou privé. Le CGLPL a rencontré des situations exemplaires et des situations dramatiques. Ces situations peuvent de manière très rapide évoluer dans un sens comme dans un autre, notamment à la suite d'un incident ou d'un changement de direction. Les contrastes les plus grands sont possibles : ici la discipline est discrétionnaire et d'une grande fermeté, et là, on achète la paix par le laxisme en prenant le risque d'accès de violence contre les éducateurs.

Les faiblesses des CEF sont bien connues : la qualité insuffisante des projets éducatifs, l'absence de maîtrise de la discipline qui peut dériver vers l'excès de tolérance, vers l'excès de contrainte ou vers la violence, l'insuffisante association des familles ou des éducateurs de milieu ouvert à l'action éducative. À la racine de ces maux, se trouvent souvent l'instabilité des équipes, la faiblesse de l'encadrement, la jeunesse et l'inexpérience du personnel. Deux rapports interministériels¹ ont établi un diagnostic parfaitement partagé et listé des mesures à prendre. Le suivi des recommandations du CGLPL effectuées en 2016 a montré que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est livrée à un important travail réglementaire. Les CEF et les règles qui leur sont applicables sont donc désormais parfaitement connus.

Pourtant, les visites effectuées par le CGLPL en 2017 ne permettent pas d'observer une évolution notable de la situation des CEF dont la maîtrise demeure dramatiquement insuffisante. Des situations de violence, des pratiques disciplinaires abusives, des équipes disloquées et des prises en charge éducative indigentes ont été observées. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a même une fois été informée dans l'urgence des constats du CGLPL.

Une reprise en main des CEF est urgente. Le travail réglementaire qui était nécessaire a été fait et aucune visite ne met en évidence des difficultés liées aux moyens. C'est donc exclusivement sur les compétences et les pratiques professionnelles qu'il faut faire porter l'effort ; quatre séries de mesures sont nécessaires :

- la mise en place d'un statut permettant le recrutement d'un personnel stable : il n'est pas raisonnable de confier des mineurs en difficulté à des éducateurs à peine plus âgés qu'eux et dont la situation professionnelle repose sur une succession de contrats de six mois. Si une modification législative est nécessaire pour stabiliser leur situation, elle doit être effectuée ;
- la formation qui doit déboucher sur une qualification à défaut de laquelle la fonction d'éducateurs ne peut pas être exercée : cette formation doit garantir la qualité professionnelle des agents en tant qu'éducateur, mais aussi leur apporter les savoir-

1. IGSJ/IGAS/IPJJ, « Mission d'évaluation des centres éducatifs fermés dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants », janvier 2013 et IGSJ/IGAS, « Rapport sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF) », juillet 2015.

- faire nécessaires à l'exercice en milieu fermé (maîtrise de la violence, exercice de la discipline, connaissance de la situation juridique des mineurs pris en charge) ;
- l'encadrement qui doit être présent en nombre, stable et qualifié à la fois dans les deux domaines que l'on vient de mentionner et dans l'exercice des fonctions de direction ;
 - le contrôle qui ne peut se satisfaire d'une vision distante ou limitée aux relations de la direction du CEF avec les juridictions : la direction de la PJJ doit faire en sorte, par ses règles internes ou par les conventions qui la lient aux associations que des contrôles fréquents impliquant la présence durable de tierces personnes au sein même du centre soient effectués.

5. Les locaux de garde à vue en 2017

Les locaux de garde à vue, dont la taille et l'activité sont très variables sont la catégorie la plus nombreuse des lieux soumis au contrôle du CGLPL. Ils relèvent dans leur très grande majorité du ministre de l'intérieur au titre de son autorité sur la police nationale et sur la gendarmerie nationale et, de manière marginale, du ministre chargé du budget, au titre de son autorité sur la douane¹.

Instituée par l'article 62-2 du code de procédure pénale, la garde à vue est une mesure de privation de liberté *décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, par laquelle une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs.*

Cette mesure doit constituer l'unique moyen de parvenir à l'un au moins des objectifs suivants :

- 1° *Permettre l'exécution des investigations impliquant la présence ou la participation de la personne ;*
- 2° *Garantir la présentation de la personne devant le procureur de la République afin que ce magistrat puisse apprécier la suite à donner à l'enquête ;*
- 3° *Empêcher que la personne ne modifie les preuves ou indices matériels ;*
- 4° *Empêcher que la personne ne fasse pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ou leurs proches ;*
- 5° *Empêcher que la personne ne se concertent avec d'autres personnes susceptibles d'être ses coauteurs ou complices ;*
- 6° *Garantir la mise en œuvre des mesures destinées à faire cesser le crime ou le délit.*

1. La douane est habilitée à mettre en œuvre deux régimes de privation de liberté : la rétention douanière et, dans les services de la douane judiciaire, la garde à vue.

La garde à vue est prononcée pour 24 heures et peut être prolongée à 48 heures par le parquet et, pour certains crimes et délits elle peut être prolongée jusqu'à 96 heures, voire six jours pour les affaires de terrorisme.

La personne gardée à vue bénéficie d'un droit à l'information sur l'infraction qui lui est reprochée et sur ses droits au cours de la mesure, du droit de faire prévenir des tiers (proches, employeur ou consulat), du droit à un examen médical ainsi que du droit de garder le silence et d'être assistée par un avocat. Elle est placée sous la protection des forces de police ou de gendarmerie dans les conditions prévues par l'art. R.434-17 du code de la sécurité intérieure : « Protection et respect des personnes privées de liberté »¹.

En 2017, le CGLPL a visité 22 locaux de garde à vue relevant de la gendarmerie nationale, 21 de la police nationale et 2 de la douane². Ces visites ont globalement confirmé les remarques générales faites au cours des années antérieures.

Concernant les locaux de la police nationale, les principales atteintes aux droits relevées portent sur :

- les graves lacunes de l'hygiène : des locaux très dégradés, des couvertures qui ne sont pas nettoyées régulièrement et l'absence de moyens pour l'hygiène corporelle des personnes gardées à vue ;
- une application systématique des mesures de sécurité qui contrevient aux dispositions du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (cf. dispositions citées ci-dessus) ;
- une notification expéditive, voire dissuasive, des droits qui ne permet pas de garantir qu'ils ont été effectivement compris, ainsi qu'en témoigne notamment le faible nombre des demandes d'assistance par un avocat.

Au nombre des anomalies relevées au cours de l'année, figure un local d'entretien avec l'avocat équipé d'un hygiaphone.

1. Code de la sécurité intérieure, art. R. 434-17 Protection et respect des personnes privées de liberté :
« Toute personne appréhendée est placée sous la protection des policiers ou des gendarmes et préservée de toute forme de violence et de tout traitement inhumain ou dégradant.
Nul ne peut être intégralement dévêtu, hors le cas et dans les conditions prévues par l'article 63-7 du code de procédure pénale visant la recherche des preuves d'un crime ou d'un délit.
Le policier ou le gendarme ayant la garde d'une personne appréhendée est attentif à son état physique et psychologique et prend toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne. L'utilisation du port des menottes ou des entraves n'est justifiée que lorsque la personne appréhendée est considérée soit comme dangereuse pour autrui ou pour elle-même, soit comme susceptible de tenter de s'enfuir. »

2. La liste complète des établissements visités en 2017 est dressée à l'annexe 2 du présent rapport.

5.1 La surveillance nocturne des personnes gardées à vue dans des locaux de gendarmerie

S'agissant des locaux de gendarmerie, les difficultés sont souvent liées à la petite taille des unités qui exécutent chaque année un nombre restreint de procédures et dès lors ne les maîtrisent pas toujours avec précision, mais il s'agit en principe de mesures de courte durée. Si l'hygiène est en général bien assurée, les locaux sont d'une conception très spartiate et souvent dépourvus de chauffage, à tel point que dans deux des unités visitées, ils sont inutilisables une partie de l'année.

La question de la surveillance nocturne des personnes placées en garde à vue, soulignée à de nombreuses reprises par le CGLPL connaît des évolutions qui ne pallient pas l'absence de permanence dans l'unité. Certes, comme cela avait été annoncé, des boutons d'appel ont été installés dans environ un tiers des unités, mais cette mesure n'est ni systématique ni suffisante car elle consiste à appeler un militaire d'astreinte souvent à son domicile, situé dans un autre bâtiment parfois hors de l'enceinte dans laquelle se trouvent les locaux de service, lequel n'est pas situé dans le bâtiment. Dans l'une des unités visitées le bouton d'appel avait été livré mais non installé pour des raisons obscures auxquelles la réticence du personnel ne semblait pas étrangère.

Cette astreinte dont les contours et les moyens sont assez flous est complétée par des rondes qui font l'objet d'une vérification systématique par le CGLPL. Les constats effectués ne sont pas à la hauteur des annonces : au lieu du passage annoncé toutes les deux heures on note dans les meilleurs des cas un passage en début de nuit et en fin de nuit et quelquefois, l'absence de visite est mise sur le compte de la mauvaise tenue du registre par les unités qui font la ronde. Le dispositif n'est donc toujours pas satisfaisant.

Pourtant, certaines unités, celles dont les chambres de sûreté sont inutilisables ou celles de la petite couronne de Paris ont, à l'instar des services de la douane, adopté une pratique plus conforme à l'obligation de protection des personnes privées de liberté que les gendarmes tiennent de leur code de déontologie : le placement dans une unité voisine de police ou de gendarmerie dans laquelle une présence permanente est assurée. On objectera, parfois avec raison, que cela suppose un déplacement qui n'est pas toujours aisé. Un tel argument ne saurait cependant être retenu car les unités de gendarmerie les plus éloignées d'un chef-lieu d'arrondissement ou de département sont aussi celles qui ont le plus faible nombre de gardes à vue et qui, au surplus prennent en général des mesures de courte durée qui ne nécessitent pas le séjour d'une personne en chambre de sûreté pendant la nuit. Pour pénibles que soient les déplacements, ils seraient assurément rares, et moins exigeants que des visites nocturnes, des réveils en milieu de nuit et l'acceptation d'un risque sur la responsabilité personnelle des gendarmes.

Il semble donc nécessaire que la gendarmerie renonce à enfermer des personnes la nuit sans surveillance directe dans chacune de ses unités et identifie celles qui sont en mesure d'assumer cette responsabilité ou, à défaut, s'appuie pour cela sur la police nationale.

5.2 Le déroulement des gardes à vue dans les départements de la petite couronne de Paris

L'année 2017 a été pour le CGLPL l'occasion de visites plus nombreuses que les années précédentes dans les trois départements de la petite couronne de Paris. Ces visites ont mis en évidence une organisation du service des officiers de police judiciaire qui est à l'origine de graves atteintes à la liberté.

Les personnes interpellées dans ces départements après l'heure de fermeture des services de police judiciaire des commissariats peuvent passer une nuit complète en garde à vue sans qu'aucune mesure d'investigation ne soit prise, et ce pour des motifs si véniels que ces personnes sont le plus souvent libérées le lendemain matin après une simple audition.

Concrètement, cela signifie qu'à partir de 19h, c'est-à-dire pour les personnes interpellées à partir de 18h environ, les affaires sont traitées par un officier de police judiciaire de permanence par district, soit pour quatre ou cinq commissariats, chargé des premières investigations pour les 95 % que représentent les « petites affaires ». Son rôle ne peut donc que se borner à placer les personnes interpellées en garde à vue car il n'est en mesure d'effectuer aucun autre acte de procédure. Le relai est donc pris par les officiers de police judiciaire des commissariats qui prennent leur service le lendemain vers 9h et procèdent aux auditions dans la matinée. Dans nombre d'affaires, les personnes mises en cause sont remises en liberté après une seule audition sur instruction du parquet.

Ainsi, un grand nombre de personnes se voient privées de liberté parfois pendant 15 heures, même pour des infractions bénignes, uniquement en raison d'une organisation défaillante des services. Aussi curieux que cela puisse paraître ni les avocats ni le parquet ne semblent trouver à redire à cette situation qui semble être regardée comme une fatalité.

Le CGLPL invite donc les ministres de l'intérieur et de la justice à revoir l'organisation du service des officiers de police judiciaire dans les départements de la petite couronne parisienne afin d'éviter que des personnes soient privées de liberté plusieurs heures dans des affaires de faible importance sans qu'aucun acte d'investigation ne soit effectué.

Chapitre 2

Les rapports, avis et recommandations publiés en 2017

1. Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires publié au *Journal officiel* du 9 février 2017

L'attention du Contrôleur général des lieux de privation de liberté est régulièrement appelée sur la question du travail en détention. Dans son rapport d'activité pour 2011, le CGLPL avait déjà dénoncé ses difficultés principales¹ : emplois peu qualifiés, insuffisance du nombre de postes proposés, faiblesse des rémunérations, bulletins de salaire difficiles à décrypter. Il avait formulé de multiples recommandations à l'issue de ces constats. Au regard de l'absence d'évolution plus de cinq ans après, la Contrôleure générale a souhaité dresser un état des lieux des pratiques et des dysfonctionnements observés s'agissant des modalités d'accès au travail en détention, de ses conditions d'exercice, de la rémunération, de la protection sociale et de la procédure de déclassement, afin de clarifier les droits et obligations des travailleurs détenus.

Dans cet avis sont développés les constats du CGLPL, issus des missions de contrôle des établissements et des saisines, relatifs à la pauvreté de l'offre de travail en détention, l'absence d'uniformité des modalités d'accès au travail, les conditions de travail ne respectant pas la législation applicable, la faiblesse des rémunérations des travailleurs détenus, l'exclusion du droit commun de la protection de la sociale, le détournement des procédures de déclassement.

1. Rapport annuel 2011, chapitre 3 « L'accès aux droits sociaux pour les personnes privées de liberté » et chapitre 4 « Travail en détention : revue de la rémunération des travailleurs incarcérés », Dalloz, p.149.

Le CGLPL affirme que le travail pénitentiaire ne peut actuellement atteindre ses objectifs, visant notamment à la resocialisation et à la réinsertion des personnes détenues, compte tenu des nombreux vides juridiques existants et de l’absence de respect des normes minimales fixées. Un rapprochement avec le droit commun du travail est nécessaire, avec les seules exceptions liées à la spécificité des établissements pénitentiaires. Il apparaît nécessaire que le travail en détention soit régi par un véritable droit social pénitentiaire permettant aux personnes détenues d’être protégées au titre de l’activité professionnelle qu’elles exercent.

Par ailleurs, considérant que la diversification du travail doit être encouragée et s’inscrire dans le parcours d’exécution de peine, le CGLPL a souhaité observer plusieurs formes et cadres de travail pénitentiaire particuliers, faisant l’objet d’expérimentations au sein de divers établissements. Il a ainsi réalisé dans le cadre des travaux préparatoires à cet avis plusieurs vérifications sur place, qui ont fait l’objet de rapports spécifiques publiés sur le site internet de l’institution et dont les constats ont été analysés dans le cadre de l’avis : l’expérimentation d’un établissement et service d’aide par le travail (ESAT) à objectif thérapeutique dans un centre de détention, l’implantation d’une structure d’insertion par l’activité économique (SIAE) dans un autre centre de détention et l’activité indépendante en détention sous la forme de l’auto-entrepreneuriat.

La Contrôleure générale a également dressé un état des lieux de l’offre et des conditions de réalisation de la formation professionnelle en détention et engagé une réflexion sur le transfert de compétence de la gestion de celle-ci au profit des conseils régionaux, à la suite de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale. Des obstacles persistants à l’accès à la formation professionnelle en détention ont été relevés. Il apparaît dès lors nécessaire de poursuivre les efforts pour développer l’offre de formation professionnelle et favoriser son ouverture vers l’extérieur.

Il résulte des constats du CGLPL que l’encadrement juridique et les conditions matérielles du travail ne sont pas respectueux des droits fondamentaux des personnes exerçant une activité professionnelle au cours de leur détention.

Par ailleurs, au regard des enjeux essentiels qu’elles représentent, notamment en terme de réinsertion, la qualité de l’offre et la diversité du travail et de la formation en détention sont largement insuffisantes.

C’est pourquoi il est nécessaire à la fois d’encadrer juridiquement et de revaloriser le travail en détention. Le développement et l’ouverture de la formation professionnelle vers l’extérieur doivent être poursuivis. Enfin, les dispositifs innovants permettant une offre diversifiée d’activité professionnelle aux personnes détenues doivent être encouragés.

Le ministre de la justice a transmis ses observations sur cet avis le 8 février 2017.

Après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a affirmé l'existence légale de l'acte d'engagement pour le travail en détention¹, le ministre de la justice a indiqué qu'au regard de l'existence des dispositions du code de procédure pénale et des pratiques de chaque établissement il semblait plus opportun de renforcer le cadre juridique existant plutôt que d'en créer un nouveau. Il a affirmé que la nécessité de rapprocher l'organisation et les méthodes de travail des activités professionnelles extérieures est un objectif que l'administration pénitentiaire s'efforce d'atteindre, en s'assurant notamment de la construction voire de la rénovation d'établissements pénitentiaires et d'ateliers de production respectant les normes d'hygiène et de sécurité.

S'agissant des conditions de travail en détention, il indiquait que la circulaire relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique (CPU) ferait l'objet d'un travail d'actualisation au second semestre 2017, afin d'améliorer la traçabilité et le formalisme des demandes de classement et d'inscriptions sur une liste d'attente. Il précisait qu'un travail d'harmonisation de l'acte d'engagement était en cours dans l'objectif de décrire le contenu du poste d'affectation, les droits et devoirs de la personne détenue et du chef d'établissement et les conditions de rupture. Le ministre précisait qu'un projet d'acte d'engagement unique avait été rédigé et que sa diffusion ainsi que sa mise en œuvre pourrait intervenir à la fin du premier semestre 2017. Une clarification de la durée et des conditions de rupture de la période d'essai serait envisagée dans ce cadre. Il indiquait qu'une réflexion était par ailleurs en cours afin de préciser les motifs de suspension et de rupture de l'acte d'engagement d'ordre professionnel ou disciplinaire afin d'assurer une bonne application des sanctions prises au cours d'une procédure de déclassement d'un poste de travail. Le ministre précisait que des définitions desdits motifs seraient proposées afin de formaliser une procédure de déclassement pour des motifs d'ordre professionnel d'ici la fin de l'année 2017.

En ce qui concerne l'inaptitude à un poste de travail, le ministre indiquait que des discussions seraient menées avec le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social afin de déterminer les modalités d'accès, pour les personnes détenues à la médecine de prévention et en particulier à la délivrance d'un avis d'aptitude à un poste de travail. Par ailleurs, il était précisé qu'un état des lieux des pratiques des inspecteurs santé et sécurité au travail serait initié dans la perspective d'échanges avec la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale du travail, dans l'objectif de signer un protocole commun dans le courant de l'année 2018. Il indiquait qu'une évaluation de l'expérimentation de l'ESAT serait menée en vue du renouvellement de son autorisation et de son éventuelle extension à d'autres établissements, dans le cadre d'un partenariat avec le ministère des affaires sociales et de la santé.

1. QPC n°2013-320 et 321 du 14 juin 2013 et QPC n°2015-485 du 25 septembre 2015.

En réponse à la recommandation de la Contrôleure générale de créer un opérateur national du travail, le ministre indiquait que l’administration pénitentiaire avait engagé une étude afin de repenser les orientations stratégiques en matière de travail pénitentiaire, développer le travail, revoir la gouvernance et l’organisation actuelle dans l’objectif d’aboutir rapidement à des propositions concrètes visant à développer et promouvoir le travail pénitentiaire en milieu fermé. Il précisait considérer que la création d’un opérateur apparaissait comme une voie privilégiée pour développer la fonction travail, dans la mesure où elle permettrait une mise en cohérence globale de cette fonction, une optimisation de la régulation et une meilleure performance, via la définition d’une stratégie de développement et d’organisation de la fonction, et la mise en place d’une structure efficiente. Son périmètre inclurait : le travail en production (concessions, reprise des fausses concessions, ateliers en propre), le service général, la formation professionnelle et les activités d’insertion par l’activité économique en détention. Les missions rattachées à l’opérateur seraient de quatre ordres : la maîtrise d’ouvrage déléguée sur l’ensemble du périmètre, la maîtrise d’ouvrage sur les ateliers en propre, une contribution à l’orientation et au classement des personnes détenues, enfin des missions support.

S’agissant des autres formes de travail, le ministre indiquait qu’une étude était en cours afin d’apprécier les conditions dans lesquelles les personnes détenues pourraient obtenir ou faire valoir leur statut de micro-entrepreneur.

Enfin, le CGLPL relevait avec intérêt dans la réponse du ministre le projet de mise en place en 2018 d’un portail numérique accessible en détention afin de permettre aux personnes détenues d’avoir connaissance de l’ensemble des formations dispensées sur le territoire national.

Si la Contrôleure générale se félicite des multiples annonces de travaux et d’avancées contenus dans cette réponse elle note qu’à la fin de l’année 2017, soit près d’un an après, ces annonces n’ont à sa connaissance pas été concrétisées. Elle souhaite dès lors être informée des suites concrètes données à cet avis.

2. Rapport thématique : Le personnel des lieux de privation de liberté

Le CGLPL indique avec constance depuis sa création que le respect des droits fondamentaux en prison, en garde à vue, en rétention ou dans le cadre d’une hospitalisation sans consentement est directement tributaire du personnel et de ses conditions de travail. Il traite cette question de manière systématique dans les rapports de visite des établissements et a formulé, à de nombreuses reprises, des recommandations de portée générale touchant au personnel.

L'idée selon laquelle il existerait une forme de concurrence entre les droits des personnes privées de liberté et ceux des agents qui les prennent en charge est profondément erronée : au contraire il existe entre eux une réelle communauté d'intérêts, parfois malgré un antagonisme apparent. Le CGLPL observe que le respect et la satisfaction des droits des personnes enfermées est un facteur essentiel de la sérénité de la prise en charge et donc, finalement, de la sécurité des établissements.

Tous les lieux d'enfermement reposent sur une organisation commune qui allie architecture, organisation du temps, et un ensemble de règles dont le champ d'application va de la simple nécessité d'organiser la vie collective (hygiène, partage de l'espace) à la volonté d'appliquer un régime disciplinaire. Dans cet espace, les professionnels subissent parfois les mêmes contraintes que les personnes prises en charge, mais, dans d'autres circonstances, bénéficient d'une liberté d'interprétation de la règle qui confère à chacun, en fonction de sa personnalité, de sa disponibilité ou de son état de fatigue un rôle déterminant dans l'effectivité de tel ou tel droit fondamental.

L'expérience du CGLPL montre que malgré leur diversité les établissements visités rencontrent des problématiques largement comparables : celle de l'équilibre entre les impératifs de sécurité et du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, celle des effectifs, celle de la conciliation entre les nécessités de la permanence du service et le besoin de formation, celle des relations de pouvoir et de dépendance qui s'instaurent inévitablement entre les personnes privées de liberté et celles qui les prennent en charge, ou encore celle de la violence.

Le CGLPL a souhaité développer une analyse, concrète et transversale, des conditions de travail du personnel au regard de leur impact sur le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Il s'est dès lors posé deux questions principales :

- le personnel, par son volume, ses compétences et son organisation est-il à même de prendre toutes les mesures qu'exige le respect des droits fondamentaux (garantir la sécurité, assurer la prise en charge et la préparation de la sortie, apporter les services nécessaires, etc.) ?
- les agents sont-ils eux-mêmes toujours respectueux des droits fondamentaux dans leur comportement (usage strictement nécessaire de la force, absence de violence, probité, comportement respectueux, respect des obligations, etc.) ?

Après avoir identifié les risques spécifiques du travail en milieu fermé, le rapport examine l'importance des questions d'effectifs car la prise en charge des personnes privées de liberté doit être regardée comme un service aux personnes pour lequel l'existence d'effectifs suffisants est un préalable nécessaire.

Il aborde ensuite la question des compétences individuelles des agents dont la stabilité doit être gérée en veillant à éviter à la fois une rotation excessive et un enracinement

fâcheux dans la routine. La formation ne peut se limiter à l’apprentissage des gestes techniques, mais doit intégrer une formation aux droits des personnes privées de liberté. Enfin, les agents doivent être en mesure de prévenir et de gérer des situations de crise.

Le rapport traite ensuite de la maîtrise des comportements professionnels. Pour cela, il demande que soient prises des mesures destinées à favoriser l’appropriation des règles de déontologie et préconise que la sanction des comportements non professionnels, toujours nécessaire, soit utilisée avec mesure afin d’éviter tout effet pervers. Il recommande également la construction d’organisations respectueuses des droits fondamentaux et, pour cela, de renforcer le rôle de l’encadrement ainsi que de prendre en compte les droits fondamentaux dans l’organisation, notamment en identifiant des référents pour le respect des droits et en instituant des fonctions de médiation. Il souligne enfin la nécessité de développer les compétences collectives par le respect des identités et des déontologies professionnelles propres à chaque catégorie d’intervenants, par la mise en place de formations collectives et par le développement de l’analyse des pratiques au sein des équipes.

Enfin, le rapport préconise l’amélioration des conditions de travail du personnel, en premier lieu par le souci des conditions matérielles de vie et d’exercice, mais aussi par celui de rythmes de travail adaptés permettant un repos suffisant et par des actions de cohésion. Il montre des pistes d’enrichissement des tâches des agents. Il recommande des mesures relatives à leur protection contre les risques physiques et psychosociaux.

Adoptant délibérément une optique commune à l’ensemble des lieux soumis à son contrôle, le CGLPL a mis ce rapport à profit pour identifier les bonnes pratiques propres à certains de ces lieux et pour préconiser leur transposition aux autres catégories d’établissements.

3. Rapport thématique : les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale

À l’occasion des visites en établissements de santé mentale réalisées par le CGLPL il est apparu que la notion de soins libres est particulièrement délicate concernant les mineurs hospitalisés en psychiatrie car cette hospitalisation peut leur être totalement imposée par un tiers sans qu’ils ne bénéficie des garanties reconnues en matière de soins sous contrainte.

Près de 400 mineurs sont hospitalisés chaque année par décision d’une autorité publique, représentant de l’État ou autorité judiciaire. En réalité cependant, dans les établissements qu’ils ont visités, les contrôleurs ont surtout rencontré des enfants admis à la demande de leurs parents ; ils sont considérés comme en soins libres. Les chiffres diffèrent selon les divers rapports et sont à prendre avec prudence. Ceux que l’agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATIH) a communiqués aux contrôleurs

font état, pour 2015, de 18 257 mineurs admis en hospitalisation complète, parmi lesquels 197 admis sur décision du représentant de l'État, 239 au titre d'une ordonnance de placement provisoire du juge des enfants mais aussi, 42 au titre de l'article D388 du code de procédure pénale (mineurs détenus et admis sur décision du préfet) et 5 au titre de l'article 706-135 du code de procédure pénale (après une décision d'irresponsabilité).

Si la situation des mineurs a particulièrement retenu l'attention du CGLPL, ce n'est pas seulement en raison de l'ambiguïté de leur statut c'est aussi parce que la place des représentants légaux est apparue très incertaine, toutes modalités d'admission confondues. Cette incertitude est plus grande encore pour les mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance, nombreux au sein des unités. L'administration hospitalière elle-même ne semble pas toujours au fait des règles relatives à l'autorité parentale et mesure mal l'incidence du placement sur les procédures d'admission, sur la place des parents dans la prise en charge, sur les droits des mineurs.

Les procédures d'admission en soins sans consentement *stricto sensu*, plus encadrées par le droit, font généralement l'objet de protocoles mais la question des patients mineurs n'y figure qu'à la marge ; il n'est quasiment jamais fait référence à l'accompagnement d'un patient mineur dans l'exercice de ses droits et la pratique n'y supplée guère. Les contrôleurs ont constaté que les autorités elles-mêmes – représentant de l'État et juge des libertés et de la détention notamment – peinaient à garantir correctement les droits des mineurs et de leurs représentants légaux.

Parce que les mineurs hospitalisés sont particulièrement vulnérables, le CGLPL a souhaité s'interroger sur la manière dont s'articulent les droits des enfants et ceux des parents dans leurs rapports avec l'hôpital et avec les autorités, au moment de l'admission et pendant la prise en charge.

Les recommandations formulées par le CGLPL dans ce rapport thématique s'appuient sur les visites menées dans une trentaine d'hôpitaux accueillant des mineurs ainsi que sur un examen précis des textes, épars et parfois contradictoires, qui régissent la matière.

Ce rapport aborde de façon détaillée les grands principes régissant l'autorité parentale. Il pose le cadre général des soins en santé mentale à travers l'organisation du système de soins et la place du jeune patient dans ce système. Il évoque également la question des modalités d'admission du mineur, qu'il s'agisse de soins dits libres ou de soins sans consentement, ainsi que les divers aspects de la prise en charge au regard du respect des droits du mineur et de ses représentants légaux, notamment au travers de l'étude de cas observés lors des missions, qui se veulent avant tout occasions de réflexion.

Il formule un certain nombre de recommandations, d'ordre général et en lien avec les différents points évoqués au cours du rapport : le cadre juridique et les conditions

d’admissions, les droits des mineurs et de leurs représentants légaux, l’intervention du JLD et la prise en charge des mineurs.

Recommandations d’ordre général :

Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que tout enfant dont l’état nécessite des soins puisse être accueilli dans un établissement adapté, suffisamment proche de son domicile pour garantir le maintien des liens familiaux.

Les pouvoirs publics et les autorités responsables doivent veiller à une meilleure articulation entre les divers services sociaux, médico-sociaux, éducatifs, sanitaires et judiciaires intervenant auprès des mineurs.

Les pouvoirs publics et les autorités responsables doivent veiller à ce que tous les mineurs bénéficient effectivement des droits qui leur sont conférés par la loi.

Chapitre 3

Les suites données en 2017 aux avis, recommandations et rapports du contrôle général

1. Introduction méthodologique

1.1 La procédure

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté autorise ce dernier à adresser au Gouvernement divers types d'observations, avis et recommandations. Ainsi :

- il « formule des recommandations relatives aux faits ou aux situations en cause à la personne responsable du lieu de privation de liberté » et peut les rendre publiques, lorsqu'il procède à des vérifications consécutives à des saisines (art. 6-1) ;
- il « 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 » à l'issue de chaque visite d'établissement (art. 9 al. 1) ;
- il « communique sans délai aux autorités compétentes ses observations » s'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté (art. 9 al. 2) ;
- il « émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables » dans son domaine de compétences et rend publics ces avis, recommandations ou propositions (art. 10) ;
- il « peut adresser aux autorités responsables des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu de privation de liberté » (art. 10-1).

Par ailleurs, en application de l'art. 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes,

il « adresse chaque année, avant le 1er juin, au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens [...] Ce rapport est rendu public ».

Sur le fondement de ces dispositions, depuis 2008, le CGLPL a adressé au Gouvernement des recommandations particulières à chaque établissement visité, des recommandations en urgence publiées au *Journal officiel* portant également sur des établissements identifiés, ainsi que des avis thématiques et des recommandations de portée générale regroupées dans les rapports annuels de l'institution. Afin de mesurer l'impact de ces recommandations sur les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, il convient d'en effectuer périodiquement un suivi.

Le rapport d'activité du CGLPL pour 2016 comportait un suivi de l'ensemble des recommandations générales adressées au Gouvernement de 2008 à juin 2014, au cours du mandat du premier Contrôleur général. Désormais, un suivi annuel des recommandations du CGLPL est organisé de manière systématique, trois ans après que celles-ci auront été formulées.

A partir de 2017, ce suivi sera réalisé annuellement.

Bien sûr, le suivi complet de ses observations particulières par le CGLPL s'effectue à l'occasion des contre-visites. Pour les centres de rétention administrative et les centres éducatifs fermés, un second cycle de visites a commencé dès 2012 en raison du faible nombre de ces établissements dans lesquels le CGLPL procède souvent aujourd'hui à des troisièmes visites. Pour les établissements pénitentiaires, ce second tour n'a commencé qu'en 2014, car c'est à cette date que le CGLPL a achevé un premier cycle de visites. En revanche pour les locaux de garde à vue et les établissements de santé mentale, ce premier tour de visite n'est pas achevé.

Il a donc paru utile de procéder, dans une périodicité plus courte que celle des contre-visites, à un suivi déclaratif des recommandations du CGLPL par un échange avec les ministères, trois ans après la visite, et ce pour toutes les visites effectuées postérieurement à la prise de fonctions de l'actuelle Contrôleure générale de lieux de privation de liberté, c'est-à-dire depuis juillet 2014, à l'exception de celles des locaux de garde à vue. Ainsi, il sera rendu compte ci-après des échanges intervenus entre le CGLPL et le Gouvernement au cours du second semestre 2017 sur les recommandations qui avaient été adressées à ce dernier au cours du second semestre 2014.

Ces observations peuvent prendre la forme de « recommandations », lorsqu'il s'agit d'inviter l'administration, avec plus ou moins de force selon la gravité des atteintes portées aux droits fondamentaux, à faire cesser ces atteintes. Elles peuvent aussi prendre la forme de « bonnes pratiques » ; il s'agit alors de signaler à l'attention d'un ministre ou d'un chef d'établissement une pratique identifiée, originale et reproductible qui a pour effet d'améliorer ou de garantir le respect de tel ou tel droit des personnes privées

de liberté. La mention de cette bonne pratique doit être regardée par l'administration comme une invitation à la généraliser sous une forme qu'il lui appartient de déterminer (circulaire, outil de formation, communication interne, guide méthodologique, norme professionnelle, etc.).

Les recommandations générales sont celles qui portent sur un droit ou un ensemble de droits d'une catégorie de personnes privées de liberté, mais pas, en principe, sur un organisme identifié, sauf si elles sont d'une importance telle qu'elles ont donné lieu à une publication officielle, ce qui arrive deux ou trois fois par an au maximum. Il s'agit donc des recommandations émises dans des avis ou rapports thématiques, dans des observations publiées, éventuellement en urgence, ainsi que dans les rapports annuels de l'institution, également remis au Gouvernement.

1.2 Les enseignements du premier exercice

Le suivi effectué en 2017 a donc eu valeur de prototype, allégé par nature puisqu'il ne portait que sur un semestre. La procédure retenue, qui pourra bien entendu être aménagée à la marge dans les années qui viennent, était la suivante :

Un relevé des recommandations et observations adressées au Gouvernement au cours de la période suivie a été remis à chacun des ministres concernés le 12 juillet 2017 ; ce relevé reproduisait également les réponses que le gouvernement avait faites initialement adressées au CGLPL. Il a été demandé à ces ministres de faire connaître au CGLPL avant le 15 octobre :

- leur position vis-à-vis des recommandations restées sans réponse de la part de leur prédécesseur ;
- les évolutions qu'ils souhaitaient éventuellement apporter par rapport aux réponses initialement formulées ;
- les mesures d'application prises depuis la précédente réponse.

Quelques questions précises étaient en outre posées.

La nouveauté de l'exercice, pourtant annoncé par le CGLPL dès mars 2017 lors de la publication du rapport annuel pour 2016, semble avoir surpris les administrations, car seul le ministère de la santé a été en mesure de produire une réponse en temps opportun. Cette circonstance est d'autant plus surprenante que ce ministère répond au nom d'établissements publics autonomes sur lesquels, par définition, il n'exerce pas de pouvoir hiérarchique, alors que les ministères de l'intérieur et de la justice n'ont à répondre que pour leurs propres services. Postérieurement au délai donné pour la réponse, le CGLPL a toutefois reçu toutes les informations demandées à l'exception de celles qui concernent les recommandations particulières relatives aux établissements pénitentiaires.

Cette difficulté est malheureusement le signe d’une carence plus grave. Il a en effet été assez largement considéré que les réponses demandées appelaient « un énorme travail », alors que, si les administrations centrales avaient assumé leur responsabilité dans la mise en œuvre des recommandations du CGLPL, ces réponses n’auraient dû être qu’un extrait de leur tableau de bord. Ce que ce premier exercice de suivi aura donc d’abord révélé, c’est le caractère rhétorique des réponses apportées par les ministres aux rapports du CGLPL car ces réponses ne donnent pas lieu de leur part au suivi qui existerait immanquablement si les recommandations du CGLPL étaient véritablement à l’origine de plans d’action. Le CGLPL ne peut donc qu’inviter les ministres à mettre en place un suivi pérenne de ses recommandations.

Le pouvoir d’appréciation des ministres ne doit bien entendu pas être méconnu : chaque ministre est en droit de considérer qu’une recommandation du CGLPL, à l’exception de celles qui tendent au respect du droit en vigueur, est inopportune. À ce titre, il peut donc faire part de son désaccord et choisir de ne pas la mettre en œuvre. C’est pourquoi, depuis septembre 2017, il est formellement demandé aux ministres d’indiquer la suite qu’ils entendent donner à chacune des recommandations qui leur sont faites.

En cas d’accord, le ministre s’engage à mettre en œuvre les recommandations, ce qui signifie, en toute logique qu’il se dote des moyens de s’en assurer et que le CGLPL peut faire état de cet accord dans toutes les situations similaires.

En cas de désaccord, il convient que le ministre en indique les motifs. Dès lors le CGLPL pourra se ranger à son avis ou, s’il l’estime nécessaire, faire usage en toute indépendance d’autres moyens de son influence, tels que le recours à ses interlocuteurs internationaux, au Parlement, à la société civile ou par une communication directe.

Les difficultés rencontrées par les ministères pour répondre au CGLPL dans le délai de trois mois qui leur était proposé sont cependant le signe d’une réelle difficulté d’appropriation des recommandations. C’est pourquoi une réunion technique sera organisée au cours du premier trimestre 2018 afin de tirer les enseignements de ce premier exercice.

Enfin, dans plusieurs cas, il a été répondu que la recommandation faite ne relève pas du ministre interrogé mais d’un autre membre du Gouvernement, un ministre d’État a même laissé une question sans réponse au motif que celle-ci ne relèverait pas de la direction de son ministère à laquelle il avait confié le projet de réponse, mais d’un autre service, également placé sous son autorité. Il importe donc de préciser ici que le CGLPL ne s’adresse qu’aux ministres qui ont autorité sur les établissements contrôlés auxquels il revient de procéder au travail de coordination nécessaire avec les autres départements ministériels¹. Ici encore la réponse, dans sa naïveté administrative, doit être regardée

1. Le fait que les rapports relatifs aux établissements pénitentiaires donnent lieu à un envoi au garde des sceaux et au ministre chargé de la santé ne doit être vu que comme la conséquence de la tutelle directe de ce dernier sur les unités sanitaires en détention qui, rappelons-le, ne relèvent pas du système pénitentiaire, mais du système hospitalier.

comme le signe qu'aucune démarche n'avait été entreprise pour donner suite à la recommandation de CGLPL qui, par ailleurs, n'est pas contestée.

Il est demandé à chaque ministre de faire connaître au CGLPL son accord ou son désaccord sur chacune des recommandations ou observations qui lui sont adressées et, dans le premier cas, de mettre en œuvre les procédures internes de suivi et de contrôle nécessaires pour garantir l'effectivité de l'accord donné et de susciter, au besoin, les travaux interministériels nécessaires.

1.3 Les recommandations actualisées

Dans l'analyse des réponses apportées par les ministres aux recommandations générales, le CGLPL a été confronté à une série de situations que l'on peut assez simplement caractériser et dont découle une actualisation des recommandations :

- la recommandation a été suivie d'effet dans des conditions que, globalement, les constats faits dans les établissements en 2017 confirment ; en d'autres termes, une règle a évolué et la nouvelle disposition est appliquée :
 - le CGLPL ne formule pas de recommandation actualisée ;
- la recommandation a été suivie d'une évolution de la réglementation globalement conforme à la préconisation, mais, en pratique, le CGLPL observe que dans les établissements, les moyens ne sont pas en place, ou que la règle nouvelle n'est pas connue :
 - le CGLPL actualise sa recommandation en la concentrant sur les points relatifs à la mise en œuvre ;
- la recommandation n'a été que partiellement suivie :
 - le CGLPL actualise sa recommandation en la concentrant sur la partie non réalisée ;
- la recommandation fait l'objet d'un refus de l'administration fondé sur des arguments auxquels le CGLPL se rallie :
 - la recommandation antérieure est abandonnée et aucune actualisation de la recommandation n'est effectuée ;
- la recommandation fait l'objet d'un refus de l'administration fondé sur des arguments auxquels le CGLPL ne se rallie pas :
 - la recommandation est reprise à l'identique de la recommandation initiale ;
- la recommandation fait l'objet d'un refus de l'administration fondé sur des arguments auxquels le CGLPL ne se rallie pas et le CGLPL considère qu'un droit fondamental essentiel est en cause :
 - la recommandation est reprise à l'identique de la recommandation initiale et le CGLPL alerte parallèlement le Parlement ou les organismes internationaux chargés du contrôle du respect des droits fondamentaux en France.

S'agissant des recommandations particulières aux établissements, on ne trouvera dans les pages qui suivent qu'une appréciation générale de la situation de l'établissement assortie d'une opinion du CGLPL sur son évolution telle que présentée par le ministre concerné. Les recommandations actualisées seront rares car ce n'est qu'à la suite de visites sur place que l'on peut formuler des recommandations sur des situations qui doivent être appréciées *in concreto*. Dès lors les recommandations que l'on trouvera ci-après concernent :

- des situations qui autorisent une recommandation de portée générale, notamment quand il s'agit de résoudre une difficulté structurelle que l'on trouve dans de nombreux établissements identiques ;
- des mesures à prendre pour diffuser des bonnes pratiques ;
- des mesures ponctuelles d'une importance telle qu'une intervention ministérielle semble justifiée.

Dans ces conditions, les recommandations de 2014 sont désormais caduques et remplacées par celles que l'on trouvera dans les pages qui suivent. Ce sont celles-ci qui feront l'objet d'un suivi dans le rapport annuel du CGLPL pour 2020.

2. Les recommandations relatives aux établissements de santé mentale

2.1 Recommandations générales

Les recommandations du CGLPL accompagnées de la réponse de la ministre chargée de la santé sont intégralement publiées en annexe 4.

2.1.1 Isolement et contention

Le CGLPL recommandait en 2014 de mettre en place une meilleure traçabilité des mesures et de les soumettre au contrôle de la commission départementale des soins psychiatriques. Cette recommandation a été pleinement suivie d'effet dans les textes : l'article L.3 222-5-1 du CSP introduit par la loi du 26 janvier 2016, suivi de l'instruction du 29 mars 2017 relative à la politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie et désignés par le directeur général de l'agence régionale de santé pour assurer des soins psychiatriques sans consentement précisent les conditions de mise en œuvre du registre et organise les modalités de suivi des pratiques au niveau de l'établissement, au niveau régional et national.

En outre, conformément à une autre recommandation du CGLPL, les *Recommandations pour la pratique clinique* diffusées le 20 mars 2017 par la Haute autorité de santé

précisent les modalités de suivi et les entretiens systématiques devant être mis en œuvre lors du recours à l'isolement d'une personne.

Ces avancées sont conformes aux préconisations du CGLPL. Les visites effectuées dans les établissements montrent cependant qu'elles peinent à entrer dans la pratique. Le CGLPL recommande en conséquence que la communication autour de ces mesures et les actions de formation et les mesures de contrôle par les ARS soient intensifiées.

Intensifier les mesures de communication, de formation et de contrôle relatives à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale (cf. art. L.3 222-5-1 du code de la santé publique introduit par la loi du 26 janvier 2016 et instruction du 29 mars 2017 relative à la politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie et désignés par le directeur général de l'agence régionale de santé pour assurer des soins psychiatriques sans consentement).

2.1.2 Droits des patients

Le CGLPL recommandait la rédaction de livrets d'information type sur l'hospitalisation sans consentement, l'affichage des règles de vie et l'organisation de points d'accès au droit dans les établissements de santé mentale.

Des travaux en ce sens sont en cours d'une part par des groupes de travail institués par le ministère chargé de la santé, d'autre part par la conférence nationale des présidents de CME de CHS. Le CGLPL est à la disposition de ces autorités pour leur apporter son expertise.

Consulter le CGLPL sur les projets de documents d'information destinés aux patients placés en soins sans consentement.

S'agissant de l'accès aux droits, cette fonction d'information et d'assistance est en partie remplie par des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) en psychiatrie, qui existent dans quarante établissements. Elle fait partie des objectifs définis des projets territoriaux de santé mentale institués par le décret du 27 juillet 2017. Enfin, le ministère chargé de la santé indique que des points d'accès au droit (PAD) organisés par le ministère de la justice accueillent gratuitement et anonymement les personnes rencontrant un problème juridique ou administratif sans en préciser le nombre. L'ensemble de ces dispositifs mérite d'être développé ; à cette fin, le ministère de la santé pourrait avantageusement se doter d'un objectif chiffré.

Développer les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) en psychiatrie, les points d'accès au droit (PAD) afin de favoriser l'information des personnes présentant des troubles psychiques et de leur entourage sur leurs droits. Suivre ce développement par un objectif chiffré.

2.1.3 Vie privée et familiale – relations avec l’extérieur

Le CGLPL avait émis plusieurs séries de recommandations, notamment de renoncer à l’interdiction générale et absolue des relations sexuelles, de laisser aux patients l’accès aux ressources financières dont ils disposent de ne restreindre les droits de visite, d’accès au téléphone et d’accès à l’informatique que pour des raisons médicales.

Dans tous les cas, la ministre de la santé indique qu’il n’existe pas d’interdiction générale et absolue, mais, conformément à l’article L. 3211-3 du code de la santé publique, seulement des restrictions adaptées, nécessaires et proportionnées à l’état mental du patient. Le CGLPL n’ignore pas cette disposition dont il ne conteste pas le contenu. Il constate cependant, en 2017 comme en 2014, que les interdictions qu’il observe dans les hôpitaux vont bien au-delà et ne sont que rarement l’objet d’une réflexion, si ce n’est sous la forme de travaux sur « la liberté d’aller et venir ».

Il recommande en conséquence que des actions de pédagogie, des directives plus détaillées ou des réflexions incluant tous les aspects de la vie relationnelle et de la vie quotidienne des patients soient mises en place et que ces points fassent l’objet de contrôles plus stricts de la part des autorités sanitaires.

Développer un plan d’action sur les droits et libertés des patients hospitalisés sans leur consentement dépassant la simple liberté d’aller et venir pour englober tous les aspects de leur vie relationnelle et de leur vie quotidienne.

Enfin, le CGLPL suggérerait d’organiser des groupes d’échanges ou de formation des familles par des équipes médicales afin de faciliter la communication et la collaboration entre les praticiens, les patients et leurs proches et leur expliquer le parcours de soins.

Cette recommandation a été prise en compte dans le décret du 27 juillet 2017 relatif au projet territorial de santé mentale. Ce projet doit en effet veiller à promouvoir l’implication des patients, de leurs proches et leurs familles dans l’élaboration et la mise en œuvre du projet de soins et d’accompagnement social ou médico-social, notamment en ce qui concerne l’éducation thérapeutique, le soutien aux aidants et les modalités d’entraide par les pairs. Le CGLPL prend acte de ces mesures et recommande qu’elles fassent d’ici deux à trois ans l’objet d’une évaluation au trois niveaux de responsabilité du système de santé (national, régionale et local).

Évaluer les mesures prises pour l’information des personnes présentant des troubles psychiques et de leur entourage et pour associer les familles au traitement.

2.1.4 Droit à la santé

Le CGLPL recommandait de permettre aux patients de choisir librement leur psychiatre dans la mesure où plusieurs exercent au sein de la même unité. La ministre chargée

de la santé rappelle que la loi en vigueur est conforme à cette recommandation. Elle reconnaît cependant que des difficultés de mise en œuvre peuvent exister localement et indique que ce sujet pourra faire l'objet d'une réflexion dans le cadre des travaux du comité de pilotage de la psychiatrie. Le CGLPL prend acte de cette intention.

2.1.5 Hygiène

Enfin, le CGLPL formulait des recommandations relatives à l'accès des patients aux installations sanitaires qui dépend pour l'essentiel de conditions architecturales. Il reconnaît que, comme le souligne la ministre, les nouvelles constructions et les rénovations prévoient désormais des sanitaires conformes à ses recommandations. La perspective de publication d'un guide sur l'architecture des unités d'hospitalisation complète en psychiatrie ne pourra qu'améliorer les projets futurs.

2.2 Recommandations particulières

Au cours du second semestre 2014, le CGLPL a visité deux établissements de santé mentale : l'établissement public de santé mentale (EPSM) de La Roche-sur-Foron (Haute-Savoie) en août et l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) de Rennes (Ille-et-Vilaine) en décembre. On trouvera en annexe 4 les recommandations formulées à la suite de ces visites et les réponses apportées et leur suivi par le ministère chargé de la santé en 2017.

2.2.1 L'établissement public de santé mentale (EPSM) de La Roche-sur-Foron (Haute-Savoie)

Lors de la visite, l'établissement était marqué par une forte instabilité du personnel soignant et un déficit d'organisation des procédures dont découlait un processus d'admissions fragile, une information insuffisante des patients, une offre d'activité faible, un suivi somatique insuffisant et une distribution des médicaments qui portait atteinte au secret médical.

Depuis janvier 2016, une nouvelle direction a été installée, et la visite de certification de la HAS est intervenue. Des nouveaux recrutements ont été effectués et le turn-over du personnel est en baisse. La rédaction d'un projet d'établissement est en cours, de sorte que les points relatifs à l'accueil des patients, à leur information sur lesquels la HAS avait formulé des observations convergentes avec celles du CGLPL, sont en voie d'amélioration. La distribution des médicaments a été revue mais le recrutement de médecins somaticiens demeure difficile malgré l'ouverture d'un nouveau poste.

L'établissement pratiquait par ailleurs un recours excessif à l'isolement et à la contention ainsi que l'isolement systématique des patients détenus pendant toute la durée de leur séjour. Une évaluation des pratiques d'isolement et de contention a été conduite

en 2015, puis les dispositions d’application de la loi du 23 janvier 2016 qui imposent la traçabilité de ces mesures et une politique de réduction de leur usage ont été prises.

Le CGLPL prend acte de ces mesures d’amélioration, mais regrette que la ministre n’ait pas apporté de réponse à la recommandation qui concerne le placement systématique des patients détenus à l’isolement.

2.2.2 L’unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) de Rennes (Ille-et-Vilaine)

Bonnes pratiques

Le rapport soulignait l’intérêt de règles d’organisation telles que l’aménagement de chambres individuelles complétées par des espaces communs agréablement aménagés, l’accueil mixte des patient dans les deux unités de soins, une évaluation fréquente des pratiques professionnelles, un fonctionnement sécurisé de la cantine et une grande liberté d’accès des aumôniers.

Il soulignait également l’intérêt du recours à un intervenant extérieur chargé d’animer des séances de supervision clinique mensuelle auprès du personnel soignant, ce que la ministre de la santé a l’intention de mettre en avant dans le cadre de l’approfondissement de l’évaluation de la première tranche du programme UHSA.

Recommandations

Le CGLPL avait en premier lieu recommandé de renforcer la stabilité des équipes. La ministre de la santé mentionne des mesures prises dans ce but ; il est regrettable qu’elle ne donne pas d’information sur leur efficacité.

Une difficulté majeure de l’établissement portait sur la gestion des incidents, notamment dans les relations entre l’équipe soignante, l’administration pénitentiaire, l’autorité administrative et la justice. Cette difficulté semble résolue par des groupes de travail pluri-professionnels organisés sous l’impulsion du préfet et de l’agence régionale de santé, des réunions mensuelles entre les équipes de soins et les équipes de l’administration pénitentiaire et des exercices simulant des incidents impliquant des patients-détenus.

Des recommandations avaient été faites pour améliorer le transport des patients et l’admission médicale en dehors des heures ouvrables, recueillir et enregistrer les observations du patient et améliorer la procédure de notification des arrêtés d’admission et des décisions du juge des libertés et de la détention. La ministre indique en réponse que le règlement intérieur a été actualisé et une procédure d’admission en « mode dégradé » est prévue pour le week-end et que le recueil des observations des patients ainsi que la traçabilité des décisions qui les concernent sont désormais assurés. Le CGLPL en prend acte.

Le CGLPL note également avec intérêt que, pour harmoniser les pratiques professionnelles sur la recommandation HAS en matière d’isolement et contention un audit

interne de l'ensemble des chambres d'isolement de l'établissement du centre hospitalier auquel l'UHSA est rattachée a été effectué. La recommandation du CGLPL relative aux dispositifs d'alarme dans les chambres d'isolement aurait été prise en compte au cours de cet audit. Le CGLPL rappelle à cet égard les recommandations relatives aux chambres d'isolement qu'il a formulées dans son rapport de mai 2016, *Isolement et contention dans les établissements de santé mentale*.

Enfin, plusieurs recommandations du CGLPL mettaient en lumière la difficulté de coordination de deux services, l'hôpital et l'administration pénitentiaire, dont les logiques peuvent être concurrentes ou antagonistes. Cela concernait en premier lieu les conditions et l'étendue de la mission pénitentiaire au sein de l'UHSA, avec les risques de rupture de prise en charge, de réduction des droits que comporte une sortie temporaire de l'établissement pénitentiaire. Cela touchait également des droits précis tels que le droit de visite, la confidentialité des entretiens téléphoniques, la personnalisation des mesures de contrainte prises lors des extractions et transferts. Il est regrettable que ces difficultés qui, selon la ministre de la santé n'ont pas trouvé de remède à ce jour, n'aient pas fait l'objet d'une réponse de la garde de sceaux.

3. Les recommandations générales relatives aux établissements pénitentiaires

Les recommandations du CGLPL accompagnées de la réponse de la garde des sceaux et de celle de la ministre chargée de la santé sont intégralement publiées en annexe 4.

3.1 Autonomie, dignité et intégrité

3.1.1 Droit à l'autonomie

Le CGLPL recommandait de construire des établissements pénitentiaires de taille restreinte favorisant l'autonomie des personnes détenues et d'aménager des espaces de vie en collectivité dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, notamment pour permettre des achats directs dans des « magasins » acceptant une carte de paiement interne.

La garde des sceaux indique que, sur le fondement des principes retenues par le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire¹ ces recommandations seront partiellement prises en compte dans les programmes nouveaux de construction d'établissements :

- des quartiers de préparation à la sortie, de taille restreinte, intégrant de locaux de vie commune ;
- des quartiers de confiance, y compris dans les maisons d'arrêt, intégrés au référentiel de programmation du « programme 15 000 » récemment lancé.

1. Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire remis à Jean-Jacques URVOAS, garde des sceaux, ministre de la justice par Jean-René LECERF, président de la commission du livre blanc - 4 avril 2017

Le CGLPL prend acte de ces mesures mais recommande que des espaces de vie commune et des secteurs de confiance soient également installés dans les établissements existants. Il rappelle par ailleurs sa recommandation tendant à la construction d'établissements de taille restreinte.

Respecter une taille restreinte pour la construction des établissements nouveaux, étendre les « quartiers de confiance », incluant des espaces de vie en collectivité et un régime de détention portes ouvertes, aux établissements existants.

S'agissant de la possibilité de faire des achats en magasin et de prévoir un paiement numérique, la garde des sceaux soulève de nombreux obstacles pratiques (immobilier, régime de détention, stockage, pratiques professionnelles) mais ne mentionne pas d'opposition de principe. Il semble en conséquence pertinent de progresser dans cette voie à partir d'expérimentations, qui peuvent comme le suggère la ministre être liées à la question plus large du « numérique en détention ».

Expérimenter dans quelques établissements un régime de cantine fondé sur des achats « en magasin » et un paiement électronique au moyen d'une carte interne.

Le CGLPL recommandait d'établir les règles d'affectation interne de la population pénale sur la base d'une appréciation de la capacité à chacun à accéder à l'autonomie ainsi que d'étendre les initiatives des « détenus facilitateurs » pour l'accueil des arrivants, des « médiations relationnelles » et des formations communes au personnel et aux détenus.

La garde des sceaux indique que des modules dits « de respect » qui favorisent l'autonomie des détenus sont actuellement expérimentés. Elle souligne l'effort fait par l'administration pour que les détenus bénéficient des aides sociales et des services à la personne auxquels ils ont droit. Elle indique que la question de l'autonomie est traitée dans le cadre d'un groupe de travail relatif à la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice et que des outils permettant de favoriser la conclusion de partenariats locaux seront diffusés dans le courant de l'année 2018.

Le CGLPL prend acte de ces projets.

La garde des sceaux indique par ailleurs que le dispositif des détenus facilitateurs est en cours d'évaluation.

3.1.2 Droit à la dignité

Le CGLPL recommandait d'aménager des espaces destinés à accueillir des personnes à mobilité réduite.

La garde des sceaux indique que, conformément à la réglementation, l'accessibilité des établissements nouveaux est prise en compte dès leur construction et que la mise

aux normes des établissements existants est lancée avec un agenda entrant en phase opérationnelle en 2018 pour s'achever en 2025.

Le CGLPL recommandait également de prendre en charge les personnes âgées ou dépendantes dans des conditions similaires à celles qu'elles rencontreraient en milieu libre.

La garde des sceaux indique qu'afin d'aider le personnel pénitentiaire dans l'accomplissement des démarches nécessaires, un kit relatif à la prise en charge des personnes détenues en perte d'autonomie sera diffusé début 2018. Elle a par ailleurs conduit des travaux, en liaison avec le service correctionnel du Canada pour mieux identifier les personnes détenues en situation de perte d'autonomie et mettre en œuvre des conditions de détention et un accompagnement adaptés à leur état de santé. Enfin, un groupe de travail examine ce point dans le cadre de la stratégie santé des personnes placées sous main de justice¹.

L'ensemble de ces points constitue certes une prise en compte des questions posées par la présence des personnes âgées et dépendantes en détention, mais n'a pas, pour le moment, d'effet sur leur situation. Le CGLPL est donc conduit à renouveler sa recommandation.

Prendre en charge les personnes âgées ou dépendantes dans des conditions similaires à celles qu'elles rencontreraient en milieu libre.

Le CGLPL recommandait également de remettre régulièrement des « bons de remise gratuite » permettant à chacun d'assumer son hygiène et de commander ce dont il a véritablement besoin et de mettre en place des dispositifs permettant au détenu d'assurer lui-même le nettoyage de ses vêtements.

La garde des sceaux indique que chaque personne détenue arrivant dans un établissement pénitentiaire se voit remettre un kit hygiène comprenant les produits basiques essentiels à l'hygiène corporelle ; une remise gratuite se poursuit pour les personnes détenues reconnues comme dépourvues de ressources suffisantes. Elle précise que le référentiel de programmation des nouveaux établissements pénitentiaires prévoit une laverie par unité d'hébergement de chaque quartier.

Le CGLPL recommandait d'autoriser une plus grande liberté de circulation vers les cours de promenade et les activités.

La garde des sceaux indique que cette question doit être examinée au travers de la réflexion sur les régimes de détention et précise que cette recommandation est également mise en œuvre dans les modules de respect, aux côtés desquels des régimes de détention plus contraints doivent subsister dans les établissements.

1. Publiée en avril 2017

Le CGLPL renvoie sur ce point à son avis du 12 décembre 2017 (publié en 2018) relatif aux modules de respect mis en place dans les établissements pénitentiaires.

3.1.3 Droit à la libre gestion de ses biens

Le CGLPL recommandait de permettre aux personnes incarcérées de revendre, de faire don ou de prêter l'ensemble de leurs biens, y compris leur matériel informatique après contrôle des équipements concernés et vérification quant aux motivations de ce geste.

La garde des sceaux rappelle que les transactions, à l'exception des prêts et dons de livres ne sont autorisées qu'en cas de transfert. Les objets non repris par les détenus libérés sont remis à l'administration des domaines. Ces dispositions sont de niveau réglementaire. Bien que la ministre ne manifeste pas l'intention de faire évoluer cette réglementation, elle ne manifeste aucune objection de principe. Dès lors, le CGLPL reprend sa recommandation.

Permettre aux personnes incarcérées de revendre, de faire don ou de prêter l'ensemble de leurs biens, y compris leur matériel informatique après contrôle des équipements concernés et vérification quant aux motivations de ce geste.

Le CGLPL recommandait également de remettre aux acquéreurs des devis à leur nom ou des factures en bonne et due forme, au plus tard au moment de la livraison du produit.

La garde des sceaux indique que le numérique en détention doit dématérialiser le processus de commande de cantine, ainsi, le contenu et le montant des commandes seront disponibles sur l'interface. Cette intention est incontestablement un progrès, néanmoins, il n'est pas certain qu'elle permette ce que visait la recommandation, c'est-à-dire l'exercice par la personne détenue, y compris après sa libération, des droits relevant du droit civil (preuve de propriété, garantie, droit de cession, etc.) sur les objets qu'elle achète. Le CGLPL précise donc sa recommandation.

Prendre toute mesure utile pour que les personnes détenues qui achètent un produit en cantine disposent vis-à-vis de ce produit et de son fournisseur de tous les droits qui relèvent du droit civil et du droit de la consommation (preuve de propriété, garantie, droit de cession, etc.)

Le CGLPL recommandait d'adopter une nouvelle circulaire relative à la lutte contre la pauvreté en détention, pour que soient notamment réévaluées les dispositions encadrant la remise d'une aide numéraire aux personnes considérées comme dépourvues de ressources financières suffisantes.

La garde des sceaux rappelle la réglementation applicable et indique que « si l'administration pénitentiaire, dans sa double compétence chef d'établissement et directeur de SPIP, est totalement mobilisée sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, l'action

des partenaires associatifs et des autres services publics doit permettre de renforcer les moyens mis en œuvre. »

Le CGLPL considère cependant que les aides en place sont insuffisantes et persiste à demander leur réévaluation.

Réévaluer l'aide numéraire (montant et plafond des ressources prises en compte) aux personnes considérées comme dépourvues de ressources financières suffisantes.

Le CGLPL formulait enfin une série de recommandations relatives à l'autonomie des détenus dans la gestion de leurs ressources financières : libre choix du compte de dépôt, remise systématique de relevés des comptes épargne, accès à des permanences du secteur bancaire, versement rapide des fonds vers les livrets d'épargne.

La garde des sceaux rappelle les principes qui gouvernent l'autonomie des personnes détenues dans la gestion de leur épargne et indique que des discussions sont en cours avec la Banque postale pour améliorer la convention, voire ouvrir la possibilité de recourir à d'autres organismes bancaires. Le CGLPL en prend acte.

Le CGLPL recommandait enfin d'encadrer les dépenses effectuées lors des permissions de sortir dans le cadre d'une concertation entre le juge de l'application des peines, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et la personne concernée, afin que celle-ci puisse faire valoir des besoins et motivations.

Cette recommandation n'ayant pas fait l'objet de réponse de la garde des sceaux, elle est renouvelée.

Encadrer les dépenses effectuées lors des permissions de sortir dans le cadre d'une concertation entre le juge de l'application des peines, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et la personne concernée, afin que celle-ci puisse faire valoir des besoins et motivations.

3.2 Vie privée et familiale et relations extérieures

3.2.1 Droit à l'intimité

Le CGLPL recommandait de construire et généraliser les unités de vie familiale.

La garde des sceaux indique que fin 2017, 80 établissements étaient dotés d'unités de vie familiale (UVF) et de parloirs familiaux (PF) et que de 2018 à 2022, 6 établissements pour peine et 3 maisons d'arrêts existants ainsi que 14 nouveaux établissements seront équipés d'UVF et de PF.

Le CGLPL reconnaît cet effort et demande qu'il soit poursuivi.

Poursuivre la construction des unités de vie familiale et des parloirs familiaux jusqu'à leur généralisation.

Le CGLPL recommandait également de garantir un libre accès à des préservatifs au sein des unités sanitaires mais également au sein des UVF et des parloirs familiaux.

La garde des sceaux indique les mesures prises dans ce sens. Le CGLPL en prend acte.

Le CGLPL recommandait enfin d’accroître la tolérance vestimentaire pour l’aligner sur les critères usuels à l’extérieur.

La garde des sceaux ne souhaite pas donner suite à cette recommandation pour des motifs de sécurité (risque de confusion avec les uniformes du personnel, risque de dissimulation, etc.).

Le CGLPL prend acte de cette réponse et recommande que les restrictions soient strictement proportionnées au motif qui les fonde.

3.2.2 Droit au maintien des liens familiaux

Le CGLPL recommandait diverses mesures destinées à favoriser l’exercice de l’autorité parentale :

- informer les parents détenus dès l’incarcération de leurs droits et devoirs vis-à-vis de leurs enfants, et les accompagner dans les démarches nécessaires au maintien de leurs droits et devoirs ;
- permettre un accès aux cahiers de textes numériques par le biais d’une connexion sécurisée à internet ;
- permettre un accès aisé des parents incarcérés à des catalogues permettant de faire des cadeaux à leurs enfants ;
- adapter la fréquence, les lieux et la durée des rencontres entre le parent incarcéré et son enfant, en concertation avec l’accompagnant.

La garde des sceaux indique que des mesures sont prises pour favoriser les parloirs des parents détenus avec leurs enfants, améliorer la qualité des espaces de rencontre ou proposer des « cantines cadeaux ». Elle précise également que les services pénitentiaires d’insertion et de probation s’assurent de l’information et de l’accompagnement des personnes détenues prises en charge dans leurs démarches sur le dossier de la parentalité. Elle indique enfin que « des postes de travail peuvent d’ores et déjà permettre l’accès à des sites de manière contrôlée et limitées » sans en préciser le nombre.

Ces mesures ne sont pas différentes de celles qui existaient déjà lorsque le CGLPL a cru utile de formuler ses recommandations qui sont donc renouvelées.

Favoriser l’exercice de l’autorité parentale par les parents détenus en mettant en place un accompagnement spécifique et en donnant accès aux outils numériques nécessaires pour suivre la situation sociale et scolaire de l’enfant et pour rester en relation avec lui.

Le CGLPL recommandait également de prendre en compte le critère de parentalité dans l'octroi des postes de travail.

La garde des sceaux indique que ce critère fait partie de ceux qui sont pris en compte pour le classement au travail, mais elle considère qu'il n'est pas envisageable d'ériger, de manière générale, un classement préférentiel des parents détenus au travail, car cette mesure serait discriminatoire à l'égard des autres personnes détenues.

Cette appréciation est conforme à celle du CGLPL.

S'agissant des enfants incarcérés le CGLPL recommandait de remettre un livret d'information spécifique aux titulaires de l'autorité parentale et d'élargir les visites des familles à l'intérieur des établissements et créer des locaux adaptés à des rencontres confidentielles et conviviales.

La garde des sceaux fait état des mesures prises conjointement par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse pour assurer l'effectivité des dispositions du code civil sur l'autorité parentale. Elle cite en particulier des fiches techniques détaillant les situations au cours desquelles l'avis ou l'assentiment ou l'autorisation des titulaires de l'autorité parentale doivent être recueillis. Elle indique également des mesures prises pour favoriser les rencontres (unités de vie familiale et parloirs) et souligne que les nouveaux établissements intègrent systématiquement des aménagements de cette nature.

Le CGLPL prend acte de ces mesures.

Le CGLPL recommandait également de faciliter l'accès aux moyens de correspondance, en adaptant les crédits donnés aux arrivants pour qu'ils puissent prévenir leurs familles, en élargissant les horaires d'accès du téléphone, notamment pour tenir compte d'un éventuel décalage horaire.

La garde des sceaux indique que les nouveaux programmes prévoient des installations téléphoniques dans les unités d'hébergement, plus accessibles que dans les cours de promenade. Elle fait état d'une expérimentation de téléphones en cellule au centres pénitentiaire de Montmédy. Postérieurement à sa réponse la généralisation de cette mesure a été annoncée, sans toutefois qu'à la date de rédaction du présent rapport son calendrier soit précisé.

Le CGLPL prend acte de ces perspectives mais restera vigilant sur le coût d'utilisation du téléphone à la charge des personnes détenues ainsi que sur le respect de l'intimité des échanges dans un contexte de surpopulation carcérale.

Conformément à la recommandation du CGLPL, la possibilité technique d'accéder aux serveurs dotés d'un menu vocal dans le système de téléphonie sera étudiée dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public de la téléphonie.

Le CGLPL recommandait que les familles résidant à l’étranger bénéficient de facilités particulières pour se rendre au parloir (prise de rendez-vous sur internet, souplesse en cas de retard, durée des parloirs, information sur les règles applicables et la situation de leur proche détenu, etc.).

La garde des sceaux indique que, dans le cadre d’une réglementation applicable à tous, des souplesses sont mises en œuvre localement pour les familles venant de loin (doublement des parloirs, accès aux parloirs familiaux et unités de vie familiales, souplesse en cas de retard, etc.). Elle précise également que la prise de rendez-vous en ligne pour les parloirs sera expérimenté à travers le portail grand public du « numérique en détention ». Le CGLPL reconnaît des souplesses de cette nature qu’il observe au cours de ces visites, il demande cependant qu’elles fassent l’objet d’incitations par la voie de « règles souples » (instruction administrative, fiches techniques, modules de formation, etc.).

Le CGLPL recommandait enfin que, par habilitation, la Croix-Rouge française soit autorisée à rencontrer tous les détenus qui sont dans l’incapacité de contacter leur famille ou sont, de fait, entièrement dans la solitude.

La garde des sceaux indique qu’un partenariat existe avec la Croix-Rouge pour l’installation de lignes téléphoniques confidentielles, pour une assistance et une écoute des personnes détenues qui le désirent. Cette mesure ne saurait cependant remplacer des rencontres. Le CGLPL renouvelle donc sa recommandation.

Autoriser, par habilitation, la Croix-Rouge française à rencontrer tous les détenus qui sont dans l’incapacité de contacter leur famille ou sont, de fait, entièrement dans la solitude.

3.2.3 Droit à une vie sociale et activités

Le CGLPL recommandait de développer une organisation permettant l’émergence d’une vie collective au sein des quartiers d’hébergement, d’officialiser les lieux de vie installés au sein des bâtiments d’hébergement ou dans les cours de promenade des maisons centrales ainsi que de généraliser le jardinage et les cours de promenade verdoyantes afin de favoriser leur appropriation collective.

La garde des sceaux indique que la vie sociale et l’accès aux activités des personnes détenues recouvrent une diversité de mesures et d’initiatives afin d’offrir au moins cinq heures d’activités par jour et par personne détenue. Dans les futurs établissements, les quartiers « de confiance » comprendront des locaux communs, les coursives des unités d’hébergement seront pensées comme des lieux de vie, les espaces interstitiels situés entre les bâtiments, les espaces récréatifs et les circulations extérieures, feront l’objet d’un traitement qualitatif.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et recommande que l’attention soit également portée aux établissements existants.

3.2.4 Relations extérieures

Le CGLPL recommandait de permettre aux personnes détenues d'envoyer et de recevoir des courriels en utilisant des ordinateurs mis à leur disposition au même titre que les postes téléphoniques et avec un système de contrôle comparable à celui du courrier.

La garde des sceaux indique que cette mesure n'est pas envisagée en l'état. Un tel refus est paradoxal alors que la ministre annonce un plan d'action sur le numérique en détention.

Le CGLPL renouvelle sa recommandation et appellera l'attention du Parlement sur ce point.

Prévoir l'accès contrôlé des détenus à internet et l'usage de messagerie contrôlées dans le cadre du plan sur le numérique en détention.

Le CGLPL recommandait d'acheminer le courrier à son destinataire même en cas d'incapacité de l'administration à comprendre une lettre rédigée en langue étrangère et d'améliorer l'aide à la rédaction des courriers des personnes étrangères détenues.

La garde des sceaux souligne que détenus étrangers bénéficient du soutien d'associations, des points d'accès au droit, de documents dans leur langue d'origine, d'un film spécifique pour l'accueil des personnes détenues. Elle indique également qu'il appartient au chef d'établissement de décider si une lettre en langue étrangère doit faire l'objet d'une traduction.

3.3 Liberté d'expression et de culte

Le CGLPL recommandait d'encourager les échanges entre personnes incarcérées, de développer les « conseils » permettant de favoriser le dialogue entre l'administration et les personnes détenues et, dans les établissements pour mineurs, de mettre en place des conseils de vie permettant aux jeunes d'exprimer leur opinion dans le respect de l'intérêt collectif.

La garde des sceaux indique que ces mesures sont prévues par la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire et organisées par un décret du 29 avril 2014.

Indépendamment des réserves qu'il peut faire *a posteriori* sur le retard mis à adopter le décret d'application de la disposition légale, le CGLPL constate au cours de ses visites que l'application des dispositions de la loi pénitentiaire en matière de participation des détenus est très peu développée. Il est donc souhaitable que des mesures incitatives soient prises et que le développement de la participation soit régulièrement évalué.

Prendre toute mesure utile pour favoriser l'application de l'art. 29 de la loi pénitentiaire qui prévoit la consultation des détenus sur les activités qui leur sont offertes et, au-delà, pour susciter toute forme d'expression collective et d'échange sur la vie en détention, tout particulièrement dans les établissements accueillant des mineurs.

3.4 Accès à l'information et au droit

3.4.1 L'accès aux services favorisant l'information et la connaissance des droits

Le CGLPL recommandait d'inscrire les informations utiles aux personnes détenues dans les documents remis aux arrivants, de les afficher en détention dans plusieurs langues et de les dispenser oralement lors des entretiens « arrivants ». Il recommandait également que soient affichés en détention les noms des principaux acteurs de l'établissement et les coordonnées de certains acteurs locaux et nationaux, ainsi que les notes traitant du fonctionnement de l'établissement et des modalités pratiques de la vie quotidienne. Enfin il préconisait un dispositif de « détenus facilitateurs » pour accompagner les arrivants.

La garde des sceaux rappelle que tous les quartiers « arrivants » ont été labellisés en conformité avec les règles pénitentiaires européennes. Elle précise la liste des documents remis aux arrivants et indique qu'ils sont, dans la mesure du possible, traduits en plusieurs langues.

Le CGLPL constate en effet lors de ses visites que les procédures et quartiers « arrivants » permettent en principe une bonne évaluation de l'arrivant et une information correcte. Il recommande que la vigilance soit maintenue sur ce point essentiel au bon déroulement de la détention.

Le CGLPL recommandait de mettre en place des dispositifs d'accès à l'information et d'accès au droit (accès accompagné à son dossier) et de renforcer la formation juridique des équipes.

La garde des sceaux indique qu'il existe 157 points d'accès au droit en détention.

Le CGLPL recommande que la possibilité d'une assistance juridique soit systématiquement prévue, y compris dans les petits établissements et insiste sur la nécessité de renforcer la formation juridique du personnel.

Organiser une forme d'assistance juridique dans les établissements qui ne disposent pas de point d'accès au droit et renforcer la formation juridique du personnel pénitentiaire.

Le CGLPL recommandait de garantir un libre accès à la bibliothèque.

La garde des sceaux indique que l'accès aux bibliothèques est garanti selon des modalités fixées par le règlement intérieur et précise que le projet « numérique en détention » comprendra une bibliothèque de livres électroniques.

Le CGLPL prend acte de ce projet et demande que l'on veille à ce que les dispositions des règlements intérieurs soient compatibles avec l'accès de tous à la bibliothèque, en particulier des détenus qui travaillent et de ceux qui sont placés à l'isolement ou au quartier disciplinaire.

Pour les établissements accueillant des mineurs le CGLPL recommandait enfin d'étendre les initiatives permettant un accès à internet et à la presse et de l'associer à des interventions éducatives de nature à éveiller l'esprit critique face aux médias ainsi qu'à favoriser l'accès au droit et à la citoyenneté.

La garde des sceaux indique que les mineurs ont accès à la presse via la mise à disposition de nombreuses revues au sein de la bibliothèque et des interventions éducatives sur ce thème peuvent être mises en place par l'éducation nationale. L'accès internet est prohibé en détention mineurs comme majeurs pour des raisons tenant à l'ordre et la sécurité.

Le CGLPL considère que, compte tenu de la place d'internet dans la vie contemporaine, la prohibition de l'accès à internet en détention pour les mineurs les prive d'un outil nécessaire à l'exercice de leur droit fondamental à l'éducation. Il recommande en conséquence que cette prohibition soit levée et qu'un accès à internet, de manière contrôlée et en présence d'un adulte, soit autorisé. Le CGLPL appellera l'attention du Parlement sur ce point.

Autoriser les mineurs détenus à accéder à internet, dans un cadre éducatif, de manière contrôlée et en présence d'un adulte.

3.4.2 Droit des étrangers

Le CGLPL recommandait de prolonger l'accès aux aides en nature et en numéraire prévues par la loi au bénéfice des personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes autant que le requiert la situation de l'étranger détenu et d'autoriser, dans le décret prévu à l'article 31 de la loi pénitentiaire, une adaptation du volume de cette aide suivant les besoins.

La garde des sceaux rappelle que pour les personnes étrangères, la régularité du séjour constitue un prérequis dans le cadre de l'accès aux droits sociaux.

La recommandation du CGLPL ne portait pas sur des droits sociaux, mais biens sur ceux que prévoit l'article 31 de la loi pénitentiaire : « Les personnes détenues dont les ressources sont inférieures à un montant fixé par voie réglementaire reçoivent de l'État une aide en nature destinée à améliorer leurs conditions matérielles d'existence. Cette

aide peut aussi être versée en numéraire dans des conditions prévues par décret. » Il renouvelle donc sa recommandation.

Prolonger l'accès aux aides en nature et en numéraire prévues par la loi au bénéfice des personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes autant que le requiert la situation de l'étranger détenu et autoriser, dans le décret prévu à l'article 31 de la loi pénitentiaire, une adaptation du volume de cette aide suivant les besoins.

Le CGLPL formulait plusieurs recommandations destinées protéger le caractère régulier du séjour des étrangers détenus qui sont dans cette situation ou peuvent en bénéficier :

- adapter les horaires d'accès des préfectures et le circuit de formalités à la situation du détenu ;
- maintenir la qualité de « personne en situation régulière » pour tous les étrangers bénéficiant d'un titre de séjour sauf interdiction judiciaire du territoire ou mesure administrative d'éloignement ;
- ne pas refuser systématiquement l'admission provisoire au séjour des étrangers placés en détention.

La garde des sceaux indique que ces points relèvent du ministre de l'intérieur.

Le CGLPL considère cependant qu'il appartient à la garde des sceaux de provoquer les mesures de coordination nécessaires à une bonne gestion de la situation des personnes étrangères détenues. Il constate par ailleurs lors de ses visites que malgré la circulaire interministérielle du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement des titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté, ces mesures ne fonctionnent pas de manière fluide. Il renouvelle donc ses recommandations.

Protéger le caractère régulier du séjour des étrangers détenus qui sont dans cette situation ou peuvent en bénéficier en imposant et en contrôlant localement l'application effective de la circulaire interministérielle du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement des titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté (adapter les horaires d'accès des préfectures et le circuit de formalités à la situation de détenu ; maintenir la qualité de « personne en situation régulière » pour tous les étrangers bénéficiant d'un titre de séjour sauf interdiction judiciaire du territoire ou mesure administrative d'éloignement ; ne pas refuser systématiquement l'admission provisoire au séjour des étrangers placés en détention).

Le CGLPL recommandait également de supprimer les obstacles aux permissions de sortir des personnes qui ont droit au séjour.

La garde des sceaux rappelle que les permissions de sortie relèvent de la compétence du juge d'application des peines.

Le CGLPL considère qu'il serait pertinent de veiller à ce que les juridictions n'adoptent pas de pratiques consistant à exiger de manière systématique le respect de critères qui ne sont pas rendus obligatoires par la loi ; il constate notamment comme il le faisait déjà dans son avis de 2014 que, « pour les formalités relatives à l'établissement ou au renouvellement des titres de séjour, certains juges de l'application des peines accordent libéralement des permissions de sortir afin que les étrangers puissent déposer des dossiers devant les services des préfectures. D'autres non, alléguant une situation irrégulière au regard du séjour. Pourtant, il est admis (circulaire du 25 mars 2013) qu'une personne écrouée ne peut être regardée comme en situation irrégulière au regard des lois sur le séjour. Surtout, une décision d'abstention pour ce motif conduit à maintenir la situation précisément reprochée à l'intéressé ». En conséquence, le CGLPL recommandait que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, aidés par les associations et les points d'accès au droit, soient suffisamment informés en matière de législation sur les étrangers pour éclairer les magistrats sur les chances raisonnables d'une personne détenue d'obtenir un titre de séjour.

La garde des sceaux indique que, dans le cadre d'un partenariat avec la DAP, la Cimade finalise un guide à destination des CPIP et des personnels pénitentiaires sur le droit des étrangers. Elle indique par ailleurs des partenariats avec les conseils départementaux de l'accès au droit et les associations qui essaient de proposer leurs services dans l'ensemble des établissements.

Le CGLPL n'ayant cependant pas observé d'évolution de la situation constatée en 2014 renouvelle sa recommandation.

Veiller à ce que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, aidés par les associations et les points d'accès au droit, soient suffisamment informés en matière de législation sur les étrangers pour éclairer les magistrats sur les chances raisonnables d'une personne détenue d'obtenir un titre de séjour.

Le CGLPL recommandait d'encourager la pratique des libérations conditionnelles « retour volontaire » et d'envisager des projets de probation à réaliser dans le pays d'origine pour ceux qui n'ont pas droit au séjour. Il recommandait également d'œuvrer à l'élaboration par les Nations unies d'une convention internationale en matière d'exécution de la peine à l'étranger, se substituant éventuellement à l'absence d'accords bilatéraux (ainsi qu'il a été fait à l'échelle européenne en matière d'extradition).

La garde des sceaux indique que la possibilité de prononcer une libération conditionnelle sous condition d'un retour volontaire dans le pays d'origine est prévue par le code de procédure pénale et décrit les mesures prises par le SPIP, pour assister ceux qui en bénéficient. Elle souligne en revanche que les projets de probation dans le pays d'origine relèvent de partenariats avec chaque pays concerné.

Le CGLPL reconnaît ces difficultés, c'est pourquoi il renouvelle ses recommandations tendant d'une part à développer les mesures tendant à favoriser *in concreto* la libération conditionnelle sous condition d'un retour volontaire, et d'autre part à surmonter par une mesure générale la difficulté liée au nombre des conventions bilatérales nécessaires pour assurer l'exécution des peines à l'étranger.

Prendre toute mesure utile pour faciliter concrètement les libérations conditionnelles sous condition d'un retour volontaire et pour autoriser l'exécution des peines à l'étranger sur le fondement d'un traité multilatéral, ainsi qu'il a été fait à l'échelle européenne en matière d'extradition.

Le CGLPL recommandait de renforcer les possibilités effectives de pratiquer la langue maternelle (affectation en fonction de la langue parlée, accès à des supports en langue maternelle...) et d'admettre des pratiques conformes aux usages des pays d'origine pour les détenus étrangers, dès lors qu'elles sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements (fourniture de plaques chauffantes et d'aliments conformes aux usages locaux).

La garde des sceaux n'a pas réagi à cette recommandation qui est donc maintenue.

Renforcer les possibilités effectives de pratiquer la langue maternelle (affectation en fonction de la langue parlée, accès à des supports en langue maternelle...) et admettre des pratiques conformes aux usages des pays d'origine pour les détenus étrangers, dès lors qu'elles sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements.

Le CGLPL recommandait d'assurer le secret des conversations entre la personne étrangère détenue et son avocat, fût-il étranger et résidant dans un autre pays.

La garde des sceaux rappelle que seuls les avocats étrangers inscrits à un barreau français et ceux ressortissant de l'UE, d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la confédération helvétique peuvent librement communiquer avec les détenus qu'ils défendent. En revanche, en application d'une circulaire du 27 mars 2012 relative aux relations des personnes détenues avec leur défenseur les autres avocats ne bénéficient pas du principe de libre communication et les échanges avec ces avocats peuvent être écoutés par l'administration.

Le CGLPL ne saurait se satisfaire d'un refus de la garde des sceaux fondé sur la référence à une circulaire dont elle est l'auteure ; il renouvelle donc sa recommandation.

Modifier la circulaire du 27 mars 2012 relative aux relations des personnes détenues avec leur défenseur en ce qu'elle exclut les avocats étrangers non ressortissant de l'UE, d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la confédération helvétique du principe de libre communication avec leurs clients.

Le CGLPL recommandait d'ouvrir la possibilité de travailler ou de se former à tous les étrangers, sans discrimination.

La garde des sceaux rappelle que les critères de classement au travail sont énumérés par le code de procédure pénale : capacités physiques et intellectuelles, situation familiale, existence de parties civiles à indemniser. Elle précise que des critères individualisés sont également pris en compte, en lien avec le parcours pénal de la personne détenue ainsi que l'articulation de ses compétences avec le travail proposé. Dès lors, le classement d'une personne détenue est effectué indépendamment de sa nationalité. En cas de difficulté liée à la compréhension des consignes données en français, l'administration pénitentiaire s'assure d'un accès à des cours de français avant ou concomitamment au classement au travail. Elle observe enfin que les personnes détenues qui travaillent tant au service général qu'en production sont issues d'autant de nationalités que celles recensées parmi l'ensemble de la population pénale.

Le CGLPL prend acte de ces explications.

Le CGLPL recommandait enfin de favoriser les recours aux services d'un interprète.

La garde des sceaux décrit les actions mises en place afin d'aider et d'accompagner les détenus étrangers dans leurs démarches et de leur faciliter la compréhension des documents donnés par les associations, les points d'accès au droit, la traduction de documents généraux ou les canaux vidéo internes des établissements. Elle cite également des expérimentations (marché d'interprétariat, tablettes de traduction, fascicule de pictogrammes utiles, convention d'interprétariat avec ISM Interprétariat des DISP de Paris et Bordeaux, etc.). Un marché qui permettra à l'ensemble des établissements d'avoir accès à un interprétariat par téléphone dans un panel de langues le plus large possible est en cours de préparation. La garde des sceaux précise enfin que le code de procédure pénale dispose que le recours à un interprète n'a d'objet qu'en cas de nécessité absolue, si la personne détenue ne parle ou ne comprend la langue française et s'il ne se trouve sur place aucune personne capable d'assurer la traduction.

Le CGLPL prend acte de cet ensemble d'avancées mais rappelle que la disposition du code de procédure pénale relative aux interprètes est à ses yeux trop restrictive dans la mesure où elle autorise implicitement le recours à la traduction par des codétenus. Pratique qu'il convient en toutes circonstances d'éviter et en particulier lors des entretiens à caractère médical ou pénal.

Éviter en toutes circonstances le recours à des codétenus en qualité d'interprètes et le proscrire absolument pour les entretiens à caractère médical ou pénal et toute mesure administrative soumise à un contradictoire préalable, à la seule exception des soins d'urgence.

3.4.3 Traitement des requêtes

Le CGLPL recommandait de renouveler systématiquement et gratuitement le matériel de correspondance, de prévoir des bornes tactiles de saisie des requêtes équipées de pictogrammes, de former les arrivants à leur utilisation, de suivre le traitement des requêtes par des alertes automatiques, d’émettre des accusés de réception, d’accepter les requêtes orales et de désigner un référent capable de répondre directement ou de transmettre au service compétent et surtout d’expliquer la procédure. Ces recommandations sont antérieures à la généralisation du logiciel GENESIS.

La garde des sceaux indique que les requêtes sont tracées dans l’application GENESIS, aujourd’hui déployée dans l’ensemble des établissements pénitentiaires, soit par les agents pénitentiaires (à partir des requêtes sur papier libre ou orales), soit directement par les requérants sur des bornes tactiles. Les requêtes ne sont pas confidentielles. Un accusé de réception destiné à la personne détenue, indiquant notamment un délai de traitement moyen, est « possible », de même que l’édition d’un document indiquant la requête initiale et la réponse apportée par le service concerné. Elle précise enfin que les directions d’établissements pénitentiaires et de SPIP ont une vigilance en la matière et que des directives ont été données pour qu’il soit tenu compte de la situation des personnes ayant des difficultés de langage et que le numérique en détention doit expérimenter la saisine par voie électronique.

S’agissant du matériel de correspondance, un kit comprenant stylo, papier, enveloppes et timbres est remis systématiquement à chaque arrivant. Les fournitures nécessaires sont ensuite accessibles via les cantines, ou bien renouvelées en fonction des besoins pour les personnes détenues sans ressources suffisantes.

Le CGLPL recommandait en outre de repérer systématiquement les personnes vulnérables n’exprimant aucune sollicitation.

La garde des sceaux indique qu’une vigilance est portée par l’administration pénitentiaire aux situations de retrait ou de repli de personnes détenues, notamment grâce à la systématisation des commissions pluridisciplinaires uniques (direction, services pénitentiaire d’insertion et de probation, services médicaux, services psychiatriques).

Le CGLPL constate cependant au cours de ses visites que l’utilisation de GENESIS pour tracer les requêtes demeure insuffisante. De même, il observe que les outils permettant aux personnes ayant des difficultés de langage d’exprimer leurs demandes sont rares.

Généraliser l’utilisation de GENESIS pour la gestion des requêtes et mettre à profit le programme « numérique en détention » pour mettre en place des outils de requête adaptés aux personnes détenues ayant des difficultés de langage.

3.4.4 Droit à l'accès et à la confidentialité des documents personnels

Le CGLPL recommandait de développer la possibilité d'acheter une carte magnétique de débit permettant la réalisation d'un nombre prédéterminé de photocopies à partir d'une photocopieuse en libre accès à la bibliothèque.

La garde des sceaux indique que les directions interrégionales et les établissements interrogés n'ont pas fait part de difficultés particulières concernant la possibilité pour les personnes détenues de faire des photocopies. Elle décrit plusieurs procédures en cours dans les établissements : la réalisation des photocopies est possible mais de manière assez lourde (requête préalable, intervention du personnel pénitentiaire, etc.) et de manière non autonome. Elle reconnaît que la formule préconisée par le CGLPL est envisageable mais souligne les coûts « non négligeables » qui seraient « probablement » induits par son déploiement. Le CGLPL renouvelle donc sa recommandation.

Étudier une formule de compte prépayé permettant aux personnes détenues de reproduire es documents de manière autonome.

3.4.5 Demande d'assistance

Le CGLPL recommandait de mettre en place des dispositifs d'interphonie ou de boutons d'appel fonctionnant également la nuit afin de signaler un besoin d'assistance.

La garde des sceaux précise que le référentiel de programmation prévoit une interphonie de cellule reliée au poste protégé concerné et pour des appels de nuit, au poste central de sécurité. Un voyant est également installé au-dessus de la cellule concernée, côté couloir. Des opérations d'investissement permettent également d'équiper certains établissements plus anciens quand c'est faisable techniquement et budgétairement.

Le CGLPL prend acte de ces explications, mais observe que de nombreux dispositifs d'appel existants ne fonctionnent pas. Il demande donc une vigilance sur leur maintenance.

Poursuivre l'installation systématique de dispositifs d'interphonie ou de boutons d'appel fonctionnant également la nuit et garantir la maintenance de ceux qui existent.

3.5 Accès aux soins et aux prestations sociales

3.5.1 Accès aux soins

Le CGLPL recommandait de permettre l'accès à l'unité sanitaire selon les deux modalités suivantes : libre accès en demi-journée et consultations sur rendez-vous l'autre demi-journée ainsi que de faire droit automatiquement à une demande orale de consultation en urgence à l'unité sanitaire.

La garde des sceaux souligne que l'organisation des soins au sein de l'unité sanitaire est de la compétence du centre hospitalier de rattachement. La ministre de la santé craint que, pour les unités sanitaires importantes, l'ouverture de consultation libre n'ait un impact défavorable sur la durée d'attente des rendez-vous. S'agissant de la fluidité des circuits de consultation, elle se propose de sensibiliser les équipes. Elle précise que le sujet de l'accès et de la permanence des soins au sein des unités sanitaires fera l'objet d'une réflexion approfondie avec les représentants des professionnels de santé en milieu pénitentiaire dans le cadre des groupes de travail de la nouvelle stratégie santé des personnes placées sous main de justice. Des recommandations pourront être formulées dans le cadre de l'actualisation du guide méthodologique de prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ).

Le CGLPL prend acte de ces intentions et suivra avec attention l'application de la stratégie santé des personnes placées sous main de justice.

Le CGLPL recommandait également de mettre en relation systématiquement la personne détenue avec le centre 15 lorsque le personnel médical exerçant à l'établissement est absent et qu'elle sollicite une consultation en urgence.

La garde des sceaux indique que la mise en œuvre de cette recommandation est techniquement difficile. Pourtant, le guide méthodologique de prise en charge sanitaire des personnes détenues rappelle que : « La mise en relation téléphonique directe entre la personne détenue et le médecin régulateur est de nature à permettre à ce dernier d'évaluer la situation sanitaire de l'intéressé. Il convient de favoriser la communication directe par téléphone de la personne détenue avec le médecin régulateur du centre 15 en veillant à respecter la confidentialité de l'entretien médical tout en assurant la sécurité de la personne et de l'établissement ». Dès lors, si les contraintes matérielles le permettent, le personnel pénitentiaire applique cette recommandation, mais la priorité reste de donner la possibilité aux personnels d'urgence d'accéder à la détention pour se rendre au contact de la personne détenue-patiente. La ministre de la santé considère quant à elle que « la question des appels de nuit en urgence relève de l'administration pénitentiaire qui doit être sensibilisée aux urgences sanitaires », et précise que le sujet de l'organisation de la permanence des soins aux heures et jours de fermeture de l'USMP afin d'éviter tout retard dans la prise en charge de l'urgence sera traité dans le cadres de la stratégie PPSMJ.

Le CGLPL renouvelle sa recommandation et souligne que les contraintes techniques devraient être levées dans le cadre des nouveaux projets relatifs à la téléphonie ou au numérique en détention.

Mettre à profit les projets relatifs à la téléphonie et au numérique en détention pour permettre une relation directe systématique entre la personne détenue et le centre 15 lorsque le personnel médical exerçant à l'établissement est absent et qu'elle sollicite une consultation en urgence.

3.5.2 Libre disposition de son corps

Le CGLPL recommandait de tout mettre en œuvre, afin que le projet de PMA (procréation médicalement assistée) des personnes détenues soit accessible dans les mêmes conditions que pour l'ensemble de la population.

La ministre de la santé rappelle que le développement des unités de vie familiale et des parloirs familiaux, permettant à des personnes détenues de procréer naturellement, doit être encouragé et que l'assistance médicale à la procréation (AMP) ne peut légalement être proposée qu'à des couples dont le caractère pathologique de l'infertilité est diagnostiqué.

Elle souligne par ailleurs que l'accès à l'AMP des personnes détenues est d'ores et déjà ouvert dans les mêmes conditions que pour l'ensemble de la population, mais que sa mise en œuvre en particulier dans la situation où la femme est détenue, met en exergue des difficultés organisationnelles majeures dans la gestion des extractions médicales relevant de l'administration pénitentiaire.

Adapter la gestion des affectations en détention et des extractions à la situation des femmes détenues qui désirent mettre en œuvre un projet de procréation qui nécessite une assistance répondant aux conditions légales de droit commun.

3.6 Activités

Le CGLPL recommandait de développer les activités scolaires, de formation, culturelles, sportives et de loisirs de nature à favoriser l'épanouissement et la participation citoyenne, ainsi que de faire bénéficier les enseignants d'une formation spécifique et d'un accompagnement.

La garde des sceaux souligne l'efficacité du partenariat entre l'administration pénitentiaire et d'éducation nationale qui concerne les conditions d'enseignement, les modalités de concertation et de partage d'informations, la définition des missions des responsables au plan local, régional et national ainsi que la cohérence des projets pédagogiques et des projets d'établissement. Elle souligne l'importance des budgets consentis et l'augmentation sensible et pérenne des activités et actions proposées aux personnes détenues pour leur fournir les compétences indispensables au retour à la vie en société. D'autres partenariats existent avec le ministère de la culture et de la communication et celui des sports. Le volume d'activités proposé aux personnes détenues devait atteindre 3,5 heures en 2016 et 5 heures en 2017, contre environ 1 heure en 2014. La garde des sceaux donne également la liste des activités nouvelles proposées (cf. annexe) et indique que la direction de l'administration pénitentiaire a développé un outil de mesure de l'offre d'activités non rémunérées permettant de faire de la détention un temps utile.

Le CGLPL prend acte de ces efforts dont il évaluera l'efficacité sur le terrain.

Le CGLPL recommandait d’appliquer systématiquement des tests d’alphabétisation à l’entrée en détention et de mesurer le degré de maîtrise de la langue française ainsi que d’adapter les conditions d’apprentissage de la langue française pour les détenus étrangers et de faciliter l’accès à la radio, à la télévision ou à tout moyen accélérant l’apprentissage.

La garde des sceaux rappelle que lors de la phase arrivant, il est procédé à un pré-repérage de l’illettrisme. Elle indique que l’apprentissage ou la remise à niveau en français est un axe important des enseignements proposés par l’éducation nationale et que plusieurs initiatives et activités sont mises en œuvre par les services pénitentiaires d’insertion et de probation pour favoriser l’accès à la lecture en détention.

Le CGLPL en prend acte.

4. Les recommandations relatives aux centres de rétention administrative et aux zones d’attente

Les recommandations du CGLPL accompagnées de la réponse du ministre de l’intérieur sont intégralement publiées en annexe 4.

4.1 Recommandations générales

4.1.1 Information et droits de la défense

Le CGLPL a émis diverses recommandations tendant à améliorer l’information donnée aux personnes retenues, leur accès aux avocats ou la liberté de circulation de l’Office français de l’immigration et de l’intégration et des associations d’assistance juridique au sein des CRA, y compris dans les locaux de mise à l’écart.

Le ministère de l’intérieur indique que les principales recommandations du CGLPL font l’objet de dispositions réglementaires et que des bonnes pratiques ont été développées entre les CRA afin d’harmoniser les modes opératoires en conciliant le respect de la dignité des personnes et le respect de l’ordre et de la sécurité. Seule la recommandation du CGLPL relative la nécessité de recourir à des interprètes pour éviter d’employer des « co-retenus » dans cette fonction est restée sans réponse.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions mais observe qu’elles n’entrent dans les faits qu’avec difficulté et de manière différenciée selon la qualité des relations entre l’administration et les associations. Ainsi, la liste des avocats n’est pas toujours affichée ou à jour, la qualité des informations données et leur intelligibilité demeurent inégales et l’intervention des interprètes n’est pas systématiquement possible. Ces mesures, même dans les CRA où elles sont prises « en temps normal » peuvent en outre se dégrader très vite en raison d’un surcroît d’activité, c’est-à-dire d’arrivées massives. En conséquence,

il semble nécessaire que l'administration mette en place les moyens et outils nécessaires pour que la loi et ses propres instructions soient appliquées en toutes circonstances.

Mettre en place les moyens nécessaires (renforts d'effectifs, conventions, inspections, formation, outils pédagogiques, guides de bonnes pratiques, documents type, etc.) pour garantir une information complète, écrite et orale, accessible et dans une langue intelligible, et le libre exercice des missions des avocats, de l'OFII et des associations d'assistance juridique dans les CRA, y compris lors de pics d'activité.

4.1.2 Droit à la vie privée et familiale, relations extérieures

Les recommandations du CGLPL portaient sur le libre accès des personnes retenues à leurs biens et aux pièces de procédure qui les concernent ainsi que sur une ouverture des visites sans limitation de durée, notamment les dimanches et jours fériés. Il recommandait également de permettre à tout moment l'accès au téléphone en particulier vers l'international et de mettre en place des accès, éventuellement contrôlés, à internet et aux services de messagerie.

Selon le ministère de l'intérieur la conservation des biens personnels des personnes retenues dans un local à bagages tel que prévu par la réglementation et l'accès libre à ces biens par l'intermédiaire d'un policier ne suscite pas de difficultés. Les visites du CGLPL ne confirment pas cette remarque favorable. En effet, les moyens en personnel dont disposent les CRA ne permettent pas toujours qu'un policier soit disponible pour satisfaire les demandes des personnes retenues. L'installation des placards fermant à clé demeure donc nécessaire. En revanche le ministère indique qu'il peut « étudier la possibilité de modifier le règlement intérieur avec un article encadrant les modalités d'accès des retenus à leurs documents personnels et aux pièces de procédure qui sont conservés au greffe ». Il semble toutefois que le fait que la révision de ce règlement intérieur « ne relève pas de la compétence de la seule direction générale de la police nationale » soit une difficulté. Le CGLPL ne peut qu'appeler le ministre de l'intérieur à surmonter les clivages de sa propre administration pour procéder aux évolutions nécessaires.

Prendre les mesures matérielles et juridiques nécessaires pour garantir en tout temps un libre accès des personnes retenues à leurs biens et aux pièces de procédure qui les concernent.

S'agissant des relations avec l'extérieur, le ministère rappelle une circulaire qui fixe à trente minutes au minimum les visites aux personnes retenues et indique que celles-ci peuvent être plus longues si les circonstances le permettent, mais aussi plus brèves (vingt minutes) en cas d'affluence. De telles restrictions, qui ne reposent pas sur la considération des droits des personnes retenues, mais seulement sur une capacité de traitement de l'administration ne doivent pas perdurer ; la perspective d'une augmentation de la durée de la rétention doit au contraire inciter le ministère à mettre en place les moyens d'un traitement plus respectueux des droits des personnes retenues. En conséquence,

le CGLPL demande que soient prises les mesures matérielles nécessaires pour lever les restrictions au droit de visite des personnes placées en rétention.

Prendre les mesures nécessaires en termes d'effectifs policiers et de locaux pour que le droit des personnes retenues de recevoir des visites ne subisse pas de restriction.

Le ministère de l'intérieur indique que les personnes retenues ont librement accès au téléphone et peuvent faire usage de la puce de leur propre téléphone portable avec un appareil dépourvu de dispositif photographique (qui peut le cas échéant leur être fourni). En revanche l'accès à internet demeure impossible et devrait le rester pour des raisons de sécurité que le ministère ne précise pas. Les visites du CGLPL montrent que l'usage des téléphones portables peut être la source de difficultés importantes : les appareils de remplacement ne sont pas toujours disponibles, les puces ne sont pas toujours adaptées, certaines personnes retenues en viennent à détruire volontairement la caméra de leur smartphone pour le conserver, etc.) alors que rien n'indique que le risque lié aux appareils photos ne peut pas être traité par de simples mesures d'information *a priori* avec un retrait seulement en cas de violation d'une règle de sécurité. Plusieurs établissements de santé mentale, qui avaient retenu une règle identique à celle appliquée dans les CRA, ont modifié leur pratique dans le sens de la recommandation du CGLPL et observé que cette évolution supprimait une lourdeur et une source de tension sans dommage significatif. Quant à l'accès à internet, l'allégation générale de « problèmes de sécurité » ne saurait suffire à justifier d'une interdiction complète et systématique et moins encore de l'absence de recherche de solutions à ces problèmes.

Laisser aux personnes retenues la libre disposition de leur appareil téléphonique personnel en les informant des restrictions relatives à l'usage des photos et des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces règles. Définir les « problèmes de sécurité » éventuellement liés à l'usage d'internet dans les CRA et autoriser cet usage avec les limitations strictement proportionnées aux risques que l'on aura identifiés.

4.1.3 Activités

Le CGLPL recommandait que des activités soient mises en place pour pallier l'ennui qui règne dans les CRA.

Le ministre de l'intérieur estime que la mise en place de tels moyens n'est pas toujours possible en raison de la configuration des locaux ou faute de crédits. Il indique cependant que des associations ou le personnel des centres peuvent donner des jeux de société. L'intervention des « bonnes volontés » privées est bien entendu toujours utile en ce qu'elle renforce la relation entre les personnes privées de liberté et la société dans son ensemble. On ne saurait toutefois s'en remettre à elle pour assurer le socle minimal de ce qui relève de l'État : un minimum d'activité garanti à chacun est nécessaire et le sera

plus encore si la durée de la rétention administrative vient à s'allonger. Cette question doit donc faire l'objet d'une véritable politique et ne saurait être laissée à des initiatives locales ou privées, certes souvent bénéfiques, mais toujours facultatives.

Mettre en place de manière systématique et contrôlée les équipements nécessaires pour fournir des activités aux personnes qui séjournent en CRA.

4.1.4 Droit à la santé

Le CGLPL recommandait l'installation de boîtes à lettres dédiées pour permettre aux personnes retenues de communiquer de manière confidentielle avec l'unité médicale du CRA et la mise en place de consultations systématiques à l'arrivée des personnes retenues afin de dépister les maladies contagieuses et de permettre un suivi médical adapté à chacun.

Ces sujets n'ont pas connu d'évolution depuis la recommandation. Le ministre de l'intérieur précise du reste que le groupe de travail interministériel constitué pour faire évoluer le dispositif sanitaire dans les CRA ne s'est pas réuni depuis 2015. Le CGLPL ne peut qu'appeler le Gouvernement à reprendre les travaux sur ce point.

Relancer le groupe de travail interministériel constitué pour faire évoluer le dispositif sanitaire dans les CRA afin de prendre en compte, notamment la nécessité d'un contact direct et confidentiel entre les personnes retenues et les équipes médicales, le dépistage des maladies contagieuses et le besoin d'un suivi médical personnalisé.

4.1.5 Droits liés à la fin de mesure

Le CGLPL recommandait que la procédure de renvoi rapide des étrangers non admis au frontières françaises, et notamment la durée au cours de laquelle elle peut intervenir, soit inscrite dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Le ministre de l'intérieur indique que cette mesure ne relève pas de la compétence de la direction générale de la police nationale, ce que l'on ne saurait considérer comme une réponse au fond de la recommandation du CGLPL. Cette recommandation est donc rappelée.

Mentionner dans le CESEDA la procédure de renvoi rapide des étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire français (sans placement en zone d'attente) en indiquant la durée au cours de laquelle elle peut intervenir.

Le CGLPL recommandait que les personnes éloignées puissent, à leurs frais emporter un poids de bagages supérieurs aux vingt kilos inclus dans le prix du transport

de la personne. Le ministre de l'intérieur indique que cette possibilité est offerte aux personnes retenues ou à leurs familles, notamment grâce à l'intermédiation de l'OFIL.

4.1.6 Personnel et organisation du service

Les recommandations du CGLPL portaient sur la précision des fiches de poste et l'offre de formation au bénéfice des fonctionnaires affectés dans les CRA. Les mesures recommandées ont été prises.

4.2 Recommandations particulières

4.2.1 CRA du Canet à Marseille (Bouches-du-Rhône)

Le CGLPL avait identifié une bonne pratique : la création d'une cellule d'aide et d'appui à l'éloignement qui avait entraîné une baisse importante des incidents au sein du CRA. Ce dispositif a été relayé au sein des autres centres de la zone de défense et de sécurité Sud. Son succès semble mériter une extension plus large.

Mettre en place une cellule d'aide et d'appui à l'éloignement dans tous les CRA.

Le CGLPL avait par ailleurs formulé un certain nombre de recommandations relatives à l'information des personnes placées en rétention (remise des documents, traduction) à la conformité du règlement intérieur par rapport au règlement type, à l'inventaire des effets personnels et à la gestion des dossiers de demande d'asile. Selon les informations données par le ministre de l'intérieur, ces recommandations ont été suivies d'effet. Il en est de même de la recommandation relative au contrôle périodique des registres.

Une autre série de recommandations portait sur les aménagements matériels du CRA (lampes individuelles, aménagement des salles de télévision, accès à l'hygiène et à l'eau potable, organisation des repas, aménagement des cours de promenade). Les informations données par le ministre de l'intérieur font état de la prise en compte de la plupart de ces recommandations. Seule la question de l'aménagement des cours de promenade semble être restée sans suite, ce qui prive les personnes retenues d'importantes possibilités d'activités physiques.

En matière de soins, le CGLPL avait recommandé un dépistage systématique de la tuberculose et l'intervention d'équipes psychiatriques. Si le premier point ne semble pas rencontrer un besoin exprimé par les équipes médicales, le second, toujours objet d'études, se heurte à des difficultés matérielles qu'il convient de surmonter. En revanche les chambres d'apaisement semblent avoir été adaptées au séjour d'une personne en souffrance psychique, en liaison avec les équipes de l'unité médicale, dans le sens demandé par le CGLPL.

En matière de sécurité, le CGLPL avait, comme il le fait souvent, recommandé un usage des menottes et entraves proportionné aux risques et non systématique. Le ministre de l'intérieur fait état des moyens mis en place pour « rappeler que le menottage est soumis à l'appréciation du chef d'escorte » et pour dispenser une « formation sur les escortes ». Il n'indique toutefois pas le résultat concret de ces mesures en termes de réduction des contraintes.

4.2.2 CRA de Plaisir (Yvelines)

Lors de la visite du CGLPL, l'incertitude pesait sur l'avenir du centre, ce qui dégradait à la fois les conditions de travail du personnel et les conditions de rétention. Cette incertitude a été levée : le centre a fait l'objet de travaux de réhabilitation et ses équipes ont été renouvelées.

La fermeture provisoire du centre pour les travaux a été l'occasion de satisfaire à certaines recommandations du CGLPL : la formation du personnel, la refonte et la traduction du règlement intérieur ou les aménagements nécessaires au respect de la confidentialité des visites.

Le CGLPL recommandait également de donner une suite systématique aux incidents et de conserver les images de la vidéo-surveillance. Selon le ministre de l'intérieur, la première de ces recommandations a été suivie d'effet, alors que la seconde semble résulter d'un constat erroné.

Enfin, le CGLPL recommandait deux mesures destinées à garantir des droits de la défense.

En premier lieu il s'agissait de la notification des OQTF touchant des personnes incarcérées dans un délai permettant un exercice effectif des recours. En effet, cette notification est faite en prison, sans interprète et sans la présence d'une association d'assistance juridique. Dès lors, lorsque la personne retenue arrive au CRA et se trouve effectivement en situation de déposer un recours, le délai pour le faire est expiré. Faute de réponse du ministre de l'intérieur sur ce point, la recommandation est renouvelée.

Les OQTF concernant des personnes détenues doivent être notifiées dans des conditions permettant un exercice effectif du droit de recours, c'est-à-dire lorsqu'elles bénéficient de manière immédiate de la présence d'un interprète et de l'aide d'une association d'assistance juridique.

En second lieu il s'agissait de l'affichage de la liste des avocats ainsi que de la création d'un box permettant des entretiens confidentiels entre les personnes retenues et leur avocat au TGI de Versailles. Il est fâcheux que le ministre de l'intérieur n'ait pas fait connaître la suite donnée à ces propositions qui sont dès lors renouvelées. Si l'une de ces mesures relève du ministre de la justice, il appartient au ministre de l'intérieur de la susciter car il est globalement chargé de la politique du Gouvernement en

matière d’immigration, ce qui inclut les droits de la défense des personnes placées en rétention.

La liste de avocats du barreau territorialement compétent doit être systématiquement affichée dans les lieux de vie des CRA. Dans les TGI, avant l’audience du JLD, des espaces doivent permettre un entretien confidentiel de la personne retenue et de son avocat.

5. Les recommandations relatives aux centres éducatifs fermés

On trouvera en annexe 4 l’ensemble des recommandations adressées à la garde des sceaux ainsi que ses réponses.

5.1 Recommandations générales

5.1.1 Dignité et intégrité physique

Le CGLPL recommandait que soient édictées des règles générales en matière de discipline.

La garde des sceaux indique que cette mesure a fait l’objet en 2015 d’une note relative à l’action éducative et de lignes directrices relatives à l’élaboration du règlement de fonctionnement des établissements. Ce point a également fait l’objet d’échanges entre directeurs de CEF en 2017 : à cette occasion, il est apparu nécessaire de mettre un terme aux appréciations subjectives et d’élaborer des indicateurs objectifs de transgression pour permettre une personnalisation des sanctions. Le CGLPL ne peut donc qu’encourager la poursuite des travaux dans ce domaine.

Mettre en place au niveau national des indicateurs objectifs d’appréciation des transgressions dans les CEF et d’outils permettant l’application de sanctions personnalisées et adaptées.

5.1.2 Droits de la défense

Le CGLPL recommandait de mettre en place des dispositifs d’accès au droit, de permettre au mineur de prendre contact avec l’avocat de son choix et avec le magistrat en charge de son dossier et de le faire bénéficier le mineur d’un accès accompagné à son dossier.

Ces mesures ont un caractère obligatoire qui résulte du code de l’action sociale et des familles ; elles sont mises en œuvre les lignes directrices du 4 mai 2015 relatives à l’élaboration du règlement de fonctionnement des établissements de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif habilité, mais ne font pas l’objet d’instructions

spécifiques. Des dispositions sont prises pour garantir des échanges entre le mineur et son avocat en toute confidentialité, les rendez-vous avec l'avocat font l'objet d'autorisation spécifiques de sortie du mineur du CEF, le mineur et les représentants légaux ont un droit d'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, leur communication est accompagnée en fonction de la nature judiciaire, psychologique ou médicale de l'information.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions mais observe dans ses visites qu'elles ne sont qu'inégalement appliquées, il recommande donc que ces règles soient rappelées et fassent l'objet de mesures de formation et de contrôle.

5.1.3 Droit à la vie privée et familiale - relations extérieures

Le CGLPL recommandait de développer les visites des familles à l'intérieur des établissements et créer des locaux adaptés à des rencontres confidentielles et conviviales.

La garde de sceaux rappelle la nécessité d'associer les familles et les éducateurs de milieu ouvert à la prise en charge en CEF ; elle souligne que la recommandation ne fait que reprendre des dispositions du programme fonctionnel des centres éducatifs fermés, ce qui est malheureusement exact. Pour autant, la mesure n'est pas systématiquement entrée dans les faits. En conséquence le CGLPL recommande que cette mesure fasse l'objet de rappels et de contrôles.

Le CGLPL recommandait également que toute atteinte à la liberté de correspondance soit justifiée par des motifs précis et donne lieu à une information du juge.

La garde de sceaux indique que lorsque pour des raisons de sécurité, il est demandé aux mineurs d'ouvrir certaines correspondances en présence d'un éducateur, aucune instruction formelle de prévenir le juge n'est édictée. L'administration semble réfléchir à l'instauration d'un registre des courriers, portant trace de toutes les ouvertures de correspondances et de leurs résultats. Cette mesure paraît très opportune sous réserve qu'il soit expressément prévu qu'un tel registre sera contrôlé périodiquement par l'autorité judiciaire.

Donner suite au projet d'un registre des courriers, portant trace de toutes les ouvertures de correspondances dans les CEF et de leurs résultats. Soumettre ce registre au contrôle périodique de l'autorité judiciaire.

La CGLPL recommandait d'améliorer l'accès des mineurs à l'information en mettant à leur disposition de manière contrôlée un accès à internet, à un service de messagerie et à la presse en ligne.

Des directives de 2015 autorisent l'accès à internet avec des systèmes de filtrage de certains contenus et prévoient que l'accès à la messagerie est organisé dans le respect du secret de la correspondance. Des actions de prévention sur les usages et mésusages

d’internet sont effectuées auprès des mineurs. L’accès à internet est garanti dans les centres éducatifs fermés, toutefois un travail d’appropriation de cet outil par les équipes éducatives facilitera son utilisation et son cadrage auprès des mineurs.

Le CGLPL prend acte de cette avancée.

Le CGLPL recommandait enfin une série de mesures destinées à associer les titulaires de l’autorité parentale à la prise en charge : un livret d’information pour les familles, une information régulière sur les actions éducatives entreprises et sur l’évolution du mineur et des projets mis en œuvre, l’organisation de rencontres des titulaires de l’autorité parentale avec les équipes pédagogiques et éducatives

Ces obligations résultent d’une loi de 2002 et ont été rappelées, en dernier lieu, par des dispositions de 2015 et 2016, mais le ministère rencontre des difficultés juridiques pour imposer aux centres gérés par le secteur associatif habilité des obligations similaires à celles qui pèsent sur le secteur public toutefois, des actions fortes d’incitation sont prises. Il est prévu de surmonter cette difficulté en insérant par voie réglementaire dans le code d’action sociale et des familles les conditions techniques minimales d’organisation et de fonctionnement des CEF. Ce projet ne peut qu’être encouragé.

Prévoir par voie réglementaire les conditions minimales d’association des titulaires de l’autorité parentale à la prise en charge des mineurs.

5.1.4 **Prise en charge**

Les recommandations du CGLPL portaient d’une part sur la nécessité d’organiser des activités, scolaires ou de formation, culturelles, sportives et de loisirs, de nature à favoriser l’épanouissement du mineur et sa participation à la citoyenneté ; d’autre part sur le besoin de formation des enseignants affectés en CEF.

La garde des sceaux indique qu’un arrêté de 2015 définit la nécessité d’une organisation permanente des activités de jour au soutien de l’action éducative et organise la scolarité des jeunes placés à partir d’une évaluation individuelle des acquis, afin que chacun dispose d’un emploi du temps personnalisé destiné à favoriser son retour vers les dispositifs de droit commun.

Elle précise en outre que la DPJJ et la DGESCO ont engagé en 2016 des travaux tendant à resituer la question de la scolarité dans le cadre plus global des parcours d’insertion scolaire et professionnelle des jeunes confiés et de s’adresser à l’ensemble des professionnels de la PJJ.

S’agissant de l’accompagnement des enseignants la garde des sceaux cite un ensemble de mesures de formation, incluant deux regroupements annuels des enseignants, néanmoins, au vu des constats qu’il effectue dans les centres, le CGLPL considère qu’il y a

lieu de renforcer ces mesures, notamment en proposant une formation initiale à chaque enseignant affecté en CEF.

5.1.5 Droit à la santé

Le CGLPL recommandait d'organiser des actions éducatives d'information relatives à la sexualité.

Cette thématique a été incluse dans les axes de formation précisés en 2015 ; elle donne lieu à des partenariats entre la protection judiciaire de la jeunesse et les agences régionales de santé.

5.1.6 Liberté de conscience et d'expression

Le CGLPL recommandait de mettre en place des conseils de vie permettant aux jeunes d'exprimer leur opinion dans le respect de l'intérêt collectif.

La garde des sceaux indique que des dispositions de 2015 proposent aux établissements plusieurs modalités de participation des usagers : conseils de vie sociale, groupes d'expression, groupes d'initiatives ou de projets, dispositifs de recueil d'opinion. Elle précise que la prise en compte du droit d'expression des jeunes pris en charge dans les CEF fait partie des points de vigilance des conseillers techniques et auditeurs en charge des contrôles de fonctionnement, ainsi que dans la mise en œuvre de l'évaluation interne par les directeurs de services, au titre de la prise en compte des droits des usagers. Les bonnes pratiques identifiées et évaluées feront l'objet d'une diffusion et d'une valorisation.

5.1.7 Personnel et organisation du service

Le CGLPL recommandait de mettre en place au bénéfice des équipes éducatives un référentiel théorique solide et une formation juridique renforcée.

La garde des sceaux indique qu'une démarche visant à soutenir une « dynamique de professionnalisation des acteurs commune au secteur public et au secteur associatif habilité » a été lancée : une évaluation des besoins est en cours, dès à présent, des formations sont en place ; elles concernent notamment la situation juridique des mineurs placés et l'aide à la première prise de poste. Une formation au bénéfice du personnel intervenant en hébergement a été mise en place en 2015 afin « d'améliorer la compétence des personnels intervenant en CEF, de permettre aux professionnels de faire équipe autour du projet d'établissement et de s'approprier l'organisation collective de travaux. » Toutefois, le déploiement de cette formation est inégal sur le territoire et la participation n'est pas à la hauteur des attentes.

Le CGLPL recommandait par ailleurs d'élaborer des documents internes (projet de service ou projet d'établissement, règlement intérieur, livret d'accueil) centrés sur l'intérêt du mineur, connus des équipes et utilisés au quotidien.

La garde des sceaux rappelle que ces recommandations correspondaient à l’application de dispositions législatives de 2002. Néanmoins, elle indique qu’une circulaire du 10 mars 2016 précise le corpus documentaire qui doit être formalisé à l’ouverture d’un CEF : le règlement de fonctionnement, le livret d’accueil, le formulaire du document individuel de prise en charge, la charte des droits et libertés du mineur accueilli.

Enfin, le CGLPL recommandait d’informer précisément le juge du contenu de l’action éducative menée en CEF afin qu’il soit à même d’en mesurer les risques et de soutenir l’équipe lorsqu’il estime la proposition conforme à l’intérêt du mineur.

La garde des sceaux indique que des directives en ce sens ont été données et que les comités de pilotage se tiennent en principe au sein même des centres éducatifs fermés. Elle précise en outre que les magistrats du ressort sont conviés lors du comité de pilotage annuel de l’établissement. De plus, la direction territoriale est chargée d’entretenir les liens avec les juridictions. De même, le directeur de l’établissement est en charge d’assurer les liens avec l’ensemble des magistrats mandants situés sur son ressort ou non.

Le CGLPL prend acte de cet ensemble de mesures.

5.2 Recommandations particulières

5.2.1 CEF de Saint-Denis Le Thibout (Seine-Maritime)

La visite du CEF avait permis de constater trois séries de bonnes pratiques :

- une formation du personnel et une politique de promotion individuelle particulièrement dynamique assortie d’une forte implication du personnel dans l’organisation des activités ;
- l’organisation d’un séjour en lieu neutre avant l’arrivée de mineurs au centre pour diminuer les craintes et les tensions ;
- la création d’une formation à la gestion des conflits, recommandée par le CGLPL lors d’une précédente visite, pour réduire le nombre des cas de recours à la contention.

La garde des sceaux indique que ces bonnes pratiques font l’objet d’information au cours de réunions organisées au niveau de la direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse. Il est cependant dommage que la participation des professionnels à la formation sur la gestion des conflits ne soit pas systématique.

La visite avait également été l’occasion de formuler quelques recommandations qui, selon les informations données par la garde des sceaux, ont été suivies d’effet : des barbelés qui donnaient inutilement un caractère hostile au portail d’entrée ont été retirés ; le règlement intérieur mentionne désormais de manière plus détaillée les comportements susceptibles de donner lieu à sanction et un éducateur scolaire a été recruté pour assurer une permanence de la fonction éducative pendant les périodes de vacances de l’enseignant, à l’exception du mois d’août.

5.2.2 CEF de Saint-Pierre du Mont (Landes)

La visite mettait en évidence deux bonnes pratiques :

- la place centrale donnée au maintien des liens familiaux ;
- la formation des éducateurs à la prévention des violences qui aboutissait effectivement à une réduction du recours à la contention.

Dans sa réponse (cf. annexe 4), la garde des sceaux précise les modalités de ces deux actions ; on pourra utilement s’y référer.

Diverses recommandations ont en outre été formulées.

En premier lieu, le CGLPL recommandait de consolider l’action éducative pour en faire la ligne directrice de l’action du personnel. La garde des sceaux indique que des mesures ont été prises dans ce but, mais précise que le fait que neuf éducateurs soient en contrat à durée déterminée entraîne des mouvements de personnel réguliers et constitue un facteur d’instabilité.

Le CGLPL rappelle qu’il n’est pas souhaitable de confier des mineurs en difficulté à des agents qui sont eux-mêmes en situation précaire. Il renouvelle la recommandation qu’il a formulée dans son rapport sur le personnel¹ des lieux de privation de liberté que toute mesure utile, y compris législative, soit prise pour mettre fin à cette grave faiblesse des CEF publics.

Les évolutions du droit nécessaires pour garantir la présence d’éducateurs stables et formés auprès des mineurs placés en centre éducatif fermé doivent être mises en œuvre.

Plusieurs recommandations portaient sur les aspects matériels de la prise en charge (hygiène, cadre de vie, alimentation, etc.) Selon les informations données par la garde des sceaux, le recrutement d’une maîtresse de maison, un projet pédagogique lié au cadre de vie et des audits sur la restauration ont amélioré la situation.

Le CGLPL recommandait que les règles de la vie quotidienne (hygiène, tabac) et la réponse donnée aux incidents soient systématiquement conformes à la règle qui les prévoit et appliquées de manière identique par les éducateurs. La garde des sceaux indique que si l’hygiène et le tabac font désormais l’objet de mesures adaptées, une application similaire des règles de discipline par les professionnels « apparaît encore difficile malgré la vigilance de la direction ». Le CGLPL constate que cette difficulté n’est pas spécifique au CEF de Saint-Pierre du Mont, deux moyens de la corriger semblent pertinents : la stabilisation du personnel (cf. § ci-dessus) et une sensibilisation particulière à la nécessité d’appliquer la discipline de manière objective et prévisible.

1. CGLPL, *Le personnel des lieux de privation de liberté*, 2017, p. 27.

Mettre en place des actions de sensibilisation du personnel des CEF sur la nécessité d’une application objective et prévisible des règles disciplinaires.

Le CGLPL recommandait que la qualité du suivi écrit de la prise en charge (tenue des dossiers individuels de prise en charge) soit améliorée. Ce point a fait l’objet d’un audit en 2016, il donne lieu désormais à un suivi.

Il recommandait également une prise en charge scolaire par un collègue des mineurs qui sont en mesure de participer à une scolarité ordinaire. Des réintégrations scolaires progressives sont mises en place.

Il recommandait enfin que les mineurs bénéficient d’un accès aux soins psychiatriques. Un protocole a été conclu en ce sens mais il n’est pas opérationnel en raison d’une insuffisance de personnel de santé. Cette situation, que l’on retrouve également dans d’autres centres, doit donner lieu à un protocole et à un suivi régionaux voire nationaux car son règlement ne paraît pas à la portée des directeurs de CEF.

Organiser la prise en charge psychiatrique des mineurs placés en CEF au niveau régional (direction territoriale PJJ-ARS) ou national.

5.2.3 CEF de La Chapelle-Saint-Mesmin (Loiret)

Le CGLPL recommandait plusieurs mesures relatives au recrutement à la formation et à l’encadrement du personnel. La garde de sceaux indique que le recrutement du personnel a été amélioré, qu’un nouveau directeur et une nouvelle responsable de l’équipe éducative ont été nommés, qu’un plan de formation a été mis en place et qu’une analyse des pratiques a été institutionnalisée pour sécuriser les jeunes professionnels. Le CGLPL prend acte de ces mesures qui constituent en effet des moyens opportuns, mais dont l’impact réel ne pourra être évalué qu’au cours d’une nouvelle visite.

Le CGLPL recommandait également diverses améliorations de la prise en charge éducative et de son suivi. Si, selon les informations données par la garde des sceaux, les outils de suivi nécessaires ont été mis en place avec le soutien de la direction territoriale de la PJJ, la prise en charge demeure pénalisée par l’absence durable d’enseignant. Un recrutement semble être en cours pour mettre fin à cette situation pérenne qui viole le droit fondamental des mineurs d’accéder à l’éducation. La garde des sceaux est invitée à suivre l’exécution de cette mesure.

Garantir la présence d’un enseignant au CEF de La Chapelle-Saint-Mesmin par un suivi de son affectation au niveau ministériel.

Le CGLPL recommandait un suivi des mineurs par un pédopsychiatre et une meilleure garantie de la confidentialité des soins. La mise en place de vacations

d'un pédopsychiatre et l'affectation d'une infirmière répondent à ces deux recommandations.

Les visites de magistrats du siège et du parquet, recommandées par le CGLPL conformément à la loi, ont été effectuées en 2017.

Enfin, diverses autres recommandations (état des locaux, affectation d'une maîtresse de maison, sevrage tabagique, etc.) ont, selon la réponse de la garde des sceaux, été suivies d'effet.

5.2.4 CEF de Savigny-sur-Orge (Essonne)

La visite a mis en évidence plusieurs bonnes pratiques qui pour la plupart correspondaient à des recommandations faites par le CGLPL au cours d'une visite précédente : la tenue des dossiers individuels de prise en charge, la dispensation des médicaments ou la prise en charge en santé mentale. L'association des mineurs à la confection des menus et la qualité de la formation professionnelle avaient également été soulignées. La réponse de la garde des sceaux confirme que ces pratiques positives persistent mais ne fait pas état de mesures destinées à les généraliser.

S'agissant de la prise en charge des mineurs le rapport recommandait une référence plus étroite au projet d'établissement du CEF, une plus grande association des familles et une amélioration de l'encadrement des activités sportives. En réponse à ces recommandations, la garde des sceaux indique qu'un projet d'établissement nouveau est en cours de finalisation et fait l'objet de mesures de formation des « éducateurs, que des visites au domicile des parents sont prévues en début et en fin de placement, qu'un espace d'accueil des familles est en cours de création et que des activités sportives encadrées sont mises en place, même si l'éducateur sportif souhaité n'a pas été affecté.

Une série de recommandations du CGLPL portait sur la discipline : la fin des récompenses en numéraire, l'harmonisation des pratiques en cas de fugue et la définition dans le règlement intérieur d'une échelle des sanctions. Selon les informations données par la garde des sceaux, ces mesures ont été prises. Elle mentionne également une pratique de « séjours d'apaisement, [qui] sont mis en œuvre pour prévenir les excès des mineurs et limiter ainsi le recours aux sanctions ». Sous réserve d'une évaluation positive par la PJJ, il semble intéressant de généraliser cette pratique.

Évaluer et, le cas échéant, généraliser la pratique des séjours d'apaisement mis en œuvre au CEF de Savigny-sur-Orge pour prévenir les excès des mineurs et limiter le recours aux sanctions.

Le CGLPL recommandait également une meilleure signalisation urbaine des accès au CEF. La direction du centre, compte tenu du profil des mineurs accueillis et de la faible sécurisation du site est réservée quant à l'application de cette recommandation. Le CGLPL en prend acte et la retire.

6. Les suites données aux recommandations en urgence du 8 février 2016 relatives au centre psychothérapeutique de l’Ain (CPA)

Les unités d’hospitalisation du centre psychothérapeutique de l’Ain (CPA) sont installées en périphérie de Bourg-en-Bresse, dans un vaste parc, et offrent une capacité d’accueil en hospitalisation complète de 412 lits. Le bon état de la plupart de ses locaux d’hébergement et de travail, l’effort de construction ou de rénovation entrepris pour les autres, le bon niveau de ses prestations hôtelières témoignent, en première impression, d’un souci de qualité, tant pour les professionnels que pour les patients qui y sont hospitalisés.

Pourtant, l’observation des modalités de prise en charge des patients, les constats de situations individuelles portant des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes hospitalisées faits lors de cette visite ont conduit la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté à mettre en œuvre la procédure d’urgence prévue à l’article 9 de la loi du 30 octobre 2007 ; elle a saisi les autorités compétentes de ses observations et recommandations en leur demandant d’y répondre. Postérieurement à la réponse obtenue, observations, recommandations et réponses fournies ont été rendues publiques dans l’édition du 16 mars 2016 du *Journal officiel*.

Les observations publiées relevaient :

- une pratique de maîtrise et de contrôle des faits et gestes des patients d’autant plus singulière qu’elle est appliquée avec une rigueur exceptionnelle ;
- un recours à l’isolement et à la contention dans des proportions jamais observées jusqu’alors, et non conforme aux règles communément appliquées ;
- un traitement anormalement rigoureux des patients détenus (isolement et contention systématique à l’arrivée, fouille de sécurité incluant l’inspection des parties génitales, isolement systématique pour toute la durée du séjour, etc.) ;
- des restrictions générales imposées aux patients sans rapport avec leur état clinique et alors même que les moyens dont dispose l’établissement permettraient un tout autre traitement.

Cette situation s’est pérennisée dans l’apathie de la plupart des responsables administratifs, des médecins et des soignants, en raison de l’absence de réflexion sur les pratiques et les conditions de fonctionnement de l’établissement, d’un fonctionnement qui n’associe pas les familles des patients, d’une faible réactivité aux signalements qu’elles donnent et d’une grande soumission au pouvoir médical.

Les constats opérés par le CGLPL ont conduit la ministre chargée de la santé et l’agence régionale de santé à adresser des instructions à l’établissement pour mettre en œuvre des recommandations formulées, instructions dont la réalisation est vérifiée par un

comité de suivi qui s'est réuni à un rythme bimestriel au cours de l'année suivant la visite. Les mesures mises en œuvre, portent sur la libre circulation adaptée selon les unités, la proscription de l'enfermement en chambre ordinaire et la diminution des pratiques d'isolement et de contention (passées de 13 000 jours en 2015 à 4 000 en 2016). Elles prévoient un doublement de l'astreinte médicale de week-end.

Parallèlement, des réserves relatives aux droits des patients étaient apportées par la Haute autorité de santé (HAS) sur la certification de l'établissement, ce qui a donné lieu à la mise en place d'une stratégie d'amélioration suivie par cette Haute autorité. Le CGLPL a récemment été informé de la clôture de cette procédure qui a atteint les objectifs visés par la HAS. La stratégie de l'établissement pour 2018-2022 a intégré les recommandations des deux autorités administratives indépendantes, l'unité de soins « dédiée à l'isolement » a été fermée, les représentants des usagers ont été associés à la définition de la stratégie, une organisation a été mise en place pour piloter la transformation, une cartographie des risques liés aux droits des patients a été dressée, la gestion documentaire a été réorganisée, les équipes ont été mobilisées pour une mise en œuvre opérationnelle et les ressources nécessaires ont été dégagées. Dès lors, la HAS considère que les conditions structurelles nécessaires à la certification sont réunies.

En 2017, le CGLPL a demandé au ministre des solidarités et de la santé de l'informer de l'ensemble des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans les recommandations en urgence ainsi qu'à celles qui figuraient dans le rapport de constat adressé à l'établissement en octobre 2016. Il lui a également fait part de son intention de procéder à une contre-visite de l'établissement dans les mois à venir afin d'évaluer les conséquences des réformes de structure sur le respect au quotidien des droits fondamentaux des patients privés de liberté.

7. Les suites données aux recommandations en urgence du 18 novembre 2016 relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne)

À la suite d'une visite réalisée du 3 au 14 octobre 2016 à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a adressé au garde des sceaux des recommandations en urgence relatives à cet établissement, dans lesquelles elle constatait que la surpopulation, cumulée à l'état déplorable des locaux et au manque d'effectif, ne permettait pas une prise en charge respectueuse des droits fondamentaux des personnes détenues et entraînait des conditions d'hébergement indignes.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a recommandé au garde des sceaux de prendre immédiatement des mesures tendant à réduire la surpopulation carcérale et à ramener une hygiène acceptable dans l’établissement.

Elle a recommandé une mise à niveau de l’effectif et de l’encadrement du centre pénitentiaire, ainsi que des mesures de nature à faire cesser le climat de violence et à mettre un terme aux violations identifiées.

Elle a demandé qu’une inspection approfondie de l’établissement soit réalisée et que le CGLPL soit informé des conclusions de cette inspection et du suivi de leur mise en œuvre.

Dans sa réponse du 13 décembre 2016 aux recommandations en urgence, le garde des sceaux ne remettait pas en cause les constats du CGLPL. Il faisait état de mesures de redressement immédiates, en particulier en ce qui concerne le régime des fouilles à corps, et annonçait pour le début de l’année 2017 des mesures destinées à augmenter l’effectif des surveillants et à rétablir des normes acceptables d’hygiène au sein de l’établissement. Il indiquait enfin mettre en place un suivi particulier de cet établissement.

Plusieurs procédures de référés ont de façon concomitante été engagées par l’Observatoire international des prisons-Section française (OIP-SF), dénonçant les conditions de détention au sein de la maison d’arrêt des hommes de Fresnes et sollicitant du juge des référés qu’il ordonne au ministère de la justice d’améliorer substantiellement les conditions matérielles de détention : fin du surpeuplement des cellules, nettoyage des espaces collectifs, aménagement des cours de promenade, réorganisation des services, contrôle de l’usage de la force. Ces référés s’appuyaient notamment sur les constats réalisés par le CGLPL.

Le référé-liberté, prévu par l’article L. 521-2 du code de justice administrative, permet au juge des référés lorsqu’existe une situation d’urgence et qu’une personne publique, ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, d’ordonner « toutes mesures nécessaires à la sauvegarde » de la liberté fondamentale.

Dans une ordonnance du 28 avril 2017¹, le tribunal administratif de Melun a prescrit l’adoption d’une série de mesures visant à améliorer la situation sanitaire de l’établissement et à prémunir les personnes détenues de certaines atteintes à leurs droits fondamentaux, sur le fondement des articles 2, 3 et 8 de la CEDH : droit à la vie, prohibition des traitements inhumains et dégradants et droit au respect de la vie privée et familiale. Le juge a toutefois rejeté les demandes les plus ambitieuses formulées pour remédier aux problèmes structurels de surpopulation et de vétusté et notamment la mise en place d’un plan d’urgence global pour la maison d’arrêt de Fresnes. Il a estimé que de telles demandes « ne sont pas au nombre des mesures d’urgence que la situation

1. Tribunal administratif de Melun, 28 avril 2017, OIP-SF, n°1703085.

permet de prendre utilement et à très bref délai » et qu'elles ne pouvaient donc pas être prescrites en référé-liberté.

Saisi en appel de cette décision, le Conseil d'État a affirmé, dans son ordonnance du 28 juillet 2017¹, que les conditions de détention au sein de la maison d'arrêt de Fresnes « marquées par la promiscuité et le manque d'intimité, sont de nature tant à porter atteinte à la vie privée des détenus, dans une mesure excédant les restrictions inhérentes à la détention, qu'à les exposer à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave aux deux libertés fondamentales ». Il a cependant confirmé la décision du juge administratif et rejeté la requête dont l'OIP l'avait saisi. Il a notamment pour ce faire indiqué que « eu égard à leur objet, les injonctions sollicitées, qui portent sur des mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique insusceptibles d'être mises en œuvre, et dès lors de porter effet, à très bref délai, ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement dans le cadre des pouvoirs que le juge des référés tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ». Il a par ailleurs indiqué que le caractère manifestement illégal de l'atteinte s'apprécie « en tenant compte des moyens de l'autorité administrative compétente et des mesures (...) déjà prises ».

À la suite de cette décision, une campagne de recours contentieux a été engagée par des personnes détenues et leurs avocats devant la Cour européenne des droits de l'homme. Est notamment posée la question de l'effectivité du recours en référé-liberté pour faire cesser des conditions de détention indignes. La France s'expose à une nouvelle condamnation par la Cour de Strasbourg, cette procédure n'étant, au vu de la jurisprudence du Conseil d'État, pas susceptible de faire cesser des conditions de détention pourtant jugées contraire à l'article 3 de la CEDH qui prohibe les traitements inhumains et dégradants.

Le CGLPL maintient l'ensemble des recommandations faites dans ces recommandations en urgence. Les chiffres publiés par la direction de l'administration pénitentiaire montrent qu'en 2017 l'état de surpopulation de l'établissement n'a pas décliné de façon significative, le taux d'occupation du quartier maison d'arrêt étant au 1er décembre 2017 de 183,8 % (188 % au jour de la visite de l'établissement par le CGLPL).

Face aux constats d'indignité des conditions de détention à Fresnes, il appartient au Gouvernement de prendre la mesure des condamnations passées et à venir et de prendre les mesures appropriées pour faire cesser les atteintes aux droits fondamentaux constatées dans cet établissement.

Les mesures prises à la suite des recommandations du CGLPL n'ont à ce jour pas fait l'objet d'une information de la Contrôleure générale. Au cours de l'année 2017 la Contrôleure générale a de nouveau été amenée à saisir la direction de l'établissement à

1. Conseil d'État, Ordonnance du 28 juillet 2017, n°410677.

plusieurs reprises d’atteintes aux droits des personnes détenues qui lui étaient signalées. Certaines saisines, concernant notamment la présence de punaises de lit et les modalités de réalisation de fouilles corporelles, n’ont pas reçu de réponse à ce jour. Le directeur de l’établissement n’a par ailleurs pas souhaité formuler d’observations de fond à la suite de l’envoi du rapport de constat rédigé après la visite de l’établissement. Ce rapport a été envoyé en décembre 2017 aux ministres de la justice et de la santé. Leurs réponses sont attendues en début d’année 2018.

Chapitre 4

Les suites données en 2017 aux saisines adressées au contrôle général

Conformément à la mission de prévention dévolue au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le traitement des saisines permet d'identifier des atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté, et de prévenir leur renouvellement. Dans cet objectif, les contrôleurs en charge des saisines effectuent des vérifications sur pièces et sollicitent les observations des autorités responsables du lieu concerné, dans le respect du principe du contradictoire. Ils effectuent également le cas échéant des vérifications sur place. Les rapports rédigés à l'issue de ces vérifications font de la même façon l'objet d'échanges contradictoires avec les autorités responsables.

Le nombre important de saisines reçues par le CGLPL au cours de l'année (plus de 3 600) permet, au-delà des situations individuelles, d'identifier des dysfonctionnements et des atteintes aux droits des personnes privées de liberté qui dépassent un établissement ou une région et nécessitent des réponses nationales. Si la plupart des enquêtes initiées par le CGLPL concernent des établissements en particulier, plusieurs enquêtes sont adressées chaque année aux ministres de la justice, de l'intérieur et de la santé, ou à certaines de leurs directions, notamment la direction de l'administration pénitentiaire. Elles sont l'occasion de recenser les questions soulevées dans des saisines venant de plusieurs établissements, et de croiser les informations issues de ces saisines avec les constats effectués lors des visites d'établissements.

Les recommandations émises à la suite des échanges initiés sur le fondement des saisines s'attachent au respect du juste équilibre entre le respect des droits fondamentaux des personnes et les impératifs d'ordre public et de sécurité qui s'imposent naturellement au sein des lieux de privation de liberté. Il s'agit essentiellement pour la Contrôleure générale, comme dans le cadre des missions de contrôle, d'engager un dialogue destiné à faire évoluer les pratiques des établissements et leur réflexion sur les modalités de prise en charge des personnes privées de liberté, dans l'objectif d'un meilleur respect de leurs droits fondamentaux.

1. L’action du CGLPL favorise le respect des droits des personnes privées de liberté : des exemples de saisines locales

Est ici présentée une sélection d’enquêtes réalisées par courrier destinée à montrer comment le CGLPL exerce sa mission visant à vérifier l’effectivité des droits fondamentaux dans les lieux de privation de liberté et à améliorer leur mise en œuvre de façon très concrète. Un intérêt particulier a été porté aux saisines relatives au travail et à la formation professionnelle en milieu carcéral, à la suite de l’avis publié sur ce sujet en février 2017.

1.1 L’accès au droit de vote des patients hospitalisés sans leur consentement

Un patient faisant l’objet de soins psychiatriques sans son consentement a porté à la connaissance de la Contrôleure générale la décision du juge des tutelles le concernant, indiquant que « son état n’exclu[ant] pas une certaine lucidité sur le plan électoral, il conv[enait] de maintenir son droit de vote ». Attentive à l’accès au droit de vote des personnes privées de liberté, la Contrôleure générale a saisi le directeur du centre hospitalier afin de savoir si des dispositions particulières avaient été prises par l’établissement en vue des élections présidentielles et législatives pour informer les patients des démarches à accomplir et organiser concrètement les modalités d’exercice du droit de vote.

En réponse, la direction du centre hospitalier a fait part de la possibilité pour les patients hospitalisés sans leur consentement de se rendre au bureau de vote seuls ou le cas échéant accompagnés sur autorisation médicale d’absence de courte durée. Elle précisait qu’une possibilité de voter par procuration était organisée pour les patients se trouvant dans l’impossibilité de se déplacer.

Le CGLPL considère que la procédure mise en place pour permettre aux patients d’exercer leur droit de vote et la diffusion de notes d’information à l’attention des personnels concernant les modalités du vote par procuration constituent de bonnes pratiques.

1.2 Une restriction du droit à l’accès à l’informatique en prison

La Contrôleure générale a été saisie des difficultés rencontrées par une personne détenue pour acquérir du matériel informatique dans un centre de détention. Sa demande avait été refusée au motif que l’intéressé ne suivait pas de formation professionnelle en lien avec l’informatique et ne participait à aucune activité scolaire.

La Contrôleure générale a sollicité les observations du chef d’établissement sur cette situation. Ce dernier a confirmé le refus opposé par la commission pluridisciplinaire unique pour ces motifs.

En retour, le CGLPL a rappelé les termes de la circulaire du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous main de justice selon lesquels il est impossible d'établir une frontière stricte entre l'utilisation pédagogique des ordinateurs et leur utilisation ludique, très répandue dans la société. Cette circulaire prévoit par ailleurs que seuls les cas de menaces graves et manifestes pour la sécurité de l'établissement et des personnes peuvent justifier l'interdiction d'achat ou d'utilisation de matériels informatiques. Le CGLPL a indiqué, conformément aux termes de son avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, que le droit à l'accès à l'informatique ne peut pas être subordonné à une motivation particulière, à savoir l'élaboration d'un projet de réinsertion ou de formation. La Contrôleure générale a invité le chef d'établissement à réévaluer la demande de la personne détenue et à la tenir informée des suites données.

Dans sa réponse, le chef d'établissement a indiqué prendre note des préconisations émises par le CGLPL et procéder désormais à l'examen des demandes d'achats d'ordinateurs en ce sens.

1.3 L'accès aux consultations ophtalmologiques dans un centre de détention

Lors de la visite de ce centre de détention par une équipe de contrôleurs, il avait été relevé qu'un praticien ophtalmologue prenait en charge les patients détenus une demi-journée par mois. Saisi à de nombreuses reprises sur l'arrêt de ces interventions en détention et des annulations régulières des extractions médicales désormais nécessaires, le CGLPL a échangé avec le médecin responsable de l'unité sanitaire à ce sujet. Ce dernier confirmait que le praticien avait cessé son activité du fait de son départ à la retraite et que désormais, la prise en charge ophtalmologique était assurée dans le cadre d'extractions médicales hospitalières. La programmation d'une consultation ophtalmologique nécessitait un délai moyen de huit mois.

Le CGLPL s'est prononcé à plusieurs reprises sur la nécessité de renforcer la présence de spécialistes au sein des unités sanitaires ou de développer la pratique de la télé-médecine, notamment dans l'avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé.

Le CGLPL a recueilli les observations du directeur du centre hospitalier de rattachement sur les difficultés énoncées et les solutions envisagées à long terme (recrutement d'un nouveau praticien, signature d'une convention avec un ophtalmologue libéral, développement de la télé-médecine, etc.) afin de permettre un accès effectif aux soins ophtalmologiques des personnes détenues dans cet établissement.

En réponse, le CGLPL a été informé de la mise en place au sein du centre de détention, depuis septembre 2017, d'un dispositif opérationnel sous forme d'une vacation

chaque quatrième mercredi du mois, de 14h à 18h, permettant à quinze patients détenus de bénéficier de soins ophtalmologiques.

1.4 Les obstacles à l’indemnisation des parties civiles

L’attention du CGLPL a été appelée sur l’impossibilité dans laquelle se trouvaient des personnes détenues incarcérées dans une maison d’arrêt de procéder à l’indemnisation des parties civiles en raison d’un manque d’effectifs pour procéder à ces opérations, avec comme conséquence l’impossibilité de pouvoir en justifier dans les procédures d’aménagement et de remises de peine. La Contrôleure générale a saisi le chef d’établissement afin de connaître les mesures prises pour remédier à ce dysfonctionnement pour permettre aux personnes détenues de procéder à ces versements et de pouvoir en justifier.

En réponse, le chef d’établissement a confirmé que la régie des comptes nominatifs avait rencontré des dysfonctionnements pour traiter les créances au titre de l’indemnisation des parties civiles en raison de l’absence d’un agent depuis le mois de février 2016. Il précisait que les personnes détenues souhaitant indemniser les parties civiles étaient reçues systématiquement par le régisseur et qu’un courrier était adressé aux parties civiles concernées.

Dans le cadre d’un nouvel échange avec le chef d’établissement la Contrôleure générale a souhaité savoir si une information sur les difficultés rencontrées avait été délivrée aux autorités judiciaires en charge de l’examen des mesures d’aménagement ou d’exécution des peines et si le traitement des versements volontaires était désormais effectif.

Elle a appris en retour avec satisfaction qu’une régisseuse adjointe avait été affectée à la régie des comptes nominatifs afin de soulager la charge du travail du service et ainsi répondre de manière effective à l’ensemble des demandes formulées par les personnes détenues pour le remboursement des parties civiles. Par ailleurs, le service de l’application des peines et le service pénitentiaire d’insertion et de probation (SPIP) ont été avisés lors des différentes commissions d’application des peines et débats contradictoires des difficultés rencontrées par l’établissement pour procéder aux versements au titre de l’indemnisation des parties civiles afin que les personnes détenues concernées ne soient pas pénalisées.

1.5 Une prise en charge irrégulière des personnes dépourvues de ressources suffisantes

Une personne affectée dans un centre de détention, reconnue comme dépourvue de ressources suffisantes, a interpellé la Contrôleure générale sur le montant de l’aide en numéraire qui lui était attribuée, à savoir dix euros, et sur l’absence de remise d’un nécessaire de correspondance (enveloppe, stylo, etc.), pourtant essentiel pour maintenir ses liens avec l’extérieur.

La Contrôleure générale a saisi le chef d'établissement d'une demande d'information portant sur les modalités de prise en charge des personnes dépourvues de ressources suffisantes et sur le montant de l'aide en numéraire accordée et des aides en nature proposées.

En réponse, la direction a indiqué qu'une aide d'un montant de dix euros était effectivement attribuée aux personnes dépourvues de ressources suffisantes et que certaines d'entre elles percevaient une aide supérieure en lien avec les efforts fournis en détention tels que la participation aux cours scolaires et à l'enseignement. À la suite du rappel de la réglementation par la direction de l'administration pénitentiaire et des échanges avec la direction de l'établissement, les modalités d'attribution de l'aide numéraire aux personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes sont désormais conformes aux textes applicables.

S'agissant des aides en nature, il ressort de la réponse du chef d'établissement qu'un nécessaire de correspondance comprenant un stylo, un bloc de papier A4, deux timbres et deux enveloppes est remis à chaque personne détenue entrante et que les personnes dépourvues de ressources suffisantes bénéficient de dix timbres mensuellement. Le directeur a précisé que le nouveau marché du prestataire privé ne prévoit pas un renouvellement du stylo ou du bloc de papier.

Ces prestations ne sont pas conformes à la circulaire du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention, qui précise que les aides en nature « doivent permettre aux personnes concernées de maintenir des relations avec l'extérieur, notamment avec leur famille (fourniture de 2 timbres a minima, d'enveloppes et de feuilles à la demande de la personne détenue) ; dans le cadre des marchés et contrats de gestion déléguée, cette aide doit être fournie par le titulaire au titre de la prestation hôtellerie ».

Ainsi qu'elle l'a déjà indiqué dans son rapport d'activité pour 2015¹, la Contrôleure générale regrette que les dispositions de la circulaire du 17 mai 2013 relatives à l'octroi des aides en nature, notamment sur la composition des nécessaires de correspondance, ne soient pas appliquées de manière uniforme par les établissements. La Contrôleure générale a donc attiré l'attention de la direction de l'établissement sur la composition des nécessaires de correspondance remis aux personnes dépourvues de ressources suffisantes.

1.6 Des gratifications mensuelles de bon cantine-panier pour les stagiaires en formation professionnelle

L'attention de la Contrôleure générale a été appelée sur les modalités de rémunération des stagiaires au sein d'un établissement, dans le cadre du suivi de formations pré-qualifiantes. En effet, selon les informations portées à la connaissance du CGLPL, les stagiaires participant à ces formations ne seraient pas rémunérés mais bénéficieraient toutefois d'une gratification sous la forme d'un bon de cantine mensuel d'un montant de 50 euros.

1. Rapport d'activité 2015, p.71.

Dans le cadre de l’avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires publié au Journal officiel du 9 février 2017, le Contrôleur général a dressé un état des lieux de l’offre et des conditions de réalisation de la formation professionnelle en détention et des effets du transfert de compétence de la gestion de celle-ci au profit des conseils régionaux, à la suite de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale. Il est relevé que les formations pré-qualifiantes peuvent constituer des tremplins d’accès à des formations qualifiantes voire à des emplois, et qu’elles doivent à ce titre être développées.

À la suite de la publication de cet avis la Contrôleure générale a interrogé la direction du centre pénitentiaire sur les types de formations professionnelles accessibles, ainsi que sur les modalités de rémunération des stagiaires.

Dans les éléments de réponse transmis a été relevée avec intérêt la mise en place par l’établissement d’une gratification mensuelle d’un bon cantine-panier d’une valeur de 50 euros pour la participation des stagiaires aux actions de formation pré-qualifiantes, celles-ci n’étant pas rémunérées par l’agence des services de paiement (ASP). Par ailleurs, la Contrôleure générale a considéré comme une bonne pratique le dispositif d’avance mis en place compte tenu du retard de délégation de crédit auprès de l’ASP, sous forme de bon de commande de cantine d’une valeur de 50 euros par mois pour les stagiaires des actions de formations qualifiantes.

1.7 Les modalités de calcul des rémunérations des personnes détenues classées auxiliaires du service général

Dans le cadre d’échanges avec la direction d’un centre de détention, la Contrôleure générale a constaté que les actes d’engagement et les fiches de fonction des personnes détenues classées comme auxiliaire du service général comportaient des modalités différentes de calcul de la rémunération, les actes d’engagement se basant sur une rémunération journalière et les fiches de fonction sur une rémunération horaire. Cette différence avait pour conséquence de rendre incompréhensible le calcul de leur rémunération pour les personnes détenues concernées.

En effet, si la rémunération était calculée selon les modalités prévues par la fiche de poste, soit trois heures par jour en semaine et deux heures par jour le week-end, elle devrait correspondre à 82 heures travaillées par mois, bien plus que le nombre d’heures indiquées sur les bulletins de paie des personnes détenues auxiliaires du service général. Il ressortait de l’examen des bulletins de paie que le calcul de la rémunération s’appuyait sur une base horaire ne correspondant pas au nombre d’heures figurant sur la fiche de fonction.

Considérant que les personnes classées au service général se heurtaient à des difficultés en matière de lecture de leurs fiches de paie et de compréhension du calcul de

leur salaire, la Contrôleure a recommandé, dans le cadre de sa mission de prévention, une révision de la formulation des documents aux fins d'en assurer leur lisibilité pour les personnes détenues concernées.

En retour, l'établissement a indiqué avoir procédé à la diffusion d'une note à l'attention des personnes détenues les informant de la mise en œuvre de leur rémunération en application d'un taux horaire, conformément à la réglementation en vigueur, et de la réactualisation des actes d'engagement et des fiches de poste du service général.

1.8 Les horaires de travail des auxiliaires du service général

Dans le cadre d'échanges avec la direction d'un centre pénitentiaire relatifs à l'accès au travail des personnes détenues et aux modalités d'information sur les supports d'engagement au travail, la Contrôleure générale a constaté que plusieurs personnes détenues classées au service général travaillaient tous les jours de la semaine.

Dans son avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires, le Contrôleur général précise que « les contrôleurs observent régulièrement que les auxiliaires du service général, pour la grande majorité, ne bénéficient pas de jour de congé hebdomadaire et travaillent donc tous les jours. Le CGLPL dénonce cette pratique. La mise en place d'un poste d'auxiliaire dit « polyvalent » afin de pallier les absences des autres auxiliaires du service général (notamment durant leur repos hebdomadaire) ou d'un système de roulement peut permettre à tous de bénéficier d'au moins une journée de congé par semaine ».

La Contrôleure générale a donc recommandé au directeur d'établissement que les personnes détenues classées au service général bénéficient d'au moins un jour de repos par semaine.

En retour, le directeur a indiqué qu'une réflexion serait rapidement menée avec le responsable du travail, de la régie des comptes nominatifs et des personnels afin de permettre aux personnes détenues classées auxiliaire d'étage au service général de bénéficier d'au moins un jour de repos par semaine, soit par la création de postes polyvalents, soit par la mise en place d'un système de roulement. La Contrôleure générale a relevé avec intérêt la mise en œuvre de cette réflexion commune et a souhaité connaître son état d'avancement ainsi que les mesures retenues.

2. Les problématiques d'ampleur nationale soulevées par le biais des saisines

En 2017, la Contrôleure générale a saisi à quatre reprises les ministres de la justice et de l'intérieur, afin de les alerter sur des questions d'ampleur nationale. Elle a saisi la direction de l'administration pénitentiaire de dix-sept problématiques d'ordre général. Elle a également poursuivi des échanges engagés les années précédentes avec ces autorités.

Certaines de ces saisines ont été évoquées dans des rapports annuels antérieurs et font l’objet d’échanges au long cours avec les autorités compétentes, parfois sans évolution notable, soit car les positions du CGLPL ne sont pas prises en compte, soit car le CGLPL reste dans l’attente d’une réponse qui tarde à venir : saisine sur l’évolution des dispositions relatives à l’accès à l’informatique en détention¹, sur les renouvellements des titres de séjour pour les personnes détenues de nationalité étrangères², sur les rondes de nuit³, sur l’application du régime de retraite spécifique aux personnes détenues classées au service général⁴, sur les difficultés relatives aux extractions et aux permissions de sortie sous escortes⁵.

D’autres saisines ont donné lieu à des échanges, certains ayant abouti à faire cesser des atteintes aux droits ou à faire progresser les droits des personnes privées de liberté. Des échanges ont ainsi eu lieu en 2017 sur des sujets aussi divers que l’exercice du droit de vote des personnes détenues, la question des taux d’occupation importants des établissements pénitentiaires accueillant des mineurs en Ile-de-France et la hausse importante en 2016 et 2017 du nombre de mineurs détenus, ou encore l’inscription de l’Observatoire international des prisons (OIP) dans la liste des contacts téléphoniques des personnes détenues.

Enfin, certaines saisines datant pourtant de plusieurs mois n’ont pas encore fait l’objet de réponses.

Sont évoqués ici quelques exemples de problématiques d’ampleur nationale dont les autorités ont été saisies en 2016 et 2017 par la Contrôleure générale. La Contrôleure générale est en attente d’une réponse des autorités sur la plupart de ces questions. Pour d’autres, les autorités ont d’ores et déjà répondu et les échanges se poursuivront en 2018.

Sont également évoquées dans cette partie trois problématiques identifiées au regard de l’intérêt qu’elles présentent, car elles concernent de multiples établissements et ont fait l’objet en 2017 d’échanges avec de nombreuses autorités – chefs d’établissements, préfets, chefs de juridictions et ministres : l’exercice des recours en centre de rétention administrative, le respect de la dignité et du secret professionnel lors des extractions médicales et le traitement des personnes identifiées par l’administration pénitentiaire comme radicalisées.

2.1 Les saisines ayant fait l’objet de réponses des autorités saisies

2.1.1 Les modalités d’exercice du droit de vote au sein des établissements pénitentiaires

En février 2017, à l’approche des élections présidentielles et législatives, la Contrôleure générale a souhaité attirer l’attention du ministre de la justice sur les modalités d’exercice

1. Voir le rapport d’activité du CGLPL pour 2016, p.77.

2. Voir les rapports d’activité du CGLPL pour 2015, p.69 et 2016, p. 93.

3. Voir les rapports d’activité du CGLPL pour 2015, p.69 et 2016, p.94.

4. Voir le rapport d’activité du CGLPL pour 2016, p. 96.

5. Voir le rapport d’activité du CGLPL pour 2016, p.101.

du droit de vote au sein des établissements pénitentiaires et recueillir ses observations sur les dispositifs actuellement prévus par le code électoral – vote par procuration – et le code de procédure pénale – permission de sortir – ainsi que sur l’opportunité d’installer des bureaux de vote au sein des établissements pénitentiaires.

Le droit de vote, composante de la citoyenneté, constitue un droit fondamental garanti par la Constitution et, au niveau international, par l’article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que par les articles 39 et 40 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. L’article 30 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et la circulaire du ministère de la justice du 1er février 2012 énoncent les modalités d’exercice du droit de vote au sein des établissements pénitentiaires : les personnes détenues peuvent voter par procuration ou demander au juge de l’application des peines une permission de sortir.

Le droit de vote est pourtant peu exercé en détention, comme en témoignent les chiffres des élections présidentielles de 2012 (760 votes par procuration et 352 permissions de sortir accordées) et ceux des élections municipales de 2014 (519 votes par procuration ont été dénombrés et 54 permissions de sortir accordées). Certaines situations dont la Contrôleure générale a été saisie témoignent des obstacles auxquels sont confrontées les personnes détenues pour mettre en œuvre de manière effective le vote par procuration : impossibilité de voter par procuration en dépit des demandes écrites qu’elles auraient formulées au motif qu’elles avaient oublié de mentionner l’identité du mandataire ; absence de diligences et insuffisance des informations délivrées pour accompagner dans la mise en œuvre du droit de vote.

Le CGLPL soulignait déjà, dans son rapport d’activité 2013, les difficultés rencontrées par les personnes détenues pour garantir l’effectivité du droit de vote et recommandait « de mettre en place une procédure assurant aux personnes placées en établissement pénitentiaire la possibilité d’exercer effectivement leur droit de vote. Elle englobe la délivrance facilitée de titres d’identité, une information suffisamment précoce, un régime particulier de permission de sortir et un assouplissement éventuel des règles de procuration, garanti par le greffe ».

Dans le cadre des échanges avec le ministère de la justice ont été abordés l’exercice du droit de vote par procuration, la procédure de domiciliation à l’établissement pénitentiaire, les modalités selon lesquelles la personne détenue mandante a la possibilité de rencontrer son mandataire au sein de l’établissement pénitentiaire, l’exercice du droit de vote par le bénéfice d’une permission de sortir, les actions de sensibilisation et d’information des personnes détenues sur leur droit de vote et l’installation de bureaux de vote en détention.

La Contrôleure générale a relevé avec intérêt qu’une enquête devait être lancée afin de recenser le nombre de domiciliations réalisées et les éventuelles difficultés rencontrées

dans ce cadre. Elle a souhaité connaître ses résultats, ainsi que le nombre de permission de sortir accordées lors des derniers scrutins présidentiels et législatifs de 2017.

S'agissant des modalités de désignation des mandataires (via les associations et les électeurs de la commune de rattachement) et d'organisation de leur venue en établissement pénitentiaire, le ministre de la justice a indiqué en retour ne pas disposer de données à ce sujet. L'attention de la Contrôleure générale ayant de nouveau été attirée sur l'impossibilité pour certaines personnes détenues de rencontrer au sein de l'établissement pénitentiaire leur mandataire lors des dernières élections présidentielles et législatives, elle a rappelé que cet échange préalable est pourtant essentiel pour établir la confiance nécessaire entre un électeur et son mandant.

Dans la continuité des recommandations faites en 2013, considérant que la mise en place de bureaux de vote dans les établissements pénitentiaires serait de nature à favoriser le vote des personnes détenues aux scrutins électoraux, le CGLPL a souhaité connaître la nature des réflexions engagées par le ministère en vue d'une telle évolution. En réponse, le ministre a indiqué que cette modalité de vote nécessiterait la modification d'un certain nombre de dispositions légales et réglementaires et imposerait, pour les établissements pénitentiaires, des contraintes organisationnelles conséquentes. Le ministre a précisé avoir mené une analyse avec les acteurs concernés visant à envisager la mise en place d'une expérimentation du vote en détention au sein d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires ; toutefois, compte tenu des contraintes juridiques et matérielles, ce projet d'expérimentation n'a pu aboutir. Attachée à l'effectivité de l'exercice du droit de vote par les personnes détenues, la Contrôleure générale a sollicité des précisions sur ce projet d'expérimentation.

Enfin, dans sa réponse, le ministre de la justice a émis l'hypothèse d'une modification de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 afin d'y insérer une nouvelle disposition permettant aux personnes détenues d'exercer leur droit de vote par correspondance sous pli fermé, sur le modèle des élections des députés représentant les Français de l'étranger prévu à l'article L.330-13 du code électoral. La Contrôleure générale a déclaré y être favorable dans la mesure où cette modalité de scrutin – plus aisée et accessible – permettrait à un plus grand nombre de personnes détenues d'exercer leur droit de vote. Elle a donc souhaité recueillir les observations de l'actuelle ministre de la justice sur ce sujet.

2.1.2 Le taux d'occupation des établissements accueillant des mineurs en Île-de-France et la hausse du nombre de mineurs détenus

À la suite d'un signalement et dans le cadre des travaux sur le rapport thématique consacré à la surpopulation carcérale, la Contrôleure générale a sollicité les observations du directeur de l'administration pénitentiaire concernant les taux d'occupation importants des établissements pénitentiaires accueillant des mineurs en Ile-de-France

et la hausse importante en 2016 et 2017 du nombre de mineurs détenus. Le nombre de mineurs détenus est en effet passé de 775 au 1^{er} juin 2016 à 851 au 1^{er} juin 2017. Elle attirait son attention sur les conséquences désastreuses de la surpopulation carcérale sur les conditions de détention des personnes qui y sont soumises et indiquait que les mineurs détenus ne devraient en aucun cas y être confrontés au regard de la spécificité de leur prise en charge, qui doit reposer sur un travail éducatif individualisé et adapté.

Le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué en réponse que les quartiers mineurs de la DISP de Paris connaissaient effectivement un taux d'occupation élevé depuis le début de l'année 2017, allant de 87 % en janvier à 104 % en avril. Il incluait dans sa réponse un tableau des taux d'occupations de ces établissements permettant de constater que depuis janvier 2017, les établissements accueillant des mineurs en région parisienne ont vu croître leur taux d'occupation et que tous ont connu un taux d'occupation temporairement supérieur à 100 % depuis le début de l'année 2017, à l'exception de Villepinte ; le quartier mineur de Nanterre a été systématiquement en surpopulation en 2017, son taux d'occupation étant monté à 128 % en avril 2017.

Il indiquait que d'autres DISP voyaient également les taux d'occupation de leurs places destinées à des mineurs augmenter progressivement, notamment les DISP de Lille, de Lyon et de Marseille.

Il soulignait que ces taux d'occupation élevés résultaient d'une augmentation structurelle de la détention par les juridictions, sur laquelle l'administration pénitentiaire n'a pas de prise directe.

Il indiquait que pour éviter que les capacités ne soient dépassées, les DISP organisent des transferts administratifs pour répartir les mineurs sur leur territoire. S'agissant de la région parisienne, il indiquait que ses services mettaient en œuvre une politique de transfert visant à harmoniser les taux d'occupation des quartiers mineurs et EPM de la région parisienne avec ceux des DISP environnantes qui connaissent des taux d'occupation moindres et offrent donc aux mineurs des conditions de détention de qualité et une prise en charge adaptée. Il indiquait que trente-neuf mineurs avaient ainsi été transférés depuis le 1^{er} janvier en dehors de la DISP de Paris, et soulignait la vigilance de ses services sur le respect du maintien des liens familiaux.

Il indiquait enfin que la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse travaillaient sur l'intérêt d'une note commune relative aux transferts des mineurs détenus, afin de préciser les modalités d'articulation propres, d'assurer une évaluation conjointe des situations individuelles avant tout transfert et de garantir l'échange d'information entre les professionnels intervenant dans la prise en charge des mineurs, et l'information des titulaires de l'autorité parentale.

La Contrôleure générale reste vigilante sur cette question et rappelle ses réticences quant aux procédures de désencombrement des établissements par des transferts, exprimées

dans le rapport thématique publié par le CGLPL en février 2018 intitulé « Les droits fondamentaux à l’épreuve de la surpopulation carcérale ». Ces procédures sont par nature peu respectueuses du droit des personnes au maintien des liens familiaux et de leur parcours d’exécution de peine.

2.1.3 L’accès des personnes détenues aux services téléphoniques de l’Observatoire international des prisons – Section française (OIP)

À la suite d’échanges avec plusieurs chefs d’établissements ayant refusé d’inscrire le numéro de l’OIP sur les listes téléphoniques de personnes condamnées détenues, la Contrôleure générale a saisi la direction de l’administration pénitentiaire. Des motifs divers étaient invoqués par les chefs d’établissements pour justifier ces refus : maintien du bon ordre de l’établissement, non-inscription de cette association sur la liste des associations automatiquement autorisées, ou encore le fait que l’OIP ne serait pas une association permettant, selon les termes de l’article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, de « préparer la réinsertion des personnes détenues ». Dans son courrier adressé au directeur de l’administration pénitentiaire, la Contrôleure générale indiquait notamment que l’ensemble de ces arguments paraissait contestable, et que refuser aux personnes détenues de contacter l’OIP par voie téléphonique était constitutif d’une atteinte à leurs droits dans la mesure où cette association œuvre précisément à la défense de ces droits.

En réponse, le directeur de l’administration pénitentiaire a indiqué avoir demandé au bureau de l’action juridique et du droit pénitentiaire d’analyser les arguments développés localement et de dégager une position nationale sur cette question.

Il ressort de cette analyse que l’OIP ayant pour objet d’œuvrer pour la défense des droits fondamentaux des personnes détenues, tout appel à cette association peut se fonder sur la préparation de la réinsertion de la personne condamnée. Le directeur de l’administration pénitentiaire a indiqué avoir transmis cette analyse aux établissements ayant opposé un refus de principe à cette autorisation.

2.2 Les saisines en attente de réponse des autorités

D’autres saisines des ministres ou de la direction de l’administration pénitentiaire sont plus récentes, et restées sans réponses d’une ou de toutes les autorités saisies. Les échanges sur ces sujets se poursuivront en 2018.

Il en est ainsi des échanges engagés avec les ministères de la santé et de l’intérieur sur l’accès aux soins des personnes placées en centre de rétention administrative, des échanges avec les ministères de la justice et de l’intérieur sur les extractions et transferts judiciaires ou encore de la saisine du ministre de l’intérieur sur les placements en rétention effectués dans le cadre du règlement Dublin III malgré une décision de la Cour de cassation du 27 septembre 2017 déclarant illégale la rétention sur ce fondement.

On peut également citer les saisines, plus anciennes, de la direction de l'administration pénitentiaire sur la généralisation des caillebotis dans les établissements pénitentiaires, sur les conséquences sur l'exercice des droits de l'hospitalisation en UHSA et en UHSI des personnes détenues ou encore sur les difficultés liées à la mise en place d'une redevance forfaitaire pour le passage du code de la route.

Ces saisines, alors qu'elles datent de 2016 ou du début de l'année 2017, n'ont toujours pas reçu de réponses de la direction de l'administration pénitentiaire malgré plusieurs rappels.

S'agissant des caillebotis, la Contrôleure générale a souligné les conséquences négatives de la généralisation de ce dispositif au sein des établissements pénitentiaires, constatées lors des visites et dans les saisines. À la suite d'une saisine du CGLPL, un directeur d'établissement a procédé à des relevés de luminosité ayant révélé que la pose de caillebotis avait pour effet de diminuer la luminosité de 43 % dans une cellule exposée au sud et de 40 % dans une cellule exposée au nord. La pose de caillebotis a ainsi pour effet de plonger les cellules dans la journée dans une quasi-obscurité, qui renforce l'impression d'isolement des personnes détenues et les empêche de lire et travailler en bénéficiant d'une lumière naturelle. La mauvaise qualité de la luminosité des cellules est par ailleurs susceptible d'entraîner des pathologies de la vue.

Ce dispositif entraîne ainsi des atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté et apparaît contraire aux dispositions de l'article D.351 du code de procédure pénale qui dispose que « dans tout local où les détenus séjournent, les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que ceux-ci puissent lire et travailler à la lumière naturelle. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais. La lumière artificielle doit être suffisante pour permettre aux détenus de lire ou de travailler sans altérer leur vue. ».

La Contrôleure général a indiqué à la direction de l'administration pénitentiaire qu'au vu de ces constats il apparaissait souhaitable de suspendre l'installation de caillebotis dans les établissements pénitentiaires et d'envisager d'autres mesures pour concilier les impératifs de sécurité et de propreté des espaces communs avec le droit de disposer d'une luminosité et d'une aération suffisante dans les cellules. Elle a sollicité les observations de la direction de l'administration pénitentiaire sur ces points. Cette demande est restée sans réponse depuis le mois de juin 2016.

Une autre difficulté d'ordre général soulevée en 2016 et restée sans réponse à ce jour est celle des conséquences d'une hospitalisation en unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI), en unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) ou à l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) pour les personnes qui ne sont pas incarcérées dans les établissements de rattachement de ces structures.

Le CGLPL a en effet constaté que le changement de numéro d'écrou consécutif à ces hospitalisations, sans considération de la durée du séjour, entraîne des conséquences

disproportionnées pour les personnes détenues, constitutives d’atteintes à leurs droits fondamentaux. Elles sont liées au fait qu’une telle hospitalisation et le retour dans l’établissement d’origine sont considérés comme une réaffectation au sein d’un autre établissement. Sont ainsi affectés lors de l’hospitalisation le droit au maintien des liens familiaux et l’exercice des droits de la défense. La rupture de l’allocation de l’aide financière pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes est aussi parfois constatée, ainsi que des délais importants de transfert du crédit du compte nominatif interdisant aux personnes de cantiner et d’alimenter leur compte téléphonique. L’ensemble de ces difficultés peuvent dissuader certaines personnes détenues d’accepter des soins dans ce cadre.

Le retour dans l’établissement d’origine génère également des difficultés, liées au fait que la personne est considérée à nouveau comme un arrivant et doit s’inscrire sur les listes d’attentes pour le travail, les formations professionnelles ou la participation à des activités socio-culturelle, sans considération du fait qu’elle était déjà inscrite sur ces listes parfois depuis plusieurs mois. Pour le même motif le traitement des dossiers d’orientation, de changement d’affectation et des demandes d’aménagement de peine est souvent retardé ; le traitement des réductions de peine peut également être affecté.

La Contrôleure générale a sollicité les observations du directeur de l’administration pénitentiaire sur l’ensemble de ces points et l’a interrogé sur les impératifs techniques rendant nécessaire ce changement d’écrou, ainsi que sur les solutions qui pourraient être envisagées pour remédier aux difficultés constatées.

Une troisième saisine n’ayant pas reçu de réponse de la direction de l’administration pénitentiaire concerne les difficultés liées à la mise en place d’une redevance forfaitaire pour le passage du code de la route. Cette redevance mise en place depuis le 13 juin 2016, n’est payable qu’en ligne, ce qui génère des difficultés pour les personnes détenues qui ne disposent pas d’un accès internet pour procéder au paiement en ligne ni de carte bancaire pour s’acquitter de cette redevance. Les observations du directeur de l’administration pénitentiaire ont été sollicitées sur cette question.

3. Les saisines révélant des atteintes réitérées aux droits des personnes privées de libertés, quelques focus 2017

3.1 L’exercice des recours en centre de rétention administrative

L’état des lieux du présent rapport concernant les centres de rétention administrative fait état de réserves importantes quant au respect du droit à l’information et à l’aide des personnes retenues à l’exercice de leurs droits. Ces réserves sont confirmées par de multiples saisines relatives aux difficultés rencontrées par des personnes retenues pour exercer leur droit au recours. Les procédures en centre de rétention sont souvent

insuffisamment respectueuses de ce droit fondamental, au demeurant au cœur même de la situation de la personne retenue. Dans ce domaine le droit au recours est non seulement complexe à exercer en raison de la technicité de la matière, mais il fait également trop souvent l'objet d'obstacles liés au défaut de respect des prescriptions légales par les autorités en charge des procédures.

La Contrôleure générale a été saisie à plusieurs reprises en 2016 et en 2017 dans le cadre de mesures d'éloignement exécutées à l'encontre de personnes retenues en méconnaissance de leur droit à un recours effectif. Ces saisines portaient sur des situations signalées sur le territoire métropolitain et dans les territoires d'outre-mer, où des dispositions dérogatoires s'appliquent pourtant déjà.

Le CGLPL a en premier lieu été saisi de plusieurs cas de reconduites effectuées depuis le territoire métropolitain alors même que les personnes retenues avaient déposé un recours suspensif devant la juridiction compétente, avant que cette dernière n'ait statué. Une saisine concernait également une personne éloignée alors que le délai de 48 heures pour déposer un recours contre une OQTF n'avait pas expiré et qu'elle ne pouvait de ce fait être légalement éloignée.

En réponse aux demandes d'explication du CGLPL, le directeur général des étrangers en France a indiqué que, dans la plupart des cas soumis, il s'agissait d'erreurs matérielles dans la transmission des informations entre les personnes concernées par les procédures. Il indiquait que ces pratiques non conformes au droit n'avaient pas lieu d'être et que ceci avait été rappelé aux préfectures concernées.

La Contrôleure générale reste vigilante sur le respect du droit fondamental à bénéficiaire d'un recours effectif en centre de rétention, de telles reconduites anéantissant de fait toutes les conséquences possibles de l'exercice des recours légaux.

Outre-mer, le droit à un recours effectif est également malmené. Avant 2016, les recours contre les mesures d'éloignement dans ces territoires n'étaient pas suspensifs. La loi du 7 mars 2016 a introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile une disposition permettant aux personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français outre-mer de bénéficier d'un recours suspensif dès lors qu'elles font valoir une atteinte grave à une liberté fondamentale par une requête sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative (référé liberté). Elles ne peuvent alors être éloignées « avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique (...), ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande »¹. Pourtant, selon les informations portées à la connaissance de la Contrôleure générale, la mise en œuvre des éloignements depuis les centres de rétention administrative de Guyane et de Guadeloupe, extrêmement rapide, rend parfois ce recours inopérant.

1. Article L.514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le CGLPL a ainsi été saisi de situations dans plusieurs centres de rétention administrative où les personnes étaient reconduites alors qu’elles avaient déposé une requête en référé liberté devant la juridiction administrative. Dans les cas signalés, l’éloignement a eu lieu très rapidement, avant même que le tribunal administratif ne se soit prononcé sur la tenue ou non d’une audience. Au total, ce sont quatorze situations similaires qui ont été signalées au CGLPL en Guyane et quatre en Guadeloupe.

La Contrôleure générale a saisi le chef du CRA des Abymes d’une première situation en mai 2017. Ce dernier a répondu avoir été informé tardivement de l’existence du recours par le tribunal administratif, postérieurement à la reconduite. Saisie de plusieurs autres situations similaires, la Contrôleure générale a saisi en décembre 2017 le préfet de la région Guadeloupe et le président du tribunal administratif de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin afin de connaître le dispositif mis en place pour permettre la suspension immédiate de l’éloignement lors de l’introduction d’un référé liberté ainsi que, le cas échéant, les mesures prises pour éviter que ces situations ne se reproduisent. Le président du tribunal administratif de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin a confirmé la multiplication de ces procédures en 2017. Il a indiqué que ces situations posaient des difficultés au regard du droit au recours effectif, au vu de la rapidité des reconduites effectuées et en l’absence d’effet suspensif du délai de recours ou de la présentation d’une requête. La Contrôleure générale a également saisi le chef du CRA de Matoury ainsi que le préfet de Guyane de situations similaires en avril 2017. Malgré plusieurs rappels, elle n’a pas reçu de réponse de ces autorités.

L’arrêt de grande chambre de la Cour européenne des droits de l’homme *De Souza Ribeiro c. France* du 13 décembre 2012, à la suite duquel a été adoptée la disposition du CESEDA qui introduit un référé liberté suspensif dans les outre-mer, indiquait pourtant que « pour être effectif, le recours exigé par l’article 13 doit être disponible en droit comme en pratique, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l’État défendeur ». De même, le Conseil de l’Europe dans son guide des bonnes pratiques en matière de voies de recours interne signale qu’« un recours n’est effectif que s’il est disponible et suffisant »¹. Il ajoute que « les autorités ne doivent pas, en pratique, rendre les recours inopérants et donc indisponibles. Cela est le cas, par exemple, lorsqu’une mesure de renvoi est mise en œuvre avec hâte »².

Par ailleurs, la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer a introduit à Mayotte une nouvelle disposition discriminatoire, paradoxale au regard de l’objectif affiché d’égalité « réelle », qui consiste à restaurer, pour le seul territoire de Mayotte, un délai de cinq jours pour l’intervention du juge des libertés et

1. *Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013*, Direction générale Droits de l’Homme et État de Droit, Conseil de l’Europe, p.12.

2. *Ibid.*, p. 35.

de la détention. Ainsi qu'il était indiqué dans le rapport d'activité 2016, la Contrôleure générale a alerté le Sénat sur le caractère inopportun de cette disposition qui introduit une inégalité de traitement et ne correspond pas à la situation de l'île de Mayotte où le caractère massif des placements en rétention devrait au contraire imposer un meilleur contrôle par l'autorité judiciaire, plutôt qu'une limitation de son rôle.

Le CGLPL maintient qu'il est nécessaire de préserver sur tout le territoire national, y compris à Mayotte, un délai de 48 heures pour la présentation des personnes placées en rétention administrative au juge des libertés et de la détention.

Ces multiples exemples témoignent de l'insuffisance du dispositif français actuel visant à assurer le droit à un recours effectif aux étrangers placés en centre de rétention administrative, particulièrement dans les outre-mer.

À ce titre, la Contrôleure générale salue et soutient les travaux de la CNCDH, qui a annoncé la publication en 2018 d'une étude sur l'effectivité des droits dans les outre-mer et a d'ores et déjà publié le 26 septembre 2017 un avis sur le droit des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer – sur les cas particuliers de la Guyane et de Mayotte, qui rejoint les constats du CGLPL sur ces questions. Elle s'associe aux constats de l'ensemble des organes des traités des Nations Unies, qui soulignent régulièrement dans leurs observations que les violations des droits sont nombreuses, plurielles et parfois cumulatives dans certains territoires ultra-marins.

3.2 Respect de la dignité et du secret professionnel lors des extractions médicales

Les difficultés liées au respect de la dignité et du secret professionnel lors des extractions médicales sont un sujet récurrent de préoccupation du CGLPL ; elles ont maintes fois fait l'objet de recommandations.

Le premier rapport annuel du CGLPL, au travers du témoignage d'une personne détenue, évoquait les refus de soins liés à la mise en œuvre de mesures de sécurité excessives et d'atteintes au secret médical¹.

Ce sujet a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport d'activité 2012, au regard de la question de la personnalisation de modalités d'extractions². Ce rapport soulignait que sur ce point la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 était restée en deçà des exigences de traitement conformes à l'humanité, dans la mesure où son article 52, dans une lecture *a contrario*, n'exclut pas le port de menottes pendant l'accouchement et ne prohibe pas, pour tout autre examen ou intervention chirurgicale, le port

1. Extractions hospitalière (correspondance reçue d'une détenue), chapitre 5 du rapport annuel 2008, p.110.

2. Voir rapport annuel 2012, p.52.

de menottes et entraves et la présence des surveillants¹. Il recommandait que soit prise une autre disposition en remplacement de l’article 52 actuel, énonçant : « Le respect des secrets de l’article 45 et de la dignité fait obstacle au port de menottes, d’entraves et à la présence du personnel pénitentiaire lors des soins de toute nature dispensés aux personnes détenues. La sécurité nécessaire est assurée par d’autres moyens ». Le CGLPL indiquait que le risque d’évasion justifiant des mesures de sécurité excessive était faible, comme le montrait le très faible nombre d’évasion annuellement comptées, et ne saurait justifier les précautions prises, ayant pour conséquences l’inconfort et l’humiliation de dizaines de milliers de personnes et des refus de soins de plusieurs centaines.

Dans son avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a déploré les multiples situations de non-respect du secret médical notamment en raison de la présence de personnel médical au cours des consultations et des soins. La même année, il a été saisi de plusieurs situations dans lesquelles les dispositions de l’article 52 de la loi pénitentiaire n’avaient pas été respectées. Il a soumis ces situations à la direction de l’administration pénitentiaire.

En réponse aux trois situations individuelles soumises, la directrice de l’administration pénitentiaire a indiqué que des considérations de sécurité avaient prévalu dans la gestion des consultations médicales de ces trois femmes détenues. Elle précisait que la présence d’un personnel pénitentiaire féminin dans la salle de consultations ou de soins était justifiée par la configuration des locaux, lesquels ne garantissaient pas suffisamment la sécurité des personnes. Elle indiquait que les situations étaient appréciées au cas par cas, selon la configuration des lieux et le niveau de dangerosité des personnes détenues.

Par une note en date du 8 décembre 2015 la directrice de l’administration pénitentiaire appelait cependant l’attention des directions interrégionales des services pénitentiaires sur les moyens de contrainte et mesures de surveillance lors des extractions médicales des femmes enceintes ou passant un examen gynécologique, et rappelait les règles applicables. Enfin, la DAP demandait une stricte application de ces principes et prescriptions, et indiquait que les manquements donneraient lieu aux sanctions disciplinaires qui s’imposeraient.

Dans son avis relatif à la situation des femmes privées de liberté du 25 janvier 2016, le CGLPL rappelait à nouveau la nécessité de respecter strictement les dispositions prévues à l’article 52 de la loi pénitentiaire.

Or en août 2016, l’attention de la Contrôleure générale était une fois encore appelée sur une situation problématique au regard du respect de ces dispositions. Il s’agissait d’une

1. Article 52 de la loi du 24 novembre 2009 : « Tout accouchement ou examen gynécologique doit se dérouler sans entraves et hors la présence du personnel pénitentiaire, afin de garantir le droit au respect de la dignité des femmes détenues ».

femme en détention provisoire à Fleury-Mérogis, sous écrou terroriste, dont l'accouchement s'était déroulé dans une atmosphère de grande tension, y compris entre équipes médicales et pénitentiaires, liée notamment aux conditions de sécurité dont il avait été estimé utile de l'entourer. Des vérifications sur place réalisées en septembre et octobre 2016 ont permis de constater des atteintes graves à la dignité de la personne, à son intimité et au respect du secret médical. Elles ont également révélé des défaillances dans la prise en charge de la personne détenue lors de son extraction et au cours de son hospitalisation.

Le CGLPL a par conséquent recommandé dans son rapport de vérifications sur place qu'un rappel exprès du principe posé par l'article 52 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 soit effectué auprès des personnels pénitentiaires, précisant que l'accouchement comporte plusieurs phases et ne s'entend pas de la seule délivrance de la mère. Dès lors, toute salle de soins, à l'hôpital, dans laquelle une femme détenue est entrée en phase de travail, est une salle de naissance.

En réponse à l'envoi du rapport établi à l'issue de la visite de la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis, le ministre des affaires sociales et de la santé a entendu rappeler « qu'en tout état de cause, tout accouchement ou examen gynécologique, sans aucune exception, doit se dérouler sans menottes et entraves et hors la présence du personnel pénitentiaire ».

Ce rapport a également été l'occasion de rappeler que le respect du secret médical, droit du patient, constitue un devoir absolu pour le médecin auquel il s'impose. Si la présence de personnels pénitentiaires peut exceptionnellement s'avérer nécessaire lors d'une consultation des moyens doivent être utilisés pour préserver le respect de la vie privée du patient (en communiquant par écrit, en utilisant des rideaux ou paravents, etc.). Le principe du respect du secret médical doit également faire l'objet d'un rappel exprès auprès des personnels médicaux et pénitentiaires.

Au cours de l'année 2017, des recommandations similaires ont été faites à plusieurs chefs d'établissements concernant des dossiers dans lesquels le CGLPL avait été saisi par courrier.

Une saisine reçue en 2017 est également à ce titre particulièrement édifiante :

« Madame,
En octobre 2015 je vous avait signalé un problème que j'avais rencontré pendant une extraction médicale à l'hôpital. L'ORL avait refusé qu'on m'enlève les menottes pendant l'entretien. Vous étiez intervenue et plus rien de la sorte ne s'était produit.
Je viens de rencontrer à nouveau le problème hier mais de manière plus violente (...).
Cette fois ce sont les surveillants en charge de l'extraction qui ont refusé de m'enlever les menottes devant le praticien interloqué alors que je le leur avait demandé. Ils sont restés présents à deux dans la pièce pendant tout la durée de l'entretien, le secret médical n'étant donc pas respecté. Je leur ai dit que j'allais contacter mon avocat, ce qui n'a rien changé à leur attitude (...).

J'ai soixante-six ans et je n'ai jamais fait l'objet d'un rapport d'incident en plus de sept ans d'incarcération. Ces attitudes humiliantes se multiplient à un rythme sans cesse croissant [dans l'établissement], je vous en ai déjà fait part dans mes lettres précédentes (...). Je vous avoue craindre des représailles car vous écrire est très mal vu ».

Des échanges ont également eu lieu avec des directeurs d'établissements à la suite des visites. Ainsi, dans une maison centrale, il avait été constaté lors d'une visite en 2016 qu'une note prévoyait la présence obligatoire d'un surveillant au moment des soins. Une recommandation avait été émise aux fins de l'abroger. La direction du centre hospitalier de rattachement avait proposé de conduire une réflexion à ce sujet avec les personnels infirmiers.

Il a été constaté lors d'échanges avec la direction de cet établissement en 2017 que la note en question avait été abrogée. La fiche de poste du surveillant affecté à l'unité sanitaire prévoit désormais que l'agent assure, uniquement à la demande des praticiens ou par préconisation de la direction de l'établissement, une présence physique lors de la consultation. Il a été rappelé dans ce cadre l'importance de veiller au principe de discrétion figurant notamment dans le guide des pratiques professionnelles relatif à la surveillance de l'unité sanitaire.

À l'instar de la vérification sur place réalisée à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis en 2016, ces exemples sont caractéristiques des difficultés rencontrées pour que les principes figurant dans la loi, pourtant maintes fois rappelés par le CGLPL trouvent à s'appliquer en pratique. La Contrôleure générale restera vigilante s'agissant de ces questions, fondamentales pour assurer le respect de la dignité des personnes détenues lors des extractions médicales et assurer en toutes circonstances le respect du secret médical.

Le CGLPL recommande que les mesures propres à assurer le respect de la dignité des personnes détenues lors des extractions médicales ainsi que le respect du secret médical lors des consultations médicales fassent l'objet d'une circulaire conjointe du ministère de la justice et de la santé.

3.3 Le traitement des personnes identifiées par l'administration pénitentiaire comme radicalisées

Après avoir étudié le phénomène de radicalisation islamiste en milieu carcéral dans un avis et un rapport publiés le 30 juin 2015 et analysé les expériences mises en place dans certains établissements pénitentiaires, le CGLPL s'est prononcé en 2016 sur le dispositif de regroupement dans des quartiers dédiés dans le cadre du « Rapport sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral : les unités dédiées ouvertes en 2016 ». Une visite des unités dédiées des maisons d'arrêt d'Osny et de Fleury-Mérogis a été à cette occasion effectuée en 2016.

La Contrôleure générale a été informée de l'abandon de l'expérience des unités dédiées au profit de la mise en place des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et de quartiers pour détenus violents (QDV). L'attention du CGLPL a par ailleurs été attirée par de multiples saisines sur les modalités de prise en charge des personnes détenues au sein de ce nouveau dispositif et en particulier des restrictions à leurs droits fondamentaux au sein des maisons d'arrêt d'Osny et de Fleury-Mérogis.

3.3.1 Les modalités de prise en charge des personnes détenues au sein du QER de la maison d'arrêt d'Osny

La Contrôleure générale a été saisie à plusieurs reprises en 2017 des conditions de prise en charge des personnes détenues au sein de ce quartier. Ces écrits décrivaient des mesures de sécurité accrues : paquetage réduit au strict minimum et difficultés pour faire sortir des objets (livres et chaussures notamment) par le biais des parloirs, changements de cellule hebdomadaires, fouilles par palpation systématique pour chaque déplacement des personnes détenues, réalisation de plusieurs fouilles de cellules et fouilles intégrales par semaine, positionnement obligatoire des personnes détenues au fond de leur cellule à chaque ouverture de porte par le personnel, etc. Par ailleurs, selon les informations portées à la connaissance du CGLPL, les personnes détenues n'avaient accès ni aux activités socioculturelles ni à l'enseignement et elles étaient confrontées à des difficultés pour se rendre à la salle de sport. Au mépris du respect du secret médical, des surveillants étaient présents lors de la consultation médicale d'arrivée des personnes détenues. Enfin, les personnes détenues n'avaient plus accès au culte collectif, seuls des entretiens individuels avec l'aumônier étant désormais autorisés. La Contrôleure générale a saisi le directeur de la maison d'arrêt d'Osny de ces multiples restrictions aux droits des personnes détenues.

En réponse, le directeur de l'administration pénitentiaire indique que la doctrine d'emploi dans les quartiers d'évaluation de la radicalisation a été définie dans une note du 23 février 2017 et que le régime de détention des personnes détenues qui y sont affectées demeure un régime ordinaire. Toutefois, il précise que la dangerosité des personnes détenues affectées en QER justifie des opérations de contrôle adaptées : fouilles de cellules, limitation des effets en cellule, fouilles par palpation et intégrales réalisées conformément aux textes, etc. Le CGLPL demeurera attentif à ce qu'un équilibre entre sécurité et respect des droits des personnes soit assuré au sein de ces quartiers de détention.

S'agissant de l'accès aux activités des personnes détenues affectées au QER, le directeur confirme qu'elles ne peuvent accéder aux activités proposées à l'ensemble de la population pénale. Ainsi, des activités collectives (dont le nombre de participants est limité à six) sont prévues. Il précise par ailleurs que sur demande écrite, les personnes détenues peuvent être autorisées à se rendre à la bibliothèque pour emprunter des livres

et qu’une activité échecs a été mise en place. Les personnes détenues ont également accès à la salle de sport du QER, à raison d’une séance individuelle hebdomadaire, sur demande et selon le planning. Enfin, le directeur indique que les personnes détenues peuvent bénéficier d’un suivi scolaire, à leur demande ou à la suite d’un signalement effectué par un agent de l’unité.

En ce qui concerne l’exercice du culte, le directeur fait état de la modification de l’organisation du culte collectif auparavant mis en œuvre dans les unités de prévention de la radicalisation (UPR) en un suivi individuel au sein du QER, notamment en raison des pressions et du prosélytisme exercés par certaines personnes détenues sur d’autres.

Enfin, le directeur informe le CGLPL qu’à l’arrivée d’une personne détenue au QER, le parcours obligatoire de l’arrivant est mis en œuvre, dont un examen médical. Toutefois, contrairement au parcours arrivant classique, la consultation médicale a lieu dans une salle du QER. Le directeur confirme qu’en accord avec les professionnels de santé, un personnel de surveillance est présent durant cet examen médical, aux motifs qu’aucune évaluation précise de la dangerosité pénale et pénitentiaire de la personne détenue n’a été réalisée et que « si cette procédure n’est pas exactement conforme aux prescriptions de l’article 45 de la loi pénitentiaire, elle est justifiée par le risque sérieux pour la sécurité, et notamment l’intégrité physique des personnels soignants ». Dans le cadre du suivi médical, la personne détenue se rend sur le secteur de l’unité sanitaire accompagnée d’un agent, qui en principe reste à l’extérieur de la salle de consultation « sauf si la personne détenue présente un risque hétéro-agressif ». Le CGLPL dénonce cette atteinte manifeste au respect du secret médical de la personne détenue arrivant au QER et recommande que des mesures soient prises pour garantir des échanges confidentiels entre le patient détenu et le médecin.

3.3.2 L’interdiction opposée aux personnes écrouées pour des faits de terrorisme au sein de la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis de travailler ou de suivre une formation professionnelle

L’attention du CGLPL a par ailleurs été appelée sur des consignes générales émises par la direction de la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis selon lesquelles les personnes écrouées pour des faits de terrorisme ne sont pas admissibles à un travail ou une formation professionnelle pour des raisons inhérentes à la sécurité de l’établissement et des personnels.

Les situations individuelles portées à la connaissance du CGLPL sont révélatrices des difficultés rencontrées, au quotidien, par les personnes détenues concernées par cette interdiction générale. Ainsi, une personne détenue reconnue dépourvue de ressources suffisantes et ne recevant aucune visite de sa famille vivant à l’étranger sollicite depuis plusieurs mois son classement à un poste de travail, en vain, et ce alors même qu’elle dispose d’une autorisation de travailler du magistrat instruisant son dossier. Une autre

personne détenue a pu bénéficier d'un classement sur la liste principale du travail avant d'être déclassée de son emploi au motif de sa mise en examen pour une infraction en lien avec une entreprise terroriste.

Les consignes générales émises par la direction de la maison d'arrêt empêchent toute une catégorie de personnes détenues d'exercer un travail ou de suivre une formation professionnelle, sans aucune individualisation ni évaluation de leur situation familiale et de surcroît, en totale contradiction avec l'objectif de réinsertion que revêt l'activité professionnelle en détention.

Considérant qu'elles constituent, pour l'ensemble de ces personnes, une atteinte à leur droit d'accès à une activité professionnelle, le CGLPL a saisi le 12 décembre 2017 le directeur de l'administration pénitentiaire afin de recueillir ses observations sur cette situation attentatoire aux droits fondamentaux des personnes détenues concernées.

4. Les vérifications sur place

En application du deuxième alinéa de l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « lorsque les faits ou les situations portés à sa connaissance relèvent de ses attributions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place ». Les vérifications sur place sont réalisées par les contrôleurs en charge des saisines. Des contrôleurs en charge des missions participent parfois également à des vérifications sur place, s'agissant notamment de besoins spécifiques (ex : vérifications nécessitant la présence d'un médecin).

Dans le cadre des vérifications sur place, les contrôleurs se rendent dans tout lieu nécessité par les besoins de l'enquête, pour y rencontrer toute personne et se faire communiquer tout document et sous les seules réserves mentionnées aux articles 8 et 8-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée. Les vérifications peuvent être réalisées de façon inopinée ou avec un bref délai de prévenance, afin notamment de permettre à la direction de rassembler les documents sollicités. L'auteur de la saisine du CGLPL peut également le cas échéant être avisé de cette vérification. Il est, dans la mesure du possible, entendu sur place par les contrôleurs. Ces derniers procèdent en outre à toute démarche qui leur paraît enrichir la connaissance de l'affaire dont ils sont saisis, afin d'en avoir une appréhension la plus complète possible.

Toutes les vérifications sur place donnent lieu à la rédaction d'un rapport relatant les constats effectués par les contrôleurs et contenant des recommandations. Le rapport est adressé aux autorités concernées qui font part de leurs observations en retour.

À l'issue de cet échange contradictoire, les rapports de vérification sur place et les observations sont publiés, sauf circonstances particulières, sur le site internet du CGLPL. Tout élément de nature à identifier la ou les personnes concernées est préala-

blement retiré, afin d’assurer le respect du secret professionnel et de la confidentialité des échanges avec les personnes ayant saisi le CGLPL.

4.1 Les vérifications sur place réalisées en 2017

Certaines vérifications sur place concernent des situations individuelles. D’autres sont réalisées dans le cadre de réflexions thématiques, qui peuvent être le préalable d’un avis. Ainsi, l’une des vérifications sur place réalisées en 2017 s’inscrit dans le cadre d’un travail sur l’accès aux soins en centre de rétention administrative, dans le prolongement de la saisine évoquée plus haut des ministres de la santé et de l’intérieur.

Certaines vérifications sur place, concernant des situations individuelles, peuvent également s’inscrire dans des travaux d’ordre général. Ainsi, une vérification sur place concernant un mineur hospitalisé a été réalisée dans le cadre de la préparation du rapport thématique sur les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale.

En tout état de cause, les vérifications sur place, même lorsqu’elles concernent une situation individuelle, sont toujours l’occasion pour le CGLPL de faire des recommandations de nature générale, dans une optique de prévention des atteintes aux droits fondamentaux.

De janvier à décembre 2017, le CGLPL a procédé à sept vérifications sur place, inopinées pour trois d’entre elles. Les autres vérifications sur place ont été annoncées deux à trois jours avant l’arrivée des contrôleurs.

Certaines vérifications sur place supposaient que des constats soient effectués rapidement in situ et sans échange contradictoire préalable avec l’autorité responsable. Dans d’autres situations, les éléments recueillis dans le cadre d’un échange contradictoire préalable par courrier ne permettaient pas au CGLPL d’avoir une vision objective de la situation.

Deux vérifications sur place ont concerné des centres de rétention administrative, deux des établissements pénitentiaires, une un hôpital. Deux autres vérifications sur place ont nécessité des déplacements dans plusieurs établissements : pour l’une un établissement pénitentiaire et un hôpital, pour l’autre un centre de rétention administrative et l’hôpital de rattachement.

4.1.1 La protection des personnes vulnérables au centre pénitentiaire de Béziers

Pour la première fois, une vérification sur place a été réalisée de façon conjointe avec des agents délégués par le Défenseur des droits. La Contrôleure générale avait été saisie au cours de l’année 2016 à plusieurs reprises des conditions de détention au centre pénitentiaire de Béziers, notamment au quartier d’isolement et au quartier disciplinaire, ainsi que de signalements de violences commises entre personnes détenues et mettant en cause des surveillants. Le Défenseur des droits avait également été saisi de la situa-

tion de plusieurs personnes détenues dans ce centre pénitentiaire, qui se plaignaient à la fois de manquements individuels à la déontologie de la sécurité de la part de surveillants pénitentiaires et de difficultés relevant des conditions générales de détention. Au regard des missions respectives de la Contrôleure générale et du Défenseur des droits, un déplacement conjoint a été organisé, du mardi 7 au jeudi 9 mars 2017. La Contrôleure générale a ainsi délégué cinq contrôleurs pour observer les modalités de protection des personnes détenues, la prévention des violences et la prise en charge des personnes vulnérables au sein de l'établissement, ainsi que le fonctionnement de l'aile vulnérable ouverte au quartier centre de détention en février 2016. Les trois agents du Défenseur des droits ont par ailleurs procédé à l'audition d'une personne détenue les ayant saisis de faits de violences commis par des surveillants.

Outre les saisines, ces vérifications sur place s'appuyaient sur les constats réalisés lors de la précédente visite de l'établissement par le CGLPL, en 2015. Le CGLPL avait en effet relevé que la détention se caractérisait par un fort sentiment d'insécurité. Pour échapper au climat de violence régnant en détention environ 150 personnes détenues, soit un cinquième de l'effectif présent, avaient fait le choix d'être mises à l'écart afin de préserver leur sécurité. Tous les quartiers de détention étaient utilisés comme des échappatoires à la détention ordinaire afin de répondre à la demande de protection de la part des personnes détenues : le quartier d'isolement, le quartier de semi-liberté (QSL), le quartier des arrivants, le quartier disciplinaire, ainsi que l'aile dans laquelle étaient affectés, en maison d'arrêt, des auteurs d'infractions à caractère sexuel ne sortant jamais de leur cellule.

Le CGLPL a constaté en 2017 que la situation observée en 2015 perdure, malgré la création d'une aile protégée en QCD. Plusieurs quartiers de détention sont ainsi toujours utilisés comme des échappatoires à la détention ordinaire afin de répondre à la demande de protection de la part des personnes détenues. Les fonctions du QA et du QD sont ainsi détournées. L'affectation de personnes vulnérables ou craignant pour leur sécurité dans ces quartiers est attentatoire à leurs droits fondamentaux car elle les maintient dans des conditions de détention dégradées qui leur interdisent de fait pour beaucoup d'entre elles d'avoir accès à la promenade, de se rendre au parloir, ou encore d'exercer une activité rémunérée.

À l'issue de ces vérifications sur place le CGLPL a notamment recommandé qu'il soit mis fin à cette situation et que soient élaborées des mesures préventives, en particulier à partir d'une réflexion sur les causes de ces mises à l'écart, sur les logiques internes à la détention et sur leur impact dans la vie quotidienne des personnes détenues.

Le fonctionnement de l'aile protégée du quartier centre de détention, créée en février 2016, a également fait l'objet de recommandations. Il a en effet été constaté que si cette aile remplissait son objectif en ce qu'elle permet de vivre dans de meilleures conditions de sécurité aux personnes qui y sont placées, une évolution vers plus de souplesse du régime de détention est souhaitable. Des améliorations peuvent également être apportées sur l'évaluation et le suivi du dispositif.

Les observations du chef d’établissement en réponse au rapport de vérifications sur place font notamment état d’une évolution du régime de détention de l’aile vulnérable, prévue pour fin 2017. Ces observations sont publiées avec le rapport de vérifications sur place sur le site internet du CGLPL.

4.1.2 La prise en charge des femmes détenues avec leur enfant dans un établissement ne disposant pas d’un quartier nurserie

Dans le rapport d’activité 2016, le CGLPL insistait sur la nécessité d’adapter les établissements anciens pour offrir une prise en charge de qualité aux mères détenues avec leur enfant.

Saisie de la situation d’une mère et de sa fille laissée auprès d’elle dans une cellule mère-enfant de la maison d’arrêt de Dijon, la Contrôleure générale a délégué deux contrôleures pour procéder à des vérifications sur place afin d’observer les modalités de prise en charge des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée au sein de cet établissement disposant de deux cellules mère-enfant. Cette étude s’inscrit également dans le prolongement des préconisations émises dans l’avis du 8 août 2013 relatif aux jeunes enfants en prison et à leurs mères détenues ainsi que dans l’avis du 25 janvier 2016 sur les femmes privées de liberté.

À la maison d’arrêt de Dijon, en l’absence de quartier nurserie, le CGLPL a constaté une prise en charge matérielle inadaptée des enfants, essentiellement liée à la configuration des lieux. La configuration des cellules mères-enfants, avec deux cellules communicantes, permet une séparation de l’espace de la mère et de celui de l’enfant, garantissant ainsi l’intimité de la mère. Néanmoins, les fenêtres des cellules mère-enfant ont une vue directe sur la cour de promenade du quartier des femmes et les fenêtres des cellules de la détention ordinaire, entraînant de fortes nuisances sonores. Le CGLPL constate par ailleurs que les conditions d’accueil d’enfants au sein de cellules isolées situées sur une coursive de détention ne sont pas favorables au développement de l’enfant. Enfin, aucune salle de jeux ou d’activités n’est mise à la disposition des enfants.

Les contrôleures ont néanmoins pu constater le professionnalisme et l’investissement des surveillantes affectées au quartier des femmes dans la prise en charge des mères et de leurs enfants.

S’agissant de l’exercice du droit au maintien des liens familiaux, le CGLPL a constaté que les femmes se rendent avec leur enfant au niveau de la zone des parloirs, dans une cabine identique à celles utilisées par l’ensemble des femmes de la maison d’arrêt. Si le CGLPL a noté avec satisfaction qu’un grand nombre de parloirs prolongés est accordé aux mères avec leur enfant, il recommande un aménagement spécifique des cabines de parloirs afin que les enfants disposent d’un espace raisonnable pour circuler et pour pouvoir jouer. En ce qui concerne l’accès au téléphone, le CGLPL préconise d’une part des horaires d’appel plus étendus et d’autre part l’installation d’un autre point-phone

dans les coursives de la détention afin de permettre un accès plus aisé au téléphone pour les mères incarcérées avec leur enfant.

Il n'existe pas de cantine spécifique pour la nurserie ; les mères doivent donc acheter les produits adaptés aux nourrissons *via* les cantines extérieures. De plus, les cantines normales, pour la plupart inadaptées aux nourrissons, proposent peu de fruits et légumes frais. Le CGLPL recommande que la liste des produits accessibles par le biais des cantines normales comporte certains produits spécifiques aux enfants (petits pots, yaourts et autres produits de marques variées) et des aliments frais permettant la préparation de repas équilibrés et adaptés à l'âge des enfants.

Au jour des vérifications sur place, la cour de promenade du quartier des femmes était réservée aux femmes avec leurs enfants tous les jours de 15h45 à 17h. Le CGLPL relève que la cour de promenade n'est pas configurée ni équipée pour accueillir des enfants au regard de son accessibilité et de l'absence d'équipements matériels spécifiques (jeux extérieurs, etc.).

Le suivi médical des enfants est assuré par le pédiatre de la protection maternelle et infantile (PMI), selon un rythme régulier, équivalent à celui de l'extérieur (chaque mois jusqu'à l'âge de six mois, puis des consultations davantage espacées). En cas d'urgence, si l'intervention de médecins de droit commun au sein de la nurserie permet une véritable prise en charge sanitaire des enfants ainsi que la responsabilisation de leur mère, le CGLPL estime toutefois souhaitable que leur prise en charge soit assurée par des médecins pédiatres. Par ailleurs, une convention entre la maison d'arrêt et la PMI doit être élaborée dans les meilleurs délais.

Dans l'objectif de préparation à la sortie de l'enfant, deux places sont réservées à la crèche municipale pour accueillir deux enfants placés auprès de leurs mères incarcérées. La puéricultrice de la PMI se charge d'accompagner l'enfant à la crèche durant toute la phase d'adaptation. Elle assure ensuite le lien entre la mère incarcérée et le multi-accueil. Une fois l'adaptation effectuée, l'accueil de l'enfant est prévu sur trois à cinq journées, selon son âge.

Le CGLPL estime qu'une rencontre, a minima annuelle, devrait être organisée entre tous les acteurs intervenant auprès des enfants laissés avec leur mère incarcérée (mères et enfants, PMI, SPIP, REP, personnels d'encadrement et de surveillance, etc.) afin d'échanger sur les modalités de prise en charge des enfants et les éventuelles difficultés rencontrées.

En conclusion, les modalités de prise en charge des enfants laissés auprès de leurs mères incarcérées au sein de la maison d'arrêt de Dijon ne permettent pas d'assurer, en l'état, l'épanouissement des enfants en raison notamment de l'absence d'un quartier nurserie. Par ailleurs, la circulaire du 16 août 1999 ne trouve pas à s'appliquer de manière optimale. La mobilisation et l'énergie dépensées par différents acteurs – institutionnels,

bénévoles, pénitentiaires, etc. – permettent toutefois de compenser partiellement les défauts de la structure et d’accueillir convenablement les enfants laissés auprès de leurs mères incarcérées.

Le rapport rédigé à l’issue de ces vérifications sur place a fait l’objet d’un envoi à la direction de la maison d’arrêt qui n’a pas communiqué d’observations en retour.

4.1.3 Deux vérifications sur place inopinées en centre de rétention administrative

Deux vérifications sur place ont été réalisées de façon inopinée à la suite de signalements dans des centres de rétention.

L’une concernait la situation d’une famille, dans la continuité des vérifications sur place déjà réalisées précédemment sur la question de la prise en charge des familles en centre de rétention.

L’autre concernait la situation d’une personne placée au centre de rétention administrative 2 (CRA2) du Mesnil-Amelot à la suite d’un refus d’embarquer dans l’avion en vue d’une reconduite au Cameroun. À leur arrivée au centre de rétention les contrôleurs ont constaté que la personne retenue était dans une chambre d’isolement, allongée sur le dos à côté du matelas, les mains enserrées sur le ventre par un dispositif de protection individuel (DPI), les chevilles prises dans une bande autoagrippante, cette bande mise autour des genoux ayant glissé au niveau des chevilles, un casque de boxe, ses vêtements étant maculés d’excréments, le sol de la pièce portant des traces d’urine. La cuvette des WC était descellée et affaissée, le cadre de la porte de la chambre d’isolement avait reculé d’un millimètre vers l’extérieur. Une dizaine de fonctionnaires de police était en faction devant la porte de la chambre d’isolement.

Les contrôleurs ont constaté que les conditions de rétention de cette personne étaient inhumaines et dégradantes. Ils ont conclu au regard des éléments recueillis tant auprès de la police aux frontières que de la personne retenue que si la situation inhumaine et dégradante dans laquelle cette dernière s’est trouvée relève pour partie de sa responsabilité, il n’en demeure pas moins que le contexte et l’absence de mesures mises en œuvre autres que sécuritaires pour tenter d’apaiser la situation étaient de nature à favoriser le renouvellement d’une telle situation. Des réflexions et des procédures nouvelles sont nécessaires pour éviter que cette situation ne se reproduise.

4.1.4 Les conditions d’hospitalisation d’un mineur de quatorze ans

À la suite d’un signalement, la Contrôleure générale a délégué deux contrôleures afin de vérifier les conditions dans lesquelles un mineur de quatorze ans était hospitalisé depuis près de huit mois. Ces vérifications sur place s’inscrivaient dans le cadre de la préparation du rapport thématique sur les droits fondamentaux des mineurs en établissement de

santé mentale. Elles font l'objet de développements dans ce rapport thématique, et ont également fait l'objet d'un rapport spécifique, plus détaillé.

Les contrôleures ont analysé dans ce rapport la situation de cet enfant, accueilli dans une unité pour adultes, dans laquelle il est resté près de huit mois en chambre fermée, dans un premier temps près de trois mois dans la chambre d'isolement d'une unité de soins intensifs puis près de cinq mois dans une chambre spécialement aménagée de l'unité fermée. Si les soignants ont fait de leur mieux pour égayer son séjour, il n'a bénéficié que de visites de son assistante familiale deux à trois fois par semaine et des éducateurs de l'ASE tous les dix jours environ. Quelques rares sorties ont été organisées, toujours avec deux adultes et sous réserve d'aviser le préfet quarante-huit heures à l'avance.

Les contrôleures ont constaté que cette situation illustre et condense des dysfonctionnements souvent observés. À un secteur défavorisé, démunie de lit de pédopsychiatrie en hospitalisation complète et ne pouvant pas offrir à cet enfant un suivi en CMP au moment où il en avait besoin s'est ajoutée une absence de communication et d'action concertée des différents acteurs médecins du centre hospitalier d'accueil, éducateurs de l'aide sociale à l'enfance et magistrats. Les carences dans la communication entre les différentes institutions ont conduit à une hospitalisation dans un cadre juridique qui a considérablement compliqué la prise en charge de l'enfant, et l'a détournée de son but de soins et de protection dans un objectif essentiellement sécuritaire, qui a abouti à le priver pendant près de huit mois d'accès direct à l'air libre, de contact avec des jeunes de son âge et de scolarité.

Ainsi, tout au long du processus, des atteintes injustifiées et disproportionnées ont été portées aux droits fondamentaux de l'enfant : atteinte au droit à l'instruction, par une absence de scolarité ; atteinte au droit à l'éducation, par une prise en charge éducative trop clairsemée eu égard aux problématiques et à la situation d'isolement et de désœuvrement vécue par l'enfant ; atteinte au droit à une vie sociale et à l'apprentissage de celle-ci, par un nombre réduit de contacts avec des personnes extérieures au centre hospitalier et à l'ASE et par une absence totale de contacts avec des enfants de son âge ; atteinte au droit aux loisirs et aux activités récréatives propres à son âge ; atteinte au droit de disposer d'un représentant légal apte à faire valoir ses droits dans les procédures administratives et judiciaires ; atteinte au droit à l'accès aux soins, par un retard dans la prise en charge psychiatrique lorsque les premières demandes de soins ont été émises, par le refus des structures pédopsychiatriques qui ont été sollicitées pour accueillir l'enfant et enfin par l'effet délétère que son maintien au centre hospitalier a fini par avoir sur son état de santé malgré la prévenance des équipes soignantes ; inégalité de traitement, dans la mesure où les mineurs se trouvant dans une situation similaire mais résidant dans un territoire de santé mieux doté en structures de pédopsychiatrie peuvent avoir accès à des soins plus adaptés à leurs besoins et à leur état de santé, ce qui constitue une perte de chance pour l'enfant ; atteinte à la liberté d'aller et venir, par un enfermement durable en chambre, non justifié par l'état de santé de l'enfant mais motivé par son hospitalisation dans une structure non adaptée ; privation de liberté injustifiée, car

le maintien en hospitalisation sous contrainte n’a rapidement plus été motivé par des considérations strictement médicales mais était essentiellement lié aux différentes difficultés institutionnelles et structurelles évoquées dans le rapport de vérifications sur place.

4.1.5 Les conditions de prise en charge d’une personne détenue en grève de la faim

Deux contrôleures dont une contrôleure médecin se sont déplacées à l’établissement public de santé nationale (EPSNF) de Fresnes, puis dans un hôpital à la suite d’une saisine relative aux conditions de prise en charge d’une personne détenue en grève de la faim depuis soixante-neuf jours.

L’enquête a notamment porté sur la prise en charge et le suivi médical au sein de l’EPSNF. Les contrôleures ont par ailleurs constaté des difficultés dans l’organisation et la mise en œuvre de la garde statique à l’hôpital qui ont mis en péril la santé de la personne détenue. Enfin, l’enquête a porté sur les conditions dans lesquelles un médecin peut ou non recourir à l’alimentation forcée d’une personne détenue lorsque son pronostic vital est engagé à court terme, au regard du respect des droits fondamentaux. L’étude des textes internationaux et régionaux ainsi que des textes législatifs et réglementaires nationaux – dispersés dans les codes de la santé publique, civil, pénal et de procédure pénale –, de la jurisprudence, notamment de la Cour européenne des droits de l’homme ainsi que des points de vue des différentes instances telles que le Conseil national de l’ordre des médecins (CNOM), le Comité consultatif national d’éthique (CCNE), l’Assemblée médicale mondiale (AMM), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), etc. révèlent des approches sensiblement différentes.

À l’issue de l’enquête, la Contrôleure générale a saisi le CNOM ainsi que la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) et les préfetures concernées pour obtenir leurs observations sur les difficultés constatées.

4.1.6 L’accès aux soins des personnes placées en centre de rétention administrative

Dans le cadre de la réflexion engagée par la Contrôleure générale sur l’accès aux soins des personnes retenues, une vérification sur place a été effectuée au centre de rétention administrative de Bordeaux du 28 novembre au 1^{er} décembre. L’enquête a porté sur l’ensemble des questions relatives à l’accès aux soins des personnes retenues (dispositif de soins, mission de l’UMCRA, modalités des consultations médicales, procédures mises en œuvre en cas d’incompatibilité avec un maintien au CRA ou un éloignement, continuité des soins etc.). L’enquête a également porté sur l’accès aux soins psychiatriques et sur les modalités d’hospitalisation des personnes retenues, pour la plupart des cas en hospitalisation libre dans une unité fermée. Dans ce cadre,

la question de l'accès au droit des personnes retenues hospitalisées a fait l'objet d'un examen particulier.

4.2 Les suites des vérifications sur place relatives aux conditions matérielles au quartier disciplinaire du quartier « femmes » du centre pénitentiaire de Metz

Dans le rapport d'activité 2016 était évoqué le suivi des vérifications sur place réalisées en 2015 concernant les modalités de prise en charge d'une femme détenue au quartier disciplinaire du centre pénitentiaire de Metz. À la suite de ces vérifications sur place, la Contrôleure générale avait adressé des recommandations à la direction de l'établissement et à la ministre de la justice. Ces recommandations concernaient notamment la réalisation de travaux dans la pièce qui était utilisée comme une cour de promenade.

L'espace dédié à la promenade avoisinait la cellule disciplinaire. Il s'agissait en réalité d'une pièce et non d'une cour, bétonnée par le dessus et fermée sur les côtés par des murs, des poteaux et du plexiglas. Cet espace ne permettait aucun accès à l'air libre. Le CGLPL avait émis des recommandations en faveur de l'engagement de travaux pour permettre aux femmes placées au quartier disciplinaire de bénéficier d'une réelle cour de promenade.

Conformément à sa volonté d'être tenue informée des suites données à ses recommandations dans ce cadre, la Contrôleure générale a poursuivi ses échanges avec la direction du centre pénitentiaire de Metz afin d'obtenir des précisions sur les travaux réalisés au sein du quartier disciplinaire et les études engagées en vue de la modification de l'espace de promenade.

En 2016, la direction du centre pénitentiaire a confirmé que l'intégralité des menus travaux recommandés avait été réalisée. Elle indiquait également, concernant la cour de promenade, qu'un cabinet d'étude avait été missionné par la direction interrégionale des services pénitentiaires pour évaluer les conditions de faisabilité des travaux afin que ceux-ci soient engagés pour la fin de l'année 2016 ou le début de l'année 2017.

La direction de l'établissement a confirmé fin 2017 à la Contrôleure générale que ces travaux ont été réalisés. Il convient de saluer cette réalisation, tout en rappelant que ces travaux, loin d'être des travaux de confort, assurent a minima le respect des dispositions légales qui prévoient que chaque personne détenue doit pouvoir effectuer chaque jour une promenade d'au moins une heure à l'air libre¹.

1. Article 12 de l'annexe à l'article R.57-6-18 du code de procédure pénale, portant Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires.

4.3 Les suites des vérifications sur place relatives à l’expérimentation d’implantation d’un établissement et service d’aide par le travail (ESAT) au centre de détention de Val-de-Reuil

Ces vérifications sur place avaient été organisées dans le cadre des travaux préparatoires à l’avis du 9 février 2017 sur le travail et la formation professionnelle en détention. Le rapport rédigé à l’issue de ces vérifications avait été adressé au chef d’établissement ainsi qu’à l’association en charge de l’ESAT. En retour, cette dernière a fait part à la Contrôleure générale des suites données à ses recommandations.

Elle indique notamment que le processus d’admission et de classement à l’ESAT a été modifié : la demande est désormais adressée à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), que l’avis préalable de la commission pluridisciplinaire unique (CPU) soit positif ou négatif. Par ailleurs, une procédure d’accueil à l’ESAT a été élaborée par l’association et transmise à la CPU pour validation.

Le CGLPL avait considéré que le suivi des usagers ne permettait pas, au jour des vérifications sur place, une évaluation individualisée des personnes détenues admises à l’ESAT lors des CPU. En retour, l’association a indiqué que des transmissions sont désormais effectuées à chaque membre de la CPU une semaine avant la tenue de la commission et un projet individualisé est mis en œuvre pour chaque personne admise à l’ESAT.

L’absence de formalisation des incidents, des absences et des sorties de l’ESAT avait été soulignée. Le CGLPL relève avec intérêt la mise en place, d’une part, d’une procédure interne relative à la déclaration des événements indésirables et d’une procédure de gestion des incidents et des sanctions en lien avec la direction du centre de détention et, d’autre part, d’une procédure de sortie pour procéder à l’information et à la consultation systématiques de la commission des droits et de l’autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

En ce qui concerne les conditions de travail des personnes détenues, le CGLPL regrettait que l’ESAT ne propose qu’une grande part de travail uniquement occupationnel, faute d’activité suffisante, régulière et stimulante. En réponse, l’association a indiqué que le développement de l’activité commerciale est une priorité de l’ESAT depuis sa création. Elle ajoute avoir obtenu un marché trimestriel de publipostage et de conditionnement de revues, un marché de conditionnement de kit sanitaire et un marché de reprographie. Le CGLPL note avec satisfaction que des efforts dans le travail de prospection ont été conduits.

S’agissant des droits des usagers, le CGLPL s’était étonné de l’absence de versement d’une rémunération et d’une indemnité journalière compensatrice en cas d’arrêt maladie, ainsi que l’absence de congés payés, contrairement à ce qui est prévu dans les ESAT en milieu libre. Dans sa réponse, l’association indique que les absences justifiées

pour raisons médicales doivent effectivement être rémunérées et que des échanges avec la direction du centre de détention sont prévus pour assurer l'effectivité de cette disposition légale. En ce qui concerne les congés, le régime applicable au sein des autres concessions et ateliers du centre de détention a été repris pour l'ESAT même si l'ESAT connaît des périodes de fermeture annuelle.

Enfin, le CGLPL regrette que, faute d'une activité professionnelle soutenue, l'ESAT ne soit pas en mesure de préparer effectivement ses usagers à la sortie de la détention. Il recommandait la création de « places justice » dans les ESAT avoisinants à destination des personnes libérées qui occupaient un poste au sein de l'ESAT du centre de détention de Val-de-Reuil. En réponse, l'association indique que cette perspective sera intégrée au bilan de l'expérimentation et proposée à l'agence régionale de santé (ARS). Elle ajoute que les personnes libérées n'étant pas toutes originaires du département, la mise en œuvre de « places justice » devrait être étendue à l'ensemble des ESAT du territoire français. Elle précise que l'ESAT permet à ce public vulnérable et reconnu en situation de handicap psychique une occupation dans un double objectif de socialisation et d'insertion. Est ainsi soulignée la plus-value de l'ESAT dans le parcours d'exécution de peine, dans la prise en compte de la vulnérabilité et dans l'exercice des droits des personnes vulnérables à accéder à une activité professionnelle.

Chapitre 5

Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2017

1. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales

1.1 Les relations avec les pouvoirs publics

1.1.1 Le Président de la République

Comme chaque année, la Contrôleure générale a remis le rapport d'activité de l'année antérieure au Président de la République en mars 2017. Elle a été ensuite reçue, le 16 octobre, par le Président de la République élu en mai 2017.

À cette occasion, elle a appelé son attention sur la nécessité de mettre en place une politique de désinflation carcérale sans laquelle l'administration pénitentiaire sera durablement incapable de jouer son rôle de réinsertion. Pour cela, elle lui a recommandé d'instituer une procédure de régulation carcérale permettant de gérer localement les mesures d'incarcération et de libération de manière concertée entre tous les acteurs de la chaîne pénale et tenant compte des capacités d'accueil de l'administration pénitentiaire. Elle l'a également invité à engager une réflexion sur le sens des courtes peines ainsi que sur celui des peines mises à exécution très longtemps après les faits. Elle lui a également demandé de développer les alternatives à l'incarcération ainsi que les moyens de prendre en charge les détenus présentant des pathologies mentales ou souffrant d'affections chroniques.

Dans le domaine de la psychiatrie, elle lui a fait part de son inquiétude devant la diversité des modalités de prise en charge et les atteintes aux droits auxquelles elle conduit.

Enfin, elle a fait part de son inquiétude face au durcissement de la politique de rétention administrative pour les étrangers en situation irrégulière. Elle a notamment

souligné le caractère régressif et inutile d’un doublement de la durée maximale de rétention qu’il est question de porter de 45 à 90 jours et le caractère choquant de la croissance que connaît aujourd’hui le nombre des enfants placés en rétention avec leurs familles.

1.1.2 Le Gouvernement

En application des dispositions nouvelles de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, la Contrôleure générale a, pour la première fois, remis le rapport d’activité du CGLPL au Premier ministre le 28 mars 2017. Elle l’a également, comme de coutume, remis à la ministre des affaires sociales et de la santé et au garde des sceaux ministre de la justice avant l’élection présidentielle.

Elle a par la suite rencontré les membres du Gouvernement désigné en juin 2017.

La ministre des solidarités et de la santé (28 août)

En matière de psychiatrie, la Contrôleure générale a évoqué les conséquences négatives de la diversité des prises en charge sur le respect des droits des patients, la maîtrise encore insuffisante du recours à l’isolement et la contention et la nécessité d’organiser une formation spécifique du personnel des établissements de santé mentale sur les droits des patients placés en hospitalisation sous contrainte. Elle a également invité la ministre à traiter, en lien avec la garde des sceaux, les difficultés résiduelles que le CGLPL observe dans le déroulement des audiences des juges des libertés et de la détention : le maintien, dans quelques établissements, d’audiences organisées au tribunal et la difficulté de mobiliser les avocats, notamment dans les établissements de santé mentale éloignés du siège des juridictions. Enfin, elle a déploré l’impact de préoccupations de sécurité excessives qui se traduisent notamment par des restrictions apportées aux autorisations de sortie de courte durée, pourtant nécessaires pour préparer progressivement le retour des patients à la vie normale ou par le placement systématique des patients détenus en chambre d’isolement ou sous contention alors même que leur état clinique ne le justifie pas.

S’agissant de la prise en charge sanitaire des détenus, la Contrôleure générale a demandé à la ministre de prendre toute mesure utile pour que les unités sanitaires placées en milieu pénitentiaire soient traitées à tous égards de la même manière que les services hospitaliers implantés dans les locaux de l’hôpital. Elle a rappelé les nombreuses atteintes à la confidentialité des soins et au secret médical que le CGLPL observe au cours de ses visites et la nécessité de développer la télémédecine. Elle a enfin appelé son attention sur la situation du centre pénitentiaire de Château-Thierry pour lequel le Gouvernement précédent s’était engagé à mettre en place un programme d’action dont la mise en œuvre sera attentivement suivie par le CGLPL.

Enfin, elle a rappelé à la ministre la nécessité d’un programme global relatif à la prise en charge sanitaire des personnes placées en centre de rétention administrative.

La garde des sceaux (30 août)

La Contrôleure générale a appelé l'attention de la ministre sur la situation inquiétante des prisons, marquée à la fois par la surpopulation carcérale et par le sous-effectif du personnel de surveillance. Elle lui a également fait part de son inquiétude devant une application excessive des mesures de sécurité notamment lors des fouilles et à l'occasion des extractions médicales. Elle a déploré les difficultés d'accès au travail pénitentiaire et réitéré sa recommandation relative à l'élaboration d'un véritable droit social pénitentiaire. Elle a fait part de son inquiétude devant le constat de la saturation des quartiers et établissements pour mineurs qui les conduit aujourd'hui à de sérieuses difficultés pour respecter l'exigence d'une prise en charge individualisée, d'un travail éducatif personnalisé et d'une séparation stricte des mineurs et des majeurs.

En ce qui concerne les centres éducatifs fermés, la Contrôleure générale a rappelé le consensus existant sur la situation de ces établissements et les mesures à prendre pour garantir leur bon fonctionnement. Elle a déploré que, malgré ce consensus, la situation des centres ne s'améliore pas et recommandé que l'on fasse en priorité porter l'effort sur la stabilité, la formation, l'encadrement et le contrôle du personnel.

Elle a fait part de ses réserves quant à l'installation d'une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny dans des locaux contigus de ceux de la zone d'attente de Roissy et aux risques d'altération de l'image d'indépendance de la justice qui en découlent.

Enfin, en matière de psychiatrie, elle a fait part à la garde des sceaux des préoccupations relatives à l'audience du juge des libertés et de la détention et à la mobilisation des avocats qu'elle avait également évoquées avec la ministre des solidarités et de la santé.

Le ministre de l'intérieur

Malgré plusieurs demandes, la Contrôleure générale n'a pas été en mesure de rencontrer le ministre de l'intérieur.

Cet entretien aurait permis d'évoquer le durcissement des politiques de rétention administrative, le caractère récurrent des difficultés soulevées à l'occasion des visites de locaux de garde à vue et les politiques locales parfois excessivement restrictives que les préfetures mettent en œuvre pour la gestion des sorties de courte durée en psychiatrie.

Il est fâcheux qu'il n'ait pu se tenir.

Les administrations relevant du Gouvernement

Le CGLPL a participé à des travaux conduits par des commissions ou groupes de travail relevant du gouvernement. À ce titre, il a notamment été entendu en mars par la commission chargée de rédiger un *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, et, en octobre, par le Haut conseil de la santé publique dans le cadre de ses travaux sur l'évaluabilité de la stratégie nationale des personnes placées sous main de justice.

1.1.3 Le Parlement

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a remis le rapport d’activité de l’année antérieure au président de l’Assemblée nationale et au président du Sénat les 14 et 16 mars 2017.

Elle a également été entendue, en personne ou par l’intermédiaire de ses représentants, à de nombreuses reprises :

- le 1^{er} février, par la mission d’évaluation de la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale sur les droits et la protection des personnes faisant l’objet de soins psychiatriques et les modalités de prise en charge ;
- le 2 mars, par la mission d’information de la commission des lois du Sénat sur le redressement de la justice ;
- le 28 septembre, par les rapporteurs de la commission des finances de l’Assemblée nationale, sur la mission immigration asile et intégration pour le projet de loi de finances pour 2018 ;
- le 4 octobre, par le rapporteur pour avis de la commission des lois de l’Assemblée nationale sur le projet de budget de l’administration pénitentiaire pour 2018 ;
- le 20 octobre, par le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat sur le projet de budget de la mission « direction de l’action du gouvernement » pour 2018 ;
- le 26 octobre, par le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat sur le projet de budget de l’administration pénitentiaire pour 2018 ;
- le 9 novembre, par la mission d’information de la commission des lois de l’Assemblée nationale, sur l’application de la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France ;
- le 14 novembre, par la commission des lois de l’Assemblée nationale sur les constats et recommandations de CGLPL relatifs aux établissements pénitentiaires.

Parmi ces auditions, la dernière mérite d’être particulièrement signalée en raison de son originalité. En effet, elle faisait suite à une série de visites d’établissements pénitentiaires organisées de manière simultanée par des membres de la commission des Lois de l’Assemblée nationale. Cet échange, d’une longueur inaccoutumée, a permis aux parlementaires de faire avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté un vaste tour d’horizon des enseignements qu’ils avaient retirés de leurs visites et de les confronter aux observations, souvent convergentes, du CGLPL.

1.2 Les relations avec les personnes morales non publiques

À l’instar des années précédentes la Contrôleure générale a présenté son rapport annuel aux organisations professionnelles représentant le personnel employé dans les établissements soumis à son contrôle.

Elle a également présenté son rapport annuel lors d'une réunion où les principales associations concernées par les lieux de privation avaient été conviées.

Elle a poursuivi le cycle des réunions initiées en 2016 portant sur des échanges plus spécialisés par type de lieu de privation de liberté. Une réunion avec les associations intervenant en détention a eu lieu en janvier 2017. Une réunion avec les associations intervenant en CRA a eu lieu en juin.

La Contrôleure générale a par ailleurs reçu les associations qui la sollicitaient pour des échanges sur des sujets plus particuliers. Des contacts réguliers sont également entretenus avec ces dernières dans le cadre des saisines.

Enfin, comme chaque année, le contrôle général a été sollicité pour des interventions lors de colloques, de formations professionnelles, de réunions publiques ou de conférences. Le CGLPL est ainsi intervenu plus de cinquante fois au cours de l'année, en France et à l'étranger, dans des instances internationales intergouvernementales ou non gouvernementales.

La contrôleure générale est intervenue lors de multiples événements. Peuvent être cités :

- une intervention au séminaire « Aux frontières de la vulnérabilité » organisé par l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers – Anafé ;
- une intervention sur la surpopulation carcérale dans le cadre de l'assemblée générale de la FARAPEJ ;
- une intervention au 3e congrès international francophone Psychiatrie et Violence (Lausanne, Suisse) ;
- une intervention au congrès national de l'Association nationale des visiteurs de prison – ANVP (Vichy) ;
- une intervention dans le cadre d'un colloque sur les droits des personnes détenues, organisé par le Barreau des Hauts-de-Seine ;
- une intervention à une conférence sur « La sexualité en prison de femmes » organisée par le programme PRESAGE de Sciences Po (Programme de recherche et d'enseignement des savoirs sur le genre) ;
- une intervention à la 23e université d'automne de la Ligue des droits de l'homme sur le thème « La santé dans tous ses états : penser et agir pour les droits » ;
- une intervention à la plénière d'ouverture de la Journée Prison-Justice du Génépi.

1.3 La participation à des activités de formation, d'enseignement ou de recherche

Le CGLPL a été sollicité pour des activités de formation initiale ou continue par l'École nationale de la magistrature, l'École nationale supérieure de la police, l'École des officiers de la gendarmerie nationale et l'École nationale de l'administration pénitentiaire.

Il est intervenu dans le cadre d'enseignements dispensés à l'Institut d'études politiques de Paris, dans les universités Paris 1, Grenoble-Alpes, Pau et pays de l'Adour et Toulouse-Capitole, ainsi qu'à l'Institut catholique de Toulouse dont une promotion d'étudiants en droit s'est placée sous le parrainage de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

La Contrôleure générale est intervenue au cours de plusieurs colloques, notamment le 24 mars, sur « *Le surpeuplement carcéral* » à l'Institut des sciences pénales et de criminologie de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille et le 12 septembre, sur « *Le revers des droits de l'homme en prison* » à l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (Université Paris 1)

Enfin, une contrôleure a participé à l'université d'été sur les *Règles Nelson Mandela* organisée par l'Association pour la prévention de la torture (APT) et l'ONG Penal Reform International (PRI) à l'université de Bristol (Royaume-Uni).

1.4 Les activités du comité scientifique du contrôle général

Le 28 avril 2017, le comité scientifique du contrôle général s'est réuni dans les locaux du CGLPL.

Deux thèmes principaux ont été abordés : d'abord la question des migrants, puis la sexualité dans les hôpitaux psychiatriques.

Une documentation *ad hoc* avait été diffusée auparavant, permettant aux contrôleurs qui le souhaitent d'approfondir ces sujets. Cette même documentation a été transmise aux membres du comité scientifique, dont les ouvrages ou écrits récents ont été également communiqués.

Sur la thématique des migrations, des rapports de visite (notamment les visites à Calais), les recommandations, les avis et des extraits du rapport annuel 2016 ont pu être partagés. Michel Agier, anthropologue, a en particulier commenté son expérience à Calais et le travail auquel y participent ses étudiants. Benjamin Stora, historien, - qui avait transmis au CGLPL son rapport aux ministres de la culture et de la recherche sur l'état des lieux de la recherche en sciences humaines et sociales sur les migrations et les réfugiés - s'est exprimé sur l'évolution de la perception du phénomène migratoire.

Le sujet de la sexualité dans les établissements psychiatriques, qui n'est pas systématiquement abordé dans les rapports rédigés par le CGLPL, a été l'occasion pour le Dr Daniel Zagury, psychiatre, de faire part de son expérience de chef de service hospitalier.

Didier Fassin, sociologue, professeur de sciences sociales à L'Institute for Advanced Study de Princeton et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, dont le livre « Punir, une passion contemporaine » venait d'être publié au Seuil, a exposé le fruit de ses recherches sur les logiques qui concourent aujourd'hui à l'alourdissement des peines, en resituant sa réflexion dans un contexte historique.

Les membres du comité scientifique ont été invités à participer au colloque anniversaire du CGLPL qui s'est tenu quelques mois plus tard.

2. Un colloque pour le dixième anniversaire de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

À l'occasion du dixième anniversaire de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, un colloque a été organisé les 17 et 18 novembre 2017 au Palais du Luxembourg et à la Maison du Barreau à Paris.

Cette manifestation a été l'occasion de revenir sur les conditions de création et de fonctionnement du CGLPL, ainsi que d'observer la place acquise en qualité d'autorité de contrôle extérieur des lieux de privation de liberté. Elle a également permis, au travers des témoignages croisés des observateurs du CGLPL, de ses interlocuteurs et de ses anciens membres, de dresser le bilan de son action et de montrer le chemin qui reste à parcourir dans la dynamique de protection des droits fondamentaux.

Au cours de son allocution d'ouverture, la Contrôleure générale a retracé la longue évolution qui, de Victor Hugo à Michel Foucault a conduit la société civile à porter son regard sur la prison. Elle a souligné qu'aujourd'hui, le contrôle de la privation de liberté ne peut pas se limiter à celui des établissements pénitentiaires : il couvre aussi les hôpitaux psychiatriques, et plus récemment, les lieux divers, éventuellement informels, dans lesquels des personnes étrangères sont privées de liberté dans des conditions qui relèvent quelquefois plus de l'urgence que du droit. Elle a souligné le rôle unique du CGLPL pour témoigner de la réalité quotidienne que vivent les personnes privées de liberté, dénoncer ce qu'elle a d'inacceptable et alerter contre la surenchère sécuritaire ou l'indifférence. Elle a, enfin, appelé les participants, après avoir revisité les dix ans de vie du CGLPL, à s'emparer des enjeux nouveaux : l'état d'urgence, le terrorisme, les migrations et un monde où la parole de ceux qui défendent les droits des enfermés a de plus en plus de mal à se faire entendre.

Une première table ronde a mis en évidence l'urgence d'un regard extérieur sur l'enfermement que l'on ressentait à la fin du xx^e siècle en raison d'une prise de conscience de l'état des prisons, qualifiées de « honte de la République ». La nécessité d'instaurer un contrôle des conditions carcérales indépendant et extérieur a alors été affirmée. Parallèlement, la communauté internationale développait ses outils de lutte contre les traitements inhumains et dégradants. Ainsi les États signataires du Protocole facultatif à Convention des Nations Unies de lutte contre la torture s'engageaient à créer un mécanisme national de prévention chargé de réaliser des contrôles « dans tout lieu où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite [...] »

afin de renforcer, s'il y a lieu, la protection desdites personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Cette double dynamique a abouti au vote de la loi du 30 octobre 2007.

Cette table ronde a été suivie d'une intervention de Jean-Marie Delarue, conseiller d'État honoraire, Contrôleur général des lieux de privation de liberté de 2008 à 2014 qui est revenu sur les choix effectués lors de la création du CGLPL et a dressé un bilan de ses six années de mandat.

L'après-midi a été ouverte par une intervention de Didier Fassin, professeur de sciences sociales à l'*Institute for Advanced Study* de Princeton, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales qui, qualifiant la création du CGLPL d'exigence démocratique, l'a replacée dans le contexte de la « tension qui traverse les sociétés contemporaines, et singulièrement la société française, à savoir le déploiement simultané, au cours de la période récente, de l'État pénal, qui réprime de plus en plus sévèrement et de plus en plus inéquitablement [...] et de l'État libéral, plus soucieux du respect du droit dans ses institutions, au moins au plan formel, mais aussi plus préoccupé de responsabilité individuelle, au détriment d'une approche sociologique des mondes sociaux. »

Elle s'est poursuivie par une table ronde consacrée à la construction de la légitimité de l'institution qui, créée *ex nihilo* pour assurer une fonction totalement nouvelle, a dû réaliser des choix méthodologiques, humains et juridiques. Cette légitimité s'est fondée sur des visites longues et nombreuses, ainsi que sur des échanges volumineux de courriers avec les personnes privées de liberté. Ces choix ont permis d'asseoir son indépendance et sa place de mécanisme national de prévention. Depuis sa création, près de 1 400 visites de lieux de privation de liberté et le traitement de plus de 30 000 saisines témoignent au quotidien de l'activité en profondeur du CGLPL.

Enfin la journée s'est clôturée par une projection en avant-première du film *12 jours* de Raymond Depardon. Il met en lumière la parole des patients placés en soins sans consentement en hôpital psychiatrique au cours de l'audience du juge des libertés et de la détention, qui se déroule dans les douze jours qui suivent la mesure de placement. Cette projection a été suivie d'un échange avec le réalisateur et son équipe.

Le lendemain, une première table ronde a permis de replacer le CGLPL sous l'œil de ses interlocuteurs. En effet, s'inscrivant dans un paysage déjà complexe, le CGLPL a dû organiser son interaction avec les organismes existants : l'administration, qui a l'obligation de protéger les droits de ceux qu'elle prend en charge, les juridictions ou les organisations non gouvernementales. Posées d'emblée, les questions de la complémentarité entre le CGLPL et ses interlocuteurs, de l'organisation formelle ou informelle de relais et même du risque de conflits assumés entre les acteurs institutionnels, demeurent d'actualité.

Une deuxième table ronde a ensuite permis de dresser le bilan de dix ans d'évolution des droits fondamentaux, entre progrès et blocages. L'action du CGLPL a renforcé la visibilité des personnes privées de liberté, suscité des évolutions du droit, permis des améliorations de la vie quotidienne des personnes privées de liberté et, dans certains cas, conduit à dénoncer des « violations graves des droits fondamentaux ». Cependant, trop de préconisations, même fréquemment renouvelées, restent sans suite.

L'après-midi s'est ouverte par une intervention de Mireille Delmas-Marty, professeure honoraire au Collège de France, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, présidente de l'Observatoire Pharos du pluralisme des cultures et des religions et présidente du comité scientifique du CGLPL. Analysant la banalisation des dispositions de l'état d'urgence jusqu'au glissement vers un « despotisme doux », elle a montré que, dans la ligne d'une longue évolution, « en conditionnant la levée de l'état d'urgence au transfert de ses principales dispositions dans le droit commun, la loi affaiblit en effet l'état de droit, mais la société française ne s'inquiète guère. » et, finalement, invité les membres du CGLPL à être « en quelque sorte des gardiens de l'esprit des lois, des veilleurs qui refusent d'être gouvernés par la peur. »

Enfin, une dernière table ronde a mis en évidence un devoir de vigilance, car les problématiques nouvelles, les attentes de la société civile et les exigences juridiques internationales font de la prévention des atteintes aux droits fondamentaux une exigence durable.

Bruno Cotte, Président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation, ancien président de chambre de jugement à la Cour pénale internationale, membre de l'Académie des sciences morales et politiques a effectué la synthèse de ces deux journées d'études.

Enfin, la Contrôleure générale a rappelé la nature profonde du CGLPL : le contrôle de l'effectivité des droits, la présence quotidienne dans les lieux de privation de liberté, le contact de tous les jours avec les personnes enfermées. Elle a rappelé que la loi et la jurisprudence existent mais doivent évoluer car elles sont parfois insuffisantes pour garantir l'effectivité des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Ces personnes sont souvent murées dans le silence. Le rôle du CGLPL est de recueillir leur parole afin que leur vérité, rendue publique, fasse avancer leurs droits.

Ce colloque a réuni vingt-cinq intervenants et près de trois cent participants. Ses actes seront publiés au printemps 2018.

3. Relations internationales

L'année 2017 a été l'occasion pour le CGLPL de s'investir dans différents projets au niveau international.

Au niveau des Nations-Unies, l'année 2017 a été marquée par la préparation de l'**Examen périodique universel** (EPU), auquel était soumis la France en janvier 2018.

Le CGLPL a rendu une contribution alternative, puis a été auditionné lors de la pré-session de l'EPU, organisée par UPR-Info, aux côtés de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, de la Ligue des droits de l'homme, du Secours catholique et d'ATD quart monde. Le précédent EPU contenait notamment des recommandations sur les sujets suivants : rétention administrative des familles, surpopulation carcérale, conditions de détention, enquêtes en cas de mauvais traitements.

La question du respect des droits dans les établissements de santé mentale n'ayant fait l'objet d'aucune recommandation lors de l'examen précédent, le CGLPL a décidé de mettre en avant cette problématique, selon deux axes :

- en soulignant l'augmentation des hospitalisations sans consentement en raison d'un manque de moyens en amont et en aval de l'hôpital,
- en rappelant le recours important à l'enfermement des patients – même en soins libres – avec des limitations de leurs droits, parfois pour des années, débouchant sur l'institutionnalisation de nombre d'entre eux.

Puis, le CGLPL a mis l'accent sur les pratiques les plus restrictives des libertés que sont les moyens de contrainte tels que le placement en chambre d'isolement et le recours à la contention mécanique, avec une préoccupation particulière concernant la situation des personnes détenues en crise, qui font systématiquement l'objet de moyens de contrainte. Le CGLPL a proposé des recommandations visant à une meilleure prise en compte de la Convention des Nations Unies pour les droits des personnes handicapées dans les établissements de santé mentale, et la mise en œuvre de son approche fondée sur les droits de l'homme.

Le CGLPL est également revenu sur la question de la surpopulation carcérale, qui avait fait l'objet de recommandations lors du dernier EPU, axées sur les peines alternatives et la promotion de la réinsertion. Il a rappelé que la problématique ne pouvait être traitée de manière uniquement pénitentiaire, et que la construction de nouvelles places de prison n'était pas une mesure efficace. Une véritable politique publique impliquant tous les acteurs de la chaîne pénale doit être mise en œuvre, ainsi que des dispositifs de régulation carcérale.

Les règles Mandela

Après quatre années de consultation, la révision de l'ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus de 1955 a été adoptée fin 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies, et rebaptisée « Règles Mandela ». Elles contiennent désormais une section plus développée sur la prohibition absolue de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. De plus, l'importance et la nécessité du contrôle des prisons est désormais reconnue, dans la lignée de l'OPCAT : les Règles recommandent de mettre en place un double système d'inspections, comprenant des inspections internes ou administratives, ainsi que des inspections externes

conduites par des organismes indépendants, tels que les MNP ou les organisations internationales.

Dans le contexte de la promotion de ces Règles, le CGLPL a d'abord participé à une consultation d'experts organisée par la section justice de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), réunissant des représentants d'administrations pénitentiaires du pilier atlantique de l'OSCE, ainsi que des organisations et associations internationales. Le CGLPL était le seul MNP représenté lors de cette réunion de haut niveau, dont l'objectif était d'établir un outil permettant aux États d'évaluer la conformité de leurs systèmes pénitentiaires nationaux avec les Règles Mandela, et ainsi faciliter leur application pratique au niveau national.

Il a ensuite partagé son expertise lors d'une réunion régionale organisée par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR) de l'OSCE, *Penal Reform International* et l'ONUDC à Varsovie. Les experts se sont penchés sur le contenu d'un guide pratique sur les Règles Mandela, à destination des administrations pénitentiaires et de leur personnel.

La participation à ces réflexions a nourri un travail d'appropriation des standards révisés au sein du CGLPL. Dans ce cadre, l'université d'été organisée par l'Association pour la prévention de la torture et l'université de Bristol a permis d'approfondir le sujet : son programme a été conçu pour acquérir des connaissances techniques sur les principales dispositions des Règles Mandela afin de nourrir les missions de contrôle, et élaborer des recommandations plus solides.

Codification des normes internationales régissant la rétention administrative

Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe a mené un exercice de **codification d'un ensemble de règles détaillées en matière de rétention des migrants**, fondées sur les normes internationales et régionales. Toutefois, le droit de la rétention administrative étant incomplet, l'exercice consistant à le codifier a mis en évidence de nombreuses lacunes : définition des lieux de rétention, prise en charge des groupes vulnérables, problèmes disciplinaires, etc. Afin de surmonter cette difficulté, les rédacteurs ont choisi de transposer les règles pénitentiaires européennes chaque fois qu'une norme faisait défaut. Dès lors, le projet a consisté à appliquer à des étrangers en rétention des règles faites pour des détenus, adoptant une approche pénale de la rétention.

Le CGLPL a été consulté avec d'autres MNP, des organisations internationales et des associations, afin de commenter le projet de codification. Il a pu porter une position partagée avec les autres experts indépendants, prônant une approche davantage fondée sur les droits de l'homme.

Tel qu'il était conçu, le projet d'instrument de codification restait en deçà des normes existantes : les règles proposées concernant les personnes vulnérables n'étaient pas suffi-

samment protectrices, avec notamment l'admissibilité de la rétention des enfants, de même que les dispositions relatives aux voies de recours, aux droits de communication et de visite et les règles concernant les mesures disciplinaires, le recours à la force et les moyens admissibles de contraintes. De plus, des sources n'avaient pas été utilisées, comme par exemple l'OPCAT.

L'objectif de la rétention administrative devait être clarifié, et outre la référence à l'article 5 de la CEDH et son principe de proportionnalité, des précisions devaient être apportées pour exclure les périodes de rétention courtes mais inutiles pour autant, les détournements de procédure, etc.

Outre la consultation en compagnie des autres experts, le CGLPL a également remis une contribution écrite et été sélectionné pour être auditionné par le comité européen de coopération juridique. Il a pu faire valoir les mêmes inquiétudes devant la présidente du comité, les rédacteurs du texte, ainsi que le représentant spécial du secrétaire général pour les migrations et les réfugiés. La nouvelle version du texte n'a pas encore été rendue publique.

D'autre part, le CGLPL a également participé à une conférence internationale sur la rétention administrative des enfants organisée par le Conseil de l'Europe à Prague. Cette conférence, qui s'inscrit dans le plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants du Conseil de l'Europe, a permis de débattre de la nécessité de trouver une alternative à la rétention des enfants.

Visite de la Rapporteuse spéciale pour les droits des personnes handicapées

Du 3 au 13 octobre 2017, la France a reçu la première visite de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les droits des personnes handicapées, Madame Catalina Devandas-Aguilar. Sa nomination est intervenue fin 2014, après que le Conseil des Droits de l'Homme aux Nations Unies a pris la décision de nommer un Rapporteur Spécial aux droits des personnes handicapées. Son mandat est d'une durée de 10 ans.

Elle s'est rendue dans différentes structures hébergeant des personnes en situation de handicap, dont deux établissements de santé mentale (un centre hospitalier spécialisé, et une unité pour malades difficiles).

Lors d'un entretien, la Contrôleure générale a exposé à la Rapporteuse spéciale les atteintes aux droits fondamentaux constatées lors des visites d'établissements dans les domaines suivants : prise en charge du handicap psychique dans les établissements pénitentiaires, soins sans consentement dans les établissements de santé mentale, et handicap physique en établissement pénitentiaire.

Dans ses observations préliminaires, la Rapporteuse spéciale formule des observations sur la situation des personnes handicapées en France. Elle observe en premier lieu que la Convention des Nations-unies pour les droits des personnes handicapées n'est

pas suffisamment intégrée comme référence institutionnelle. De plus, elle remarque que « les tentatives actuelles pour répondre aux besoins des personnes handicapées sont extrêmement spécialisées, isolées et cloisonnées », ce qui perpétue « la méprise selon laquelle les personnes handicapées seraient « objets de soins » et non pas « sujets de droits ».

Concernant les hospitalisations sans consentement, la Rapporteuse spéciale déplore le nombre de personnes autistes ou avec un handicap psychosocial faisant l'objet de tels soins. Elle remarque également que le contrôle judiciaire opéré sur la légalité des hospitalisations est peu effectif. De plus, elle observe que « de nombreuses personnes handicapées demeurent en hôpital psychiatrique pendant de longues périodes. L'absence d'accompagnement de proximité fait que certaines d'entre elles sont, par la suite, placées en établissements de long séjour, où elles finiront leurs vies. »

Elle relève enfin des cas « d'abus sexuels et psychologiques, le recours à l'isolement et à la contention, la pratique du “packing” pour les personnes autistes et des menaces d'hospitalisation sans consentement émanant du personnel soignant ». Une forme de chantage consistant à imposer des restrictions injustifiées dans le cadre de programmes de soins sous peine d'hospitalisation a également été dénoncée.

Prise en charge des personnes détenues radicalisées

Le CGLPL a été consulté dans le cadre d'un projet conduit par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR) de l'OSCE sur la prise en charge des personnes détenues dans des contextes d'extrémisme violent ou de radicalisation menant au terrorisme. Invité comme expert, le CGLPL a pu partager son expérience sur la gestion de ces personnes dans le contexte français. Une série de réunions d'experts débouchera sur une publication destinée à soutenir le travail de contrôle des mesures mises en œuvre pour prendre en charge ces personnes détenues.

Actions de formation et sensibilisation

Au niveau bilatéral, le CGLPL a marqué son engagement dans le soutien et la formation de plusieurs homologues, mécanismes nationaux de prévention de la torture. Cinq contrôleurs tunisiens dont le président du MNP, la présidente du MNP sénégalais, et une contrôleure du MNP roumain ont ainsi participé en immersion à des missions dans des établissements pénitentiaires français, afin d'observer et d'échanger autour de la méthodologie de contrôle du CGLPL.

Différentes actions de formation ont également été menées : la participation à une formation du Conseil national des droits de l'homme marocain, au sein duquel le MNP devrait être prochainement formé. Cette formation, organisée par le Conseil de l'Europe, a permis de réaliser un guide méthodologique de visite des établissements pénitentiaires.

Le CGLPL a également participé à une formation sur le contrôle des établissements de santé mentale dispensée au MNP tunisien, et organisée par le Conseil de l’Europe.

Le CGLPL a contribué à la formation de médecins de divers pays francophones concernant les questions de santé en établissement pénitentiaire, organisée par le Comité international de la Croix-Rouge et l’institut Bioforce.

Avec l’Association pour la prévention de la torture, le CGLPL a formé les membres du MNP mauritanien au contrôle des postes de police. Cette formation a permis d’allier théorie et pratique, avec l’organisation de deux visites de commissariats de police à Nouakchott.

Enfin, le CGLPL a été invité à partager son expérience lors d’un forum sur les prisons, organisé par l’Ambassade de France à Moscou, réunissant des représentants de l’administration pénitentiaire, des commissions régionales de contrôle des prisons, et des associations de défense des droits de l’homme. Des représentants de l’Observatoire international des prisons, du Réseau contentieux pénitentiaire et d’Emmaüs France étaient également présents. Il s’agissait d’échanger sur le contrôle institutionnel des prisons, et de sa complémentarité avec le contrôle opéré par la société civile.

Réunions régionales

Au niveau européen, le CGLPL a participé à plusieurs rencontres organisées par le Conseil de l’Europe en partenariat avec la Commission européenne. Ces réunions visaient à animer un réseau européen des MNP, et de leur permettre d’échanger sur des thématiques. Le rôle que les MNP pourraient jouer dans le cadre de la coopération judiciaire entre pays européens a notamment été abordé, mais différentes limites ont été identifiées, entravant cette possibilité : l’indépendance des MNP est notamment un frein à ce qu’ils puissent entériner une demande de transfert formulée par un magistrat dans un établissement pénitentiaire identifié.

Le CGLPL s’est également retrouvé en position de leader sur la question de la mesure de l’impact des MNP, lors d’une réunion organisée par le Conseil de l’Europe à Paris. Cela a été l’occasion d’exposer sa méthodologie de suivi des recommandations.

Enfin, le CGLPL a participé à une réunion régionale des MNP d’Afrique du Nord organisée par l’Association pour la prévention de la torture à Rabat, avec les MNP tunisien, mauritanien, et des membres du CNDH marocain, qui devrait être prochainement désigné pour héberger le MNP. Le MNP italien était également présent. Cette rencontre interactive a permis de revenir sur la stratégie générale que doit adopter un MNP, ainsi que des concepts méthodologiques relatifs au déroulement des visites d’établissement.

4. Les saisines

L'article 6 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté prévoit que « *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.* »

L'article 6-1 de la même loi prévoit que lorsqu'une personne physique ou morale porte à la connaissance du CGLPL des faits ou des situations qui constituent à leurs yeux une atteinte ou un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté, le CGLPL peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place.

Les contrôleurs chargés des saisines délégués par la Contrôleure générale pour procéder aux vérifications sur place bénéficient des mêmes prérogatives que lors des missions de contrôle : entretiens confidentiels, accès à tous les documents nécessaires à une bonne appréhension de la situation portée à la connaissance du CGLPL et accès à tous les locaux.

À l'issue des vérifications effectuées et après avoir recueilli les observations des autorités compétentes au regard de la situation dénoncée, la Contrôleure générale peut formuler des recommandations relatives aux faits ou aux situations à la personne responsable du lieu de privation de liberté concerné. Ces observations et ces recommandations peuvent être rendues publiques.

L'année 2016 a été marquée par une baisse sensible des délais de réponse aux saisines. Ces délais ont été maintenus en 2017. Ainsi, le délai moyen de réponse en 2015 était de 68 jours. En 2016 il était de 52 jours, en 2017 de 51 jours.

Il convient de souligner que l'augmentation conséquente des saisines relatives aux établissements de santé constatée en 2016 s'est maintenue, ces saisines représentant désormais plus de 10 % du total des courriers adressés à la Contrôleure générale. De la même façon, la hausse des saisines par les associations s'est maintenue en 2017, s'agissant notamment de la rétention administrative.

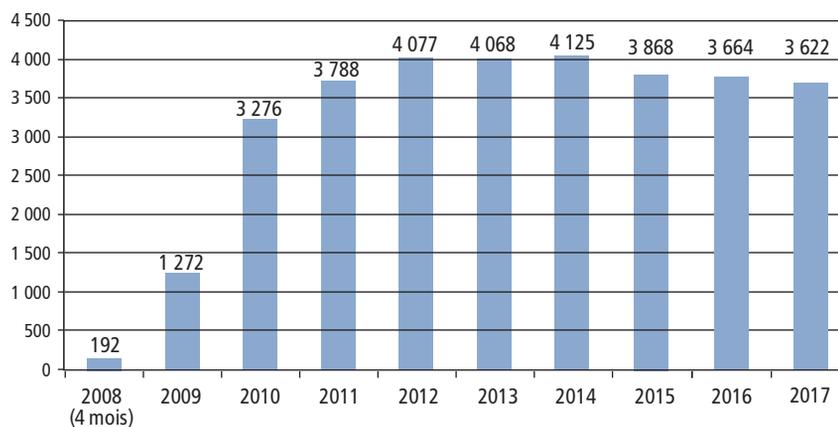
4.1 Analyse des saisines adressées au CGLPL en 2017

4.1.1 Les lettres reçues

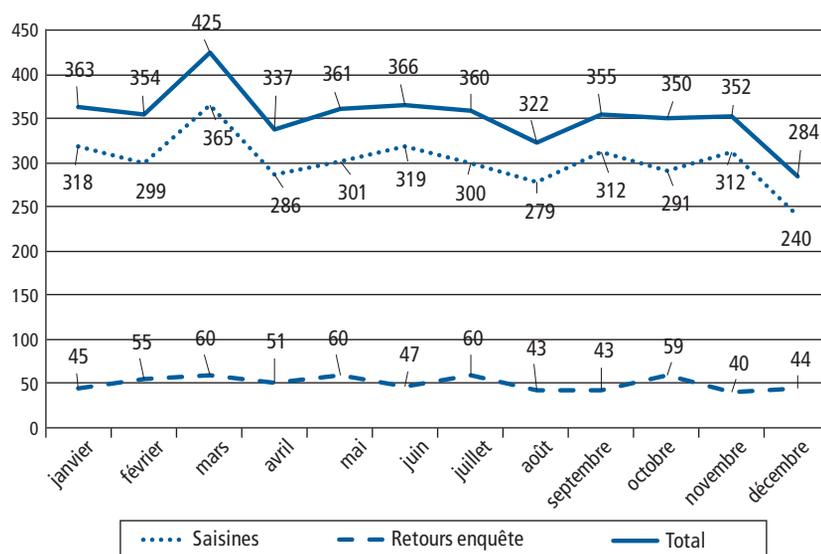
Volume global du nombre de lettres adressées au CGLPL par année

Le nombre de saisines se stabilise par rapport à l'année 2016 (-1,1 %).

En moyenne, deux courriers (2,06) ont porté sur la situation d'une même personne concernée sur l'ensemble des courriers de saisine reçus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017.

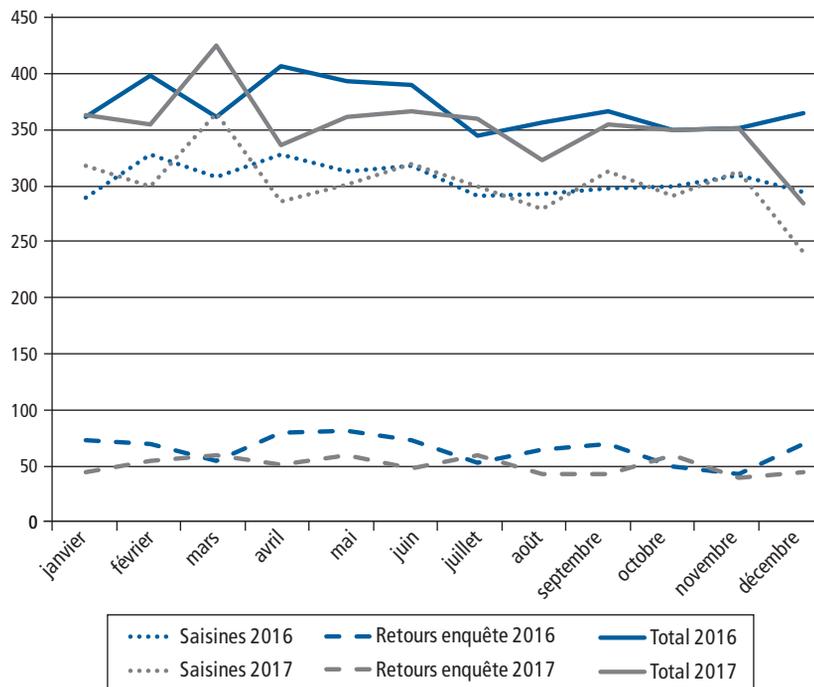


Évolution mensuelle du nombre de courriers reçus 1



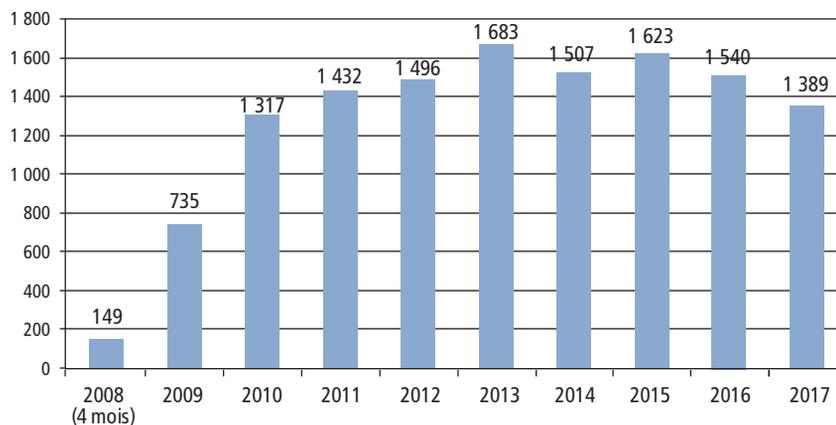
1. Le nombre de courriers reçus correspond aux saisines adressées au CGLPL ainsi qu'aux réponses apportées par les autorités saisies par le CGLPL dans le cadre des vérifications.

Comparaison du nombre de courriers reçus 2016/2017



4.1.2 Les personnes et lieux concernés

Nombre de personnes privées de liberté (ou groupes de personnes) concernées pour lesquelles le CGLPL a été saisi pour la première fois



Répartition des saisines par catégorie de personne à l'origine de la saisine et par nature d'établissement concerné

	Personne concernée	Famille / proches	Association	Avocat	Autres ¹	AAI	Médecins / personnel méd.	TOTAL	Pourcentage
ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	2 261	345	126	147	114	38	17	3 048	84,15 % des LPL
CP – centre pénitentiaire	1 041	182	65	66	54	17	8	1 433	47,01 % des EP
MA – maison d'arrêt	542	90	38	57	27	9	7	770	25,26 %
CD – centre de détention	477	56	17	13	17	5		585	19,19 %
MC – maison centrale	170	9	4	6	5	4		198	6,50 %
Centres hospitaliers (UHSA, UHSI, EPSNF) ²	16	5	1	3		1	2	28	0,92 %
EP indéterminé	5	3	1		4			13	0,43 %
EPM – établissement pour mineurs	2				7	2		11	0,36 %
CNE – centre national d'évaluation	5			2				7	0,23 %
CSL - centre de semi-liberté	3							3	0,10 %
ÉTABLISSEMENTS DE SANTE	246	78	5	6	17	6	14	372	10,27 % des LPL
EPS – spécialisé psy	136	44	1	1	9	2	9	202	54,30 % des ES
EPS – service psy	59	20		4	7	2	4	96	25,81 %
EPS – indéterminé / Tous	34	9	1	1	1	2		48	12,90 %
UMD - unité pour malades difficiles	12	4						16	4,30 %
EPS – chambres sécurisées	4	1	3					8	2,15 %
Etblt privé avec soins psychiatriques	1						1	2	0,54 %

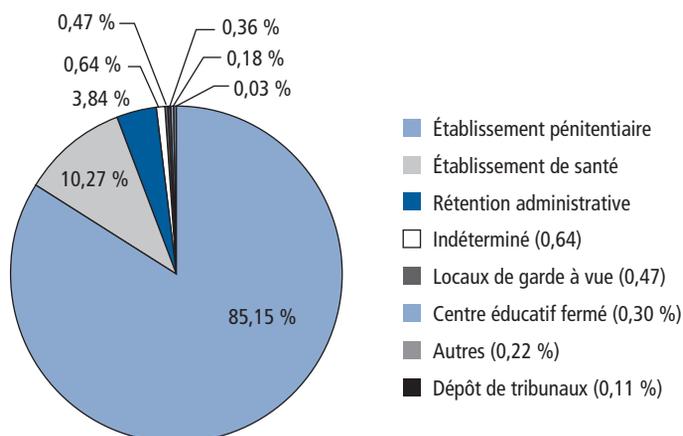
1. La catégorie « autres » comprend 30 co-personnes privées de liberté, 29 « autres », 22 intervenants, 21 personnels, 17 particuliers, 11 magistrats, 8 organisations professionnelles, 7 anonymes, 2 directeurs d'établissement, 1 syndicat et 1 CPIP.

2. Parmi lesquelles, 17 saisines relatives à un UHSA, 7 à l'EPSNF et 4 à un UHSI.

	Personne concernée	Famille / proches	Association	Avocat	Autres ¹	AAI	Médecins / personnel méd.	TOTAL	Pour- centage
RÉTENTION ADMINISTRATIVE	23		101	8	4	2	1	139	3,84 % des LPL
CRA – centre de rétention administrative	21		78	7	3	2	1	112	80,58 % des RA
ZA – zone d'attente			15	1	1			17	12,23 %
Éloignement	1		5					6	4,32 %
RA – autres	1		2					3	2,16 %
LRA – local de rétention administrative			1					1	0,71 %
INDÉTERMINÉ	17	2	2		2			23	0,64 % des LPL
LOCAUX DE GARDE À VUE	10		1	3	2	1		17	0,47 % des LPL
CIAT – commissariat et hôtel de police	8		1	3	2	1		15	88,24 % des GAV
BT – brigade territoriale de gendarmerie	2							2	11,76 %
CENTRES ÉDUCATIFS FERMES	1	2			7	1		11	0,30 % des LPL
AUTRES ²	3		1	1	2		1	8	0,22 % des LPL
DÉPÔT DE TRIBUNAUX				3	1			4	0,11 % des LPL
TOTAL	2 561	427	236	168	149	48	33	3 622	100 %
POURCENTAGE	70,71 %	11,79 %	6,52 %	4,64 %	4,11 %	1,33 %	0,90 %	100 %	

1. La catégorie « autres » comprend 30 co-personnes privées de liberté, 29 « autres », 22 intervenants, 21 personnels, 17 particuliers, 11 magistrats, 8 organisations professionnelles, 7 anonymes, 2 directeurs d'établissement, 1 syndicat et 1 CPIP.

2. Dont 2 courriers en lien avec les EHPAD et les maisons de retraite.



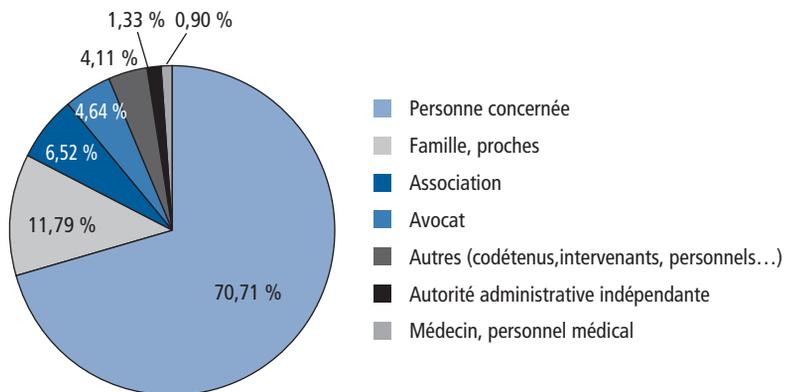
Catégorie de lieu concerné	Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus ¹						
	2011	2012	2 013	2014	2015	2016	2017
Établissement pénitentiaire	94,15 %	93,11 %	90,59 %	90,28 %	88,91 %	85,42 %	84,15 %
Établissement de santé	3,48 %	4,24 %	5,88 %	6,40 %	6,75 %	9,95 %	10,27 %
Rétention administrative	0,71 %	1,10 %	1,18 %	1,21 %	2,33 %	2,64 %	3,84 %
Indéterminé	0,42 %	0,47 %	0,42 %	0,39 %	0,54 %	0,36 %	0,64 %
Locaux de garde à vue	0,29 %	0,74 %	0,61 %	0,80 %	0,83 %	0,95 %	0,47 %
Centre éducatif fermé	0,05 %	0,15 %	0,12 %	0,19 %	0,31 %	0,18 %	0,30 %
Autres	0,79 %	0,12 %	1,16 %	0,70 %	0,26 %	0,47 %	0,22 %
Dépôt	0,11 %	0,07 %	0,04 %	0,03 %	0,07 %	0,03 %	0,11 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

En 2017, l'augmentation des saisines relatives aux établissements de santé constatée en 2016² se maintient, ces saisines représentant toujours 10 % du total. La part des saisines en provenance des personnes concernées reste importante (246 courriers reçus contre 231 en 2016, soit 6,49 % d'augmentation).

1. Ce tableau ne présente pas les statistiques établies en 2009 et 2010 qui étaient effectuées sur le 1^{er} courrier de saisine et non sur l'ensemble des courriers reçus.
 2. La plupart des données pour 2016 sont issues du dossier de presse du rapport d'activité 2016 qui établit les chiffres réels sur l'année concernée (ceux du rapport d'activité étant, pour la plupart, des extrapolations sur l'année, les statistiques étant alors basées sur les données des onze premiers mois de l'année).

L'augmentation des saisines concernant la rétention administrative se poursuit, les associations demeurant à l'origine de la majorité d'entre elles (101 courriers reçus contre 68 en 2016, soit une augmentation de 48,53 %).

S'agissant des établissements pénitentiaires, la part des saisines adressées par les personnes détenues reste équivalente à 2016 (2 261 courriers) et celle en provenance des associations connaît une légère augmentation (126 courriers reçus contre 112 en 2016, soit 12,5 %).



Catégories de personnes saisissant le contrôle	Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus ¹						
	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personne concernée	77,61 %	77,90 %	75,57 %	71,10 %	73,42 %	69,92 %	70,71 %
Famille, proches	9,37 %	10,94 %	12,81 %	13,04 %	10,75 %	12,5 %	11,79 %
Association	3,02 %	2,97 %	2,93 %	4,39 %	4,29 %	5,18 %	6,52 %
Avocat	2,85 %	3,68 %	2,58 %	3,49 %	4,70 %	4,61 %	4,64 %
Autorité administrative indépendante	0,79 %	0,81 %	0,96 %	1,79 %	1,40 %	2,16 %	1,33 %
Médecin, personnel médical	1,24 %	0,76 %	1,20 %	1,25 %	0,70 %	1,45 %	0,90 %
Autres (codétenu, intervenant, particulier...)	5,12 %	2,94 %	3,95 %	4,94 %	4,74 %	4,18 %	4,11 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

1. Ce tableau ne présente pas les statistiques établies en 2009 et 2010 qui étaient effectuées sur le 1er courrier de saisine et non sur l'ensemble des courriers reçus.

La hausse des saisines par les associations constatée en 2016 continue en 2017 (236 courriers reçus contre 190 en 2016, soit une hausse de 24,21 %).

Tous lieux confondus, on constate une stabilisation du nombre de saisines en provenance des personnes concernées (2 561 courriers reçus contre 2 562 en 2016) et des avocats (168 courriers reçus contre 169 en 2016) et une légère diminution du nombre de saisines par les proches (427 courriers contre 458 en 2016, soit une baisse de 6,77 %), par les autres AAI (48 courriers reçus contre 79 en 2016, soit une diminution du nombre de transmissions de 39,24 %) et par le personnel médical (33 courriers contre 53 en 2016, soit une baisse de 37,74 %). Il convient toutefois de souligner que les saisines par les autres AAI et par le personnel médical avaient connus des hausses très importantes en 2016 (respectivement 51,02 % et 76,92 %).

4.1.3 Les situations évoquées

Répartition des saisines selon le motif principal et le type d’auteur à l’origine de la saisine

Pour chaque courrier reçu, un motif principal de saisine et des motifs secondaires sont renseignés. La dernière colonne du tableau ci-dessous indique le pourcentage d’apparition des motifs lorsqu’on examine l’ensemble des motifs concernés par la saisine (principaux et secondaires confondus). À titre d’exemple, si les saisines évoquant des difficultés en lien avec les hôpitaux psychiatriques font valoir, au premier chef, des questions relatives aux procédures (41,60 %), ce motif ne représente que 22,46 % de l’ensemble des problématiques soumises au CGLPL entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2017 relativement à la psychiatrie.

Au regard du faible nombre de courriers reçus concernant les locaux de garde à vue, la rétention administrative ou les centres éducatifs fermés, seuls sont présentés ci-dessous les motifs principaux des saisines relatives aux établissements pénitentiaires et aux établissements de santé.

Établissements de santé accueillant des patients hospitalisés sans leur consentement : Motifs principaux selon la catégorie de personne à l'origine de la saisine

Ordre motifs 2017	Motif hôpitaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Autres ¹	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
1	PROCÉDURE	132	15	4	5	156	41,60 %	29,14 %	↘22,46 %
	Contestation hospitalisation	117	8		4	129			
	Non-respect de la procédure	3	4	1		8			
	Procédure JLD	3		1	1	5			
	Commission de suivi médical	3	1			4			
	Autres	1	1	2		4			
	Contestation arrêté transfert en UMD	3				3			
	Procédure de tutelle	2	1			3			
2	ACCÈS AUX SOINS	27	6		2	35	9,33 %	12,30 %	↗14,12 %
	Accès aux soins psychiatriques	15	1		2	18			
	Accès au dossier médical	5	2			7			
	Programme de soins	4	2			6			
	Accès aux soins somatiques	3	1			4			
3	ISOLEMENT	7	16	5	5	33	8,80 %	11,23 %	↗8,88 %
	Durée	3	8	1	2	14			
	Conditions	2	3		2	7			
	Motifs invoqués	1	4	2		7			
	Protocole	1	1	1		3			
	Autre			1	1	2			
4	RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR	18	6			24	6,40 %	7,75 %	↗12,94 %
	Visite	8				8			
	Information de la famille	5				5			
	Correspondance	1	4			5			
	Téléphone	1	2			3			
	Personne de confiance	2				2			
	Autre	1				1			

1. La catégorie « autres » comprend 7 saisines d'avocat, 6 transmissions d'AAI, 5 saisines d'association, 3 saisines de patients pour d'autres patients, 2 saisines de particuliers, 2 saisines de magistrats, 1 saisine d'un intervenant, 1 saisine anonyme, 1 saisine d'une organisation professionnelle et 2 saisines « autre ».

Ordre motifs 2017	Motif hôpitaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Autres ¹	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
5	RELATION PATIENT/PERSONNEL	12		3	2	17	4,53 %	4,55 %	↗4,92 %
	Usage de la force	4		2	2	8			
	Relations conflictuelles	5				5			
	Respect	2		1		3			
	Autre	1				1			
6	AFFECTATION	5	5	5	1	16	4,27 %	6,15 %	↘3,32 %
	Affectation dans unité inadaptée		4	2	1	7			
	Autre	4	1			5			
	Détermination du secteur			2		2			
	Affectation hors secteur	1		1		2			
7	PRÉPARATION A LA SORTIE	14	1			15	4 %	-	↘3,85 %
	Levée d'hospitalisation	9				9			
	Sortie d'essai	5				5			
	Autre		1			1			
8	CONDITIONS MATÉRIELLES	5	3	1	4	13	3,47 %	4,81 %	↗8,66 %
	Hébergement	2	1		1	4			
	Habillement	1	2		1	4			
	Autre	1		1	1	3			
	Hygiène / entretien	1			1	2			
-	INDÉTERMINÉ	7	1			8	2,13 %	-	↘0,85 %
-	AUTRES MOTIFS ²	31	12	4	11	58	15,47 %	24,07 %	↗20 %
	Total	258	65	22	30	375	100 %	100 %	100 %

1. La catégorie « autres » comprend 7 saisines d'avocat, 6 transmissions d'AAI, 5 saisines d'association, 3 saisines de patients pour d'autres patients, 2 saisines de particuliers, 2 saisines de magistrats, 1 saisine d'un intervenant, 1 saisine anonyme, 1 saisine d'une organisation professionnelle et 2 saisines « autre ».
2. Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs. Ils sont relatifs à l'ordre intérieur (retrait d'objets, gestion des incidents, sécurité des patients, vidéosurveillance), à la contention (conditions, durée), aux relations avec le CGLPL (correspondance, demandes d'entretien), à l'accès au droit (avocat, exercice des voies de recours), aux activités (formation, enseignement, informatique, activités thérapeutiques), aux conditions de travail des personnels, aux relations entre patients, à leur situation financière, au traitement des requêtes, au droit de vote et autres motifs.

En 2017, les trois principaux motifs de saisine concernant les établissements de santé sont les procédures, l'accès aux soins et la mise à l'isolement, comme en 2016.

Depuis 2010, le premier motif principal demeure les procédures, notamment la contestation de l'hospitalisation et depuis 2014, le deuxième motif principal de saisine est l'accès aux soins.

En 2017, tous motifs confondus, apparaissent en tête les procédures, l'accès aux soins et les relations avec l'extérieur. En 2016, ceux-ci étaient en lien avec les procédures, l'accès aux soins et l'isolement.

Il peut être souligné que les personnes concernées saisissent principalement le CGLPL de problématiques en lien avec les procédures, les familles et les proches de questions en lien avec la mise à l'isolement et le personnel médical des affectations et de l'isolement.

Établissements pénitentiaires : Motifs principaux selon la catégorie de personne à l'origine de la saisine

La dernière colonne de ce tableau répertorie le pourcentage des différents motifs lorsque l'on prend en compte l'intégralité des motifs d'un courrier (qui peut en contenir un seul ou plusieurs) et non plus le seul motif principal. Ainsi, concernant les transferts, si ce motif représente 10,62 % des motifs principaux des courriers reçus entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017, ce pourcentage diminue si l'on examine son positionnement parmi l'ensemble des motifs et ne représente alors plus que 8,04 % de l'ensemble des difficultés portées à la connaissance du CGLPL en 2017. Les conditions matérielles, qui représentent le motif principal de saisine est encore plus élevé tous motifs confondus, regroupant 15,38 % de l'ensemble des difficultés portées à la connaissance du CGLPL en 2017.

Ordre motifs 2017	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
1	CONDITIONS MATÉRIELLES	255	23	12	6	33	13	342	11,17 %	10,56 %	↗15,38 %
	Hébergement	74	9	7	3	15	8	116			
	Cantines	66	3	2	1	2	2	76			
	Hygiène/entretien	48	4			12	2	66			
	Restauration	28	3			2		33			
	Vestiaire / fouille	21	2	3	1			27			
	Télévision	13				1		14			
	Autres	5	2		1	1	1	10			
2	TRANSFERT	251	47	16	6	4	1	325	10,62 %	11,04 %	↘8,04 %
	Transfert sollicité	178	36	10	5	1		230			
	Conditions du transfèrement	48	7	4	1	2	1	63			
	Transfert administratif	21	2	2		1		26			
	Transfert international	3						3			
	Autres	1	2					3			
3	RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR	222	61	14	3	19		319	10,42 %	8,91 %	↘10,05 %
	Correspondance	101	13	7	2	9		132			
	Accès au droit de visite	37	28	4		2		71			
	Téléphone	40	1	2	1	5		49			
	Conditions parloirs	12	14			2		28			
	Parloirs familiaux / UVF	15	2			1		18			
	Maintien lien parent/enfant	9	1					10			
	Autres	5	1					6			
	Information de la famille	2	1					3			
	Gestion des mouvements internes	1		1				2			

1. La catégorie « Autres » comprend 27 « autres », 26 codétenus, 19 intervenants de l'établissement, 16 médecins, 11 particuliers, 11 personnels, 9 magistrats, 6 anonymes, 3 organisations professionnelles, 1 syndicats, 1 CPIP, 1 directeur.

Ordre motifs 2017	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
4	ACCES AUX SOINS	210	52	17	11	7	2	299	9,77 %	8,97 %	↘9,44 %
	Accès aux soins somatiques	65	19	2	4	1	1	92			
	Accès aux soins spécialistes	57	9	6		1		73			
	Accès à l'hospitalisation	31	6	3	1	2	1	44			
	Accès aux soins psychiatriques	21	9	3	2	2		37			
	Autres	10	4		3			17			
	Distribution des médicaments	4	3	1				8			
	Gestion des mouvements internes	5	1	1				7			
	Consentement aux soins	6						6			
	Relations services médicaux/AP/ forces de l'ordre	3	1		1			5			
	Accès au dossier médical	4		1				5			
	Établissement de certificats médicaux	2				1		3			
	Appareils paramédicaux	2						2			
5	RELATION DÉTENU/ PERSONNEL	205	33	8	18	11	6	281	9,18 %	9,80 %	↘7,49 %
	Relations conflictuelles	118	15		5	3		141			
	Violences	49	16	5	10	6	6	92			
	Irrespect	37	2	2	3	2		46			
	Autres	1		1				2			
6	ORDRE INTÉRIEUR	156	18	17	15	14	6	226	7,38 %	7,67 %	↗9,39 %
	Discipline	70	4	6	5	8	3	96			
	Fouilles corporelles	31	7	9	2	1	1	51			
	Confiscation / retenue de biens	17	1		2			20			
	Recours à la force / violences	10	4		1	1	2	18			
	Fouilles de cellule	13			1			14			

1. La catégorie « Autres » comprend 27 « autres », 26 codétenus, 19 intervenants de l'établissement, 16 médecins, 11 particuliers, 11 personnels, 9 magistrat, 6 anonymes, 3 organisations professionnelles, 1 syndicats, 1 CPIP, 1 directeur.

Ordre motifs 2017	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
6	ORDRE INTÉRIEUR (suite)	156	18	17	15	14	6	226	7,38 %	7,67 %	79,39 %
	Dispositifs de sécurité	8			1	1		10			
	Utilisation moyens de contrainte	2	2		3	1		8			
	Vidéosurveillance	1		1		2		4			
	Gestion des mouvements	2		1				3			
	Autre	2						2			
7	PRÉPARATION A LA SORTIE	154	17	6	21	7		205	6,70 %	7,16 %	5,22 %
	Aménagement des peines	95	13	5	16	3		132			
	SPIP / Préparation à la sortie	29	1		1			31			
	Formalités administratives	11	2		3	1		17			
	Parcours d'exécution de peines	7	1			2		10			
	Procédure d'éloignement	4		1	1	1		7			
	Autres	5						5			
	Relations avec organismes extérieurs	3						3			
8	RELATION ENTRE DÉTENUS	124	27	2	3	4		160	5,23 %	4,26 %	3,68 %
	Menaces/racket/vol	61	14	1	1			77			
	Violences physiques	54	13	1	2	4		74			
	Autres	6						6			
	Mesures prises suite à infraction	3						3			
9	ACTIVITÉS	109	13	11	9	5	2	149	4,87 %	6,11 %	7,46 %
	Travail	63	6	3	1	2	1	76			
	Informatique	14	4	4	1		1	24			
	Enseignement / formation	8	1	2	3	1		15			
	Promenade	8	1			1		10			
	Sport	6	1		2			9			

1. La catégorie « Autres » comprend 27 « autres », 26 codétenus, 19 intervenants de l'établissement, 16 médecins, 11 particuliers, 11 personnels, 9 magistrats, 6 anonymes, 3 organisations professionnelles, 1 syndicats, 1 CPIP, 1 directeur.

Ordre motifs 2017	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
9	ACTIVITÉS (suite)	109	13	11	9	5	2	149	4,87 %	6,11 %	↗7,46 %
	Bibliothèque	6						6			
	Autres	3		2				5			
	Activités socioculturelles	1			2	1		4			
10	PROCÉDURES	120	11	4	6	3		144	4,70 %	4,61 %	↘3,51 %
	Contestation de procédure	68	5	1	3			77			
	Exécution de la peine	27	2		1			30			
	Questions procédurales	15	3	1	1	1		21			
	Révélation motif incarcération	7	1	2		2		12			
	Autres	3			1			4			
11	ISOLEMENT	68	9	14	10	3	2	106	3,46 %	-	↘2,81 %
	Pour la sécurité de la personne	25	4	1	2	1	2	35			
	Pour la sécurité de l'établissement	41	5	13	6	2		67			
	Autres	2			2			4			
12	AFFECTATION INTERNE	84	10	3	1	5	2	105	3,43 %	-	↘2,66 %
	Affectation en cellule	49	3	2		5	1	60			
	Régime différencié	22	5		1			28			
	Autres	7	2					9			
	Quartier arrivant	6		1			1	8			
13	CONTRÔLE (CGLPL – demande d'entretien)	73	5	3	1	1		83	2,71 %	3,50 %	↘1,44 %
14	SITUATION FINANCIÈRE	68	6	2	1	1		78	2,55 %	-	↗3,01 %
	Compte nominatif	29		2	1			32			
	Prise en compte de la pauvreté	15	1					16			
	Mandats	8	3					11			
	Versement parties civiles	8				1		9			

1. La catégorie « Autres » comprend 27 « autres », 26 codétenus, 19 intervenants de l'établissement, 16 médecins, 11 particuliers, 11 personnels, 9 magistrat, 6 anonymes, 3 organisations professionnelles, 1 syndicats, 1 CPIP, 1 directeur.

Ordre motifs 2017	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Total	% 2017	% 2016	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2017
14	SITUATION FINANCIÈRE (suite)	68	6	2	1	1		78	2,55 %	-	↗3,01 %
	Épargne	3						3			
	Retenue au profit du Trésor public	3						3			
	Allocations et prestations sociales	2						2			
	Autres		2					2			
15	AUTRES¹	52	2	4	11	6	2	77	2,53 %	17,41 %	↘1,52 %
16	ACCES AU DROIT	57	4	9	1	1	1	73	2,38 %	-	↗2,62 %
	Accès à l'avocat	14	1	4			1	20			
	Accès données personnelles – GENESIS...	15	1					16			
	Information	13	1	1				15			
	Voies de recours	9	1	3				13			
	Interprétariat	3		1		1		5			
	Droits sociaux (CPAM...)	2						2			
	Autres	1			1			2			
17	COMPORTEMENT AUTO-AGRESSIF	31	8	4	6	4	1	54	1,76 %	-	↗1,88 %
	Suicide / tentative de suicide	17	3	2	3	2		27			
	Grève faim / soif	12	3	1	3		1	20			
	Décès / circonstances décès	2		1		2		5			
	Autres		2					2			
18	TRAITEMENT DES REQUÊTES	31	2		2			35	1,14 %	-	↗4,42 %
	Absence de réponses	18	1		1			20			
	Appels / interphones	6			1			7			
	Audiences	4						4			
	Autres	3	1					4			
	TOTAL	2 270	348	146	131	128	38	3 061	100 %	100 %	100 %

1. La catégorie « Autres » comprend 22 courriers relatifs aux extractions (médicales et judiciaires), 20 courriers « autres », 18 relatifs au culte, 9 à un motif indéterminé, 5 aux conditions de travail des personnels et 3 au droit de vote.

En 2017, les trois principaux motifs de saisine concernant les établissements pénitentiaires sont les conditions matérielles, les transferts et les relations avec l'extérieur.

De 2010 à 2016, le premier motif de saisine est demeuré les transferts. Le second motif est resté l'accès aux soins de 2010 à 2012, puis a été relatif aux relations entre les personnes détenues et le personnel (2013 et 2014), aux relations avec l'extérieur (2015) et aux conditions matérielles (2016).

En 2017, tous motifs confondus¹, les principaux motifs sont les conditions matérielles, les relations avec l'extérieur et l'accès aux soins. En 2016, ceux-ci étaient en lien avec les conditions matérielles, l'ordre intérieur et les relations avec l'extérieur.

Par ailleurs, on peut souligner que le premier motif de saisine du CGLPL par les personnes concernées et les associations est relatif aux conditions matérielles ; les familles et les proches sont principalement concernés par les relations avec l'extérieur et les avocats par l'accès aux soins et l'ordre intérieur. Les transmissions des AAI concernent en premier lieu les conditions matérielles.

4.2 Les suites apportées

4.2.1 Données d'ensemble

Type de courriers envoyés

	Type de réponse apportée	Total 2017	Pourcentage 2017	Pourcentage 2016
Vérifications (article 6-1 loi 30 octobre 2007)	Saisine de l'autorité par voie épistolaire	706	24,56 %	26,94 %
	Nombre de rapports de vérifications sur place envoyés	3	0,10 %	0,21 %
Sous-total		709	24,66 %	27,15 %
Réponses aux courriers n'ayant pas donné lieu à l'ouverture immédiate d'une enquête	Demande de précisions	963	33,50 %	32,11 %
	Information	898	31,23 %	29,35 %
	Autre (prise en compte pour visite, transmissions pour compétence ¹ , etc.)	232	8,07 %	6,69 %
	Incompétence	73	2,54 %	4,71 %
Sous-total		2 166	75,34 %	72,85 %
TOTAL		2 875	100 %	100 %

1. C'est-à-dire motif principal et motifs secondaires compris.

2. Parmi lesquelles, 51 au Défenseur des droits et 2 à d'autres autorités.

Dans le cadre des vérifications initiées, le CGLPL a adressé entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2017 :

- 709 lettres aux autorités concernées (contre 761 sur l’année 2016) ;
- 625 lettres informant la personne à l’origine de la saisine des vérifications effectuées (630 en 2016) ;
- 478 lettres informant l’autorité saisie des suites données aux vérifications (546 en 2016) ;
- 368 lettres informant la personne à l’origine de la saisine des suites données aux vérifications (427 en 2016) ;
- 445 lettres de rappel (436 en 2016) ;
- 302 lettres informant la personne à l’origine de la saisine du rappel effectué (256 en 2016).

Le CGLPL a ainsi adressé 5 093 courriers entre janvier et décembre 2017 (contre 5 120 sur l’année 2016), soit, en moyenne, 424 courriers par mois (contre 427 en 2016).

Délais de réponse (courriers envoyés entre les mois de janvier et de novembre 2017)

Au 30 novembre 2017, le CGLPL avait apporté une réponse à 582 courriers de saisine adressés au CGLPL pendant l’année 2016 (soit 14,68 % de ses réponses) et à 3 383 courriers arrivés en 2017 (soit 85,32 % de ses réponses).

Au 30 novembre 2016, le CGLPL avait apporté une réponse à 398 courriers de saisine adressés au CGLPL pendant l’année 2015 (soit 12,91 % de ses réponses) et à 2 685 courriers arrivés en 2016 (soit 87,09 % de ses réponses).¹

Intervalle de délai de réponse	Nombre 2017 (janv. – nov.)	% 2017	Nombre 2016 (janv. – nov.)	% 2016
0-30 jours	1 503	37,91 %	1 066	28,30 %
30-60 jours	774	19,52 %	830	22,03 %
Plus de 60 jours	1 193	30,09 %	1 188	31,54 %
En attente de réponse	333	8,40 %	563	14,95 %
Classés sans suites ¹	162	4,08 %	120	3,18 %
TOTAL	3 965	100 %	3 767	100 %

1. Le « classement sans suite » d’un courrier ne signifie pas systématiquement qu’aucune suite a été donnée à la problématique soulevée ; il désigne les courriers pour lesquels une réponse n’a pas été directement apportée à la personne, soit parce que l’expéditeur a souhaité conserver son anonymat, soit parce que la personne a été libérée entretemps, que sa saisine est devenue sans objet ou encore qu’elle ne souhaitait pas recevoir de réponse. Des vérifications peuvent néanmoins être initiées à partir d’un courrier classé sans suite.

65,62 % des courriers auxquels il a été répondu en 2017 l'ont été dans un délai inférieur à 60 jours. En 2016, ce taux s'élevait à 61,48 %. Le délai moyen de réponse en 2017 est de 51 jours (soit 1,7 mois). En 2016, ce délai était de 52 jours (soit 1,7 mois).

4.2.2 Les vérifications auprès des autorités

Compte tenu des établissements concernés et des problématiques soulevées dans les saisines¹, les demandes d'observations et de documents sont adressées, le plus souvent, aux directeurs d'établissement pénitentiaire et aux médecins des unités sanitaires et services médico-psychologiques régionaux (SMPR).

Catégorie d'autorités sollicitées dans le cadre des vérifications

Type d'autorité saisie	Nombre de saisines	Pourcentage 2017	Pourcentage 2016
Chef d'établissement	491	69,25 %	67,41 %
Directeur d'un établissement pénitentiaire	434	(61,21 %)	
Directeur d'une structure hospitalière	32		
Directeur d'un CRA	18		
Commissariat	3		
Autre directeur	4		
Personnel médical	107	15,09 %	14,14 %
Médecin responsable US, SMPR	100	(14,10 %)	
Médecin CRA	4		
Médecin CH	3		
Direction décentralisée	41	5,78 %	4,97 %
DISP	19	(2,68 %)	
Préfecture	13		
Autre	5		
ARS	4		
SPIP	22	3,10 %	4,84 %
DSPIP	13		
Antenne	9		
Administration centrale	21	2,96 %	3,66 %
DAP	18		
Autre direction centrale	3		
Magistrat	15	2,12 %	1,57 %

1. Voir *supra*, analyse des saisines adressées au CGLPL

Type d'autorité saisie	Nombre de saisines	Pourcentage 2017	Pourcentage 2016
Ministre	8	1,13 %	1,96 %
Ministre de l'intérieur	4		
Ministre de la justice	4		
Autres	4	0,56 %	1,44 %
TOTAL	709	100 %	100 %

Les dossiers d'enquête

Lorsque la situation portée à la connaissance du CGLPL implique d'effectuer des vérifications auprès d'une autorité, un dossier d'enquête est ouvert. Ce dernier peut entraîner l'envoi d'un ou plusieurs courriers d'enquête à une ou plusieurs autorités ; aussi, le nombre de dossiers nouvellement ouverts est inférieur au nombre de courriers d'enquête générés dans l'année. Le début de l'enquête correspond à la date de réception du courrier donnant lieu à ces vérifications et la fin de l'enquête aux dates d'envoi des courriers informant les personnes à l'origine de la saisine des suites données ainsi que de l'analyse adressée aux autorités saisies des éléments qu'ils ont portés à la connaissance du CGLPL.

En 2017, 452 dossiers d'enquête ont été nouvellement ouverts (contre 417 sur les onze premiers mois de l'année 2016), parmi lesquels 113 étaient clôturés au 31 décembre 2017 (contre 131 au 30 novembre 2016). Parmi les dossiers d'enquête ouverts précédemment :

- 133 étaient toujours en cours au 31 décembre 2017 (contre 154 au 30 novembre 2016) ;
- 242 avaient été clôturés au cours de l'année (contre 255 en 2016 sur les onze premiers mois de l'année).

Les statistiques suivantes ne portent que sur les dossiers d'enquête nouvellement ouverts (sauf indication contraire).

Type de personnes dont la saisine est à l'origine de l'ouverture du dossier d'enquête

Catégorie de personnes	Total 2017	% 2017	% 2016
Personne concernée	304	67,26 %	60,67 %
Famille / proches	55	12,17 %	11,03 %
Association	35	7,74 %	10,79 %
Avocat	35	7,74 %	8,87 %
Autres	11	2,43 %	2,88 %
Saisine d'office (CGLPL)	6	1,34 %	2,40 %
Médecins / Personnel médical	3	0,66 %	1,92 %
Co-personne privée de liberté	3	0,66 %	1,44 %
Total	452	100 %	100 %

Types d'établissements concernés ¹

Lieu de privation de liberté	Total	% 2017	% 2016
Établissement pénitentiaire	404	89,38 %	87,77 %
CP – centre pénitentiaire	174		
MA – maison d'arrêt	121		
CD – centre de détention	75		
MC – maison centrale	18		
Centres hospitaliers (UHSA, UHSI, EPSNF) ¹	6		
EPM – établissement pour mineurs	5		
Tous	2		
CSL – centre de semi-liberté	1		
CPA – centre pour peines aménagées	1		
CNE – centre national d'évaluation	1		
Rétention administrative	23	5,09 %	5,99 %
CRA – centre de rétention administrative	20		
ZA – zone d'attente	2		
LRA – local de rétention administrative	1		
Établissement de santé	22	4,87 %	4,32 %
EPS – spécialisé psy	11		
EPS – service psy	7		
UMD – unité pour malades difficiles	2		
EPS – chambres sécurisées	1		
EPS - tous	1		
Locaux de garde à vue	3	0,66 %	1,68 %
CIAT – commissariat et hôtel de police	3		
Autres	-	-	0,24 %
Total	452	100 %	100 %

1. Respectivement 2, 2 et 2.

Durée moyenne des enquêtes

De janvier à décembre 2017, 355 dossiers d’enquête ont été clos (contre 386 sur les onze premiers mois de l’année 2016). La durée moyenne d’enquête est de 8 mois (contre 9 mois en 2016). Près de 50 % d’entre elles ont duré moins de 7 mois.

Durée	Nombre de dossiers 2017	Pourcentage 2017	Pourcentage cumulé 2017	Pourcentage cumulé 2016
Moins de 6 mois	146	41,13 %	41,13 %	39,64 %
De 6 à 12 mois	141	39,72 %	80,85 %	78,50 %
Plus de 12 mois	68	19,15 %	100 %	100 %
Total	355	100 %	100 %	100 %

Motifs principaux sur lesquels ont porté les vérifications auprès des autorités

Le CGLPL peut solliciter auprès de l’autorité saisie des observations sur des thématiques plurielles. Toutefois, le CGLPL qualifie chacun des dossiers d’enquête à partir d’un motif principal sur lequel porte la vérification.

Motifs principaux concernant les établissements de santé accueillant des personnes hospitalisées dans leur consentement

Motif hôpitaux psychiatriques	Total
Isolement (durée, traçabilité, autres)	5
Procédure (JLD, commission de suivi médical)	3
Relations avec l’extérieur (visites, téléphone)	3
Préparation à la sortie (sortie d’essai, levée d’hospitalisation)	2
Affectation (unité inadaptée, autre)	2
Accès au droit (avocat, informations)	2
Droit de vote	1
Activités (accès au sport)	1
Accès aux soins (programme de soins)	1
Total	20

Motifs principaux concernant les établissements pénitentiaires

Motif établissement pénitentiaire	Total
Accès aux soins (somatiques, spécialistes, psychiatriques, etc.)	72
Conditions matérielles (hébergement, hygiène/entretien, cantines, etc.)	46
Relations avec l'extérieur (accès au droit de visite, téléphone, etc.)	43
Transfert (sollicité, administratif, conditions du transfèrement, etc.)	38
Relations entre détenus (menaces/racket/vol, violences physiques, etc.)	36
Ordre intérieur (discipline, fouilles corporelles, dispositifs de sécurité, etc.)	36
Activités (travail, informatique, enseignement/formation, sport, etc.)	27
Affectation interne (affectation en cellule, régime différencié, etc.)	21
Isolement (motifs, conditions, durée, etc.)	19
Préparation à la sortie (formalités administratives, aménagement des peines, etc.)	15
Accès au droit (voies de recours, accès aux données personnelles, etc.)	11
Situation financière (versement parties civiles, prise en compte de la pauvreté, etc.)	11
Relation détenu/personnel (violences, relations conflictuelles)	7
Comportement auto-agressif (suicide/tentative de suicide, grève faim/soif, etc.)	6
Procédures (contestation de procédure, révélation motif d'incarcération, etc.)	5
Extractions (médicales, judiciaires, conditions, annulations, etc.)	5
Culte (objets cultuels, régime alimentaire, accès)	4
Autres (traitement des requêtes, droit de vote, autres)	5
Total	407

Droits fondamentaux concernés par les dossiers d'enquête par type de lieu de privation de liberté

Droits fondamentaux	Établissement pénitentiaire	Rétention administrative	Établissement de santé	Local de garde à vue	Total 2017	% 2017	% 2016
Accès soins et prévention	78	5	3		86	19,03 %	15,89 %
Intégrité physique	69	1		3	73	16,15 %	13,24 %
Dignité	58	5	1		64	14,16 %	14,05 %
Maintien liens fam/ext	52	2	2		56	12,39 %	15,47 %
Intégrité morale	23	2			25	5,53 %	3,87 %
Accès travail, activité...	22		1		23	5,09 %	7,13 %
Insertion / prépa sortie	22		1		23	5,09 %	5,30 %
Accès au droit	15	3	3		21	4,65 %	6,52 %
Liberté de mouvement	9	1	8		18	3,98 %	3,87 %
Droit de propriété	17				17	3,76 %	5,09 %
Égalité de traitement	16				16	3,54 %	2,24 %
Droit de la défense	8	2			10	2,21 %	2,24 %
Confidentialité	6				6	1,33 %	1,43 %
Liberté de conscience	4				4	0,89 %	0,61 %
Droit expression individuelle	3				3	0,66 %	0,41 %
Droit de vote	2		1		3	0,66 %	0,20 %
Détention sans titre		1			1	0,22 %	0,41 %
Droits sociaux	1				1	0,22 %	0,81 %
Intimité	1				1	0,22 %	0,20 %
Autres	1				1	0,22 %	1,02 %
Total	407	22	20	3	452	100 %	100 %

Les dossiers nouvellement ouverts en 2017 ont portés, pour les établissements pénitentiaires, majoritairement sur l'accès aux soins ; pour la rétention administrative, sur la dignité et l'accès aux soins ; pour les établissements de santé, sur la liberté de mouvement et pour les locaux de garde à vue, sur l'intégrité physique.

Les six principaux droits fondamentaux sur lesquels portent les enquêtes nouvellement initiées cette année restent sensiblement les mêmes qu'en 2016 : accès aux soins, intégrité physique, dignité, maintien des liens familiaux, accès aux activités et au travail et, davantage qu'en 2016, intégrité morale.

4.2.3 Résultats des vérifications à la clôture du dossier

Pour la troisième année consécutive, le CGLPL est en mesure de donner des indications sur les résultats obtenus dans le cadre des vérifications opérées auprès des autorités saisies. Afin de rendre compte de ces résultats, ont été distingués les éventuelles atteintes à des droits fondamentaux, le résultat obtenu pour la personne concernée et les suites données auprès des autorités.

Il ressort des données ci-dessous qu'une atteinte a été démontrée (même partiellement) dans 51,55 % des dossiers d'enquête (contre 57,07 % sur les onze premiers mois de 2016).

Dans 41,13 % des dossiers, le problème a été résolu : soit pour la personne, soit pour l'avenir, soit de manière partielle (contre 48,70 % en 2016).

Enfin, s'agissant des suites données, la Contrôleure générale a formulé des recommandations auprès des autorités saisies dans 21,97 % des dossiers (contre 13,35 % en 2016). Des mesures rectificatives suite à l'enquête adressée par le CGLPL aux autorités concernées ont été prises dans près de 13,52 % des dossiers (contre 15,71 % en 2016). Aucune suite particulière n'a été donnée par le contrôle général dans 38,31 % des dossiers d'enquête (contre 42,14 % en 2016) soit parce qu'une atteinte à un droit fondamental n'a été démontrée, soit parce que la personne privée de liberté a été transférée ou libérée et que le droit fondamental en cause n'était pas détachable de sa seule situation ou bien à défaut d'éléments justifiant la formulation de recommandations ou d'un appel à la vigilance.

Sur les 355 dossiers clôturés durant l'année 2017, les résultats obtenus sont les suivants :

Résultats de l'enquête		Nombre de dossiers	% 2017	% 2016 (janv. – nov.)
Atteinte à un droit fondamental	Atteinte non démontrée	172	48,45 %	42,93 %
	Atteinte démontrée	136	38,31 %	34,29 %
	Atteinte partiellement démontrée	47	13,24 %	22,78 %
Total		355	100 %	100 %
Résultat pour la personne privée de liberté	Sans objet	84	23,66 %	21,98 %
	Problème résolu	63	17,75 %	20,16 %
	Problème non résolu	63	17,75 %	14,92 %
	Résultat non connu	62	17,46 %	14,40 %
	Problème partiellement résolu	45	12,68 %	15,97 %
	Problème résolu pour l'avenir	38	10,70 %	12,57 %
Total		355	100 %	100 %
Suite donnée par le CG auprès des autorités saisies	Aucune suite particulière	136	38,31 %	42,14 %
	Appel à la vigilance	93	26,20 %	28,80 %
	Recommandations :	78	21,97 %	13,35 %
	<i>suivie d'effet</i>	9		
	<i>non suivie d'effet</i>	11		
	suites non connues	58		
	Mesure rectificative prise par l'autorité ou mise en œuvre d'une bonne pratique	48	13,52 %	15,71 %
TOTAL		355	100 %	100 %

5. Les visites effectuées en 2017

5.1 Données quantitatives

Visites par année et par catégories d'établissement

Catégories d'établissements	Nbre total étbts ¹	2008-2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	dont ets visités 1 fois ²	% visites sur nb. étbts
Locaux de garde à vue	4 059	296	55	58	52	48	509	475	11,70 %
– dont police ³	673	193	27	32	22	24	298	269	
– gendarmerie ⁴	3 386	85	24	22	26	24	181	180	
– divers ⁵	ND	18	4	4	4	-	30	26	
Rétention douanière⁶	179	25	11	5	2	3	46	44	24,58 %
– dont judiciaire	11	2	1	-	1	-	4	3	
– droit commun	168	23	10	5	1	3	42	41	
Dépôts/geôles tribunaux⁷	197	64	4	9	10	11	98	93	47,21 %
Autres⁸	-	1	-	-	-	-	1	1	-
Établissements pénitentiaires	184	179	31	27	26	21	284	198	107,61 %
– dont maisons d'arrêt	81	92	14	12	10	8	136	95	
– centres pénitentiaires	55	35	8	9	7	8	67	48	
– centres de détention	25	25	4	3	5	1	38	27	
– maisons centrales	6	7	1	-	1	2	11	7	
– établissements pour mineurs	6	7	2	2	1	1	13	6	
– centres de semi-liberté	10	12	1	1	2	1	17	14	
– EPSNF	1	1	1	-	-	-	2	1	

1. Le nombre d'établissements a évolué entre 2016 et 2017. Les chiffres présentés ci-dessous ont été notamment actualisés pour les CEF (au 1^{er} décembre 2017) et les établissements pénitentiaires (au 1^{er} novembre 2017).

2. Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012, sept en 2013, trente-six en 2014, soixante-et-une en 2015, cinquante-deux en 2016 et quarante-et-une en 2017. *En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces neuf années, le nombre de lieux visités au moins une fois peut être supérieur au nombre d'établissements à contrôler.*

3. Données fournies par l'IGPN et la DCPAF qui comprennent les locaux de garde à vue de la DCSP (496), de la DCPAF (57) et de la préfecture de police (120), actualisées en décembre 2017.

4. Donnée fournie par la DGGN, janvier 2018.

5. Il s'agit des locaux des directions centrales de la police nationale (PJ, PAF...).

6. Donnée fournie par les douanes, mise à jour au mois de février 2015. Quatre lieux de retenue douanière leur sont communs et n'ont pas été comptabilisés parmi les locaux de rétention douanière de droit commun.

7. Il n'a pas été tenu compte des cas où les dépôts ou geôles des TGI et des cours d'appel sont situés sur le même site.

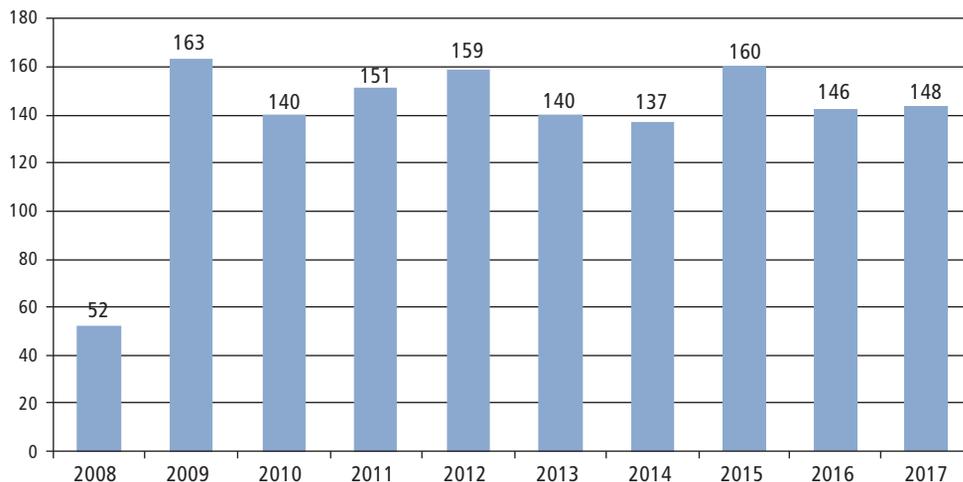
8. Locaux d'arrêts militaires, etc.

Catégories d'établissements	Nbre total ébtbs ¹	2008-2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	dont ets visités 1 fois ²	% visites sur nb. ébtbs
Rétention administrative	101	71	9	14	6	11	111	72	71,29 %
– Dont CRA	24	38	6	7	1	6	58	31	
– LRA ³	26	19	2	4	2	1	28	22	
– ZA ⁴	51	14	1	3	2	4	24	18	
– Autre ⁵	-	-	-	-	1	-	1	1	
Mesure d'éloignement	-	-	3	4	0	5	12	12	-
Établissements de santé⁶	432	123	15	34	43	44	259	232	53,70 %
– dont CHS	270	37	6	6	14	13	76	69	
– CH (sect. psychiatriques)		22	2	15	11	18	68	64	
– CH (chambres sécurisées)	87	33	3	6	15	13	70	65	
– UHSI	8	7	1	4	-	-	12	7	
– UMD	10	10	-	3	-	-	13	10	
– UMJ	47	9	-	-	-	-	9	9	
– IPPP	1	1	-	-	-	-	1	1	
– UHSA	9	4	3	-	3	-	10	7	
Centres éducatifs fermés	52⁷	46	9	9	7	5	76	50	96,15 %
TOTAL GÉNÉRAL	5 204	805	137	160	146	148	1 396	1 177	71,78 %⁸

1. Le nombre d'établissements a évolué entre 2016 et 2017. Les chiffres présentés ci-dessous ont été notamment actualisés pour les CEF (au 1^{er} décembre 2017) et les établissements pénitentiaires (au 1^{er} novembre 2017).
2. Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012, sept en 2013, trente-six en 2014, soixante-et-une en 2015, cinquante-deux en 2016 et quarante-et-une en 2017. *En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces neuf années, le nombre de lieux visités au moins une fois peut être supérieur au nombre d'établissements à contrôler.*
3. La donnée ici mentionnée est issue du rapport commun 2016 sur les centres et locaux de rétention administrative des six associations intervenant dans les centres de rétention administrative.
4. Le nombre de 51 zones d'attente est un ordre de grandeur et ne doit pas faire illusion : la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones d'attente des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly.
5. En octobre 2016, le CGLPL a suivi les opérations de démantèlement du campement de La Lande de Calais.
6. Données fournies par la DGOS pour les établissements psychiatriques disposant de capacité d'accueil de jour et de nuit de patients hospitalisés sous contrainte, les centres hospitaliers disposant de chambres sécurisées et les UMJ (décembre 2014).
7. Quatre des cinquante-deux CEF ont été fermés provisoirement en 2017.
8. Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2017, 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, de dépôts et geôles des tribunaux et de locaux d'arrêts militaires ainsi que le suivi des procédures d'éloignement ; soit 552 visites pour un total de 769 lieux de privation de liberté.

5.1.1 Nombre de visites

	2008	2009	2010	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de visites	52	163	140	151	159	140	137	160	146	148



5.1.2 Durée moyenne des visites (jours)

	2009	2010	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centre éducatif fermé	2	3	4	4	3,25	3,56	3,56	3,29	3,20
Dépôt et geôles de tribunaux	1	2	2	1,5	2	1,75	1,56	1,10	1,37
Établissement pénitentiaire	4	4	5	5	5	5,20	5,67	6,19	5,86
Locaux de garde à vue	1	2	2	2	2	2,33	1,93	1,49	1,79
Rétention administrative	2	2	2	3	51	3,11	2,57	3,50	2,82
Rétention douanière	1	2	1	1,5	2	1,95	2,20	1	1
Établissement de santé	2	3	3	4	4	4,52	4,20	3,45	4,07
Procédure d'éloignement	-	-	-	-	-	2	1	-	1,6
Moyenne générale	2	3	3	3	3	3,33	3,04	3,12	3,11

1. Seule la zone d'attente de Roissy a fait l'objet d'une visite en 2013, d'une durée de cinq jours.

En 2017, les contrôleurs ont passé :

- 179 jours en hospitalisation ;
- 123 jours en détention ;
- 86 jours en garde à vue ;
- 31 jours en rétention administrative ;
- 16 jours en centre éducatif fermé ;
- 15 jours en dépôt ou geôles de tribunaux ;
- 8 jours en procédure d'éloignement ;
- 3 jours en rétention douanière.

Soit, au total, 461 jours dans un lieu de privation de liberté.

5.2 Nature de la visite (depuis 2008)

	Garde à vue, dépôts TGI, douanes...		Centres éducatifs fermés		Établissements de santé		Établissements pénitentiaires		Centres et locaux de rétention, zones d'attente		Total
	Inop	Prog	Inop	Prog	Inop	Prog	Inop	Prog	Inop	Prog	
2008	20	0	0	0	0	5	2	14	7	4	52
2009	69	0	5	3	6	16	18	22	24	0	163
2010	60	2	8	0	8	10	13	24	11	4	140
2011	57	1	10	1	25	14	17	15	11	0	151
2012	96	0	7	0	13	9	14	11	9	0	159
2013	81	0	12	0	13	4	28	1	1	0	140
2014	70	0	8	1	11	5	18	12	12	0	137
2015	70	2	8	1	13	21	7	20	18	0	160
2016	64	0	7	0	21	22	6	20	5	1	146
2017	62	0	5	0	17	27	0	21	15	1	148
Total	649	5	70	6	127	133	123	160	113	10	1 396

	Garde à vue, dépôts TGI, douanes...	Centres éducatifs fermés	Établissements de santé	Établissements pénitentiaires	Centres et locaux de rétention, zones d'attente...	TOTAL
Inopinées	649	70	127	123	113	1 082
Programmées	5	6	133	160	10	314

Au total, 77,5 % (1 082) des établissements sont visités de manière inopinée et 22,5 % (314) de manière programmée. Ce constat est à nuancer selon le type d'établissement concerné. Ainsi, les visites sont effectuées de manière inopinée à hauteur de :

- 99,24 % s'agissant des locaux de garde à vue, dépôts et douanes ;
- 92,11 % pour les centres éducatifs fermés ;
- 91,87 % pour les centres et locaux de rétention, zones d'attente et procédures d'éloignement ;
- 48,85 % pour les établissements de santé ;
- 43,46 % pour les établissements pénitentiaires.

Cette répartition entre visites annoncées et visites inopinées varie peu d'une année à l'autre. Elle obéit en principe à une règle simple :

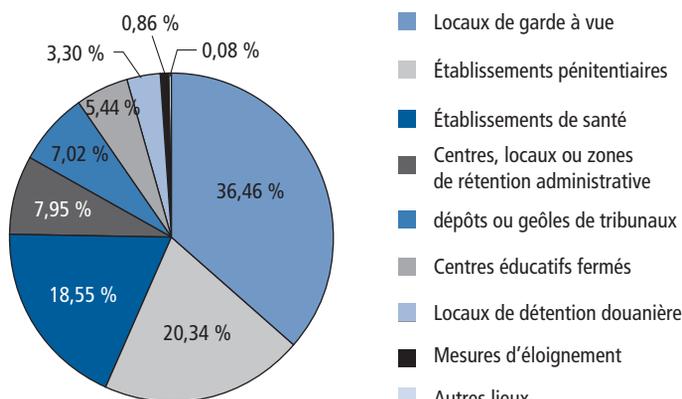
- les visites dans les établissements complexes où les personnes privées de liberté peuvent séjourner plusieurs années sont annoncées sauf s'il existe un motif de faire autrement, car c'est le moyen pour le CGLPL de bénéficier dès son arrivée d'un dossier documentaire et d'une réunion où sont présents les principaux responsables de l'établissement ;
- à l'inverse, les visites de petits établissements dans lesquels les personnes privées de liberté ne séjournent que brièvement sont en principe inopinées.

5.3 Catégories d'établissements visités

Au total, 1 396 visites ont été effectuées depuis 2008. Leur répartition est la suivante :

- 36,46 % ont concerné des locaux de garde à vue ;
- 20,34 % ont concerné des établissements pénitentiaires ;
- 18,55 % ont concerné des établissements de santé ;
- 7,95 % ont concerné des centres, locaux ou zones de rétention administrative ;
- 7,02 % ont concerné des dépôts ou geôles de tribunaux ;
- 5,44 % ont concerné des centres éducatifs fermés ;
- 3,30 % ont concerné des locaux de rétention douanière ;
- 0,86 % a concerné des mesures d'éloignement ;
- 0,08 % a concerné d'autres lieux.

Cette répartition évolue peu d'une année à l'autre car l'antériorité y joue un rôle important.



6. Les moyens alloués au contrôle général en 2017

Le CGLPL en chiffres :

- 61 agents, dont 33 agents employés sur des emplois permanents
- 7 % d'agents de direction
- 8 % d'agents sur les fonctions support
- 85 % de contrôleurs, dont :
 - 48 % de contrôleurs permanents
 - 52 % de contrôleurs extérieurs, ayant un statut de collaborateur
- 41 % d'hommes
- 59 % de femmes
- 55 ans d'âge moyen (49 ans pour les agents sur emplois permanents)
- 4 ans d'ancienneté moyenne
- 66 % d'agents arrivés entre 2014 et 2017
- 5,1 millions de budget (4 millions en crédits de personnel 1 million en crédit de fonctionnement)

6.1 Des moyens humains stables depuis 2015

La loi de finances pour 2015 avait permis la création de trois emplois supplémentaires en raison des compétences nouvelles résultant de la loi. La création de deux emplois supplémentaires avait été anticipée en gestion 2015 et consolidée en gestion 2016, portant le plafond d'emploi de l'institution à 33 ETPT. En l'absence de compétences nouvelles, la structure d'emploi du CGLPL est désormais consolidée.

Pour assurer l'exercice des missions, l'institution dispose de la collaboration de 26 contrôleurs extérieurs.

6.1.1 Les moyens humains : emplois permanents et collaborateurs extérieurs, stagiaires et occasionnels en 2017

Les emplois permanents et les collaborateurs extérieurs

Est intervenu au 13 mars 2017, le remplacement d'un commandant pénitentiaire, contrôleur permanent parti en retraite en fin d'année 2016, par une directrice des services pénitentiaires. Deux contrôleurs issus des corps de magistrat de l'ordre judiciaire et de directeur pénitentiaire ont réintégré leur administration d'origine qui leur proposait des postes de débouchés valorisants pour leur carrière. Ils sont remplacés par des agents issus des mêmes corps qu'eux. Toutefois, le remplacement du directeur pénitentiaire n'a pas été effectué au cours de l'année 2017.

Deux contrôleurs en charge des saisines, sous statut contractuel, ont également effectué une mobilité externe. Une jeune juriste, débutante mais très impliquée dans le domaine associatif, a été recrutée en remplacement de l'un des départs. Le second poste, vacant en toute fin d'année n'a pas fait l'objet d'un recrutement en 2017.

Deux contrôleurs extérieurs ont mis fin à leur collaboration au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2017, pour raisons personnelles. Deux contrôleurs extérieurs, une psychiatre en activité en milieu hospitalier et un ancien directeur inter-régional des services pénitentiaires, retraité depuis peu, ont été recrutés.

Les stagiaires et les occasionnels

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a accueilli durant l'année douze stagiaires, issus d'écoles de la fonction publique, d'établissement de formation professionnelle ou d'universités françaises.

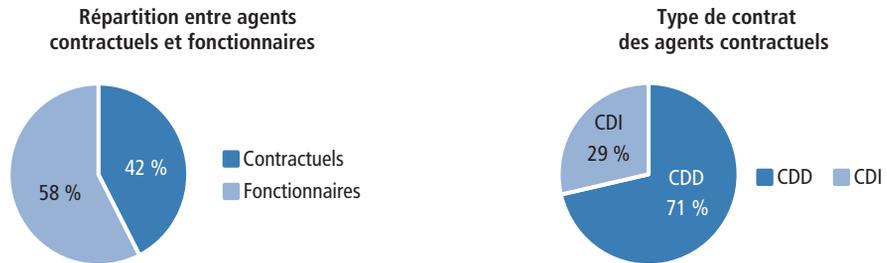
	Établissements de formation professionnelle	Écoles de la fonction publique (ENM, ENAP, IRA)	Universités
Nombre de stagiaires accueillis	4	5	3

Les contractuels en missions courtes

Deux contractuels occasionnels ont été recrutés successivement au cours de l'année 2017 afin d'assurer un remplacement sur un poste de secrétariat vacant quelques semaines et, ensuite, pour piloter la logistique du colloque anniversaire de l'institution intervenu en novembre.

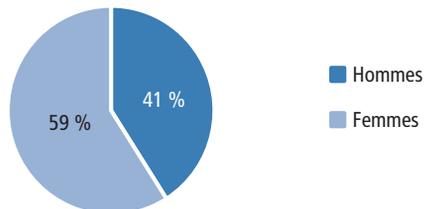
6.1.2 Les données de bilan social

Statuts des agents sur emplois permanents

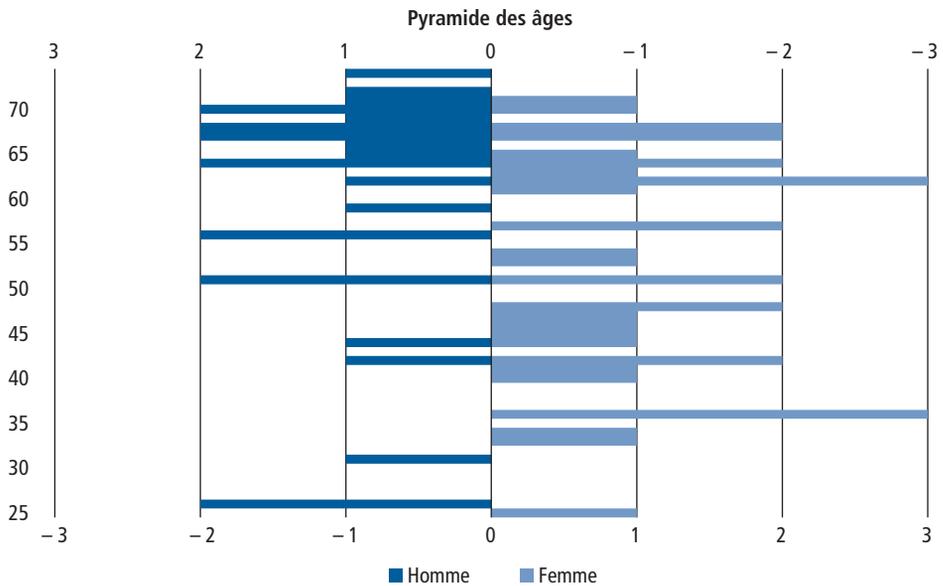


Répartition femmes-hommes

Répartition hommes/femmes des personnels au 31 décembre 2017



Pyramide des âges de l'ensemble des personnels



Turn over et absentéisme

Le taux de rotation de 2017 indique la bonne capacité de l'institution à accompagner les agents dans leurs projets de mobilité professionnelle. Le recours aux emplois contractuels à durée déterminée influence mécaniquement à la hausse le taux de rotation du CGLPL, qui est légèrement plus élevé (10,6 % en 2017) que la moyenne observée dans la fonction publique d'État (8,1 % en 2015 selon les chiffres de l'INSEE). Ce taux de rotation correct et le taux d'absentéisme relativement bas traduisent un bon climat social et n'appellent pas de réflexion immédiate et approfondie sur l'amélioration des conditions de travail.

Année	2015	2016	2017
Taux de rotation	16,1 %	9,1 %	10,6 %

Taux d'absentéisme maladie	
Ensemble	2,1 %
Agents contractuels	0,8 %
Agents fonctionnaires	3,1 %

Un nouvel outil informatique de suivi du temps de travail sera mis en place en 2018. Il permettra de simplifier et d'automatiser le suivi des congés et des arrêts de travail éventuels.

Bilan de la formation : l'effort de formation interne aux outils métiers du CGLPL

			Nombre de participants		
Total			103		
Total			91		
Total			72		
Formations suivies par les agents du CGLPL en 2017	Formations internes	Formations thématiques	Troubles mentaux - entretien avec un patient 1	11	
			Troubles mentaux - entretien avec un patient 2	10	
			Loi de 2011 1	10	
			Loi de 2011 2	13	
			Organisation de la psychiatrie en France et organisation d'un établissement psychiatrique 1	12	
			Organisation de la psychiatrie en France et organisation d'un établissement psychiatrique 2	16	
			Total	19	
			Formations techniques	Formation outils et méthodes contrôleurs 1	5
				Formation outils et méthodes contrôleurs 2	3
		Formation outils et méthodes contrôleurs 3		5	
		Formation outils et méthodes contrôleurs 4		6	
		Total		12	
		Formations externes	Formations ENM	Penser et aménager la peine	2
				Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains	2
L'étranger et le juge judiciaire	2				
Colloques	Colloque sur les soins pénalement ordonnés (Nantes)		1		
	Colloque de la revue clinique, « vie quotidienne en institution »		2		
Formations langue	Cours intensif de langue étrangère : arabe		1		
	Cours intensif de langue étrangère : anglais		1		
Formation concours	Formation Sauvadet 2	1			

103 actions de formations ont été dispensées en 2017.

L'accent a été mis sur les formations des contrôleurs dispensées en interne :

- sur l'environnement organisationnel, juridique et humain des contrôles opérés en environnement psychiatrique,
- sur les outils et méthodes de travail du contrôle.

6.2 L'évolution pluriannuelle des moyens financiers

6.2.1 Bilan budgétaire sur l'exercice triennal de 2015 à 2017

Crédits en M€	2015			2016			2017		
	Crédits de personnel	Crédits de fonctionnement		Crédits de personnel	Crédits de fonctionnement		Crédits de personnel	Crédits de fonctionnement	
		AE	CP		AE	CP		AE	CP
Crédits votés en LFI	3,769	0,995	1,075	4,110	0,977	1,141	4,089	1,024	1,104
Crédits ouverts	3,750	2,567	1,044	4,089	0,946	1,020	4,065	0,899	0,972
Crédits consommés	3,625	2,310	1,033	3,876	0,642	1,053	3,915	0,622	0,972
Taux de consommation de crédits ouverts	90 %	90 %	99 %	95 %	68 %	103 %	96 %	69 %	100 %

Évolution des emplois et de la masse salariale sur le triennal

La loi du 26 mai 2014 modifiant la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté a autorisé, notamment, le contrôle de l'exécution matérielle des procédures d'éloignement de personnes étrangères jusqu'à la remise aux autorités de l'État de destination et instaure un droit de visite sur site des personnes privées de liberté ayant saisi l'institution. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a donc connu une extension de ses compétences qui a justifié une certaine croissance de ses effectifs au cours de l'exercice budgétaire 2015, achevée en 2016, ainsi qu'une extension de ses locaux, destinée à permettre l'hébergement des postes de travail complémentaires ainsi que la mise en place des salles de réunion adéquates.

En emplois et dépenses de personnel, l'institution a bénéficié de cinq créations d'emplois en lois de finances 2015 et 2016 au titre des compétences nouvelles de la loi du 26 mai 2014. Le plafond d'emploi de l'institution a été augmenté par l'effet de ces mesures de 28 ETPT, en 2014, à 33, en 2016.

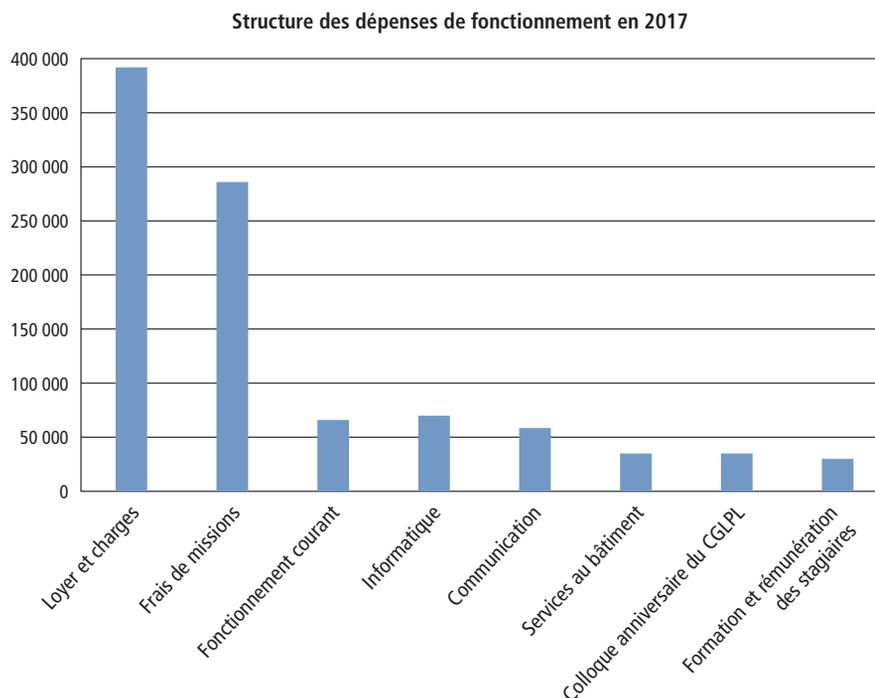
Le tableau ci-dessus atteste d'une augmentation de la masse salariale allouée à l'institution de 2015 à 2016 pour la couverture en année pleine des cinq créations d'emplois de 2015. En 2017, le CGLPL a subi une légère diminution de crédits correspondant à sa participation à l'effort de rationalisation des dépenses publiques imposé au programme 308.

L’ensemble des crédits alloués annuellement ne sont pas complètement dépensés en raison notamment de la vacance frictionnelle, parfois longue, pour le recrutement de fonctionnaires en détachement.

Il convient de noter une consommation accrue de l’enveloppe des rémunérations des collaborateurs extérieurs (soit une consommation stable à 300 000 euros en 2016 et 2017 en augmentation de 34 % par rapport à l’enveloppe de 2015) qui tient notamment à l’augmentation du nombre de contrôleurs extérieurs (avec un renforcement du recrutement de personnalités du monde hospitalier et psychiatrique) et à une meilleure rémunération de leur participation au travail de l’institution (formations et participation aux rapports thématiques, notamment).

Une enveloppe de crédits de fonctionnement, en réduction depuis 2015

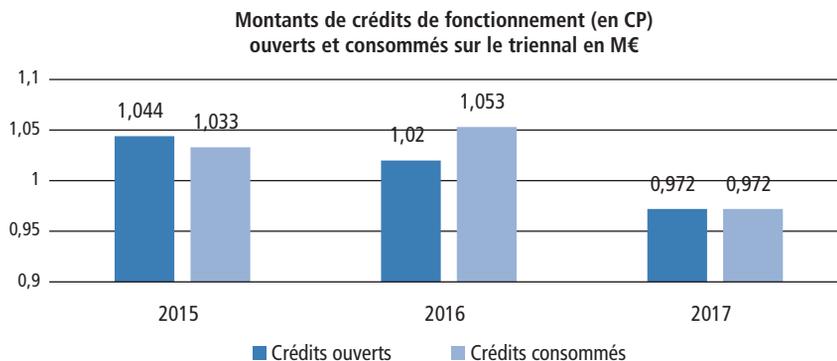
Les crédits de fonctionnement financent le fonctionnement de l’institution :



Le schéma ci-dessus atteste de la grande rigidité de la structure des dépenses de fonctionnement, laissant peu de marges de manœuvres : les dépenses de bail, à caractère inéluctable et ne présentant de possibilité d’arbitrage représentent plus d’1/3 des dépenses totales.

1/3 des crédits sont alloués au financement de 150 missions de contrôle par an, dans un contexte de dépense plutôt en augmentation (hausse du forfait de remboursement hôtelier par nuitée de 60 à 70 euros en 2017, hausse des frais de transport ferroviaire).

Les seules marges de manœuvres dont dispose l'institution n'existe que sur une part marginale de dépenses : les frais de fonctionnement généraux, les frais de représentation, l'informatique, ainsi que sur le financement des temps forts de la vie institutionnelle (séminaires).



Les crédits de fonctionnement ouverts à l'institution en crédits de paiement apparaissent en constante réduction depuis 2015, en raison de mesures de régulation budgétaire imposées en cours d'exercice budgétaire en 2016 et 2017.

D'un point de vue structurel, le contrôleur général des lieux de privation a subi en 2016 l'effet de croissance de sa structure (+5 emplois, soit +17 %) qui a connu ses pleins effets sur les dépenses de fonctionnement en 2016.

En 2016, le CGLPL a bénéficié d'un concours du programme pour terminer l'exercice budgétaire et assurer ces échéances de paiement.

En 2017, le financement du colloque anniversaire de l'institution qui s'est tenu les 17 et 18 décembre 2017 a été financé sur des économies de gestion et de manière résiduelle par des financements extérieurs (notamment pour les frais de déplacements des invités internationaux par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères).

La gestion des dépenses de fonctionnement du Contrôleur général des lieux de privation de liberté apparaît particulièrement tendue et l'institution doit réaliser de nombreux efforts de rationalisation de ses dépenses pour respecter l'enveloppe de crédits alloués dont notamment :

- le maintien d'une enveloppe de frais de fonctionnement généraux à un niveau inférieur à celui constaté en 2014, avant la croissance des effectifs de l'institution et

ce nonobstant l'augmentation des frais postaux et de traduction des courriers de saisine ;

- une vigilance accrue sur la consommation des frais de mission, avec un travail d'économie sur les frais d'hébergement et d'anticipation des frais de transport aérien, difficile cependant à pratiquer dans le cadre de l'accompagnement des retours forcés des personnes étrangères.

6.2.2 Analyse de la situation financière sur le quinquennal (2018-2022) : économies et effort de rationalisation des dépenses

Les crédits alloués au Contrôleur général des lieux de privation de liberté sur l'exercice quinquennal 2018-2022 présenteront une certaine stabilité. Sur les dépenses de personnel, aucune création d'emploi n'est prévue ; elles ne seraient arbitrées favorablement que dans l'hypothèse de compétences nouvelles allouées à l'institution. La masse salariale n'évoluera qu'en raison du glissement vieillesse technicité positif.

Sur les crédits de fonctionnement, les moyens ouverts à l'institution seront également stables, justifiant des efforts d'économie continus.

Cependant, pour l'année budgétaire 2018, le principe de responsabilisation des gestionnaires appliqué par le Gouvernement et conduisant à une réduction des crédits mis en réserve en début de gestion, et limitant la part de réserve de précaution à 3 % des crédits votés (au lieu des 8 % pratiqués antérieurement) et à réserver 3 % supplémentaires à titre de réserve de précaution devrait conduire à une année budgétaire plus aisée. En effet, en 2017, pour un montant de crédits votés identiques à celui qui est prévisible en 2018, le CGLPL a subi un gel et une annulation de crédits à hauteur de 12 % des crédits votés.

S'agissant d'un schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses, par mutualisation des services de l'institution avec ceux d'autres autorités administratives indépendantes, force est de constater que l'absence de proximité géographique immédiate avec une autre AAI rend toute véritable mutualisation difficile. Ceci n'exclut pas toutefois une certaine coopération et échanges sur les pratiques de gestion.

La mise en place de parcours de mobilité entre autorités administratives indépendantes pourrait être explorée, en particulier pour les agents non titulaires. Un réseau d'échange de profils serait mis en place entre les AAI dont les missions ressortent de thématiques communes : droits fondamentaux, droit de la santé et droit des étrangers. Une telle démarche serait en mesure de leur offrir des perspectives de parcours professionnel, dans la mesure où les salaires et l'ancienneté de services dont ces agents ont bénéficié au sein de l'institution leur ferment souvent les portes du monde associatif.

Par ailleurs, nonobstant la difficulté de mettre en place des mutualisations, le CGLPL a fait l'effort d'une rationalisation de sa fonction de support. En effet, l'effectif

en personnel affecté aux fonctions de soutien est composé de deux personnes depuis 2013 (un directeur administratif et un gestionnaire administratif).

Cet effectif est resté stable malgré la croissance des effectifs du CGLPL, grâce à des gains d'efficacité liés notamment à l'utilisation des systèmes d'information financière (Chorus DT, en particulier), de l'utilisation des marchés interministériels déployée par la direction des achats de l'État et d'une bonne coopération avec les services du Premier ministre (direction des services administratifs et financiers) dans le cadre de la convention de service.

Chapitre 6

« Madame la Contrôleure générale... » Lettres reçues

La préparation à la sortie

« Madame la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté,

Comme suite au contact téléphonique à votre bureau du 22 août 2017, je me permets ce jour de venir vers vous, afin de renseignements.

Bien que je ne sois pas encore à mie peine, je souhaiterais savoir, si il vous serait possible de me faire parvenir de la documentation concernant l'accompagnement en cas de sortie sèche, ou comme cela est appelé, sortie fin de peine.

Je souhaiterais avoir de la documentation à ce sujet, car s'il est vrai qu'un accompagnement est assuré en cas de sortie conditionnelle, tel que : hébergement associatif et recherche d'emploi, je ne sais pas ce qui m'attend en sortie fin de peine.

Ma CIP m'a indiqué qu'il y avait aussi en sortie fin de peine, mais sans jamais me dire dans quelle mesure, j'ai ressenti l'impression qu'il ne fallait pas trop compter sur une conditionnelle, ce qui m'a plus ou moins été confirmé d'après tout ce que je peux entendre des autres détenus à qui cela n'a pas été accordé.

Bien que je ne sois pas encore dans les temps, je souhaite quand même commencer à me préoccuper de cela, je ne voudrais pas sortir en ayant le statu de SDF.

A l'extérieur, je n'ai strictement personne sur qui je puis compter, je sortirai vers l'âge de 60 ans, c'est pourquoi je me préoccupe dès à présent de la future situation, d'autant que ma santé ne soit pas des meilleures.

Voilà pourquoi, je me permets humblement aujourd'hui, de venir vers vous.

Vous remerciant par avant, je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, l'expression de mes respectueuses salutations. »

Les conditions de détention

« Madame,

Je viens vers vous pour vous signaler que j'ai quitté la maison d'arrêt de X et je suis arrivé de nuit le 20 juillet 2017 au centre pénitentiaire de Y pour une évaluation CNE. Je dénonce que le jeudi 20 juillet à mon arrivée à Fresnes on m'a mis en cellule en deuxième division vers les 10h du soir.

On m'a mis dans une cellule où il n'y avait pas deux chaises pour sa soir, ni de pelle et de balayette, ni de serpillière et ni de fourchette ni de couteaux. Même pas un bol et un verre. Ils m'ont donné à manger et j'ai été obligé de manger avec les doigts, comme un animal. Je me considérais même plus comme un être humain. J'ai réclamé le nécessaire pour manger et ma soirée. Ils n'ont jamais voulu me donner une chaise pour ma soir. Alors je mangeais par terre. Pendant 2 jours ils m'ont pas donné de petit-déjeuner le matin. Pas de café et pas de pain pour manger. Je suis resté comme ça jusqu'à le dimanche 23 juillet et par conséquent on m'a mis au CNE.

Cela me fait peur de retourner en deuxième division. Là le CNE se termine le 3 septembre et on va me remettre en deuxième division le temps que je sois transféré en CD pour mon rapprochement familial. Là en ce moment je n'ai pas de ressources. J'ai fait la demande à madame la directrice pour avoir les 20 euros par mois d'indigence et cela m'a été refusé comme à la maison d'arrêt de Laval. Je ne peux même plus téléphoner à mon fils qui est loin de moi qui habite à V. Il souffre mon fils tout comme moi d'être loin l'un de l'autre. Il n'a pas les moyens de venir me voir ici à Y au parloir. Depuis la maison d'arrêt de X et ici je ne comprends pas cet acharnement qu'ils me font subir. Madame la Directrice je m'en remet à vous car je n'ai plus d'espoir en espérant que vous puissiez m'aider Madame dans l'attente de vous lire.

Veuillez recevoir Madame la directrice, mes salutations les plus distinguées. »

L'exercice du droit de vote

« Madame,

Je vous ai saisie le 30 mars de refus de permission. Je souhaite aujourd'hui vous saisir des conséquences de celles concernant l'autorisation de me rendre au bureau de vote situé à quelques pas du CP de X.

Comme je vous en avais informé, j'ai fait depuis le mois d'octobre les démarches nécessaires afin de pouvoir voter aux présidentielles. J'ai élu domicile au CP et demandé mon inscription sur les listes électorales. J'ai depuis reçu ma carte d'électeur.

J'ai demandé des permissions pour me rendre au bureau de vote à quelques pas de l'établissement. Une visiteuse de prison acceptait de m'accompagner le temps d'aller voter. Dans ma demande j'avais précisé que j'acceptais, le cas échéant, une escorte. Cette demande a été rejetée au seul motif que ma date de libération était trop éloignée, bien que je sois permissionnable depuis février 2015 et conditionnable à compter du 27 de ce mois.

J'ai fait appel de cette ordonnance parce que la motivation ne tenait compte ni de ma personnalité, ni de mon comportement en détention. La décision a été confirmée en appel, sans que l'ordonnance de la présidente de la chambre de l'application des peines n'apporte d'autre

motivation. Cette ordonnance réfute l'atteinte à un « usage légitime de [mon] droit de vote », au motif que je pourrais « faire les démarches nécessaires pour donner procuration ».

Cette décision place l'administration pénitentiaire dans l'obligation de m'en donner les moyens. Il s'avère qu'aucune information ni aucune mesure permettant de voter par procuration n'est mise en œuvre par le CP. En dépit de mes démarches actives et de mes demandes itératives (cf. copie des courriers jointe), je ne suis toujours pas mis en capacité de voter par procuration. On n'a pas répondu à mes courriers.

J'ai simplement été informé oralement entre deux portes par un agent pénitentiaire le jeudi 13 avril que le lendemain un officier de police judiciaire passerait pour recueillir ma procuration. J'ai signalé à l'agent pénitentiaire que j'avais demandé de pouvoir rencontrer des personnes susceptibles de voter pour le candidat de mon choix. Il m'a dit que l'administration avait désigné quatre personnes pour servir de mandataire et que je devais désigner l'une d'elle, sans la rencontrer et sans savoir pour qui elle allait voter. Je lui ai dit que cela s'appelait du détournement de voix. Il m'a demandé si je souhaitais ou non voir l'officier de police judiciaire. Je lui ai répondu que je voulais effectivement le rencontrer dans le but de porter plainte pour détournement de voix. Je n'ai pas été appelé le vendredi lors du passage de cet officier.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de ma très respectueuse considération. »

L'exercice des droits fondamentaux lors de l'hospitalisation sous contrainte

« À l'attention de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté,

Madame,

Bonjour,

En ce moment même, prote atteinte à mes droits fondamentaux le fait d'être ici sous placement à la demande de X alors que je suis plutôt pour et même que je prévoyais de moi-même une hospitalisation. Cela me trouble au plus profond de mon être. Porte également atteinte à mes droits fondamentaux le fait d'être obligé de porter les vêtements de l'hôpital alors que j'en ai ; je n'ai pas non plus le droit d'aller en chercher chez moi. Porte aussi atteinte à mes droits fondamentaux le fait de ne pas avoir le droit de me déplacer librement dans l'enceinte de l'hôpital et de la ville de X. ni même de rentrer chez moi séjourner.

Avec tout le respect que je vous dois, [...] »

« Madame la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté,

Vous m'avez fait l'honneur de répondre à mon courrier en date du..., et je vous en remercie. Votre service est très utile pour les citoyens qui se trouvent confrontés à une difficulté de privation de liberté. Mon compagnon a été hospitalisé d'office avec une contrainte de soins psychiatriques à ...

Les courriers que j'ai envoyé au TGI, au tribunal administratif ainsi qu'à son médecin généraliste et à la chef de service psychiatrique de ... ont eu un impact positif. Les plaintes que j'avais formulé en tant que personne de confiance défendant les intérêt du patients, mon compagnon qui est en phase de dépression était dans l'impossibilité de se défendre, ont été prises en compte.

Il a eu droit à une légère amélioration de ses conditions d'hospitalisation. Il a le droit de choisir une activité proposée une fois par semaine aux patients. Il a choisi l'atelier « lecture » proposé par une psychologue.

Il a le droit de sortir avec moi dans le jardin de l'établissement par beau temps, ou de prendre un café à la cafétéria du CHU.

À ma demande, deux infirmiers ont pu l'accompagner au bureau de vote pour les élections.

Il bénéficie d'un entretien de 15 minutes par semaine avec la même psychiatre référente qui m'a reçue à ma demande une fois dans son bureau en présence d'un infirmier référent, d'une stagiaire et de [mon compagnon]. Je lui ai fait part de mes inquiétudes et de mes souhaits de savoir mettre le patient davantage dans une posture « de confiance » pour qu'il accepte la médication. Je lui ai dit que sans cette écoute, le patient ne pouvait pas accepter toutes les contraintes d'interdits sans se rebeller. Je pense que mon intervention a porté.

Désormais, [mon compagnon] a le droit d'utiliser son portable de 18h à 20h, une fois par jour.

Lors de mes visites, le dimanche après-midi, l'équipe médicale est plus « souriante » à mon égard. [Mon compagnon] souhaite bien entendu une levée de la contrainte d'enfermement et/ou une sortie. Quand je lui rends visite, il est très triste ; je lui remonte le moral. J'ignore toujours à ce jour des suites médicales prévues par l'équipe de l'EPSM. Je ne sais pas quel suivi médical sera préconisé pour aider le patient à avoir une vie quotidienne normalisée. [Mon compagnon] et moi, nous aimerions retrouver une vie ordinaire.

Je réitère mes remerciements envers la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté et son secrétaire général, car votre réponse m'a touchée et rassurée sur l'État de droit de notre pays, la France.

Je vous prie de croire à ma haute considération. »

Les difficultés liées aux escortes pour exécuter les autorisations de sortie sous escorte en raison du décès d'un proche

« Madame,

Je suis la mère du mineur A., incarcéré au quartier mineur de V. depuis le 4 février 2017 en mandat de dépôt. Son père était gravement malade et est décédé le 26 mars 2017. Nous avons fait une demande avec les éducateurs PJJ pour une permission de sortie sous escorte pour qu'il puisse assister à la levée de corps (...).

Le tribunal pour enfants de X. a rendu sa décision le 28 mars 2017 autorisant une sortie exceptionnelle avec une escorte le lendemain de 7h à 19h.

Je me suis présentée à l'hôpital à 7h du matin pour attendre mon fils. Personne n'arrivant, j'ai contacté la maison d'arrêt. Quelqu'un m'a répondu qu'il y avait un problème et qu'on allait me contacter. Trente minutes plus tard, j'ai rappelé et Madame B., la directrice adjointe du quartier mineur, m'a dit qu'il y avait un sous-effectif au niveau des escortes. Elle s'est excusée et m'a proposé un parloir de 20 minutes le midi pour voir mon fils. Elle nous a rejoint en fin de parloir pour nous dire qu'elle essayait de trouver une solution pour l'après-midi. Je n'ai eu

aucune nouvelle et mon fils qui était prêt depuis 7h a attendu toute la journée. Il n'a pas pu voir son père pour l'aider à faire son deuil en famille.

Les éducateurs PJJ ont adressé une note aux magistrats du tribunal de X mais je tenais en tant que responsable légal de mon fils à vous avertir de cette situation car les droits de mon fils n'ont pas été respectés.

Je vous prie d'agréer, Madame, mes sincères salutations, »

Chapitre 7

Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage

Par Nicolas FISCHER¹

CNRS – Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales

Ces éléments de chiffrage mobilisent les principales sources statistiques incluant des données sur les mesures privatives de liberté et les personnes concernées. Ces sources ont été décrites plus en détail dans le chapitre 10 des rapports d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2009 et 2011. Les évolutions observées étaient commentées dans ces textes auxquels le lecteur est invité à se reporter.

Comme pour les autres rapports, la présente édition actualise les mêmes données de base selon la disponibilité des diverses sources. Les tableaux ou graphiques sont accompagnés de notes informatives sur les points de méthode et de courts commentaires.

La réunion dans un même document des données concernant la privation de liberté dans le domaine pénal (garde à vue et incarcération), dans le domaine sanitaire (soins psychiatriques sans consentement) et dans le domaine de l'éloignement des étrangers (exécution des mesures et rétention administrative) ne doit pas faire oublier les différences importantes de conception statistique qui les caractérisent.

Il est toujours important de se demander de quel type de comptage il s'agit : des passages de l'état de liberté à la privation de liberté (flux de personnes ou de mesures) ou bien du comptage à un moment donné des personnes privées de liberté. On comprend bien que, selon les domaines, le rapport entre les deux n'est pas du tout le même, ce qui provient de durées de privation de liberté très différentes pour la garde à vue, la détention, la rétention administrative ou les soins sous contrainte. Il n'est pas possible en l'état des sources disponibles de mettre en parallèle ces grandeurs pour les différents lieux de privation de liberté dans un tableau unique.

1. Cette année encore, l'auteur tient à remercier chaleureusement Bruno Aubusson de Cavarlay (CNRS-Cesdip), auteur des éléments de chiffrage présentés dans les rapports des années 2009 à 2014, pour ses conseils et son aide précieuse. Le présent chapitre actualise les séries statistiques qu'il avait initialement constituées et reprend également pour partie les commentaires qu'il en avait proposés.

1. Privation de liberté en matière pénale

1.1 Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées

Source : État 4001, ministère de l'intérieur et ONDRP, sérialisation B. Aubusson.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière), métropole.

Moyennes quinquennales de 1975 à 1999, résultats annuels ensuite.

PÉRIODE	PERSONNES MISES EN CAUSE	MESURES DE GARDE à VUE	dont 24 heures au plus	dont plus de 24 heures	PERSONNES ÉCROUÉES
1975-1979	593 005	221 598	193 875	27 724	79 554
1980-1984	806 064	294 115	251 119	42 997	95 885
1985-1989	809 795	327 190	270 196	56 994	92 053
1990-1994	740 619	346 266	284 901	61 365	80 149
1995-1999	796 675	388 895	329 986	58 910	64 219
2000	834 549	364 535	306 604	57 931	53 806
2001	835 839	336 718	280 883	55 835	50 546
2002	906 969	381 342	312 341	69 001	60 998
2003	956 423	426 671	347 749	78 922	63 672
2004	1 017 940	472 064	386 080	85 984	66 898
2005	1 066 902	498 555	404 701	93 854	67 433
2006	1 100 398	530 994	435 336	95 658	63 794
2007	1 128 871	562 083	461 417	100 666	62 153
2008	1 172 393	577 816	477 223	100 593	62 403
2009	1 174 837	580 108	479 728	100 380	59 933
2010	146 315	523 069	427 756	95 313	60 752
2011	1 172 547	453 817	366 833	86 984	61 274
2012	1 152 159	380 374	298 228	82 146	63 090
2013	1 106 022	365 368	284 865	80 503	55 629
2014	1 111 882	364 911	284 926	79 985	52 484
2015	1 089 782	352 897	272 065	80 832	34 814
2016	1 066 216	360 423	268 139	92 284	31 227

Note : La baisse importante du nombre de personnes écrouées à partir de 2015 paraît avant tout imputable au changement du mode de collecte des données, consé-

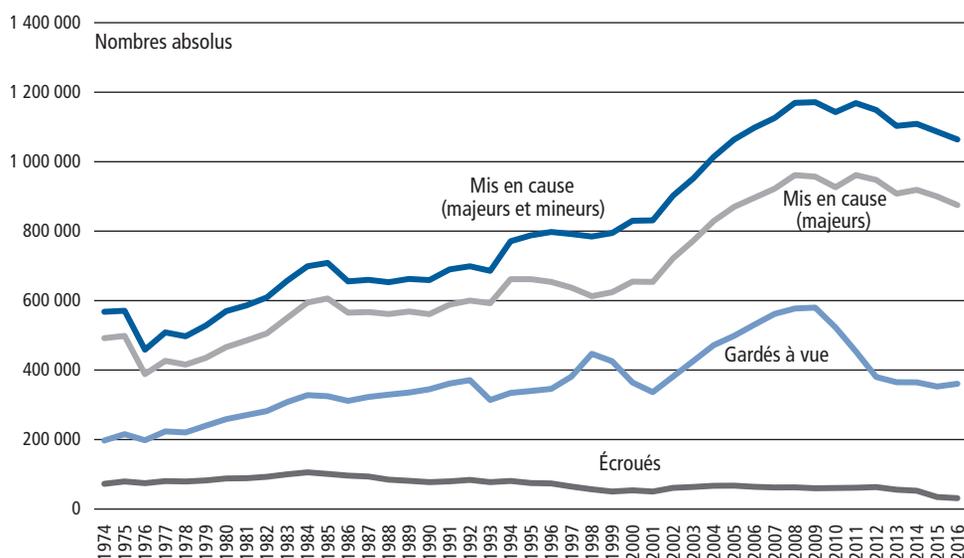
cutive à l'informatisation de la gestion des procédures. Ce chiffre incluait auparavant les personnes déférées au Parquet mais ne faisant l'objet que d'une retenue au dépôt en attendant la présentation à un magistrat. La nouvelle définition comptabilise de façon restrictive les seules personnes placées sous écrou.

Référence : Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2015-2016*, Paris, CSDP, 2016.

1.2 Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués

Source : État 4001, ministère de l'intérieur, ONDRP après 2009 / Rapport CSDP 2015-2017, sérialisation B. Aubusson.

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.



Note : Lors du comptage des personnes impliquées pour crime ou délit dans les procédures de police judiciaire (« mis en cause »), une même personne impliquée dans l'année pour des affaires différentes sera comptée plusieurs fois. Pour la garde à vue, sont comptées les mesures décidées (possibilité de plusieurs mesures successives pour une même personne dans une affaire). La source exclut les mis en cause pour contraventions, infractions routières et infractions relevées par des services spécialisés (douanes, inspection du travail, répression des fraudes...).

La colonne « personnes écrouées » indique la décision prise à l’issue de la garde à vue, la majorité des mesures se terminant par une mise en liberté, suivie ou non après de poursuites judiciaires. Les personnes « écrouées » ont nécessairement été présentées au parquet à l’issue de la garde à vue (déferrement), mais tous les mis en cause déferés ne sont pas ensuite écroués sur mandat de dépôt d’un juge. Une remise en liberté peut être décidée par le parquet ou la juridiction saisie. Le comptage des écroués dans la statistique de police présente quelques difficultés : dans certains ressorts de police sont comptés ou ont été comptés comme écroués tous les mis en cause déferés, faute pour le service de police judiciaire saisi de connaître l’issue de la présentation au parquet puis éventuellement à un juge, lorsque la garde de la personne est confiée à un autre service (cas des dépôts auprès des tribunaux). Il demeure étonnant de voir subsister, au niveau de la police judiciaire (police nationale et gendarmerie nationale) une collecte statistique d’informations relevant de la justice pénale. Mais il n’existe pour le moment aucune statistique équivalente au niveau des parquets.

1.3 Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d’infractions

Source : État 4001, ministère de l’intérieur, ONDRP après 2009 / Rapport CSDP 2015-2017, sérialisation B. Aubusson.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière), métropole.

Type d’infraction	1994			2008			2016		
	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 %	2 271	2 935	129,2 %
Vols violence	18 618	14 044	75,4 %	20 058	18 290	91,2 %	15 885	13 577	85,5 %
Trafic stupéfiants	13 314	11 543	86,7 %	23 160	15 570	67,2 %	15 000	11 942	79,6 %
Proxénétisme	901	976	108,3 %	759	768	101,2 %	840	620	73,8 %
Outrages et violences à fonctionnaires	21 535	10 670	49,5 %	42 348	29 574	69,8 %	31 074	22 045	70,9 %
Vols à la roulotte	35 033	22 879	65,3 %	20 714	16 188	78,2 %	14 599	9 794	67,1 %
Cambriolages	55 272	34 611	62,6 %	36 692	27 485	74,9 %	39 591	26 528	67,0 %
Incendies, explosifs	2 906	1 699	58,5 %	7 881	6 249	79,3 %	5 332	3 278	61,5 %
Vols de véhicules	40 076	24 721	61,7 %	20 764	15 654	75,4 %	12 716	7 916	62,3 %
Agressions sexuelles	10 943	8 132	74,3 %	14 969	12 242	81,8 %	20 860	12 116	58,1 %

Type d'infraction	1994			2008			2016		
	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	%
Autres mœurs	5 186	2 637	50,8 %	12 095	8 660	71,6 %	7 619	3 596	47,2 %
Étrangers	48 514	37 389	77,1 %	119 761	82 084	68,5 %	11 099	5 366	48,3 %
Faux documents	9 368	4 249	45,4 %	8 260	4 777	57,8 %	10 961	4 156	37,9 %
Autres vols	89 278	40 032	44,8 %	113 808	61 689	54,2 %	11 6 973	4 6 334	39,6 %
Coups et blessures	50 209	14 766	29,4 %	150 264	73 141	48,7 %	15 1 877	57 817	38,1 %
Vols à l'étalage	55 654	11 082	19,9 %	58 674	20 661	35,2 %	52 095	16 952	32,5 %
Armes	12 117	5 928	48,9 %	23 455	10 103	43,1 %	23 446	6 826	29,1 %
Usage de stupéfiants	55 505	32 824	59,1 %	149 753	68 711	45,9 %	168 864	42 035	24,9 %
Destructions, dégradations	45 591	12 453	27,3 %	74 115	29 319	39,6 %	44 157	12 224	27,7 %
Autres atteintes aux personnes	28 094	5 920	21,1 %	65 066	20 511	31,5 %	85 407	19 357	22,7 %
Escroquerie, abus de confiance	54 866	17 115	31,2 %	63 123	21 916	34,7 %	64 711	10 116	15,6 %
Fraudes, délinquance économique	40 353	6 636	16,4 %	33 334	9 700	29,1 %	34 705	4 822	13,9 %
Autre police générale	15 524	3 028	19,5 %	6 190	926	15,0 %	7 808	1 855	23,8 %
Famille enfant	27 893	1 707	6,1 %	43 121	4 176	9,7 %	67 383	4 714	7,0 %
Chèques impayés	4 803	431	9,0 %	3 135	457	14,6 %	2 285	44	1,9 %
Total	775 701	334 785	43,2 %	1 172 393	577 816	49,3 %	1 066 216	360 423	33,8 %
Total sans chèques impayés	770 898	334 354	43,4 %	1 169 258	577 359	49,4 %	1 063 931	360 379	33,9 %

Note : Pour établir ce tableau, les rubriques de la nomenclature d'infractions (dites « index 107 ») ont été regroupées en catégories plus générales de façon à atténuer les ruptures liées à des changements de l'index 107 ou à des changements de pratique d'enregistrement. Dans la rubrique des « chèques impayés » étaient comptés les chèques sans provision avant leur dépenalisation en 1992. Un nombre important de personnes mis en cause figurait dans cette rubrique (plus de 200 000 au milieu des années 1980) et pour ne pas obscurcir les résultats concernant la garde à vue, très peu utilisée en la matière, le graphique a été établi en l'excluant.

Commentaire : Le tableau par catégories d'infractions confirme pour 2016, comme pour les années précédentes, l'effet généralisé de la loi du 14 avril 2011 qui avait été précédée de la décision du Conseil constitutionnel (30 juillet 2010) saisi d'une QPC d'inconstitutionnalité des articles du code de procédure pénale relatifs à la garde à vue.

Après le maximum enregistré en 2009, le recours à cette mesure diminue dès 2010 pour tous les types d’infractions mais les différences demeurent entre eux. Pour les infractions présentant les taux de recours les plus importants à la garde à vue (6 premières lignes du tableau) le recul de ce taux est proportionnellement moins important. Il est aussi remarquable et conforme à l’évolution législative que la diminution de la garde à vue, en nombre absolu et en proportion, concerne en premier lieu les infractions au séjour des étrangers et l’usage de stupéfiants qui contribuent respectivement pour 35 % et 12 % à la baisse totale entre 2008 et 2016. Dans le cas du séjour des étrangers, la baisse se prolonge sous l’effet de son remplacement par la retenue pour vérification administrative d’identité en 2011 (voir section 3.1).¹

1.4 Placements sous écrou dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale et estimation des placements en détention (« flux »)

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la justice, direction de l’administration pénitentiaire, PMJ5 (1970-2017). Sérialisation B. Aubusson.

Champ : Établissements pénitentiaires de métropole (1970-2000) puis France entière.

Période	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Dont écroués condamnés placés en détention	Contrainte par corps ¹	Ensemble
Métropole						
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
France entière						
2000	20 539	30 424	17 742	n.d.	60	68 765
2001	21 477	24 994	20 802	n.d.	35	67 308
2002	27 078	31 332	23 080	n.d.	43	81 533

1. Contrainte judiciaire à partir de 2005

Période	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Dont écroués condamnés placés en détention	Contrainte par corps ¹	Ensemble
2003	28 616	30 732	22 538	n.d.	19	81 905
France entière (uite)						
2004	27 755	30 836	26 108	n.d.	11	84 710
2005	29 951	30 997	24 588	n.d.	4	85 540
2006	27 596	29 156	29 828	24 650	14	86 594
2007	26 927	28 636	34 691	27 436	16	90 270
2008	24 231	27 884	36 909	27 535	30	89 054
2009	22 085	25 976	36 274	24 673	19	84 354
2010	21 310	26 095	35 237	21 718	83	82 725
2011	21 432	25 883	40 627	24 704	116	88 058
2012	21 133	25 543	44 259	26 038	47	90 982
2013	21 250	25 748	42 218	22 747	74	89 290
2014	46 707		43 898	24 847	60	90 665
2015	-		-	-	-	-
2016	55 516		40 842	-	-	96 358

Note : Aucune donnée n'est pour l'heure disponible pour l'année 2015, en raison de modifications multiples intervenues au cours de cette année dans la collecte des données pénitentiaires (adoption de l'application informatique de gestion GENESIS au sein des établissements et modification de la méthode de calcul des entrées en prison). Pour 2016, les chiffres publiés à la fin de l'année par l'Administration pénitentiaire ont permis d'actualiser les différentes rubriques du tableau, à l'exception des condamnés placés en détention et des contraintes par corps (voir *infra*, 1.5).

Référence : Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2015-2016*, Paris, CSDP, 2016.

Pour les chiffres 2014-2016 présentés ici, l'unité de compte est la décision d'écrou. Ce placement juridique sous la responsabilité d'un établissement pénitentiaire n'implique en effet plus toujours un hébergement. Selon une estimation de la direction de l'Administration pénitentiaire (PMJ5) portant sur la France entière, les placements en détention (placement sous écrou hors aménagement de peine *ab initio* ou dans un délai de 7 jours) représentaient 78 % des écrous en 2013. Cette part était encore de 94 % en 2006. Avant l'introduction au début des années 2000 du placement sous surveillance électronique (loi du 19 décembre 1997), elle était proche de 100 %.

Bien que ces chiffres n'aient pas été actualisés pour les deux dernières années, cette estimation des placements en détention permet de proposer à partir de 2006 dans ce tableau, une série pour les écroués condamnés placés en détention – c'est-à-dire, selon la méthodologie retenue, ne bénéficiant pas d'un aménagement de peine *ab initio* ou dans les 7 jours suivant l'écrou (placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique).

Commentaire : Les lacunes des séries 2015-2016 rendent difficiles l'évaluation des évolutions pour ces deux dernières années. Pour les années précédentes (mais sous réserve de confirmation pour les années suivantes donc), on peut observer que le niveau moyen des placements en détention des condamnés n'a pas fondamentalement changé depuis le développement de l'aménagement des peines. Bien qu'on ne dispose à partir de 2014 que d'un chiffre global pour l'ensemble des prévenus, la baisse de long terme des placements en détention provisoire dans le cadre de l'instruction semble être arrivée à un étiage et les entrées en comparution immédiate se stabilisent également. La baisse observée pour les « écroués » dans la statistique de police n'est pas confirmée (mais la définition n'est pas la même). Finalement, les placements en détention de « prévenus » (dans le cadre de l'instruction ou de la comparution immédiate avant condamnation définitive) restent nettement majoritaires parmi les entrées en détention au cours de cette période.

Références : Les séries présentées ici, comme toutes celles qui proviennent de la statistique pénitentiaire, ont été reconstituées par Bruno Aubusson de Cavarlay (Cesdip/CNRS) pour la période la plus ancienne, à partir des sources imprimées. Pour les années plus récentes – à l'exception, comme on l'a indiqué, des chiffres de l'année 2015 – elles sont maintenant diffusées régulièrement par le bureau des études et de la prospective de la direction de l'Administration pénitentiaire (DAP-PMJ5) dans un document intitulé « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice ». Pour l'année 2016, on s'est également appuyé sur les statistiques reproduites dans *Les Chiffres clés de la Justice 2017*, Paris, ministère de la justice, 2017.

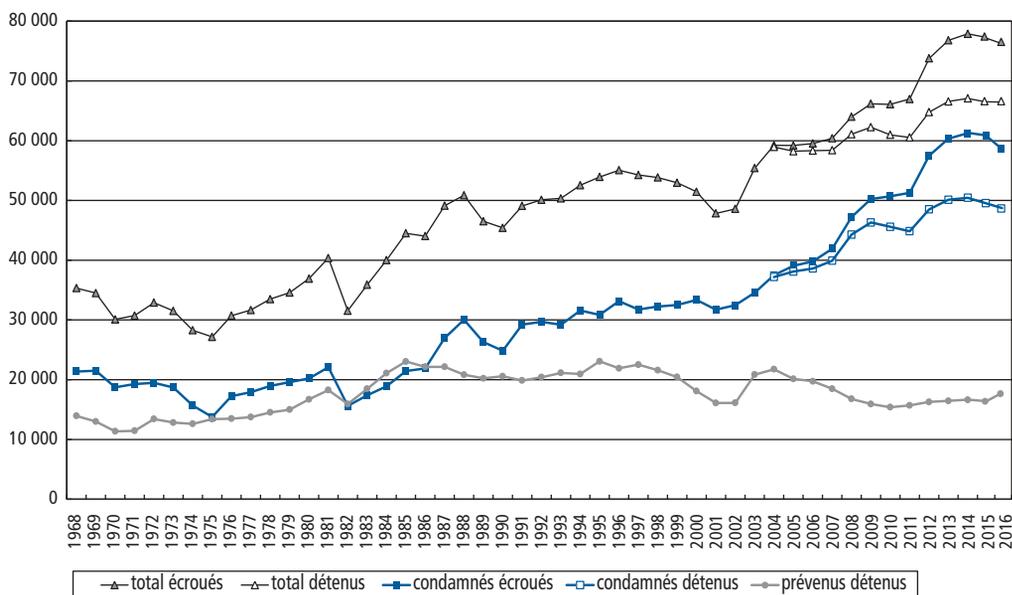
En ce qui concerne la détention provisoire, d'autres séries sont présentées dans le Rapport 2015-2016 de la Commission de suivi de la détention provisoire (décembre 2016)¹.

1. Le rapport 2015-2016 de la Commission de suivi de la détention provisoire est disponible sur Internet : <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016/rapport-sur-la-detention-provisoire-29547.html>

1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1^{er} janvier de l'année (« stocks »)

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).



Note : à partir de 2004, l'écart entre les deux courbes pour les condamnés représente l'effectif des condamnés écroués en aménagement de peine sans hébergement (placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique) ; cet écart se retrouve pour le total des écroués. Les écroués « prévenus » (comparution immédiate, instruction, attente d'un jugement ou d'un arrêt définitif) sont tous détenus.

Commentaire : Sur quarante ans, la croissance du nombre de détenus condamnés ne connaît pas d'arrêt prolongé. Le profil d'évolution du nombre de détenus « prévenus » (détenus avant jugement définitif) est différent : stabilisé entre 1985 et 1997, il baisse jusqu'en 2010 (avec une remontée brusque de 2002 à 2004). Puis il présente une lente hausse, et progresse fortement au cours de l'année 2016 tandis que le nombre de détenus condamnés tend au contraire à stagner. S'il est difficile d'expliquer immédiatement cette hausse, le rapport 2015-2016 de la Commission de suivi de la détention provisoire la rapproche de manière intéressante des attaques terroristes de novembre 2015, et de l'effet sur les pratiques judiciaires de l'instauration de l'état d'urgence qui les a suivis.

La hausse constatée ne décrit pas alors une multiplication des placements en détention pour faits de terrorisme – ceux-ci ne dépassent pas quelques centaines depuis l'instauration de l'état d'urgence – mais la réticence accrue des magistrats à mettre en liberté des justiciables présentant des profils proches des personnes mises en cause dans ce type d'affaires. Sur ce point, voir Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2015-2016*, Paris, CSDP, 2016, pp. 27 et suivantes.

1.6 Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d'exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : ensemble des écroués ; 1970-1980, établissements pénitentiaires de métropole, France entière à partir de 1980 (inclusion progressive des COM à partir de 1990, complète en 2003).

Année	Durée de la peine exécutée : effectifs					Répartition en pourcentages			
	Moins de 1 an	1 à moins de 3 ans	3 à moins de 5 ans	5 ans et plus	Ensemble des condamnés	Moins de 1 an	1 à moins de 3 ans	3 à moins de 5 ans	5 ans et plus
1970	6 239	5 459	1 660	4 616	17 974	34,7 %	30,4 %	9,2 %	25,7 %
1980	7 210	5 169	1 713	5 324	19 416	37,1 %	26,6 %	8,8 %	27,4 %
1980	7 427	5 316	1 791	5 662	20 196	36,8 %	26,3 %	8,9 %	28,0 %
1990	6 992	5 913	3 084	8 642	24 631	28,4 %	24,0 %	12,5 %	35,1 %
2000	8 365	6 766	4 139	13 856	33 126	25,3 %	20,4 %	12,5 %	41,8 %
2010	17 445	14 174	5 628	13 442	50 689	34,4 %	28,0 %	11,1 %	26,5 %
2011	17 535	14 780	5 709	13 248	51 272	34,2 %	28,8 %	11,1 %	25,8 %
2012	20 641	17 226	6 202	13 428	57 497	35,9 %	30,0 %	10,8 %	23,4 %
2013	21 961	18 169	6 647	13 563	60 340	36,4 %	30,1 %	11,0 %	22,5 %
2014	22 213	18 288	6 868	13 902	61 261	36,3 %	29,9 %	11,2 %	22,7 %
2015	22 078	17 583	7 122	13 959	60 742	36,3 %	28,9 %	11,7 %	23 %
	Moins de 1 an	Plus de 1 an à 2 ans	Plus de 2 ans à 5 ans	5 ans et plus	Ensemble des condamnés	Moins de 1 an	Plus de 1 an à 2 ans	Plus de 2 ans à 5 ans	5 ans et plus
2016	25 325	9 709	11 066	12 343	58 443	43,3 %	16,6 %	19 %	21,1 %
2017	26 850	9 445	10 502	12 501	59 298	45,3 %	15,9 %	17,7 %	21,1 %

Note : Ce tableau n'avait pas été actualisé dans l'édition 2016, aucune statistique trimestrielle n'ayant été publiée par la DAP en raison du changement de logiciel statistique

déjà évoqué. Le document publié en 2017 comble partiellement ce manque en fournissant les chiffres de ces deux dernières années, mais il adopte en revanche un mode de calcul légèrement différent. Les périodes de référence pour la durée des peines sont en partie modifiées, avec des effets sensibles sur certains chiffres : pour les peines allant d'un an à cinq ans, il rend difficile la comparaison des chiffres de 2016 et 2017 avec ceux des années précédentes. C'est la raison pour laquelle on a choisi de les présenter sous forme d'un tableau distinct, en prenant pour référence les nouveaux critères de la DAP. Pour les peines supérieures à cinq ans en revanche, la comparaison est plus aisée.

Pour les années précédentes, cette répartition des condamnés comprend ceux dont la peine est aménagée sans hébergement. Au premier janvier 2015, parmi les 60 742 condamnés écroués, 12 689 étaient en aménagement de peine non détenus et 2 659 en semi-liberté ou en placement extérieur hébergés. Donc 45 394 condamnés étaient détenus sans aménagement de peine : la répartition de ce groupe selon le quantum de la peine en cours d'exécution n'est pas indiquée par cette source statistique.

Commentaire : Ce tableau montre une inversion de tendance à partir de 2000. Pendant les trois dernières décennies du xx^e siècle, la croissance du nombre d'écroués purgeant des longues peines a été régulière et marquée. La politique volontariste de développement de l'aménagement des courtes peines (moins de un an d'abord, puis moins de deux ans) suit une reprise de la croissance des courtes peines attestée par la statistique des condamnations alors que les longues peines se stabilisent à un haut niveau. Le rapprochement entre les comptages en flux et en stock indique que la durée moyenne de placement sous écrou a doublé entre 1970 et 2008 (Rapport CGLPL 2009, page 251, note 2). Cet indicateur continue ensuite à augmenter pour atteindre 10,4 mois en 2013. Cette augmentation est confirmée pour la durée moyenne de détention au sens strict : celle-ci passe de 8,6 mois en 2006 à 11,5 mois en 2013, pour se stabiliser en 2015 et 2016 (respectivement 10 et 9,7 mois) (DAP-PMJ5, 2014-2017).

Référence complémentaire : « L'aménagement des peines : compter autrement ? Perspectives de long terme », *Criminocorpus*, 2013, (en ligne : <http://criminocorpus.revues.org/2477>).

1.7 Densité carcérale et sur-occupation des établissements pénitentiaires

Les données statistiques utilisées par la direction de l'Administration pénitentiaire, effectifs des détenus à une date donnée et capacité opérationnelle des établissements, lui permettent de calculer une « densité carcérale » définie comme le rapport de ces deux indicateurs (nombre de présents pour 100 places opérationnelles).

La densité pour l'ensemble des établissements – 117,8 au 1^{er} décembre 2017 – n'a pas grande signification car l'indicateur est très variable selon le type d'établissement : 90 pour les centres et quartiers de centres de détention, 75,1 pour les maisons centrales

et quartiers de maisons centrales, 67,5 pour les établissements pour mineurs, tandis que pour les maisons d'arrêt (MA) et quartiers de maisons d'arrêt (qMA), la densité moyenne était de 142,1.

De plus, cette moyenne par types d'établissements recouvre des variations à l'intérieur de chaque catégorie :

- sur les 95 établissements pour peine, seuls 12 présentaient une densité supérieure à 100 dont 4 quartiers de centre de détention en outre-mer et 5 centres de semi-liberté (4) ou pour peines aménagées (1) en Ile-de-France. En métropole, cette sur-occupation concernait 815 détenus, et 364 en outre-mer.
- sur les 130 MA et qMA, 16 présentaient une densité inférieure ou égale à 100 et 114 présentaient une densité supérieure à 100, dont 42 une densité supérieure à 150. Trois MA ou qMA dépassaient 200, c'est-à-dire une population détenue supérieure au double du nombre de places opérationnelles (toutes trois en métropole).

La sur-occupation des établissements pénitentiaires est donc circonscrite aux maisons d'arrêt par application d'un *numerus clausus* aux établissements pour peine, lequel se situe en général un peu en dessous de la capacité opérationnelle déclarée. Pour les maisons d'arrêt, l'augmentation de la capacité opérationnelle (+ 2 008 places entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2015) a été inférieure à celle du nombre de détenus (+3 742) et la densité était donc plus élevée en 2015 qu'en 2005.

La sur-occupation d'un établissement a des conséquences pour tous les détenus qui s'y trouvent, même si certaines cellules sont maintenues dans un état d'occupation normale (quartier arrivants, quartier d'isolement...). Il est donc pertinent de relever la proportion de détenus en fonction du degré d'occupation de la maison d'arrêt où ils se trouvent. Au 01/01/2017, la grande majorité était concernée par cette sur-occupation (91 %) ; plus du tiers (38 %) des détenus en MA ou qMA se trouvait dans des établissements dont la densité était supérieure ou égale à 150.

Référence : « Statistiques pénitentiaires et parc carcéral, entre désencombrement et sur-occupation (1996-2012) », *Criminocorpus*, 2014 (en ligne : <http://criminocorpus.revues.org/2734>).

1.8 Répartition des détenus en maisons d'arrêt selon la densité de l'établissement

Source : Effectifs, statistique mensuelle des personnes écrouées (DAP-PMJ5), places opérationnelles DAP-EMS1.

Champ : France entière, maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt, personnes détenues.

MA et qMA au 01/01	Total		Densité > 100		Densité > 120		Densité > 150		Densité > 200		Nombre de places opérationnelles
	Nombre de détenus	%	Nombre de détenus	Part du total %	Nombre de détenus	Part du total %	Nombre de détenus	Part du total %	Nombre de détenus	Part du total %	
2005	41 063	100	38 777	94 %	27 907	68 %	12 227	30 %	3 014	7 %	31 768
2006	40 910	100	36 785	90 %	23 431	57 %	10 303	25 %	1 498	4 %	32 625
2007	40 653	100	36 337	89 %	27 156	67 %	10 592	26 %	1 769	4 %	31 792
2008	42 860	100	40 123	94 %	33 966	79 %	13 273	31 %	2 600	6 %	31 582
2009	43 680	100	41 860	96 %	35 793	82 %	14 324	33 %	1 782	4 %	32 240
2010	41 401	100	37 321	90 %	25 606	62 %	8 550	21 %	1 268	3 %	33 265
2011	40 437	100	32 665	81 %	27 137	67 %	4 872	12 %	549	1 %	34 028
2012	43 929	100	38 850	88 %	34 412	78 %	9 550	22 %	1 853	4 %	34 228
2013	45 128	100	42 356	94 %	35 369	78 %	11 216	25 %	2 241	5 %	33 866
2014	45 580	100	41 579	91 %	37 330	82 %	16 279	36 %	1 714	4 %	33 878
2015	44 805	100	41 675	93 %	33 915	76 %	17 850	40 %	1 092	2 %	33 776
2016	47 152	100	30 609	65 %	26 896	57 %	23 667	50 %	1 469	3 %	33 369
2017	47 656	100	43 213	91 %	38 626	81 %	18 109	38 %	1 321	3 %	33 532

2. Hospitalisations psychiatriques sous contraintes

2.1 Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2006 à 2014

Source : DREES, SAE, tableau Q9.2.

Champ : Tous établissements, France métropolitaine et DOM

Journées d'hospitalisation selon le type de mesure

	Hospitalisation à la demande d'un tiers (HDT) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPDT)	Hospitalisation d'office (HO) (art. L.3213-1 et L.3213-2) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ASPDT)	Soins psychiatriques pour péril imminent	Hospitalisation d'office / ASPDTRE selon art. 122.1 du CPP et article L3213-7 du CSP	Hospitalisation d'office judiciaire selon l'article 706-135 du CPP	Ordonnance Provisoire de Placement	Hospitalisation selon l'art. D.398 du CPP (détenus)
2006	1 638 929	756 120		56 477		22 929	19 145
2007	2 167 195	910 127		59 844		31 629	26 689
2008	2 298 410	1 000 859		75 409	6 705	13 214	39 483
2009	2 490 930	1 083 025		104 400	18 256	14 837	48 439
2010	2 684 736	1 177 286		125 114	9 572	13 342	47 492
2011	2 520 930	1 062 486		124 181	21 950	14 772	46 709
2012	2 108 552	964 889	261 119	145 635		20 982	58 655
2013	2 067 990	977 127	480 950	198 222		16 439	85 029
2014	2 003 193	996 282	562 117	138 441		16 322	58 832
2015	2 031 820	1 013 861	617 592	140 831		17 438	69 019
2016	2 049 627	988 982	661 394	133 404		11 635	71 158

Nombre de patients selon le type de mesure

	Hospitalisation à la demande d'un tiers (HDT) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPD T)	Hospitalisation d'office (HO) (art. L.3213-1 et L.3213-2) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ASPDRE)	Soins psychiatriques pour péril imminent	Hospitalisation d'office / ASPDRE selon art. 122.1 du CPP et article L3213-7 du CSP	Hospitalisation d'office judiciaire selon l'article 706-135 du CPP	Ordonnance Provisoire de Placement	Hospitalisation selon l'art. D.398 du CPP (détenus)
2006	43 957	10 578		221		518	830
2007	53 788	13 783		353		654	1 035
2008	55 230	13 430		453	103	396	1 489
2009	62 155	15 570		589	38	371	1 883
2010	63 752	15 451		707	68	370	2 028
2011	63 345	14 967		764	194	289	2 070
2012	58 619	14 594	10 913	1 076		571	4 033
2013	58 778	15 190	17 362	1 015		506	4 368
2014	57 244	15 405	22 489	1 033		496	4 191
2 105	59 662	16 781	30 182	1 056		627	5 546
2016	61 074	17 470	23 062	1 206		473	6 520

Note : On a utilisé cette année comme les années précédentes les données publiées par la SAE (Statistique annuelle des établissements de santé), enquête administrative annuelle réalisée par la DREES sur l'ensemble des établissements de santé, mais qui comporte un bordereau spécifique à la psychiatrie depuis 2006¹. Cette enquête a l'avantage de présenter des données récentes (disponibles chaque année sur l'année qui précède), et d'être relativement exhaustive. Elle comporte néanmoins plusieurs inconvénients qu'il importe de garder à l'esprit : la comptabilisation des journées d'hospitalisation par la SAE ne prend tout d'abord en compte que les journées d'hospitalisation temps plein en excluant les sorties d'essai, et ne permet pas de suivre individuellement les patients. Un même patient suivi dans plusieurs établissements au cours de l'année sera donc comptabilisé plusieurs fois. Enfin, la comptabilisation des entrées et des

1. Pour une présentation plus détaillée de ces sources, on se reportera au rapport 2015 ainsi qu'aux références citées en fin de section.

mesures adoptées a fait l'objet de plusieurs changements de définition et de mode de calcul depuis 2010, raison pour laquelle on a retenu ici une présentation du nombre de journées et de patients.

La seconde limite tient à la redéfinition des mesures d'hospitalisation par la loi du 5 juillet 2011, dont l'adoption a notamment créé la catégorie des hospitalisations pour péril imminent, qui s'ajoute aux hospitalisations à la demande d'un tiers et aux hospitalisations d'office (aujourd'hui admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État, voir *infra*). Ce nouveau découpage catégoriel rend dès lors difficile la comparaison d'année à année.

Commentaire : Apparues en 2011, les journées d'hospitalisation pour péril imminent continuent à augmenter en « mordant » au passage sur les deux catégories préexistantes, les hospitalisations à la demande d'un tiers (HDT) et les hospitalisations d'office (devenues par la suite hospitalisations sur décision d'un représentant de l'État – HSPDRE). La première augmente légèrement tandis que la seconde est en légère diminution, mais ces deux mesures restent en deçà des chiffres antérieurs à la réforme de 2011.

Les hospitalisations de détenus poursuivent la hausse déjà notée pour les années précédentes. Celles qui concernent des personnes jugées pénalement irresponsables marquent le pas pour la première fois depuis 2011, sans qu'il soit possible pour l'heure d'éclairer cette évolution.

Pour finir, les chiffres du SAE confirment l'augmentation du nombre total de journées amorcé en 2015 (3 916 200 journées en 2016 et 3 890 561 en 2015, contre 3 775 187 en 2014). Si les chiffres de 2016 restent inférieurs à ceux de 2010 (4 057 542), la baisse tendancielle des années 2010-2014 paraît donc s'atténuer.

Le nombre total de patients semble toujours orienté à la hausse sur le long terme, de 82 376 en 2010 à 100 858 en 2014 et 109 805 en 2016 (en légère diminution par rapport à 2015, où l'on comptait 113 854 patients). Ce chiffre reste en tous les cas à manipuler avec précaution, compte tenu des possibilités de comptages multiples d'un même patient déjà évoquées.

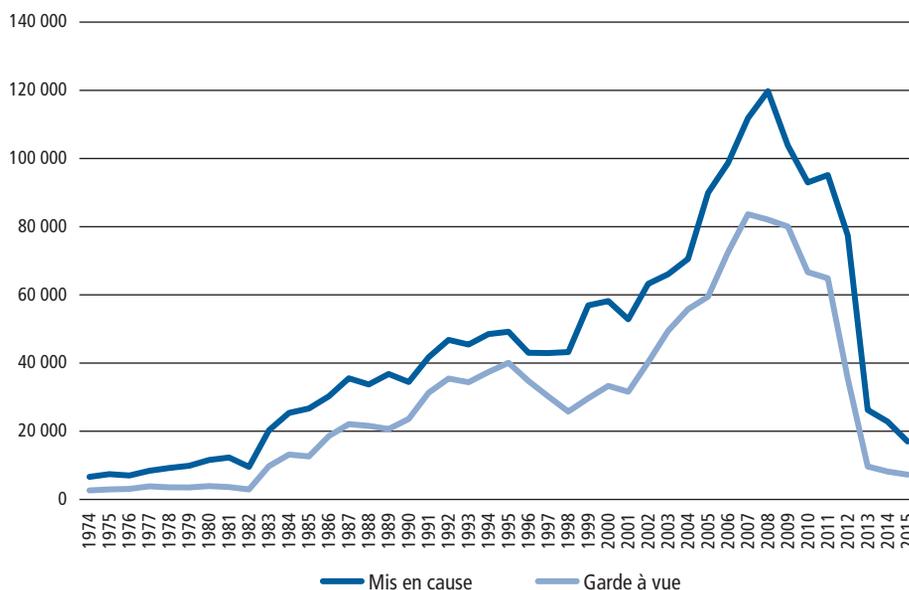
Traduites en nombre moyen de présents un jour donné pour des soins sans consentement, les données de 2016 (nombre total de journées divisé par 365) indiquent comme les années précédentes un peu plus de 10 000 patients.

Référence : Delphine Moreau, 2015, *Contraire pour soigner ? Les tensions normatives et institutionnelles de l'intervention psychiatrique après l'asile*. Paris : Thèse de l'EHESS.

3. Rétention administrative

3.1 Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue

Source : État 4001, ministère de l'intérieur.



Note : La mise en application de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour a été anticipée en 2012 avec un net recul du nombre de personnes mises en cause et de mesures de garde à vue. En 2013, 2014 et 2015, celles-ci ne peuvent plus concerner le simple séjour irrégulier.

Commentaire : Il était exposé dans le Rapport CGLPL 2009 (pp. 263-267) comment le traitement du séjour irrégulier des étrangers a été dérivé par étapes de la voie pénale. Il ne restait alors de cette voie pénale que son premier temps au niveau policier, avec l'utilisation massive de la garde à vue. Ce contentieux justifiait en 2007-2008 environ une mesure de garde à vue sur sept. Après le recul général de la garde à vue puis l'application de la loi du 31 décembre 2012 faisant suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juin jugeant que le séjour irrégulier simple ne pouvait justifier un placement en garde à vue, la restriction de liberté prend la forme d'une retenue pour vérifications administratives (environ 30 000 en 2013 selon une communication du ministre

de l'intérieur le 31/01/2014). Pour 2015, les mesures de garde à vue représentées sur ce graphique et indiquées dans le tableau 1.3 (7 262 pour 17 008 mis en cause) sont liées à d'autres infractions à la réglementation du séjour des étrangers. Ce taux de garde à vue est proche de celui qui est observé pour l'ensemble des mis en cause.

3.2 Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2014)

Source : Rapports annuels du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), DCPAF.

Champ : métropole

Année	Mesures	ITF ¹	APRF ²	OQTF ³	APRF + OQTF	Arrêté d'expulsion	Réadmission	Éloignements forcés (sous-total)	Retours volontaires (aidés)	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 %		

1. *ITF* : interdiction du territoire français (mesure prononcée par les juridictions pénales à titre principal ou complémentaire).

2. *APRF* : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

3. *OQTF* : obligation de quitter le territoire français (mesure administrative).

Année	Mesures	ITF ¹	APRF ²	OQTF ³	APRF + OQTF	Arrêté d'expulsion	Réadmission	Éloignements forcés (sous-total)	Retours volontaires (aides)	Total éloignements	
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	10 424	4 946	15 370	198	4 156	21 054	8 278	29 332	
	% exécution	66,2 %	26,0 %	12,2 %	19,1 %	92,1 %		22,2 %			
2010	prononcées	1 683	32 519	39 083	71 602	212	10 849	84 346		84 346	
	exécutées	1 201	9 370	5 383	14 753	164	3 504	19 622	8 404	28 026	
	% exécution	71,4 %	28,8 %	13,8 %	20,6 %	77,4 %		23,3 %			
2 011	prononcées	1 500	24 441	59 998	84 439	195	7 970	94 104		94 104	
	exécutées	1 033	5 980	10 016	15 996	170	5 728	22 927	9 985	32 912	
	% exécution	68,9 %	24,5 %	16,7 %	18,9 %	87,2 %		24,4 %			
2012	prononcées	1 578	365	82 441	82 806	186	6 204	90 774		90 774	
	exécutées	1 043	850	18 434	19 184	155	6 319	26 801	10 021	36 822	
	% exécution	66,1 %	205,5 %	22,4 %	23,2 %	83,3 %		29,5 %			
2013	prononcées	n.d.						6 178	96 229	4 318	96 229
	exécutées						5 314	22 753	27 081		
	% exécution							23,6 %			
2014	prononcées	n.d.						7 135	88 991	2 930	88 991
	exécutées						5 014	24 676	27 606		
	% exécution							27,7 %			

Note : Les mesures exécutées au cours d'une année peuvent avoir été prononcées au cours d'une année antérieure. Ceci explique le taux d'exécution de 205,5 % de l'APRF en 2012.

Ce tableau a été établi à partir des rapports du CICI pour les années 2003 à 2016. La présentation officielle met l'accent sur les taux d'exécution des mesures d'éloignement et leur évolution. À partir du 4^e rapport pour l'année 2006, ces informations sont placées

dans le cadre général d'une politique chiffrée en matière d'éloignements. Le total des éloignements indiqué par le rapport annuel pour 2006 (23 831) tient alors compte, en plus des 22 412 mesures de différents types prononcées et exécutées, de 1 419 retours volontaires. Ensuite ces « retours volontaires » seront comptés comme « retours aidés », le rapport annuel n'étant pas d'une grande clarté sur le contenu de la rubrique. Ce mode de comptage a permis en 2008 et les années suivantes d'afficher un « résultat » conforme à l'objectif de 30 000 éloignements. Pour ces années, le tableau reconstitué ici contient une colonne supplémentaire calculée (« éloignements forcés », colonne surlignée) qui n'inclut pas ces retours volontaires ou aidés.

Lors d'une conférence de presse (31 janvier 2014), le ministère de l'intérieur a communiqué une autre série intitulée « départs forcés » en indiquant que certaines mesures d'éloignement exécutées étaient comptées dans le passé comme éloignements forcés alors qu'il s'agissait en fait de départs aidés. Les trois derniers rapports établis en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (10^e rapport portant sur 2012 et diffusé en avril 2014, 11^e rapport portant sur 2013 et diffusé en avril 2015, et enfin 12^e rapport portant sur 2014, diffusé en avril 2016) effectuent désormais cette distinction. Pour 2012, sont ainsi identifiées parmi les 19 184 APRF et OQTF exécutés 4 954 cas correspondant à des « retours aidés ». Ceci conduit à comptabiliser 21 847 « retours contraints » pour 2012, au lieu de 26 801 comme dans le tableau ci-dessus pour la colonne éloignements forcés. Selon cette présentation, les « retours contraints » auraient diminué significativement en 2009 (17 422) et 2010 (16 197) contrairement à ce que l'ancienne présentation montrait (tableau ci-dessus) et ensuite la croissance pour 2011 aurait été moindre (19 328). Pour 2014, on a de même comptabilisé les « retours contraints » et les « retours aidés » parmi les éloignements forcés, pour obtenir le chiffre de 21 489.

Il est à noter que le 12^e rapport diffusé en 2016 comporte des chiffres actualisés pour l'année 2015 en ce qui concerne la rétention administrative (voir section suivante), mais ne présente pour cette même année que des séries incomplètes en matière d'éloignements (le nombre total de mesures d'éloignement prononcées reste notamment inconnu). Les séries des années précédentes ont par ailleurs été recalculées, sans que le motif et le principe de ce nouveau comptage soit précisé. Pour finir, on a donc choisi de ne présenter les chiffres relatifs aux mesures d'éloignement que jusqu'à 2014, tout en présentant pour 2013 et 2014 les séries recalculées qui restent les plus récentes, mais différent de celles que présentaient les rapports précédents.

Enfin, et comme pour l'année précédente, le 12^e rapport présentant les chiffres pour 2014 ne distingue plus les mesures d'éloignement selon le type de mesure (OQTF, APRF, ITF ou arrêté d'expulsion), au profit d'une présentation générale distinguant uniquement les éloignements « non aidés » ou « aidés ». Seules les mesures de réadmission et les retours volontaires aidés font encore l'objet d'une présentation distincte.

Commentaire : Pour les années sur lesquelles on dispose de chiffres, le niveau absolu des APRF ou OQTF exécutées (15 684 en 2013) semble ne pas devoir dépasser durablement 16 000 par an et le taux d'exécution varie alors selon le plus ou moins grand nombre de mesures prononcées. Si le taux global d'exécution des mesures d'éloignement progresse légèrement sur une dizaine d'années, il semble se stabiliser autour de 25 à 27 % des éloignements prononcés. Ce taux stable et relativement faible tient largement aux obstacles structurels (tant matériels qu'administratifs) que rencontre de très longue date la mise en œuvre des éloignements forcés.

Référence : Nicolas Fischer, (2017), *Le territoire de l'expulsion. La rétention administrative des étrangers et l'État de droit en France*, Lyon, ENS Éditions.

3.3 Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement

Source : Rapports annuels du CICI, Sénat (en italiques, voir note).

Champ : métropole

Année	Capacité théorique	Nombre de placements	Mineurs accompagnants placés en CRA	Taux d'occupation moyen	Durée moyenne de la rétention (en jours)	Retenus reconduits hors retours volontaires	% reconduits/placements
2002		25 131					
2003	775	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	30 270		60 %	10,2		40 %
2010	1 566	27 401		55 %	10,0		36 %
2011	1 726	24 544	478	46,7 %	8,7		40 %
2012	1 672	23 394	98	50,5 %	11		47 %
2013	1 571	24 176	41	48,3 %	11,9		41 %
2014	1 571	25 018	42	52,7 %	12,1		-
2015	1 554	26 267	112	54,1 %	11,6	-	-

Note : les rapports annuels du CICI de 2003 à 2015, permettent de reconstituer les cinq premières colonnes du tableau, la colonne pour les mineurs accompagnants n’étant pas présente avant 2011. Les deux dernières colonnes concernant l’issue du placement en rétention administrative ne proviennent pas de la même source. Un rapport de la commission des finances du Sénat du 3 juillet 2009, faisant suite à une mission de la Cour des comptes, a fait état pour les années 2006-2008 du nombre de retenus finalement reconduits hors retour volontaires. On peut calculer alors une proportion par rapport au nombre de placements (dernière colonne). Le 7e rapport CICI, daté de mars 2011, a ensuite fourni cette proportion pour 2009 (page 77). Le rapport suivant a donné un taux de 42 % pour les CRA dotés d’un pôle interservices éloignement et de 37 % pour les autres mais pas de taux global. Les éléments figurant dans la dernière colonne du tableau pour les années 2010-2013 proviennent d’un rapport d’information du Sénat sur les CRA (n° 775, 23 juillet 2014). Ce rapport indique également le nombre de placements en 2013. Ces chiffres restent toutefois liés à des coups de projecteurs ponctuels sur la rétention, ils n’ont malheureusement pas fait l’objet d’une actualisation pour les années 2014 et 2015.

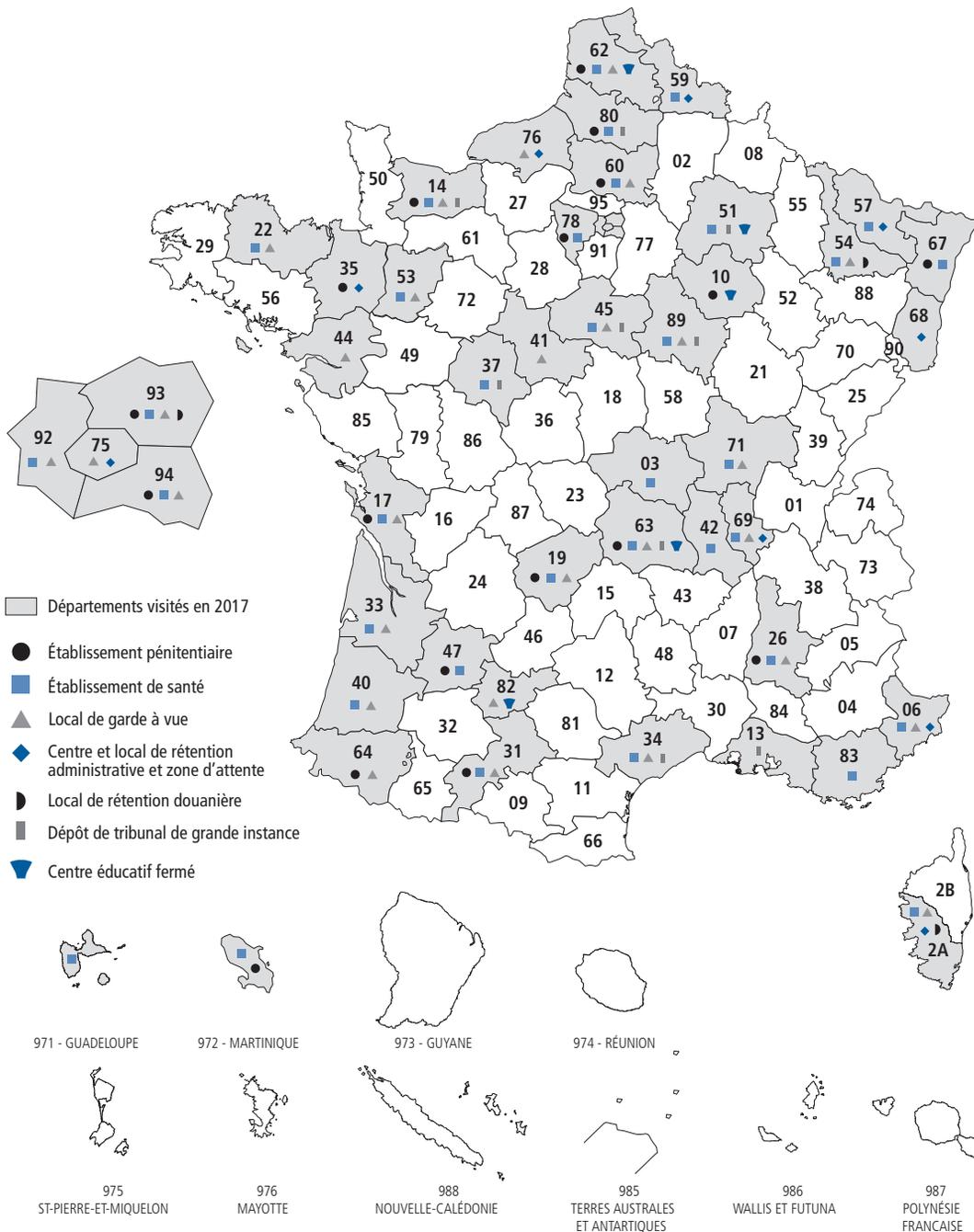
Le nombre de placements en 2009 est ici rectifié par rapport aux éditions antérieures : la nouvelle indication de 30 270 placements donnée initialement comme résultat pour la France entière (rapports du CICI pour 2009, 2010 et 2011) est devenue dans les éditions ultérieures (2012 et 2013) celle de la métropole, tandis que l’ancienne indication (27 699 placements) est devenue celle des départements d’outre-mer.

Commentaire : Les rapports annuels du CICI n’indiquent pas comment est défini et évalué le taux d’occupation moyen. En appliquant ce taux à la capacité, on devrait obtenir une estimation de l’effectif moyen de personnes présentes dans les CRA. Cependant cette estimation est fragile car la capacité est peut-être donnée pour une date fixe (il ne s’agit pas alors d’une capacité moyenne pour l’année). Une autre estimation de l’effectif serait possible à partir de ce tableau puisque les placements correspondent à des entrées et que la durée moyenne des séjours est fournie. On parvient à une estimation plus faible. Pour 2015, le calcul par le taux d’occupation donne un effectif moyen de 840 retenus, le calcul par la durée moyenne de rétention donne un effectif de 835 retenus. Les deux modes de calcul font état d’une augmentation de cet effectif de 2003 (496 ou 432 selon la méthode d’estimation) à 2007 (1 285/1 014) puis d’une baisse jusqu’en 2011 (811/585). Ce même calcul indiquait un résultat incertain pour 2013 (754/795, le premier indiquant une baisse et le second une hausse), mais les données de 2015 font état d’une augmentation quel que soit le mode de calcul retenu.

L’assignation à résidence alternative à la rétention introduite en 2011 reste relativement peu utilisée : 668 mesures en 2012 puis 1 258 en 2013 (source Assemblée nationale, étude d’impact du projet de loi du 23 juillet 2014).

Annexe 1

Carte des établissements et des départements visités en 2017



Annexe 2

Liste des établissements visités en 2017

Établissements pénitentiaires

- Centre de détention d’Uzerche
- Centre de semi-liberté de Gagny
- Centre pénitentiaire de Beauvais
- Centre pénitentiaire de Caen
- Centre pénitentiaire de Ducos
- Centre pénitentiaire de Rennes-Vezin
- Centre pénitentiaire de Riom
- Centre pénitentiaire de Toulouse Seysses
- Centre pénitentiaire de Valence
- Centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil
- Établissement pour mineurs de Porcheville
- Maison d’arrêt d’Agen
- Maison d’arrêt d’Amiens
- Maison d’arrêt de Bayonne
- Maison d’arrêt de Rochefort
- Maison d’arrêt de Saintes
- Maison d’arrêt de Strasbourg
- Maison d’arrêt de Troyes
- Maison d’arrêt de Villepinte
- Maison d’arrêt des femmes de Fresnes
- Maison centrale de Saint-Martin de Ré

Établissements de santé

- Centre hospitalier d’Amilly-Montargis
- Centre hospitalier de Béziers
- Centre hospitalier de Dax-Côte d’argent
- Centre hospitalier de Douai
- Centre hospitalier de Hénin-Beaumont
- Centre hospitalier de Moulins-Yzeure (site d’Yzeure)
- Centre hospitalier de Vendôme
- Centre hospitalier de Vire
- Centre hospitalier régional universitaire de Tours
- Centre hospitalier du Forez à Montbrison
- Centre hospitalier du Haut-Anjou à Château-Gontier
- Centre hospitalier Henri Guérin à Pierre-feu-du-Var
- Centre hospitalier intercommunal de Meulan-les-Mureaux

- Centre hospitalier spécialisé de Bégard
- Centre hospitalier spécialisé de Cadillac
- Centre hospitalier spécialisé de Castellucio
- Centre hospitalier spécialisé de Lorquin
- Centre hospitalier spécialisé de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or
- Centre hospitalier spécialisé de Sevrey
- Centre hospitalier spécialisé de l'Yonne à Auxerre
- Centre hospitalier spécialisé le Vinatier à Lyon
- Centre hospitalier spécialisé Georges Daumezon à Orléans
- Centre hospitalier spécialisé Maurice Despinoy à Fort-de-France
- Centre hospitalier spécialisé Paul Guiraud, site de Clamart
- Centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand
- Centre hospitalier universitaire de Nice
- Centre hospitalier universitaire de Reims
- Centre hospitalier universitaire d'Issy-les-Moulineaux
- Clinique psychiatrique de Beaupuy
- Centre psychothérapique de Nancy

Chambres sécurisées des centres hospitaliers d'Agen, Amiens, Aulnay-sous-Bois, Beauvais, Chalon-sur-Saône, Fort-de-France, La Rochelle, Reims, Riom, Strasbourg, Tulle, Tours et Valence.

Centres éducatifs fermés

- Centre éducatif fermé de Bruay-la-Bussière
- Centre éducatif fermé de Lusigny-sur-Barse
- Centre éducatif fermé de Pionsat
- Centre éducatif fermé de Sainte-Menehould
- Centre éducatif fermé de Saint-Paul-d'Espis

Locaux et centres de rétention administrative, zones d'attente

- Centre de rétention administrative de Lille-Lesquin
- Centre de rétention administrative de Metz-Queuleu
- Centre de rétention administrative de Nice
- Centre de rétention administrative de Oissel
- Centre de rétention administrative de Saint-Jacques-de-la-Lande
- Centre de rétention administrative de Paris-Vincennes
- Local de rétention administrative d'Ajaccio
- Zone d'attente et locaux de la police aux frontières de Dunkerque
- Zone d'attente et locaux de la police aux frontières de Lyon-Saint-Exupéry
- Zone d'attente et locaux de la police aux frontières de Mulhouse
- Zone d'attente de Nice

Locaux de garde à vue et de rétention douanière

Commissariats de police : Ajaccio (PAF), Bayonne, Béziers, Caen (brigade mobile de recherche), Charenton-le-Pont, Dax, Issy-les-Moulineaux, Lannion, Laxou, Le Creusot, Lens, Les Lilas, Mâcon, Maisons-Alfort, Menton (PAF), Nantes, Nogent-sur-Marne, Orléans, 19^e arr. de Paris, Rouen, Saint-Cloud, Saint-Denis, Vanves, Vendôme.

Brigades de gendarmerie : Auxerre, Bayonne (peloton d’autoroute), Carbon-Blanc, Charolles, Château-Gontier, Craon, Ecquevilly, Guingamp, Langon, Limonest, Loriol-sur-Drôme, L’Union, Moissac, Pierrefeu-du-Var, Pionsat, Saint-Eloy-les-Mines, Sainte-Lucie-de-Tallano, Saint-Lys, Saint-Martin-de-Ré, Saint-Maximin, Savenay, Seysses, Uzerche, Vire.

Douanes : brigades de surveillance intérieure de d’Aulnay-sous-Bois et de Nancy, brigade de surveillance extérieure d’Ajaccio.

Geôles et dépôts de tribunaux

Tribunaux de grande instance d’Amiens, Auxerre, Béziers, Caen, Châlons-en-Champagne, Lisieux, Orléans, Reims, Tarascon et Tours.

Cour d’appel de Riom.

Annexe 3

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2017¹

(voir tableau pages suivantes)

1. Les recommandations ci-après sont issues du présent rapport et des deux rapports thématiques publiés par le CGLPL en 2017. Elles ne sont en aucun cas exclusives des autres recommandations formulées par le CGLPL dans ses rapports de visite, avis et recommandations au cours de l'année 2017, qui sont accessibles sur le site internet de l'institution www.cglpl.fr.

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre	
Tous les lieux de privation de liberté	Suivi des recommandations du CGLPL		Il est demandé à chaque ministre de faire connaître au CGLPL son accord ou son désaccord sur chacune des recommandations ou observations qui lui sont adressées et, dans le premier cas, de mettre en œuvre les procédures internes de suivi et de contrôle nécessaires pour garantir l'effectivité de l'accord donné et de susciter, au besoin, les travaux interministériels nécessaires.	3	
	Personnel (rapport thématique)	Effectifs	Les effectifs de référence des établissements doivent être établis en référence à la charge de travail réelle des agents, en tenant compte de l'occupation réelle des locaux et non de leur capacité théorique et en intégrant le nombre des tâches annexes à la prise en charge, notamment leur simultanéité.	2	
			La détermination des effectifs de référence dans les lieux de privation de liberté doit tenir compte de la dimension humaine de la prise en charge, même dans les cas où la technologie permet des gains de productivité.	2	
			Un taux d'absentéisme élevé semble inévitable dans les lieux de privation de liberté. Il a un impact négatif immédiat sur le respect des droits fondamentaux. Ce phénomène doit faire l'objet de mesures préventives : accompagnement psychosocial des évolutions inquiétantes, mise en place de remplaçants identifiés à l'avance ou constitution de forces de réserve.	2	
		Formation	Expérience professionnelle	Le risque d'installation dans la routine des agents les moins mobiles doit être prévenu en organisant des mobilités fonctionnelles au sein des établissements ou dans des bassins d'emploi de taille adaptée, en organisant une présence hiérarchique systématique dans les services isolés et en garantissant de manière adaptée, le maintien et le renouvellement des connaissances professionnelles, de la déontologie et de la qualité des pratiques.	2
				Tout professionnel amené à participer à la prise en charge de personnes privées de liberté doit recevoir une information sur le statut et les droits de ces personnes.	2
			Déontologie	Les professionnels dont l'activité intègre une mission de sécurité au contact de personnes privées de liberté doivent bénéficier d'une formation (obligatoire et régulièrement actualisée) à la prévention de la violence et à la gestion des actes violents.	2
				L'appropriation des règles déontologiques doit être renforcée, en particulier lors de la formation continue et par des mises en situation sur l'éthique professionnelle. Chaque administration devrait mettre en place une instance ouverte permettant l'appropriation, la mise à jour et l'adaptation de ses règles déontologiques.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Tous les lieux de privation de liberté	Personnel (rapport thématique)	Déontologie	Les administrations doivent mettre en place les mesures pédagogiques et d'organisation nécessaires pour que les professionnels participant à la prise en charge des personnes privées de liberté acquièrent une juste vision de leur obligation de signalement des manquements au respect des droits fondamentaux observés, soient en mesure d'effectuer ces signalements et bénéficient d'une protection adaptée.	2
		Responsabilité des agents (discipline)	Les administrations doivent veiller à ce que les politiques appliquées en matière disciplinaire n'aient pas pour effet de faire prévaloir systématiquement les mesures sécuritaires sur le respect des droits fondamentaux. Le CGLPL recommande notamment de ne pas faire de la surveillance une obligation de résultat, mais une obligation de moyens dont les agents se seraient acquittés de manière satisfaisante dès lors qu'ils ont raisonnablement évalué les risques liés au comportement d'une personne et pris des mesures adaptées et ce, même si un incident survient.	2
		« référent droits fondamentaux »	Dans tout lieu de privation de liberté, il convient d'identifier un « référent droits fondamentaux », spécialement formé, chargé de répondre aux interrogations des professionnels, de les aider à évaluer les situations, de conseiller le chef d'établissement et de s'assurer des mesures nécessaires.	2
		Médiation	La possibilité de mettre en place une fonction de médiation, organisée de manière adaptée à chaque situation, doit être étudiée par chaque administration.	2
		Pluridisciplinarité	Il faut veiller au caractère pluridisciplinaire de la prise en charge des personnes privées de liberté dans la formation initiale et continue de tous les professionnels qui y participent.	2
			Il est souhaitable que les associations ou ordres professionnels fassent preuve de vigilance quant au respect des champs de compétence de chaque profession intervenant dans les lieux de privation de liberté afin d'éviter toute ambiguïté dans le respect de sa déontologie propre. En contrepartie, les procédures de fonctionnement des lieux de privation de liberté doivent être systématiquement aménagées pour organiser la coopération pluridisciplinaire.	2
		Formation collective	Les établissements chargés d'accueillir de personnes privées de liberté ne peuvent suspendre leur activité pour organiser une formation collective. Il serait possible, au moyen de formateurs intervenant au sein même des équipes, de développer un système d'apprentissage collectif des savoirs individuels et des procédures.	2
		Analyse des pratiques	Dans toutes les catégories de lieux de privation de liberté, des procédures d'analyse des pratiques professionnelles (échecs comme succès) devraient être mises en œuvre. Des comités d'éthique doivent être institués pour toutes les catégories d'établissements et généralisés dans les hôpitaux.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Tous les lieux de privation de liberté	Personnel (rapport thématique)	Conditions matérielles de travail	L'insuffisance chronique des moyens alloués à l'entretien et à la maintenance des locaux place les professionnels comme les personnes privées de liberté dans une situation souvent très éloignée des standards courants, même les plus modestes.	2
		Rythmes de travail	Il faut veiller systématiquement à l'organisation de périodes de répit dans des locaux adaptés et diversifier de manière suffisante les attributions confiées aux agents. Les services de nuit doivent faire l'objet d'une vigilance particulière pour garantir à la fois la cohésion des équipes, le maintien des compétences individuelles et le respect de règles de prise en charge des personnes privées de liberté pendant cette période particulièrement sensible.	2
		Cohésion et implication	Le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté repose sur l'implication et la capacité d'initiative de professionnels directement placés auprès d'elles. Pour favoriser ces qualités, toutes les mesures permettant d'accroître un sentiment de satisfaction professionnelle doivent être recherchées : autonomisation, instauration de relations personnelles avec les personnes prises en charge, cohésion d'équipe et conscience de participer à un projet de service clair.	2
		Prévention des risques physiques	La réponse pertinente à la violence est avant tout de nature humaine. Le risque physique, inséparable de la privation de liberté doit être clairement et systématiquement traité sous l'angle de la prévention, avec le concours actif des agents concernés et dans le respect de leur déontologie professionnelle et de l'objectif principal de la prise en charge. Il est nécessaire de combiner des mesures destinées à prévenir la surcharge professionnelle et des dispositifs de sécurité passive, tout en disposant d'un nombre suffisant d'agents formés à la prévention psychologique de la violence et, le cas échéant, aux techniques de maîtrise physique. La mixité des équipes est un atout essentiel de prévention des violences.	2
		Prévention des risques psycho-sociaux	La mise en place de moyens de supervision, c'est-à-dire d'une offre de soutien psychologique, librement accessible, indépendante de la hiérarchie et confidentielle, au bénéfice des agents qui en éprouvent le besoin doit être poursuivie. L'information des agents sur l'existence de cette possibilité, ses modalités d'accès et sa confidentialité doit être améliorée.	2
Établissements de santé	Action pédagogique du ministère de la santé		Il est très souhaitable que le ministère des solidarités et de la santé entreprenne une action pédagogique mêlant instructions, guides techniques et diffusion de bonnes pratiques sur les droits de patients placés en soins sans consentement et l'organisation de leur vie quotidienne.	1
			Beaucoup d'établissements ont entamé des réflexions sur la liberté d'aller et venir et plus globalement, des libertés de la vie quotidienne. Cependant, ce sont les références qui manquent :	1

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Action pédagogique du ministère de la santé		si les droits des patients ne sont pas respectés c'est parce que les équipes débordées ne sont pas en mesure de s'interroger assez sur leurs pratiques, parce qu'elles n'ont pas été formées – notamment sur les questions juridiques – ou parce qu'elles n'ont pas connaissance des meilleures pratiques qui pourtant existent parfois dans le même établissement. Il est donc particulièrement nécessaire que le ministère chargé de la santé prenne les mesures nécessaires pour faire connaître et respecter les droits et libertés du patient hospitalisé en psychiatrie.	1
	Autorisations de sortie de courte durée		L'attention du CGLPL a été appelée à de nombreuses reprises sur la position de refus adoptée par certaines préfectures d'accorder des autorisations de sortie de courte durée aux patients. Le CGLPL considère qu'une réflexion interministérielle entre les ministres de l'intérieur et de la santé doit être engagée en vue de définir une doctrine commune sur ce point.	1
	Isolement et contention	Droit de recours	L'article L 3222-5-1 du code de la santé publique ne qualifie pas le placement à l'isolement et la mise de sous contention de « prescription », mais de « décision ». Dès lors que la mesure est qualifiée de « décision » elle doit pouvoir donner lieu à un recours dont la loi a omis de préciser la nature. Ce recours naturellement devra permettre à une autorité administrative judiciaire de s'assurer du respect de l'ensemble des conditions de recours à l'isolement et à la contention prévues par la loi. Le CGLPL invite les pouvoirs publics et les professionnels concernés à une réflexion sur cette question.	1
		Contrôle	Intensifier les mesures de communication, de formation et de contrôle relatives à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale (cf. art. L.3 222-5-1 du CSP).	3
	Personnel (rapport thématique)	Formation	Les infirmiers affectés en psychiatrie doivent bénéficier d'une formation leur permettant d'approfondir leurs connaissances cliniques, d'acquérir un savoir-faire dans la prise en charge des patients et de réactualiser leurs connaissances en matière de dispositions juridiques applicables aux patients hospitalisés sans consentement.	2
	Mineurs hospitalisés (rapport thématique)	Recommandations générales	Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que tout enfant dont l'état nécessite des soins puisse être accueilli dans un établissement adapté, assez proche de son domicile pour garantir le maintien des liens familiaux.	2
			Les pouvoirs publics doivent veiller à une meilleure articulation entre les divers services sociaux, médico-sociaux, éducatifs, sanitaires et judiciaires intervenant auprès des mineurs.	2
Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que tous les mineurs bénéficient effectivement des droits qui leur sont conférés par la loi.			2	

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Mineurs hospitalisés (rapport thématique)	Conditions d'admission	Les patients mineurs ne devraient pas être accueillis avec des adultes de plus de 25 ans. Il devrait être envisagé de regrouper dans des unités distinctes d'une part, les mineurs de 13 à 16 ans et, d'autre part, les jeunes de 16 à 25 ans.	2
			L'article R 1112-34 al. 2 du CSP qui dispose que « l'admission d'un mineur que l'autorité judiciaire, statuant en matière d'assistance éducative ou en application des textes qui régissent l'enfance délinquante, a placé dans un établissement d'éducation ou confié à un particulier, est prononcée à la demande du directeur de l'établissement ou à celle du gardien » devrait être abrogé.	2
			L'admission d'un mineur en établissement de soins psychiatriques sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945 doit demeurer exceptionnelle. L'admission devrait être soumise aux mêmes conditions que celles prévues dans le cadre de la procédure d'assistance éducative (durée limitée, certificat médical).	2
			En cas d'admission à la demande des représentants légaux, il convient de recueillir l'accord des deux parents, de façon formelle, dès lors qu'ils partagent l'exercice de l'autorité parentale. Si un seul des parents dispose de cet exercice, l'autre parent doit être informé au plus tôt.	2
		Droits des mineurs et de leurs représentants légaux	Les mineurs hospitalisés à la demande de leurs représentants légaux doivent pouvoir saisir la commission départementale des soins psychiatriques. Lorsqu'ils contestent la nécessité de l'hospitalisation, les mineurs doivent également pouvoir saisir le juge des libertés et de la détention. Ils doivent être informés de ces possibilités par l'hôpital, dans les meilleurs délais et dès que leur état le permet.	2
			La décision d'admission en soins psychiatriques sans consentement prononcée par le représentant de l'État doit être notifiée au patient mineur lorsque son âge ou sa maturité le permet ; la notification doit être systématique à partir de 13 ans. Elle doit être assortie d'explications délivrées par un agent hospitalier spécialement formé. L'information doit porter sur les voies de recours, la situation juridique du patient et les droits qui y sont attachés, la possibilité de faire valoir ses observations. Le patient doit se voir remettre une copie de la décision ainsi qu'un formulaire explicatif de ses droits, rédigés en termes clairs et pédagogiques.	2
			Les autorités doivent veiller à ce que les représentants légaux des mineurs admis sur décision du représentant de l'État soient destinataires des décisions, convocations, informations relatives à leur enfant. Ils doivent les mettre à même de faire valoir leurs droits et ceux de leur enfant.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Mineurs hospitalisés (rapport thématique)	Droits des mineurs et de leurs représentants légaux	Quel que soit le mode d'admission, une information doit être délivrée aux représentants légaux ainsi qu'au mineur, selon ses facultés de compréhension et sa maturité. L'information doit porter sur la maladie, sur les divers traitements médicamenteux envisageables, sur l'ensemble des composantes du soin, sur le fonctionnement de l'unité et les règles de vie quotidienne, sur l'existence d'une chambre d'isolement et son utilisation, sur les possibilités de soutien à l'ensemble de la famille pendant et à l'issue de l'hospitalisation. Les supports et les modalités de délivrance de l'information doivent être adaptés à l'âge, aux capacités, à l'état de leurs destinataires.	2
		Intervention du juge des libertés et de la détention	La requête adressée par le représentant de l'État au juge des libertés et de la détention devrait s'accompagner de renseignements sociaux. Le JLD devrait, le cas échéant, ordonner une enquête sociale rapide avant de statuer.	2
			Lorsqu'un patient mineur hospitalisé par décision du représentant de l'État est suivi dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative, le juge des libertés et de la détention doit en être informé. Le JLD devrait recueillir l'avis du juge des enfants avant de statuer. La communication du dossier d'assistance éducative au JLD devrait être envisagée, sous le contrôle du juge des enfants.	2
			S'il apparaît que les intérêts du mineur sont en opposition avec ceux de ses représentants légaux ou que les droits du mineur sont insuffisamment garantis par eux, le juge des libertés et de la détention devrait désigner un administrateur <i>ad hoc</i> au patient mineur.	2
		Prise en charge	Le suivi des patients mineurs devrait s'exercer sous le contrôle étroit d'un médecin formé à la pédopsychiatrie.	2
			Une attention particulière doit être portée à la conception et à l'aménagement des unités de soins pour mineurs. Elles doivent être spacieuses et comporter un accès à l'air libre. L'équipement doit être conforme à la sécurité des patients tout en préservant leur dignité et leur intimité.	2
			Les unités recevant des mineurs devraient bénéficier d'une chambre d'apaisement permettant une mise à l'écart sans enfermement et dans des conditions de confort. La nécessité de disposer d'une chambre d'isolement devrait être réfléchie en équipe, dans le cadre du projet médical. Les chambres d'isolement devraient être exclues des unités recevant des enfants de moins de 13 ans. Les équipes de psychiatrie infanto-juvéniles devraient recevoir une formation spécifique, destinée à prévenir les crises et à y répondre par d'autres moyens que le placement en chambre d'isolement. Les représentants légaux doivent être informés de l'existence d'une chambre d'isolement et des modalités de son utilisation ; lorsque la mise à l'isolement est effective, ils doivent être informés dans les meilleurs délais.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Mineurs hospitalisés (rapport thématique)	Prise en charge	Les activités thérapeutiques devraient être étroitement corrélées au projet médical de l'unité ; leur animation devrait incomber à des soignants formés ; la pertinence des objectifs et des méthodes devrait être régulièrement interrogée ; chaque activité devrait donner lieu, pour chaque patient, à une analyse a posteriori.	2
			Le personnel hospitalier devrait être sensibilisé aux questions d'ordre juridique.	2
			En cas d'admission d'un enfant judiciairement confié à un tiers – service, établissement ou personne physique – l'hôpital devrait se procurer la décision de placement et s'assurer de la position des parents au regard de l'exercice de l'autorité parentale. En cas de difficulté, ils doivent en référer au juge.	2
			Hormis l'hypothèse où une décision judiciaire les aurait privés de tout ou partie de l'exercice de leurs droits d'autorité parentale, les parents doivent être informés, consultés et associés à la prise en charge. Il convient également de leur apporter un soutien pour eux-mêmes et leur famille ou de les orienter vers un tel soutien.	2
			Il convient de favoriser l'autonomie des patients ; les restrictions aux droits et libertés doivent être individualisées et modulées selon l'état clinique du patient, son âge, sa maturité et la durée du séjour.	2
			La mise en pyjama et l'interdiction du port de chaussures doivent demeurer exceptionnelles et répondre à des motifs précis et individuels, portés à la connaissance des représentants légaux.	2
			Les restrictions de visite doivent être ordonnées par le médecin ; elles doivent être individualisées et obéir à des nécessités thérapeutiques.	2
			Il convient de s'assurer des conditions dans lesquelles les jeunes enfants sont accueillis dans leur famille le week-end. Les établissements qui ferment en fin de semaine ou l'été doivent prévoir des solutions de remplacement conformes aux besoins des enfants.	2
			Il ne peut être porté atteinte à la confidentialité des échanges téléphoniques que pour un motif tiré de l'état de santé du patient, lequel doit être régulièrement réévalué.	2
			En raison des enjeux en termes d'insertion, tout établissement recevant des mineurs doit disposer de moyens permettant de dispenser aux patients une scolarité sous une forme et un rythme adaptés à leur état et à la durée de leur séjour.	2
			Il apparaît nécessaire que les équipes, confrontées à des adolescents d'âges différents, engagent une réflexion sur l'approche de la sexualité.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Droits des patients		Consulter le CGLPL sur les projets de documents d'information destinés aux patients placés en soins sans consentement.	3
			Développer les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) en psychiatrie, les points d'accès au droit (PAD) afin de favoriser l'information des personnes présentant des troubles psychiques et de leur entourage sur leurs droits. Suivre ce développement par un objectif chiffré.	3
	Vie privée et familiale	Autonomie	Développer un plan d'action sur les droits et libertés des patients hospitalisés sans leur consentement dépassant la simple liberté d'aller et venir pour englober tous les aspects de leur vie relationnelle et de leur vie quotidienne.	3
		Information aux familles	Évaluer les mesures prises pour l'information des personnes présentant des troubles psychiques et de leur entourage et pour associer les familles au traitement.	3
Établissements pénitentiaires	Architecture	Taille et conception des établissements	Respecter une taille restreinte pour la construction des établissements nouveaux, étendre les « quartiers de confiance », incluant des espaces de vie en collectivité et un régime de détention portes ouvertes, aux établissements existants.	3
	Accès aux soins	Rapport de visite du centre pénitentiaire de Château-Thierry	La maladie et la dépendance posent avec acuité la question du sens de la peine et doivent en conséquence conduire à en réviser les modalités, voire le principe. À cet égard, il convient de déplorer la méconnaissance persistante de l'état de santé mentale de la population carcérale qui n'a fait l'objet d'aucune étude épidémiologique depuis 2004. Enfin, il convient de souligner la nécessité de maintenir une frontière étanche entre la logique de soins qui doit animer l'institution hospitalière et celle de sanction qui légitime l'institution carcérale.	1
		Urgences médicales	Mettre à profit les projets relatifs à la téléphonie et au numérique en détention pour permettre une relation directe systématique entre la personne détenue et le centre 15 lorsque le personnel médical exerçant à l'établissement est absent et qu'elle sollicite une consultation en urgence.	3
		Dignité	Le CGLPL recommande que les mesures propres à assurer le respect de la dignité des personnes détenues lors des extractions médicales ainsi que le respect du secret médical lors des consultations médicales fassent l'objet d'une circulaire conjointe du ministère de la justice et de la santé.	4
		Personnes âgées et dépendantes	Prendre en charge les personnes âgées ou dépendantes dans des conditions similaires à celles qu'elles rencontreraient en milieu libre.	3
	Travail et formation en détention		Il est nécessaire d'encadrer juridiquement et de revaloriser le travail en détention. Le développement et l'ouverture de la formation professionnelle vers l'extérieur doivent être poursuivis. Les dispositifs innovants permettant une offre diversifiée d'activité professionnelle aux personnes détenues doivent être encouragés.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Personnel (rapport thématique)	Expérience professionnelle/mobilité	Pour pallier l'instabilité des surveillants pénitentiaires et la concentration des agents inexpérimentés dans les établissements les plus sensibles, il convient de déconcentrer les recrutements, d'accroître la proportion des agents recrutés après une première expérience professionnelle, d'adapter la gestion des mutations et de renforcer l'encadrement, voire les effectifs des établissements qui accueillent massivement des sortants d'école.	2
		Identification des agents	La possibilité d'identifier chaque professionnel intervenant dans la prise en charge des personnes privées de liberté de manière non équivoque doit être garantie de manière systématique. Pour les agents travaillant en uniforme dont il est nécessaire de préserver l'anonymat, le port permanent d'un matricule lisible, doit être systématique.	2
	Autonomie	Cantines	Expérimenter dans quelques établissements un régime de cantine fondé sur des achats « en magasin » et un paiement électronique au moyen d'une carte interne.	3
		Biens personnels	Permettre aux personnes incarcérées de revendre, de faire don ou de prêter l'ensemble de leurs biens, y compris leur matériel informatique après contrôle des équipements concernés et vérification quant aux motivations de ce geste.	3
			Prendre toute mesure utile pour que les personnes détenues qui achètent un produit en cantine disposent vis-à-vis de ce produit et de son fournisseur de tous les droits qui relèvent du droit civil et du droit de la consommation (preuve de propriété, garantie, droit de cession, etc.)	3
		Argent (permission de sortie)	Encadrer les dépenses effectuées lors des permissions de sortir dans le cadre d'une concertation entre le juge de l'application des peines, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et la personne concernée, afin que celle-ci puisse faire valoir des besoins et motivations.	3
	Pauvreté	Aide numéraire	Réévaluer l'aide numéraire (montant et plafond des ressources prises en compte) aux personnes dépourvues de ressources financières suffisantes.	3
	Maintien des liens familiaux	UVF	Poursuivre la construction des unités de vie familiale et des parloirs familiaux jusqu'à leur généralisation.	3
		Autorité parentale	Favoriser l'exercice de l'autorité parentale par les parents détenus en mettant en place un accompagnement spécifique et en donnant accès aux outils numériques nécessaires pour suivre la situation sociale et scolaire de l'enfant et rester en relation avec lui.	3
		Téléphone	Le CGLPL prend acte des perspectives d'installation de téléphones fixes en cellules mais restera vigilant sur le coût d'utilisation du téléphone à la charge des personnes détenues sur le respect de l'intimité des échanges dans un contexte de surpopulation carcérale.	3

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Maintien des liens familiaux	Personnes isolées	Autoriser, par habilitation, la Croix-Rouge française à rencontrer tous les détenus qui sont dans l'incapacité de contacter leur famille ou sont, de fait, entièrement dans la solitude.	3
		Internet	Prévoir l'accès contrôlé des détenus à internet et l'usage de messagerie dans le cadre du plan sur le numérique en détention.	3
	Liberté d'expression	Expression collective	Prendre toute mesure pour favoriser l'application de l'art. 29 de la loi pénitentiaire qui prévoit la consultation des détenus sur les activités qui leur sont offertes et, au-delà, pour susciter toute forme d'expression collective et d'échange sur la vie en détention, tout particulièrement dans les établissements accueillant des mineurs.	3
	Sécurité	Interphonie	Poursuivre l'installation systématique de dispositifs d'interphonie ou de boutons d'appel fonctionnant également la nuit et garantir la maintenance de ceux qui existent.	3
	Accès au droit		Organiser une forme d'assistance juridique dans les établissements qui ne disposent pas de point d'accès au droit et renforcer la formation juridique du personnel pénitentiaire.	3
	Activités	Accès à la bibliothèque	Veiller à ce que les dispositions des règlements intérieurs soient compatibles avec l'accès de tous à la bibliothèque, en particulier des détenus qui travaillent et de ceux qui sont placés à l'isolement ou au quartier disciplinaire.	3
	Mineurs	Internet	Autoriser les mineurs détenus à accéder à internet, dans un cadre éducatif, de manière contrôlée et en présence d'un adulte.	3
	Femmes	PMA	Adapter la gestion des affectations en détention et des extractions à la situation des femmes détenues qui désirent mettre en œuvre un projet de procréation qui nécessite une assistance répondant aux conditions légales de droit commun.	3
	Requêtes	GENESIS	Généraliser l'utilisation de GENESIS pour la gestion des requêtes et mettre à profit le programme « numérique en détention » pour mettre en place des outils de requête adaptés aux personnes détenues ayant des difficultés de langage.	3
		Photocopies	Étudier une formule de compte prépayé permettant aux personnes détenues de reproduire es documents de manière autonome.	3
	Étrangers incarcérés	Aides en nature	Prolonger l'accès aux aides en nature et en numéraire prévues par la loi au bénéfice des personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes autant que le requiert la situation de l'étranger détenu et autoriser, dans le décret prévu à l'article 31 de la loi pénitentiaire, une adaptation du volume de cette aide suivant les besoins.	3
		Langue	Renforcer les possibilités effectives de pratiquer la langue maternelle (affectation en fonction de la langue parlée, accès à des supports en langue maternelle...) et admettre des pratiques conformes aux usages des pays d'origine pour les	3

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Étrangers incarcérés	Langue	détenus étrangers, dès lors qu'elles sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements.	
		Interprétariat	Éviter en toutes circonstances le recours à des codétenus en qualité d'interprètes et le proscrire absolument pour les entretiens à caractère médical ou pénal et toute mesure administrative soumise à un contradictoire préalable, à la seule exception des soins d'urgence.	3
		Délivrance et renouvellement de titres de séjour	Protéger le caractère régulier du séjour des étrangers détenus qui sont dans cette situation ou peuvent en bénéficier en imposant et en contrôlant localement l'application effective de la circulaire interministérielle du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement des titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté (adapter les horaires d'accès des préfectures et le circuit de formalités à la situation de détenu ; maintenir la qualité de « personne en situation régulière » pour tous les étrangers bénéficiant d'un titre de séjour sauf interdiction judiciaire du territoire ou mesure administrative d'éloignement ; ne pas refuser systématiquement l'admission provisoire au séjour des étrangers placés en détention).	3
			Veiller à ce que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, aidés par les associations et les points d'accès au droit, soient suffisamment informés en matière de législation sur les étrangers pour éclairer les magistrats sur les chances raisonnables d'une personne détenue d'obtenir un titre de séjour.	3
		Libérations conditionnelles	Prendre toute mesure utile pour faciliter concrètement les libérations conditionnelles sous condition d'un retour volontaire et pour autoriser l'exécution des peines à l'étranger sur le fondement d'un traité multilatéral, ainsi qu'il a été fait à l'échelle européenne en matière d'extradition.	3
		Modalités d'exécution des peines	Modifier la circulaire du 27 mars 2012 relative aux relations des personnes détenues avec leur défenseur en ce qu'elle exclut les avocats étrangers non ressortissants de l'UE, d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la confédération helvétique du principe de libre communication avec leurs clients.	3
Locaux de garde à vue	Surveillance de nuit (gendarmeries)		Il semble nécessaire que la gendarmerie renonce à enfermer des personnes la nuit sans surveillance directe dans ses unités et identifie celles qui sont en mesure d'assumer cette responsabilité ou, à défaut, s'appuie sur la police nationale.	1
	Durée de garde à vue	Commissariats d'Ile-de-France (petite couronne)	Un grand nombre de personnes se voient enfermées parfois pendant 15 heures, uniquement en raison d'une organisation défaillante des services. Ni les avocats ni le parquet ne semblent trouver à redire à cette situation vue comme une fatalité.	1

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Locaux de garde à vue	Durée de garde à vue	Commissariats d'Ile-de-France (petite couronne)	Le CGLPL invite donc les ministres de l'intérieur et de la justice à revoir l'organisation du service des officiers de police judiciaire dans les départements de la petite couronne parisienne pour éviter que des personnes soient privées de liberté plusieurs heures dans des affaires de faible importance sans qu'aucun acte d'investigation ne soit effectué.	1
Centres éducatifs fermés	Personnel	Recrutement	La mise en place d'un statut permettant le recrutement d'un personnel stable est nécessaire : il n'est pas raisonnable de confier des mineurs en difficulté à des éducateurs à peine plus âgés qu'eux et dont la situation professionnelle repose sur une succession de contrats de six mois. Si une modification législative est nécessaire pour stabiliser leur situation, elle doit être effectuée.	1
		Formation	La formation doit déboucher sur une qualification à défaut de laquelle la fonction d'éducateurs ne peut pas être exercée : cette formation doit garantir la qualité professionnelle des agents, mais aussi leur apporter les savoir-faire nécessaires à l'exercice en milieu fermé (maîtrise de la violence, exercice de la discipline, connaissance de la situation juridique des mineurs pris en charge).	1
		Formation	Les procédures de recrutement des éducateurs non titulaires doivent être organisées de manière à garantir leur qualification professionnelle et la formation initiale des titulaires doit aborder tous les aspects nécessaires à l'affectation en CEF.	2
		Encadrement	L'encadrement doit être présent en nombre, stable et qualifié.	1
	Contrôle institutionnel		Le contrôle ne peut se satisfaire d'une vision distante ou limitée aux relations de la direction du CEF avec les juridictions : la direction de la PJJ doit faire en sorte, par ses règles internes ou par les conventions qui la lient aux associations que des contrôles fréquents impliquant la présence durable de tierces personnes au sein même du centre soient effectués.	1
	Discipline	Prévention des incidents	Évaluer et, le cas échéant, généraliser la pratique des séjours d'apaisement mis en œuvre au CEF de Savigny-sur-Orge pour prévenir les excès des mineurs et limiter le recours aux sanctions.	3
		Adaptation des sanctions	Mettre en place au niveau national des indicateurs objectifs d'appréciation des transgressions dans les CEF et d'outils permettant l'application de sanctions personnalisées et adaptées.	3
			Mettre en place des actions de sensibilisation du personnel des CEF sur la nécessité d'une application objective et prévisible des règles disciplinaires.	3
	Vie privée et familiale	Courrier	Donner suite au projet d'un registre des courriers, portant trace de toutes les ouvertures de correspondances dans les CEF et de leurs résultats. Soumettre ce registre au contrôle périodique de l'autorité judiciaire.	3

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Centres éducatifs fermés	Vie privée et familiale	Parents	Prévoir par voie réglementaire les conditions minimales d'association des titulaires de l'autorité parentale à la prise en charge des mineurs.	3
	Accès aux soins	Psychiatrie	Organiser la prise en charge psychiatrique des mineurs placés en CEF au niveau régional (direction territoriale PJJ-ARS) ou national.	3
	Suivi des recommandations	CEF de la Chapelle Saint-Mesmin	Garantir la présence d'un enseignant au CEF de La Chapelle-Saint-Mesmin par un suivi de son affectation au niveau ministériel.	3
Zones d'attente	Procédure de renvoi rapide		Mentionner dans le CESEDA la procédure de renvoi rapide des étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire français (sans placement en zone d'attente) en indiquant la durée au cours de laquelle elle peut intervenir.	3
Eloignements forcés	Octroi d'une somme d'argent aux personnes dépourvues de ressources		Selon les informations recueillies par le CGLPL, des États européens remettraient aux personnes éloignées une somme permettant de couvrir les frais de nourriture pour une journée et de transport jusqu'à un endroit identifié. La France devrait adopter cette pratique.	1
Centres de rétention administrative	Durée de la rétention		La durée de rétention de quarante-cinq jours est inutilement longue car si un éloignement forcé n'a pas été possible au cours des premières semaines, il sera en pratique quasiment impossible, faute de reconnaissance de leur ressortissant par le pays d'origine. Le doublement de cette durée, envisagé par le Gouvernement, serait non seulement une régression des droits fondamentaux, mais inutile. À l'inverse, la durée de trente-deux jours de rétention, antérieure à la loi de 2011, est amplement suffisante dans la grande majorité des cas.	1
	Accès au droit	Droit à l'information	Mettre en place les moyens nécessaires (renforts d'effectifs, conventions, inspections, formation, outils pédagogiques, guides de bonnes pratiques, documents type, etc.) pour garantir une information complète, écrite et orale, accessible et dans une langue intelligible, et le libre exercice des missions des avocats, de l'OFIL et des associations d'assistance juridique dans les CRA, y compris lors de pics d'activité.	3
		OQTF en prison	Les OQTF concernant des personnes détenues doivent être notifiées dans des conditions permettant un exercice effectif du droit de recours, c'est-à-dire lorsqu'elles bénéficient de manière immédiate de la présence d'un interprète et de l'aide d'une association d'assistance juridique.	3
		Liste d'avocats	La liste des avocats du barreau territorialement compétent doit être systématiquement affichée dans les lieux de vie des CRA. Dans les TGI, avant l'audience du JLD, des espaces doivent permettre un entretien confidentiel de la personne retenue et de son avocat.	3

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Centres de rétention administrative	Intervention du JLD	Outre-Mer	Le CGLPL maintient qu'il est nécessaire de préserver sur tout le territoire national, y compris à Mayotte, un délai de 48 heures pour la présentation des personnes placées en rétention administrative au juge des libertés et de la détention.	4
	Vie privée et familiale	Biens personnels	Prendre les mesures matérielles et juridiques nécessaires pour garantir en tout temps un libre accès des personnes retenues à leurs biens et aux pièces de procédure qui les concernent.	3
		Visites	Prendre les mesures nécessaires en termes d'effectifs policiers et de locaux pour que le droit des personnes retenues de recevoir des visites ne subisse pas de restriction.	3
		Téléphone portable	Laisser aux personnes retenues la libre disposition de leur appareil téléphonique personnel en les informant des restrictions relatives à l'usage des photos et des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces règles. Définir les « problèmes de sécurité » éventuellement liés à l'usage d'internet dans les CRA et autoriser cet usage avec les limitations strictement proportionnées aux risques que l'on aura identifiés.	3
	Activités	Mettre en place de manière systématique et contrôlée les équipements nécessaires pour fournir des activités aux personnes qui séjournent en CRA.	3	
	Accès aux soins	Relancer le groupe de travail interministériel constitué pour faire évoluer le dispositif sanitaire dans les CRA afin de prendre en compte, notamment la nécessité d'un contact direct et confidentiel entre les personnes retenues et les équipes médicales, le dépistage des maladies contagieuses et le besoin d'un suivi médical personnalisé.	3	
	Personnel	Mettre en place une cellule d'aide et d'appui à l'éloignement dans tous les CRA.	3	

Annexe 4

Suivi des recommandations du CGLPL pour l'année 2014¹

1. Recommandations générales relatives aux établissements de santé mentale

1.1 Droit à la dignité et à l'intégrité physique

1.1.1 Isolement et contention

- Instaurer des protocoles et une traçabilité des mises sous contention et à l'isolement à travers un registre *ad hoc* spécifique et la mention dans le dossier médical du patient, incluant les informations concernant le début et la fin de la mesure, les circonstances de l'espèce, les raisons l'ayant motivée, le nom du médecin l'ayant prescrite ou approuvée.
- Soumettre le registre retraçant les mises sous contention et à l'isolement au contrôle de la commission départementale des soins psychiatriques.

Réponse de la ministre de la santé : « L'instruction n° DGOS/R4/DGS/SP4/2017/109 du 29 mars 2017 relative à la politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie et désignés par le directeur général de l'agence régionale de santé pour assurer des soins psychiatriques sans consentement précise les conditions de mise en œuvre du registre et organise les modalités de suivi des pratiques au niveau de l'établissement, au niveau régional et national.

L'article L.3222-5-1 du CSP introduit par la loi du 26 janvier 2016 dispose que le registre doit être présenté, à sa demande, à la commission départementale des soins psychiatriques. »

1. Cette annexe regroupe l'ensemble du suivi des recommandations générales émises par le CGLPL en 2014 ainsi que le suivi des recommandations particulières formulées suite aux visites d'établissements réalisées en 2014.

Accompagner la mise en chambre d'isolement d'un suivi effectif et d'entretiens systématiques au début, à la fin et tout au long du séjour de la personne.

Réponse de la ministre de la santé : « Les recommandations pour la pratique clinique diffusées le 20 mars 2017 par la HAS précisent les modalités de suivi et les entretiens systématiques devant être mis en œuvre lors du recours à l'isolement d'une personne. »

1.1.2 Hygiène

Élargir les horaires d'accès aux douches et les adapter à l'état des patients.
Prévoir des sanitaires (au minimum lavabo et WC) dans chaque chambre accueillant des personnes hospitalisées sans leur consentement.

Réponse de la ministre de la santé : « Cette recommandation a été intégrée aux travaux du comité de pilotage sur la psychiatrie concernant les conditions techniques de fonctionnement des établissements autorisés. Il souligne que les nouvelles constructions et les rénovations prévoient désormais des sanitaires incluant des douches dans chaque chambre.

Le comité s'est réuni trois fois en 2017, des référents rapporteurs ont été désignés pour les thématiques prioritaires par le comité parmi lesquelles figure notamment l'hospitalisation. Les référents de cette thématique ont identifié parmi leur programme de travail la question de l'architecture en psychiatrie et souhaitent mettre à disposition des établissements un guide sur l'architecture des unités d'hospitalisation complète en psychiatrie. »

1.2 Droits de la défense

1.2.1 Accès à l'information

Éditer des livrets d'accueil spécifiques à la psychiatrie dans les hôpitaux généraux.
Afficher les règles de vie dans chaque chambre.
Établir un document-type expliquant en termes simples les différents types d'hospitalisation sous contrainte et les voies de recours offertes aux patients, à charge pour chaque établissement de le compléter et de l'adapter aux spécificités locales en y ajoutant notamment les adresses des autorités compétentes.

Réponse de la ministre de la santé : « Les référents rapporteurs de la thématique Hospitalisation désignés au sein du comité de pilotage de la psychiatrie ont identifié parmi leur programme de travail la question de l'information de la personne et de son entourage. Ils souhaitent produire des recommandations à destination des professionnels

concernant l'information du patient, de sa famille et de ses proches au cours d'une hospitalisation à temps complet ainsi qu'un document à destination du patient, de sa famille et de ses proches sur l'hospitalisation à temps complet. Par ailleurs, la conférence nationale des présidents de CME de CHS travaille actuellement sur un document d'information qui serait affiché dans chaque chambre pour rappeler les règles de vie et les droits des patients. »

1.2.2 Accès au droit

■ Mettre en place des points d'accès au droit dans les établissements de santé mentale. ■

Réponse de la ministre de la santé : « La constitution de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) en psychiatrie vise un triple objectif :

- améliorer la rapidité de mise en place des soins par l'intervention rapide d'une démarche d'ouverture des droits sociaux des patients ;
- renforcer la compétence des services sociaux de ces établissements dans la connaissance des publics en situation de grande précarité et de leurs droits ;
- renforcer les liens entre établissements de psychiatrie et établissements MCO pour favoriser la prise en charge globale des troubles des patients en situation de précarité.

Une enquête réalisée en 2013 a permis de recenser 40 PASS psychiatriques installées dans 2/3 des cas au sein d'établissements autorisés exclusivement en psychiatrie.

Le décret du 27 juillet 2017 relatif au projet territorial de santé mentale fixe pour priorité l'organisation des conditions du respect et de la promotion des droits des personnes présentant des troubles psychiques. « Pour permettre l'atteinte de ces objectifs, le projet territorial de santé mentale vise notamment à développer [...]2° L'information des personnes présentant des troubles psychiques et de leur entourage sur leurs droits afin d'en favoriser l'accès ».

Par ailleurs, des points d'accès au droit (PAD) organisés par le ministère de la justice accueillent gratuitement et anonymement les personnes rencontrant un problème juridique et/ou administratif. »

1.3 Droit à la vie privée et familiale - relations avec l'extérieur

1.3.1 Vie privée

1 – Intimité

Renoncer à l'interdiction générale et absolue des relations sexuelles et travailler sur le consentement des personnes concernées et sur les moyens dont elles pourraient disposer pour gérer leur vie affective et sexuelle.

Réponse de la ministre de la santé : « Il n'y a pas d'interdiction générale et absolue à avoir des relations sexuelles pour les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement. Conformément à l'article L. 3211-3 du CSP, les restrictions à l'exercice des libertés individuelles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à son état mental et à la mise en œuvre du traitement requis. »

2 – Biens personnels

Laisser aux patients l'accès aux ressources financières dont ils disposent en leur permettant de vivre décemment. Étendre le dispositif d'une « banque des patients ».

Réponse de la ministre de la santé : « Conformément à l'article L. 3211-3 du CSP, les restrictions à l'exercice des libertés individuelles des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à son état mental et à la mise en œuvre du traitement requis. »

1.3.2 Vie familiale et relations extérieures

1 – Visites

Restreindre les modalités des visites (interdiction d'objet, présence d'un tiers, procédures contraignantes en matière d'autorisation de visite) seulement au cas par cas et sur décision motivée du corps médical.

Réponse de la ministre de la santé : « Conformément à l'article L. 3211-3 du CSP, les restrictions à l'exercice des libertés individuelles des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état mental de la personne et à la mise en œuvre du traitement requis. Les restrictions à la possibilité de recevoir des visites ne peuvent s'inscrire que dans ce cadre c'est-à-dire en fonction de l'état de santé mentale et de la mise en œuvre du traitement. »

2 – Téléphone

Individualiser et motiver les interdictions de visites et d'accès au téléphone s'imposant aux patients, en fonction de leur pathologie et sans que ces interdictions puissent être absolues.

Réponse de la ministre de la santé : « Conformément à l'article L. 3211-3 du CSP, les restrictions à l'exercice de ses libertés individuelles des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état mental de la personne et à la mise en œuvre du traitement requis. Les restrictions à la possibilité de recevoir des visites ou d'accéder au téléphone ne peuvent s'inscrire que dans ce cadre c'est-à-dire en fonction de l'état de santé mentale et de la mise en œuvre du traitement. »

3 – Information des familles

Organiser des groupes d'échanges ou de formation des familles par des équipes médicales afin de faciliter la communication et la collaboration entre les praticiens, les patients et leurs proches et leur expliquer le parcours de soins.

Réponse de la ministre de la santé : « Le décret du 27 juillet 2017 relatif au projet territorial de santé mentale concerté dans le cadre du CNSM fixe pour priorité l'organisation des conditions du respect et de la promotion des droits des personnes présentant des troubles psychiques, du renforcement de leur pouvoir de décider et d'agir et de la lutte contre la stigmatisation de ces troubles. À cette fin, le projet territorial de santé mentale veille à promouvoir l'implication de ces personnes, de leurs proches et leurs familles dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet de soins et d'accompagnement social ou médico-social, notamment en ce qui concerne l'éducation thérapeutique, le soutien aux aidants et les modalités d'entraide par les pairs. Pour permettre l'atteinte de ces objectifs, le projet territorial de santé mentale vise à développer :

« 1° Des espaces de concertation et de coordination locales, notamment les conseils locaux de santé mentale ou toute commission créée par les collectivités territoriales ayant pour objet la santé mentale ;

« 2° L'information des personnes présentant des troubles psychiques et de leur entourage sur leurs droits afin d'en favoriser l'accès ;

« 3° Les réponses aux personnes en situation de soins sans consentement mentionnées aux articles L. 3211-2-1 ;

« 4° La lutte contre la stigmatisation des troubles psychiques et à améliorer l'information du grand public sur la santé mentale.

Le projet d'instruction relatif au projet territorial en santé mentale promeut par exemple le programme de formation des familles Pro Familles. »

4 – Internet

Mettre internet à disposition contrôlée avec un accès à la messagerie (dont le contrôle ne peut concerner que l'atteinte à la santé des patients, leur sécurité et la répression des infractions pénales).

Favoriser l'accès à l'informatique et à internet.

Réponse de la ministre de la santé : « L'article L 3211-3 du CSP précise que les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans leur consentement disposent du droit d'émettre ou de recevoir du courrier. Ce droit peut s'entendre comme s'étendant à l'émission et à la réception de courriers électroniques. Les restrictions à l'exercice de ces libertés individuelles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état mental de la personne et à la mise en œuvre du traitement requis. »

1.4 Activités

Favoriser les activités permettant une réadaptation sociale dans le respect du choix des patients.

Réponse de la ministre de la santé : « Le décret du 27 juillet 2017 relatif au projet territorial de santé mentale concerté dans le cadre du CNSM fixe pour priorité l'organisation de parcours de santé et de vie de qualité et sans rupture, notamment pour les personnes souffrant de troubles psychiques graves et s'inscrivant dans la durée, en situation ou à risque de handicap psychique, en vue de leur rétablissement et de leur inclusion sociale. À ce titre, il prévoit :

- 1° Les actions destinées à prévenir la survenue ou l'aggravation du handicap, par l'accès le plus précoce possible aux soins notamment de réhabilitation, et aux accompagnements sociaux et médico-sociaux ;
- 2° Le développement de services adaptés et diversifiés destinés à faciliter l'accès des personnes au logement, à l'emploi, à la scolarisation, aux études et à la vie sociale, en visant le plus possible l'insertion et le maintien en milieu ordinaire.

Le projet d'instruction relatif à la mise en œuvre du décret précise les services devant être développés pour permettre une insertion sociale dans le respect du choix des personnes. »

1.5 Droit à la santé

Permettre aux patients de choisir librement leur psychiatre dans la mesure où plusieurs exercent au sein de la même unité.

Réponse de la ministre de la santé : « La loi en vigueur est conforme à cette recommandation. Elle peut toutefois se heurter localement à des difficultés de mise en œuvre. Ce sujet pourra faire l'objet d'une réflexion dans le cadre des travaux du comité de pilotage de la psychiatrie. »

2. Recommandations générales relatives aux établissements pénitentiaires

2.1 Autonomie, dignité et intégrité

2.1.1 Droit à l'autonomie

Construire des établissements pénitentiaires de taille restreinte favorisant l'autonomie des personnes détenues.

Aménager et faciliter l’accès à des espaces de vie en collectivité dans l’ensemble des établissements pénitentiaires.

Réponse de la ministre de la justice : « Le nouveau programme immobilier tiendra compte des recommandations du livre blanc et comprend en particulier la construction de quartiers de préparations à la sortie (QPS). Ces structures sont axées vers l’extérieur et favorisent l’autonomie et la réinsertion ainsi que la vie en collectivité et la socialisation positive des personnes détenues. D’une faible capacité (90 à 120 places en général), les QPS s’appuieront sur une plateforme d’insertion et de préparation à la sortie, qui regroupe et coordonne les intervenants des différents services de l’État, des collectivités et des organismes de droit public et de droit privé compétents : locaux d’interface dedans-dehors, locaux d’audience et d’entretien, locaux de formation professionnelle et de projets collectifs, ainsi que salles d’enseignement, d’activités culturelles et socio-culturelles, locaux sportifs. Les unités d’hébergement comprennent un ensemble de locaux communs dont une salle commune de restauration avec office. Seize nouveaux QPS sont prévus dans le programme 15 000.

Par ailleurs, le référentiel de programmation des établissements du programme 15 000 intègre, y compris pour les maisons d’arrêts, un quartier de “confiance” permettant aux détenus de trouver, en vue du retour dans la société, les conditions d’une autonomie de mouvement et de gestion personnelle dans le temps et l’espace. Ces unités d’hébergement comprennent des locaux communs dont une salle commune de restauration et son office. Les déplacements hors quartier ne sont pas systématiquement accompagnés. Les détenus de ces quartiers possèdent une clé de confort pour gérer l’ouverture-fermeture de leur cellule pendant les plages horaires autorisés. La coursière de l’unité d’hébergement est pensée comme un lieu de vie.

Enfin, le pôle d’insertion et de prévention de la récidive (PIPR) constitue un élément important du référentiel de programmation puisqu’il joue un rôle majeur dans le dispositif de vie collective et dans le processus de réinsertion individuelle et sociale. »

Établir les règles d’affectation interne de la population pénale sur la base d’une appréciation de la capacité à chacun à accéder à l’autonomie.

Réponse de la ministre de la justice : « L’autonomie de la personne détenue et la configuration de l’établissement sont prises en compte au mieux pour assurer une détention normale à la personne. L’accès à l’allocation personnalisée pour l’autonomie (APA) et à la prestation de compensation du handicap (PCH) permettent de financer l’intervention d’un service d’aide et d’accompagnement à domicile (SAAD) et d’apporter une aide auprès de la personne détenue en situation de perte d’autonomie. Un partenariat doit se concrétiser avec les conseils départementaux, les maisons départementales des personnes handicapées et les SAAD.

Un groupe de travail transversal handicap/perte d'autonomie a été mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de santé des PPSMJ publiée en avril 2017 par le ministère des solidarités et de la santé, piloté par la DGCS, la CNSA et la DAP.

Dans ce cadre, des outils permettant de favoriser la conclusion de partenariats locaux entre les établissements pénitentiaires, les MDPH, les conseils départementaux et les services intervenant à domicile seront élaborés et diffusés aux parties prenantes dans le courant de l'année 2018.

La DAP expérimente actuellement des modules dits de respect qui favorisent l'autonomie des détenus. L'évaluation de ces expériences viendra à l'appui d'une réflexion plus large sur les régimes de détention. »

Étendre l'initiative des « détenus facilitateurs » pour l'accueil des arrivants, des « médiations relationnelles » et des formations communes au personnel et aux détenus.

Réponse de la ministre de la justice : « Au vu d'un recensement effectué au 7 septembre 2015, trente-huit établissements pénitentiaires étaient couverts par une convention avec un SAAD. En revanche, les conventions avec les conseils départementaux et les MDPH, qui doivent définir les conditions d'accès des personnes détenues à l'APA et à la PCH, sont plus rares. Il est également possible de recourir à un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Au 7 septembre 2015, quinze établissements pénitentiaires étaient couverts par une convention.

Le recensement de 2015 n'a pas fait l'objet d'une actualisation. Des données actualisées pourront être recueillies dans le cadre du groupe de travail transversal handicap/perte d'autonomie (Cf. *supra*).

Le dispositif des détenus facilitateurs est actuellement en cours d'évaluation, afin de vérifier l'opportunité de sa généralisation éventuelle. »

Les établissements pénitentiaires devraient prévoir des locaux qui permettent à la personne détenue de venir dans un magasin ou une supérette, afin de choisir et commander directement ses achats, les payer par un système de type carte magnétique et d'être immédiatement livrée.

Réponse de la ministre de la justice : « Sur le plan immobilier, la mise en œuvre d'une telle disposition nécessiterait d'implanter ce magasin au cœur de la détention et conduirait à des évolutions marquantes en termes de fonctionnalité et de sûreté pénitentiaire, la cantine étant placée au sein des services à la personne, pour des raisons d'accès livraison depuis la cour de service, de conditions de stockage en lien avec les magasins généraux et les installations techniques des chambres froides de la cuisine générale. Une telle modification de l'organisation des établissements générerait un surcoût de construction, des impacts en termes de gestion des mouvements et de pratiques professionnelles. Une telle réorganisation sera par ailleurs particulièrement complexe à mettre

en œuvre dans les établissements pénitentiaires existants, vu les contraintes immobilières. Enfin, la faisabilité d’une telle recommandation est liée au régime de détention et donc non généralisable, en tout état de cause. La DAP aborde cette question plutôt sous l’angle du “numérique en détention”. »

2.1.2 Droit à la dignité

Aménager des espaces destinés à accueillir des personnes à mobilité réduite.

Réponse de la ministre de la justice : « Au vu d’un recensement effectué au 1er janvier 2013, peu de personnes détenues sont concernées par une perte d’autonomie : 115 personnes âgées en situation de perte d’autonomie et 329 personnes handicapées. Leur prise en charge revêt un caractère important, les établissements pénitentiaires et les conditions de vie en détention y étant peu adaptés. L’accessibilité des établissements pénitentiaires se matérialise par la construction de cellules pour personne à mobilité réduite (PMR) et l’aménagement des espaces communs (rampes d’accès, bancs dans les cours de promenade, etc.). Il s’agit d’actions prévues par l’arrêté du 4 octobre 2010 relatif à l’accessibilité des personnes handicapées dans les établissements pénitentiaires lors de leur construction, prévoyant notamment un ratio minimum de cellules PMR.

Au-delà de la prise en compte de la réglementation pour les personnes handicapées dans la construction des nouveaux établissements pénitentiaires, la mise aux normes des établissements existants est lancée avec un agenda d’accessibilité (Ad’ap) entrant en phase opérationnelle en 2018, s’achevant en 2025 ; le coût est évalué à environ 55 M€. »

Prendre en charge les personnes âgées ou dépendantes dans des conditions similaires à celles qu’elles rencontreraient en milieu libre.

Réponse de la ministre de la justice : « La prise en charge des personnes détenues en perte d’autonomie se réalise par l’accès à des soins adaptés dont l’organisation relève du ministère des affaires sociales et de la santé (kinésithérapie notamment). Afin d’aider les personnels pénitentiaires dans l’accomplissement de ces démarches, un kit relatif à la prise en charge des personnes détenues en perte d’autonomie devait être diffusé en 2017.

La diffusion du kit perte d’autonomie a dû être décalée ; elle sera réalisée début 2018.

Afin de mieux identifier les personnes détenues en situation de perte d’autonomie et de mettre en œuvre des conditions de détention et un accompagnement adaptés à leur état de santé la DAP et le service correctionnel du Canada (SCC) ont construit une grille de repérage des personnes à risque de perte d’autonomie destinée à être utilisée par les personnels de surveillance, actuellement en cours d’expérimentation.

En outre, dans le cadre de la stratégie de santé des PPSMJ publiée en avril 2017, un groupe de travail copiloté DAP/DGCS/CNSA/DGS sur la thématique handicap/perte d’autonomie a été mis en place. »

Admettre des pratiques conformes aux usages des pays d'origine pour les détenus étrangers, dès lors qu'elles sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements (fourniture de plaques chauffantes et d'aliments conformes aux usages locaux).

Remettre régulièrement des bons de remise gratuite permettant à chacun d'assumer son hygiène et de commander ce dont il a véritablement besoin.

Mettre en place des dispositifs permettant au détenu d'assurer lui-même le nettoyage de ses vêtements.

Réponse de la ministre de la justice : « Les actions entreprises dans les établissements anciens de cloisonnement des espaces sanitaires dans les cellules présentent sur certains sites des difficultés techniques d'espace. Toute nouvelle construction est désormais équipée de douche en cellule et intègre un point lavabo extérieur à l'espace douche-sanitaire.

Chaque personne détenue arrivant dans un établissement pénitentiaire se voit remettre un kit hygiène comprenant les produits basiques essentiels à l'hygiène corporelle ; une remise gratuite se poursuit pour les personnes détenues reconnues comme sans ressources suffisantes. Par ailleurs l'ensemble de ces produits sont disponible par le biais de l'achat de cantine.

Le référentiel de programmation des nouveaux établissements pénitentiaires prévoit une laverie par unité d'hébergement de chaque quartier. »

■ Autoriser une plus grande liberté de circulation vers les cours de promenade et les activités. ■

Réponse de la ministre de la justice : « La question de l'accès aux cours de promenade et aux activités ne se pose pas de façon générale ou statistique (augmentation d'un taux), mais au travers de la réflexion sur les régimes de détention. L'accès à la cour de promenade ou aux activités est généralement libre pour les détenus du régime de responsabilité (portes de cellules ouvertes) des centres de détention, ainsi que dans de nombreuses maisons centrales et centres de semi-liberté. Inversement, ces accès sont plus encadrés en régime contrôlé dans les centres de détention et doivent le rester. Cette recommandation est également mise en œuvre dans les modules de Respect, quel que soit le statut de l'établissement pénitentiaire concerné (MA, CD). Plus l'autonomie du détenu est importante, plus les circulations peuvent être laissées libres. Néanmoins cette autonomie ne se présume pas et des régimes de détention plus contraints doivent subsister dans les établissements, indispensables pour réguler la détention. Par ailleurs en maison d'arrêt, l'importance des flux et du nombre de mouvements à encadrer, *a fortiori* compte tenu de la surpopulation carcérale, est souvent un frein l'accès libre aux activités et aux promenades. »

■ Régime de la rétention de sûreté (Les recommandations effectuées en 2014 sont caduques à la suite de l'avis formulé par le CGLPL en 2015). ■

2.1.3 Droit à la libre gestion de ses biens

Permettre aux personnes incarcérées de revendre, de faire don ou de prêter l’ensemble de leurs biens, y compris leur matériel informatique après contrôle des équipements concernés et vérification quant aux motivations de ce geste.

Réponse de la ministre de la justice : « La gestion des effets personnels par les personnes détenues doit être évaluée en tenant compte des impératifs de sécurité des personnes, des établissements et des contraintes d’espace (risque parfois d’encombrement). Les consignes font l’objet de rappel sur le respect des procédures d’inventaire des biens déposés au vestiaire des personnes détenues ainsi que dans le recours à du matériel (cartons, rayonnage) conçu pour la conservation de ces biens. »

Remettre aux acquéreurs des devis à leur nom ou des factures en bonne et due forme, au plus tard au moment de la livraison du produit.

Réponse de la ministre de la justice : « Le numérique en détention doit dématérialiser le processus de commande de cantine. Le contenu et le montant des commandes seront disponibles sur l’interface. »

Prolonger l’accès aux aides en nature et en numéraire prévues par la loi autant que le requiert la situation de l’étranger détenu. Le décret prévu à l’article 31 de la loi pénitentiaire devrait utilement prévoir une adaptation du volume de cette aide suivant les besoins.

Réponse de la ministre de la justice : « Pour les personnes étrangères, la régularité du séjour constitue un prérequis dans le cadre de l’accès aux droits sociaux. »

Adopter une nouvelle circulaire relative à la lutte contre la pauvreté en détention, pour que soient notamment réévaluées les dispositions encadrant la remise d’une aide numéraire aux personnes considérées comme dépourvues de ressources financières suffisantes.

Réponse de la ministre de la justice : « La circulaire “Lutte contre la pauvreté en détention” du 17 mai 2013 vise, conformément à l’article 31 de la loi pénitentiaire, à harmoniser les pratiques des établissements pénitentiaires et à les mettre en cohérence avec les budgets alloués, tout en tenant compte des spécificités des établissements pénitentiaires en gestion déléguée. Ce texte s’organise autour de trois temps : l’arrivée en établissement pénitentiaire, la détention et la préparation à la sortie. La lutte contre la pauvreté dans les établissements pénitentiaires doit prioritairement passer par l’accès à une rémunération par le travail ou la formation, partie prenante d’une démarche globale d’insertion. Quand l’accès aux activités rémunérées n’est pas possible, il convient d’assurer des conditions matérielles de détention satisfaisantes, en proposant une aide mensuelle aux personnes reconnues sans ressources suffisantes.

Si l'administration pénitentiaire, dans sa double compétence chef d'établissement et directeur de SPIP, est totalement mobilisée sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, l'action des partenaires associatifs et des autres services publics doit permettre de renforcer les moyens mis en œuvre.

L'article 24 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires (décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires) prévoit que les transactions entre personnes détenues (matérielles uniquement) ne sont autorisées que lors d'un transfert. Ainsi, lorsque la personne détenue est transférée, les objets lui appartenant sont déposés entre les mains de l'agent de transfert contre reçus à la seule condition qu'ils ne soient pas trop lourds ou volumineux. Dans cette hypothèse, si la personne détenue ne souhaite pas que ses affaires soient envoyées à ses frais dans son nouvel établissement, il peut les faire remettre à un tiers désigné par lui après accord du chef d'établissement. S'agissant du matériel informatique, une autorisation est particulièrement nécessaire compte tenu de la spécificité de cet objet mais aussi de l'obligation de référencement du matériel informatique.

Cette modalité n'est pas applicable pour les libérations définitives. Dans ce cas précis, tous les bijoux et objets sont remis à la personne détenue. Si l'intéressée refuse, il en est fait alors remise à l'administration des domaines.

Le seul échange d'objets entre personnes détenues non soumis à autorisation du chef d'établissement et quel que soit le moment de l'exécution de la peine est la remise de livres. »

Laisser choisir par les personnes détenues le type de compte d'épargne qu'elles souhaitent ouvrir.

Délivrer un double de leur relevé de compte épargne aux personnes détenues.

Mettre en place des permanences financières assurées par des professionnels du secteur bancaire.

Réponse de la ministre de la justice : « Les personnes détenues sont autorisées à ouvrir un livret d'épargne ou à conserver celui qu'elles avaient déjà et y verser des sommes de la part disponible de leur compte nominatif par l'intermédiaire du régisseur de l'établissement. Chaque personne détenue peut également établir une procuration à un membre de sa famille pour réaliser les opérations bancaires à l'extérieur, ou continuer à gérer personnellement son compte bancaire à l'extérieur (sauf décision judiciaire vous enlevant ce droit). »

Verser rapidement les fonds vers le livret d'épargne pour permettre aux personnes de bénéficier des intérêts générés par ce placement.

Réponse de la ministre de la justice : « Des discussions sont en cours avec la Banque postale pour améliorer la convention, voire ouvrir la possibilité de recourir à d'autres organismes bancaires. »

Encadrer les dépenses effectuées lors des permissions de sortir dans le cadre d’une concertation entre le juge de l’application des peines, le service pénitentiaire d’insertion et de probation et la personne concernée, afin que celle-ci puisse faire valoir des besoins et motivations.

2.2 Vie privée et familiale, relations extérieures

2.2.1 Droit à l’intimité

Construire et généraliser les unités de vie familiale.

Réponse de la ministre de la justice : « Les unités de vie familiale (UVF) ont commencé à être expérimentées en septembre 2003. Depuis 2006, les programmes immobiliers prévoient la réalisation d’UVF dans chaque nouvelle construction. L’UVF est conçu comme un appartement meublé, de type F2/F3, situé dans l’enceinte pénitentiaire et à l’extérieur de l’espace de détention, conçu pour y mener une vie autonome. La durée de visite en UVF varie de 6 à 72 heures. En application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (article 36), un programme ambitieux de généralisation a été lancé à partir de 2012 et se poursuit. Au 15 juillet 2016, 99 UVF sont en fonctionnement, réparties dans 31 établissements.

En 2017, les équipements d’établissements en UVF-PF se poursuivent. Dans le cadre du triennal 2015-2017, 49 établissements ont été concernés par des travaux d’équipements d’UVF/PF. Ce programme a été élaboré en priorisant les établissements pour peine non encore équipés permettant ainsi aux personnes condamnées de pouvoir bénéficier de ces structures. Il s’agit de procéder à la réalisation d’UVF et PF dans les établissements pour peine non équipés.

Le PLF 2018 poursuit cet effort avec le financement de la fin de la première vague des UVF-PF (quelques établissements de la vague 1 resteront à équiper en 2019). Ceci se traduit financièrement par une dotation de 5,9 M€ en crédits de paiement. Afin de tenir compte de l’équilibre territorial de l’implantation des UVF et PF, des ajustements à la marge sont possibles dans le programme prévisionnel d’exécution. Au 4 août 2017, 139 UVF étaient en fonctionnement dans 42 établissements et 91 PF dans 24 établissements. 51 établissements pour peine ont été équipés d’UVF et 34 de PF. De 2018 à 2022, 6 établissements pour peine et 3 maisons d’arrêts existants ainsi que 14 nouveaux établissements seront équipés d’UVF et de PF. »

Garantir un libre accès à des préservatifs au sein des unités sanitaires mais également au sein des UVF et des parloirs familiaux.

Réponse de la ministre de la justice : « La mise à disposition de préservatifs au sein des unités sanitaires relève de la compétence de celles-ci et des établissements de santé de rattachement.

En outre, tel que rappelé par le guide méthodologique de prise en charge sanitaire des personnes détenues, l'administration pénitentiaire met à la disposition des personnes détenues des préservatifs et des lubrifiants à la norme CE. Les points d'accès sont choisis et diversifiés de manière à garantir une confidentialité maximale (locaux associatifs, parloirs familiaux, unités de vie familiale...). La note DAP du 4 décembre 2014 relative à l'accès et au fonctionnement des UVF et PF prévoit ainsi que des préservatifs soient mis à disposition de la personne détenue et de ses visiteurs dans ces dispositifs de rencontre. »

■ Organiser des actions éducatives d'information relatives à la sexualité au sein des EPM. ■

Réponse de la ministre de la justice : « L'organisation des actions de promotion pour la santé au sein des établissements pénitentiaires relève de la compétence de l'établissement public de santé tel que rappelé par l'article R6112-20 du code de la santé publique. Il « coordonne les actions de prévention et d'éducation pour la santé organisées dans l'établissement pénitentiaire. Il élabore à ce titre un programme en accord avec cet établissement ainsi qu'avec les préfets de région et de département et le président du conseil départemental pour les actions et services, dont sont respectivement responsables l'État et le département. Les organismes d'assurance-maladie ainsi que les autres collectivités et associations concernées sont associés à ce programme sur lequel le directeur général de l'agence régionale de santé donne son avis. Au sein des EPM, ces actions sont mises en place dans le cadre du travail partenarial local Santé-PJJ-Education nationale. »

■ Accroître la tolérance vestimentaire et l'aligner sur les critères usuels à l'extérieur. ■

Réponse de la ministre de la justice : « La question des biens personnels ou des vêtements doit aussi se penser et se concilier avec les critères de sécurité, lesquels peuvent imposer des restrictions à certains types de vêtements.

La liste des effets personnels pouvant être transmis à l'occasion des parloirs est large. Les limites existantes ont trait à des raisons de sécurité (exemple : interdiction des vêtements pouvant porter à confusion avec les uniformes des personnels), sécurité de l'établissement ou des personnes détenues elles-mêmes. Le nécessaire maintien de l'ordre et de la sécurité justifie l'interdiction d'autres vêtements. Ainsi, les vêtements à capuche, ou tout vêtement qui empêcherait une reconnaissance facile de la personne détenue qui les porte sont proscrits depuis 2008. Avant cette date, de tels vêtements pouvaient rendre difficile l'identification des personnes détenues, auteurs d'agressions, de racket ou de violences, alors que le rôle de l'administration pénitentiaire en matière de maintien de l'ordre et de la sécurité est d'éviter les violences à l'égard des autres personnes détenues ou des personnels. »

2.2.2 Droit au maintien des liens familiaux

Informers les parents détenus dès l'incarcération de leurs droits et devoirs vis-à-vis de leurs enfants, et les accompagner dans les démarches nécessaires au maintien de leurs droits et devoirs.

Permettre un accès aux cahiers de textes numériques par le biais d'une connexion sécurisée à internet et mettre en place un partenariat avec l'établissement scolaire (afin que ce dernier adresse le bulletin scolaire à l'enfant au parent incarcéré et informe ce dernier de l'évolution de son apprentissage).

Permettre un accès aisé des parents incarcérés à des catalogues de jouets ou d'autres biens pour qu'ils puissent offrir des cadeaux et participer à l'épanouissement de leurs enfants tout en rétablissant ou en maintenant un lien parental fort.

Adapter la fréquence, les lieux et la durée des rencontres entre le parent incarcéré et son enfant, en concertation avec l'accompagnant.

Réponse de la ministre de la justice : « Un effort est produit dans la construction de toutes les nouvelles prisons pour garantir et traiter avec qualité les espaces de rencontre entre une personne détenue et ses proches, en particulier s'agissant des parloirs enfants-parents. Enfin, les services pénitentiaires d'insertion et de probation s'assurent de l'information et de l'accompagnement des personnes détenues prises en charge dans leurs démarches sur le dossier de la parentalité également.

Une note DAP du 3 décembre 2003 permet la mise en place de cantines spécifiques aux parloirs. Sur la base de cette note, des cantines "cadeaux" pour les enfants de personnes détenues sont donc mises en place localement. De plus, des efforts particuliers sont faits en la matière notamment à l'occasion des fêtes de fin d'année en lien avec les associations partenaires. S'agissant de l'adaptation des horaires de rencontre des parents détenus et de leurs enfants, les établissements veillent à les faciliter en développant leur offre : salle dédiée, parloirs familiaux, unités de vie familiale. Cela permet d'avoir une flexibilité plus importante que celle des parloirs classiques (créneaux plus longs : jusqu'à 6h pour les PF et 72 h pour les UVF). Des parloirs prolongés peuvent également être octroyés. Des mesures plus précises sont-elles prévues ? Le CNED permettra de développer l'enseignement par correspondance et la numérisation de l'enseignement. Des postes de travail peuvent d'ores et déjà permettre l'accès à des sites de manière contrôlée et limitées. »

Prendre en compte le critère de parentalité dans l'octroi des postes de travail.

Réponse de la ministre de la justice : « Cette recommandation est déjà partiellement mise en œuvre, notamment par l'individualisation des décisions de classement prises en commission pluridisciplinaire unique (CPU) sur la base d'un échange pluridisciplinaire. Les classements au travail sont décidés en commission pluridisciplinaire unique. À cette occasion, un point général est fait sur les candidats au travail. Le statut de parent est inclus dans la décision. Néanmoins, il n'est pas envisageable d'ériger,

de manière générale, un classement préférentiel des parents détenus au travail. Cette mesure serait discriminatoire à l'égard des autres personnes détenues (d'autant que tout parent détenu n'utilisera pas forcément ses gains de travail pour contribuer à l'éducation de ses enfants et que des personnes détenues peuvent être soutien de famille sans pour autant être parent). »

Remettre un livret d'information spécifique aux titulaires de l'autorité parentale.
Élargir les visites des familles à l'intérieur des établissements et créer des locaux adaptés à des rencontres confidentielles et conviviales.

Réponse de la ministre de la justice : « Le travail étroit en collaboration entre l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans l'objectif de bonne information et mise en relation des titulaires de l'autorité parentale.

L'exercice de l'autorité parentale, définie à l'article 371-1 du code civil, n'est pas interrompu par l'incarcération du mineur. Le chef d'établissement et les services de la protection judiciaire de la jeunesse assurent l'information et recueillent les avis des titulaires de cette autorité. La famille doit être avertie de l'incarcération du mineur et informée des différentes démarches à réaliser pour lui rendre visite et lui apporter du linge. Les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale doivent être systématiquement associés à toutes les décisions importantes prises durant la détention : enseignement, culte, sanction disciplinaire... Chaque acteur de la détention participe au maintien du lien familial en fonction de son domaine de compétence. Des fiches techniques détaillant les situations au cours desquelles l'avis ou l'assentiment ou l'autorisation des titulaires de l'autorité parentale doivent être recueillis, sont annexées à la circulaire DAP-DPJJ du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

S'agissant de l'amélioration des locaux de rencontre, le développement des UVF (T2 ou T3) et des PF (studio) répond à cette exigence d'améliorer l'intimité des rencontres. Des améliorations sont également faites dans les parloirs avec surveillance directe qui sont les parloirs du quotidien (destruction des murets, nouveaux établissements équipés de cabines et non plus de salle commune...). Le référentiel de programmation des nouveaux établissements prévoit une morphologie de boxes plus carrée, et incite les concepteurs à éviter l'effet "couloir" pour ces espaces afin de les rendre plus conviviaux et permettre un choix de mobilier plus confortable. Ainsi alors qu'au référentiel NPI, la surface des boxes était de 6 m², elle est désormais passée à 7 m². Les parloirs familles s'articulent aujourd'hui autour d'un large patio dont le traitement végétal et minéral doit faire l'objet d'une attention particulière. Cette zone comprend également un espace de rencontre pour les familles avec enfants, soit un large espace pouvant recevoir plusieurs familles accompagnée d'une zone de jeux pour les enfants et complétée par un espace extérieur aménagé sous forme de patio accueillant également des jeux pour enfants. »

Adapter la somme créditée sur le compte téléphonique et de timbres postaux des arrivants pour leur permettre de prévenir leur proche de leur incarcération.

Réaménager et élargir les horaires d’accès du téléphone, notamment pour tenir compte d’un éventuel décalage horaire.

Contrôler l’accès aux téléphones portables et au réseau internet (messagerie électronique, Skype).

Réponse de la ministre de la justice : « Les plages horaires d’appel sont envisagées par les établissements pour favoriser l’accessibilité au plus grand nombre et les plus fréquemment aux téléphones. C’est pour cette raison que des implantations en cour de promenade, mais pas exclusivement, avaient été conçues lors de l’installation des premières cabines. Désormais, les nouveaux programmes prévoient des installations de cabine dans chaque unité d’hébergement ainsi que des possibilités d’implantation en cour de promenade.

Les restrictions des horaires téléphoniques obéissent à des contraintes d’organisation de la détention (système de portes fermées et donc d’accompagnement des mouvements en MA et MC et fermeture des portes en CD à la fin du service de jour). Une expérimentation de cabine téléphonique en cellule est néanmoins menée au CD de Montmédy. Dans le cadre de cette expérimentation, les plages horaires d’accès au téléphone sont donc élargies et la confidentialité des communications est renforcée par rapport aux points phones actuels. Cette expérimentation a pour objectif de vérifier que la proximité du poste téléphonique et l’élargissement des horaires d’appel augmentent significativement le volume des communications passées et favorisent ainsi le maintien des liens sociaux et familiaux. Il s’agit également de mesurer si la mise à disposition d’une offre de téléphonie légale plus accessible a un impact significatif sur l’introduction de moyens de communication illicites. Il n’est pas envisagé d’autoriser des téléphones portables ou internet en détention pour des raisons tenant au bon ordre et à la sécurité des établissements, comme des tiers (pressions possibles sur les victimes, témoins, familles de codétenus etc.).

S’agissant de l’accès à la téléphonie, la concession de service public sera renouvelée en 2018.

S’agissant du contrôle de l’accès aux téléphones portables et au réseau internet, l’administration pénitentiaire notifiera en novembre 2017 un marché dédié à la détection et neutralisation des communications illicites. Ce dernier permettra d’équiper progressivement les établissements pénitentiaires de dispositifs de brouillage des communications téléphoniques (voix et données). »

Intégrer la possibilité technique d’accéder aux serveurs dotés d’un menu vocal dans le système de téléphonie.

Réponse de la ministre de la justice : « Cette option sera étudiée dans le cadre du renouvellement de la CSP téléphonie. »

Faire bénéficier les familles résidant à l'étranger qui se rendent à l'établissement de parloirs avec leur proche de facilités particulières : dans la prise de rendez-vous (par le réseau internet par exemple) ; dans les souplesses accordées à d'éventuels retardataires ; dans la durée des parloirs autorisés. Permettre l'accès aux informations qui les concernent (procédure d'obtention du permis de visite, modalités de réservation d'un parloir et de la remise d'objets) dans une langue qui leur est compréhensible. Informer les familles (par le même truchement) en cas d'hospitalisation, de transfèrement ou de toute autre cause d'impossibilité de rencontre.

Réponse de la ministre de la justice : « Les règles de délivrance des permis de visite s'appliquent de façon similaire et conformément aux dispositions du code de procédure pénale. L'éloignement des familles ou visiteurs justifient des adaptations à l'organisation des parloirs pour tenir compte de cette situation (l'accord anticipé de deux parloirs consécutifs par exemple).

Les règles de délivrance des permis de visite s'appliquent de façon similaire à toutes les personnes détenues et à leurs proches et conformément aux dispositions du code de procédure pénale. Néanmoins, l'éloignement des familles ou visiteurs justifie des adaptations ponctuelles et circonstanciées à l'organisation des parloirs pour tenir compte de cette situation (accord anticipé de deux parloirs consécutifs par exemple). L'octroi de rencontres au sein de parloirs familiaux ou d'unités de vie familiale permettent de mettre en place des temps de rencontres beaucoup plus long (6 heures pour les PF) et jusqu'à 72 heures pour les UVF. L'éloignement géographique fait partie des critères à prendre en compte pour fixer la durée de ce type de rencontre sans surveillance directe.

La prise de rendez-vous en ligne pour les parloirs sera expérimenté à travers le portail grand public du "Numérique en détention". »

Permettre, par habilitation, à la Croix-Rouge française (comme elle en a la possibilité dès aujourd'hui pour les Somaliens par mandat du CICR), de rencontrer tous les détenus qui sont dans l'incapacité de contacter leur famille ou sont, de fait, entièrement dans la solitude.

Réponse de la ministre de la justice : « Un partenariat existe avec la Croix-Rouge pour l'installation de ligne téléphonique confidentielle, pour une assistance et une écoute des personnes détenues qui le désirent. »

2.2.3 Droit à une vie sociale et activités

Développer une organisation permettant l'émergence d'une vie collective au sein des quartiers d'hébergement.

Officialiser les lieux de vie installés au sein des bâtiments d'hébergement ou dans les cours de promenade des maisons centrales.

Généraliser le jardinage et les cours de promenade verdoyantes (appropriation collective de la cour).

Réponse de la ministre de la justice : « La vie sociale et l’accès aux activités des personnes détenues recouvrent une diversité de mesures et d’initiatives. L’objectif que se fixe l’administration pénitentiaire est celui d’offrir au moins 5 heures d’activités par jour et par personne détenue. Le ministère mobilise en conséquence des moyens tant pour la réalisation des espaces nécessaires mais aussi pour la mobilisation d’acteurs associatifs, culturels ou sportifs.

Le nouveau programme immobilier tient compte des recommandations du livre blanc et comprend par ailleurs la construction de quartiers de préparations à la sortie (QPS). Ces structures sont axées vers l’extérieur et favorisent l’autonomie et la réinsertion ainsi que la vie en collectivité et la socialisation positive des personnes détenues. D’une faible capacité (90 à 180 places en fonction des besoins), les QPS s’appuient sur une plateforme d’insertion et de préparation à la sortie, qui regroupe et coordonne les intervenants des différents services de l’État, des collectivités et des organismes de droit public et de droit privé compétents : locaux d’interface dedans-dehors, locaux d’audience et d’entretien, locaux de formation professionnelle et de projets collectifs, ainsi que salles d’enseignement, d’activités culturelles et socio-culturelles, locaux sportifs. Les unités d’hébergement comprennent un ensemble de locaux communs dont une salle commune de restauration avec office. Seize nouveaux QPS sont prévus dans le programme 15 000.

Par ailleurs, le référentiel de programmation des établissements du programme 15 000 intègre, y compris pour les maisons d’arrêts, un quartier “confiance” permettant aux détenus de retrouver, en vue du retour dans la société, les conditions d’une autonomie de mouvement et de gestion personnelle dans le temps et l’espace. Ces unités d’hébergement comprennent des locaux communs dont une salle commune de restauration et son office. Les déplacements hors quartier ne sont pas systématiquement accompagnés. Les détenus de ces quartiers possèdent une clé de confort pour gérer l’ouverture-fermeture de leur cellule pendant les plages horaires autorisées. La coursière de l’unité d’hébergement est pensée comme un lieu de vie.

Enfin, le pôle d’insertion et de prévention de la récidive (PIPR) constitue un élément important du référentiel de programmation puisqu’il joue un rôle majeur dans le dispositif de vie collective et dans le processus de réinsertion individuelle et sociale. Placé au centre de l’établissement, le PIPR est plus développé et attractif.

Dans les nouveaux établissements, les espaces interstitiels situés entre les bâtiments, les espaces récréatifs et les circulations extérieures, font l’objet d’un traitement qualitatif. Ils contribuent effectivement de façon très importante à la qualité de vie des détenus et du personnel et qualifient le niveau général de l’espace extérieur. Des écrans végétaux sont notamment proposés par les concepteurs pour répondre de manière intégrée et végétale, aux exigences de non-covisibilité et non-communicabilité entre unités fonctionnelles. »

Développer des comptoirs de retrait des produits achetés, à élargir sous la forme de véritables lieux d'achat, de type supérette, où chacun a la possibilité de choisir et comparer les produits mis en vente, puis de commander directement ses achats, les payer par un système de type carte magnétique et d'être immédiatement livré.

Réponse de la ministre de la justice : Le numérique en détention permettra d'expérimenter l'accès des détenus au catalogue des produits cantinables. »

Renforcer les possibilités effectives de pouvoir pratiquer la langue maternelle (affectation en fonction de la langue parlée, accès à des supports en langue maternelle...).

2.2.4 Relations extérieures

Permettre aux personnes détenues d'envoyer et de recevoir des courriels en utilisant des ordinateurs mis à leur disposition au même titre que les postes téléphoniques et avec un système de contrôle comparable à celui du courrier.

Réponse de la ministre de la justice : « Cette mesure n'est pas envisagée en l'état. »

Informier le juge de toute atteinte à la liberté de correspondance et le justifier par des motifs précis.

Réponse de la ministre de la justice : « Respect du cadre s'agissant des atteintes à la liberté de correspondance (Articles R 57-8-17 et R57-8-19 du code de procédure pénale, créés par décret du 23 décembre 2010).

L'article R. 57-8-19 prévoit déjà l'information du juge en charge de la procédure pour les prévenus, et de la CAP, ce qui inclut le juge d'application des peines, pour les condamnés. »

Acheminer le courrier au destinataire même en cas d'incapacité de l'administration à comprendre une lettre rédigée en langue étrangère pour vérifier le contenu.
Améliorer l'aide à la rédaction des courriers des personnes étrangères détenues.

Réponse de la ministre de la justice : « Plusieurs actions plus spécifiques sont mises en place afin d'aider et d'accompagner les détenus étrangers dans leurs démarches et de leur faciliter la compréhension des documents donnés.

1. l'accompagnement associatif - Des associations d'aide aux étrangers interviennent dans la plupart des établissements pénitentiaires ;
2. les 157 points d'accès au droit - Ils apportent une aide et un accompagnement dans les démarches juridiques des personnes étrangères ;
3. la mise à disposition de documents dans la langue d'origine - Le guide « Je suis en détention » (anglais, arabe, espagnol, portugais, roumain, russe) est distribué à l'ensemble des

personnes incarcérées arrivantes. Il est actuellement disponible en six langues étrangères. Un guide pratique à destination des personnels est en cours de finalisation ;

4. la diffusion d'informations sur le canal vidéo interne - Un film d'accueil pour les personnes détenues non francophones a été réalisé en collaboration avec la Fondation M6. ;
5. la question du renouvellement ou de la première délivrance du titre de séjour (circulaire du 25 mars 2013) est traitée par la signature de protocoles entre établissements, SPIP et préfectures pour faciliter les démarches.

Conformément aux dispositions de l'article R.57-8-18 du CPP, une lettre écrite en langue étrangère peut être traduite avant remise ou expédition. Pour des motifs de sécurité, le chef d'établissement peut donc décider de faire traduire le courrier selon les modalités prévues par la circulaire du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues. Ceci n'est pas une obligation.

Dans le cadre du partenariat entre la DAP et La Cimade, un guide d'information en neuf langues (français, anglais, mandarin, russe, italien, espagnol, roumain, arabe, portugais) à destination des personnes détenues étrangères est disponible dans les EP, Il doit faire d'une nouvelle diffusion. »

2.3 Liberté d'expression et de culte

Droit d'expression collective

Encourager et développer les échanges entre personnes incarcérées.

Développer des créations de « conseils » visant un dialogue entre administration pénitentiaire et personnes détenues.

Mettre en place des conseils de vie permettant aux jeunes d'exprimer leur opinion dans le respect de l'intérêt collectif.

Réponse de la ministre de la justice : « L'article 27 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire impose aux personnes détenues de suivre au moins l'une des activités proposées par l'administration pénitentiaire. L'article 29 prévoit la consultation des détenus sur ces activités. Le décret n° 2014-442 du 29 avril 2014 portant application de l'article 29 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire précise les modalités de cette consultation et redéfinit le champ de celle-ci. »

2.4 Accès à l'information et au droit

2.4.1 L'accès aux services favorisant l'information et la connaissance des droits

Garantir un libre accès à la bibliothèque.

Réponse de la ministre de la justice : « Le numérique en détention comprendra une bibliothèque de livres électroniques

L'accès aux bibliothèques est garanti dans chaque établissement pénitentiaire. Les conditions et les modalités de cet accès sont définies dans le règlement intérieur. Les personnes détenues s'inscrivent sur liste et/ou sont appelées directement selon un calendrier pré-établi. »

Inscrire les informations utiles aux personnes détenues dans les documents remis aux arrivants, les afficher en détention dans plusieurs langues et les dispenser oralement lors des entretiens « arrivants ».

Afficher en détention les noms des principaux acteurs de l'établissement et les coordonnées de certains acteurs locaux et nationaux.

Communiquer des informations concernant les règles de fonctionnement complètes et détaillées en langue étrangère.

Mettre en place un dispositif « détenus facilitateurs » pour accompagner les arrivants.

Afficher systématiquement les notes traitant du fonctionnement de l'établissement et des modalités pratiques de la vie quotidienne.

Réponse de la ministre de la justice : « Une politique volontariste et ambitieuse a été conduite pour parvenir à la labellisation de tous les quartiers arrivants dans établissements pénitentiaires, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes. Les notes de rappel sont affichées par ailleurs en détention. Enfin, le règlement intérieur de l'établissement est disponible et consultable par les personnes détenues en détention.

Le référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires, sur la base duquel le processus « arrivants » des établissements est audité par un organisme extérieur, pose comme exigence la remise à la personne détenue :

- du guide national “je suis en détention” (aujourd'hui la 7^e édition datant de juin 2016) ;
- du guide d'accueil local concernant l'organisation et le fonctionnement de l'établissement ;
- de l'extrait du règlement intérieur, intégrant notamment des éléments sur les droits et devoirs des personnes détenues ;
- du programme d'accueil précisant notamment l'organisation et le contenu de la phase d'accueil.

Ces documents sont, dans la mesure du possible, traduits en plusieurs langues afin d'en favoriser la compréhension.

Les entretiens individuels et/ou collectifs qui ont lieu pendant la phase d'accueil ont également vocation à informer les personnes détenues et répondre à leurs interrogations s'agissant de l'organisation et du fonctionnement de la structure. »

Étendre les initiatives permettant un accès à internet et à la presse dans les EPM et l'associer à des interventions éducatives de nature à éveiller l'esprit critique face aux médias et favoriser l'accès au droit et à la citoyenneté.

Réponse de la ministre de la justice : « Les mineurs ont accès à la presse via la mise à disposition de nombreuses revues au sein de la bibliothèque et des interventions éducatives sur ce thème peuvent être mises en place par l'Éducation nationale. L'accès internet est prohibé en détention mineurs comme majeurs pour des raisons tenant à l'ordre et la sécurité. »

Mettre en place des dispositifs d'accès à l'information et d'accès au droit (accès accompagné à son dossier). Renforcer la formation juridique des équipes.

Réponse de la ministre de la justice : « Il existe 157 point d'accès au droit en détention. »

Distribuer des traductions du guide de l'administration « je suis en détention » et de documents types.

Distribuer des fascicules avec pictogrammes compréhensibles reprenant les éléments essentiels du règlement ; les diffuser par le canal vidéo interne.

Favoriser les recours aux services d'un interprète.

Appliquer systématiquement des tests d'alphabétisation réalisés par les enseignants à l'entrée en détention. Mesurer le degré de maîtrise de la langue française.

Réponse de la ministre de la justice : « Plusieurs actions plus spécifiques sont mises en place afin d'aider et d'accompagner les détenus étrangers dans leurs démarches et de leur faciliter la compréhension des documents donnés.

1. l'accompagnement associatif - Des associations d'aide aux étrangers interviennent dans la plupart des établissements pénitentiaires ;
2. les 157 points d'accès au droit - Ils apportent une aide et un accompagnement dans les démarches juridiques des personnes étrangères ;
3. la mise à disposition de documents dans la langue d'origine - Le guide « Je suis en détention » (anglais, arabe, espagnol, portugais, roumain, russe) est distribué à l'ensemble des personnes incarcérées arrivantes. Il est actuellement disponible en six langues étrangères. Un guide pratique à destination des personnels est en cours de finalisation ;
4. la diffusion d'informations sur le canal vidéo interne - Un film d'accueil pour les personnes détenues non francophones a été réalisé en collaboration avec la Fondation M6. ;
5. la question du renouvellement ou de la première délivrance du titre de séjour (circulaire du 25 mars 2013) est traitée par la signature de protocoles entre établissements, SPIP et préfectures pour faciliter les démarches.

La DAP conduit une réflexion autour d'expérimentations (marché d'interprétariat, tablettes de traduction, etc.) Dans le cadre du partenariat entre la DAP et La Cimade, un guide d'information en neuf langues (français, anglais, mandarin, russe, italien, espagnol, roumain, arabe, portugais) à destination des personnes détenues étrangères est disponible dans les établissements pénitentiaires. De manière générale : l'article D. 506 du CPP dispose que le recours à un interprète n'a d'objet qu'en cas de nécessité absolue, si la personne détenue ne parle ou ne comprend la langue française et s'il ne se trouve sur place aucune personne capable d'assurer la traduction.

Le guide national «Je suis en détention » est accessible en ligne, et donc imprimé à la demande, en anglais, espagnol, arabe, italien, portugais, russe, chinois, allemand, roumain.

Une maquette de fascicule de pictogrammes utiles a été élaborée par la DAP. Il est en phase de mise en forme par le service de communication, avant validation.

Les DISP de Paris et Bordeaux ont conclu une convention d'interprétariat avec ISM Interprétariat en vue de faciliter les échanges entre les personnes détenues non francophones et le personnel. Un marché qui permettra à l'ensemble des établissements d'avoir accès à un interprétariat par téléphone dans un panel de langues le plus large possible est en cours de préparation.

Lors de la phase arrivant, il est procédé à un pré-repérage de l'illettrisme. »

2.4.2 Droit des étrangers

Les étrangers ayant droit à un titre de séjour ne doivent pas perdre leur qualité de « personne en situation régulière » du fait de la détention, sauf interdiction judiciaire du territoire ou mesure administrative d'éloignement.

Réponse de la ministre de la justice : « Cette question relève de la compétence du ministère de l'intérieur. »

Informers les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, avec l'aide des associations et des points d'accès au droit, en matière de législation sur les étrangers pour éclairer les magistrats sur les chances raisonnables d'une personne détenue d'obtenir un titre de séjour.

Réponse de la ministre de la justice : « Dans le cadre du partenariat entre la DAP et la Cimade, cette dernière finalise un guide à destination des CPIP et des personnels pénitentiaires sur le droit des étrangers (dont la question du titre de séjour). »

Proscrire le refus des services des préfectures de déterminer des horaires de rendez-vous rendant le respect des permissions de sortir difficile. Prendre en compte les exigences de l'incarcération dans à la mise en œuvre d'un circuit de formalités particulier pour les personnes détenues en permission.

Réponse de la ministre de la justice : « Cette question relève de la compétence du ministère de l'intérieur. »

Adapter les besoins et les effectifs des « point d'accès au droit » ou des associations présentes, ainsi que la présence d'interprètes. Mettre en place des conventions pour déterminer le rôle de chacun.

Réponse de la ministre de la justice : « Le partenariat s'effectue avec les conseils départementaux de l'accès au droit (GIP), compétents sur les effectifs.

Concernant les associations, elles essaient de proposer leurs services dans l'ensemble des établissements (La Cimade, ainsi que les associations locales). »

Veiller à la pratique préfectorale visant à refuser systématiquement l'admission provisoire au séjour conduisant nécessairement à une procédure « prioritaire » qui ne garantit pas, malgré les précautions apparentes, un examen suffisamment sérieux (méconnaissance du droit à un recours effectif).

Réponse de la ministre de la justice : « Cette question relève de la compétence du ministère de l'intérieur. »

Œuvrer à l'élaboration par les Nations unies d'une convention internationale en matière d'exécution de la peine à l'étranger, se substituant éventuellement à l'absence d'accords bilatéraux (ainsi qu'il a été fait à l'échelle européenne en matière d'extradition).
Encourager la pratique des libérations conditionnelles « retour volontaire ».

Réponse de la ministre de la justice : « La possibilité de prononcer une libération conditionnelle sous condition d'un retour volontaire dans le pays d'origine est prévue par décret, l'article D535 du code de procédure pénale indiquant que la libération conditionnelle concernant une personne étrangère peut être subordonnée à la condition d'être expulsée du territoire national, reconduite à la frontière ou extradée, ou quitter le territoire national et ne plus y paraître.

Dans le cadre des requêtes en libération conditionnelle « retour volontaire », le SPIP envisage, avec la personne condamnée, les conditions du retour dans son pays d'origine, notamment concernant l'existence d'un hébergement et d'un éventuel projet professionnel ou projet de vie. Le SPIP s'assure également que la personne condamnée puisse s'acquitter des frais de voyage, soit elle-même soit en sollicitant une aide extérieure. Le SPIP peut, si nécessaire, accompagner la personne condamnée dans les démarches pratiques liées au projet de retour (vérification et disponibilité des documents d'identité, réservation du titre de transport par exemple). »

Supprimer les obstacles aux permissions de sortir des personnes qui ont droit au séjour.

Réponse de la ministre de la justice : « Les permissions de sortie relèvent de la compétence du juge d'application des peines. »

Envisager un projet de probation à réaliser dans le pays d'origine pour ceux qui n'ont pas droit au séjour.

Réponse de la ministre de la justice : « Envisager un projet de probation dans le pays d'origine de la personne détenue relève d'un partenariat international avec les ministères de chaque pays concerné. »

2.4.3 Traitement des requêtes

Renouveler systématiquement et gratuitement le matériel de correspondance.
Accorder une attention particulière à la solidité des boîtes aux lettres et les placer à proximité du bureau des surveillants pour prévenir leur effraction.
Accepter l'oralité des requêtes. Apporter une réponse correcte et courtoise dont le contenu doit être pertinent, détaillé et justifié.
Généraliser l'affichage de pictogrammes aux bornes tactiles de saisies des requêtes.
Implanter les bornes tactiles de saisies des requêtes en tenant compte des exigences particulières (mise à disposition des personnes placées dans des quartiers spécifiques).
Prévoir une formation à l'utilisation des bornes au cours du parcours arrivants et la remise d'une notice explicative.
Créer des alertes dans le CEL lorsque le délai de réponse a été dépassé. Mettre en place un système de relance.
Enregistrer et tracer les requêtes portant sur la situation juridique du demandeur.
Emettre systématiquement un accusé de réception aux requêtes des demandeurs dès lors que celles-ci (écrite ou orales) ont été tracées.

Réponse de la ministre de la justice : « Les requêtes, c'est-à-dire les demandes écrites ou orales adressées par une personne détenue à l'établissement pénitentiaire, sont tracées dans l'application GENESIS, aujourd'hui déployée dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, selon deux modalités : une saisie directe par la personne détenue par l'intermédiaire de bornes requête. La personne détenue s'identifie à une borne grâce à un code barre et à un code secret personnel. Pour se conformer à la réglementation, la direction de l'administration pénitentiaire prévoit le renouvellement du marché pour la fourniture de bornes et des expérimentations de saisie de requête en cellule et en salle d'activité dans le cadre du projet numérique en détention, une saisie par les agents de surveillance des requêtes reçues oralement ou par écrit de la population carcérale. Les requêtes ne sont pas confidentielles. Le service concerné peut trier les requêtes en attente de réponse pour identifier celles qui lui sont destinées et y apporter une réponse écrite. La création d'une requête, à la borne requête ou par un agent de surveillance, rend possible l'édition d'un accusé de réception destiné à la personne détenue, indiquant notamment un délai de traitement moyen des requêtes. La réponse à une requête rend possible l'édition d'un document indiquant la requête initiale et la réponse apportée »

par le service concerné. Le processus de traitement des requêtes dans GENESIS ne provoque aucun traitement automatique dans l’application. Il a vocation à tracer les demandes de la population pénale et les réponses apportées à ces sollicitations. Les réponses apportées aux personnes détenues sont donc gérées hors GENESIS.

Outre le formalisme nécessaire en terme de traçabilité, une réponse sur le fond est apportée de façon systématique par les services. Les directions d’établissements pénitentiaires et de SPIP ont une vigilance en la matière.

S’agissant du matériel de correspondance, un kit comprenant stylo, papier, enveloppes et timbres et remis systématiquement à chaque arrivant. Les fournitures nécessaires sont ensuite accessibles via les cantines, ou bien renouvelées en fonction des besoins pour les personnes détenues sans ressources suffisantes.

Quant aux requêtes, elles peuvent être orales ou écrites. L’important est bien qu’elles soient prises en compte et qu’une réponse y soit apportée. Bien que l’outil informatique en permette la gestion, le traitement des requêtes est géré différemment selon les établissements. »

■ Autoriser les personnes illettrées ou non francophones à ne pas avoir à détailler, par écrit, l’objet de leurs demandes et à être reçues en entretien. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Une vigilance méthodologique est apportée par les directions et les chefs de service en ce sens afin que ce type de pratique n’ait plus cours pour les personnes ayant des difficultés de langage. Par ailleurs, des livrets en différentes langues sont distribués dans les établissements pénitentiaires afin de s’adapter à la multiplicité des nationalités en établissement. »

■ Repérer systématiquement les personnes vulnérables n’exprimant aucune sollicitation. ■

Réponse de la ministre de la justice : « La vigilance portée par l’administration pénitentiaire aux situations de retrait ou de repli de personnes détenues est soulignée. Le travail d’observation des personnels de surveillance ainsi que des conseillers d’insertion est déterminant sur ce dossier. Ce travail de repérage est en particulier réalisé dans le cadre de la politique de lutte contre le risque suicidaire.

La systématisation des CPU engendre un travail partenarial hebdomadaire et permet un échange entre les professionnels (direction, services pénitentiaire d’insertion et de probation, services médicaux, services psychiatriques) dans le cadre du repérage des personnes vulnérables identifiées comme telles ou se révélant en zone de vulnérabilité. Ce repérage permet un suivi plus attentif des personnes détenues dont la situation est évoquée. Au-delà des observations faites par les agents, le requêteur de GENESIS pourrait permettre d’améliorer le repérage en favorisant l’identification d’un groupe de personnes selon des critères précis (ex. personnes détenues n’ayant pas fait l’objet d’une

audience depuis le... ; personnes détenues n'ayant pas été vue en CPU depuis le... ; etc.), critères qui peuvent de plus être croisés afin d'affiner la recherche. »

Désigner un référent parmi le personnel chargé du traitement des requêtes qui soit capable de répondre directement ou de transmettre au service compétent et surtout d'expliquer la procédure.

Réponse de la ministre de la justice : « Le numérique en détention doit expérimenter la saisie par voie électronique. »

2.4.4 Droit à l'accès et à la confidentialité des documents personnels

Développer la possibilité d'acheter une carte magnétique de débit permettant la réalisation d'un nombre prédéterminé de photocopies à partir d'une photocopieuse en libre accès à la bibliothèque.

Réponse de la ministre de la justice : « Les conditions de reproduction de documents par une personne détenue sont celles définies par l'arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif.

Les directions interrégionales et les établissements interrogés n'ont pas fait part de difficultés particulières concernant la possibilité pour les personnes détenues de faire des photocopies. Seule la procédure diffère selon les établissements. Dans la majorité des établissements pénitentiaires, les personnes détenues qui souhaitent faire des photocopies remplissent un bon (formulaire type précisant le prix de facturation) remis par le service du greffe ou la régie des comptes nominatifs (selon les structures). La personne détenue précise, dans le formulaire, le document à photocopier et le nombre de copie souhaité. Ce bon est transmis à la régie des comptes nominatifs qui bloque la somme nécessaire. Les photocopies sont ensuite réalisées par le bureau de la gestion de la détention (BGD) ou le service du greffe en fonction des photocopies demandées puis remises au demandeur. Une note de service expliquant la procédure est à la disposition des personnes détenues.

Pour les établissements n'ayant pas prévu de formulaire *ad hoc*, la personne détenue fait une demande écrite au surveillant ou à l'encadrement avec accord pour prélèvement afin qu'ils lui photocopient les documents demandés. Dans certaines petites structures, les photocopies sont même réalisées gratuitement. Pour les indigents, les établissements prennent en charge les frais de photocopie.

Les personnes détenues sont donc informées des conditions de reproduction des documents.

Au-delà de la question tarifaire, si les conditions actuelles d'accès des détenus aux photocopieurs ne leur permettent pas, conformément à l'arrêté du 1er octobre 2001, de

reproduire leurs documents de manière systématique, des portages alternatifs peuvent être envisagés. Il pourrait en effet être étudié le recours à des cartes magnétiques (ou système équivalent), permettant d'acheter à l'avance un certain nombre de copies ou encore de débiter le compte de cantine des détenus pour chaque copie réalisée. Il est toutefois souligné que le déploiement d'un tel système, aussi simple soit-il d'un point de vue technique, induirait probablement des coûts non négligeables.

Le cas échéant, l'étude à réaliser traiterait non seulement de la faisabilité technique d'un tel portage, mais également de l'adéquation entre son coût de mise en œuvre et le gain espéré par rapport à la situation existante. »

2.4.5 Demande d'assistance

Mettre en place des dispositifs d'interphonie ou de boutons d'appel fonctionnant également la nuit afin de signaler un besoin d'assistance.

Réponse de la ministre de la justice : « Le référentiel de programmation prévoit une interphonie de cellule reliée au poste protégé concerné et pour des appels de nuit, au poste central de sécurité. Un voyant est également installé au-dessus de la cellule concernée, côté couloir. Des opérations d'investissement permettent également d'équiper certains établissements plus anciens quand c'est faisable techniquement et budgétairement. »

2.5 Accès aux soins et aux prestations sociales

2.5.1 Accès aux soins

Permettre l'accès à l'unité sanitaire selon les deux modalités suivantes : libre accès en demi-journée et consultations sur rendez-vous l'autre demi-journée.
Faire droit automatiquement à une demande orale de consultation en urgence à l'unité sanitaire.

Réponse de la ministre de la justice : « L'accès aux soins est garanti et établi avec le ministère de la santé. Les horaires de consultation dépendent aussi de l'organisation des unités médicales. En cas d'urgence, les demandes sont relayées par le personnel de surveillance auprès des personnels médicaux ou par un appel à un service extérieur, en cas de survenance en dehors des horaires de présence des personnels médicaux.

L'organisation des soins délivrés au sein de l'unité sanitaire est de la compétence du centre hospitalier de rattachement.

La direction de l'établissement de santé et la direction de l'établissement pénitentiaire rédigent un protocole cadre qui fixe les modalités d'organisation des soins et de leur accès durant et en dehors des horaires et jours d'ouverture de l'unité sanitaire.

La fluidité des consultations au sein de l'unité sanitaire justifie une parfaite collaboration des personnels sanitaires et pénitentiaires permettant d'identifier les personnes nécessitant un accès à l'unité sanitaire et d'organiser ses modalités de déplacement jusqu'à celle-ci. »

Réponse de la ministre de la santé : « Expérimenter la possibilité d'un assouplissement des conditions d'accès dans les unités sanitaires ayant une file active peu élevée. Elle craint cependant que, pour les unités sanitaires plus importantes, l'ouverture de consultation libre n'ait un impact défavorable sur la durée d'attente des rendez-vous. S'agissant de la fluidité des circuits de consultation, elle se propose de sensibiliser les équipes sanitaires mais craint qu'il ne soit pas possible de mettre en place un outil de suivi unique. Elle considère que la question des appels de nuit en urgence relève de l'administration pénitentiaire qui doit être sensibilisée aux urgences sanitaires.

Le sujet de l'accès et de la permanence des soins au sein des unités sanitaires fera l'objet d'une réflexion approfondie avec les représentants des professionnels de santé en milieu pénitentiaire dans le cadre des groupes de travail de la nouvelle stratégie nationale PPSMJ (inscription de cette thématique dans la lettre de mission adressée en septembre 2017 aux référents rapporteurs du groupe de travail n° 4 "accès et continuité des soins" piloté par la DGOS).

Les travaux du groupe de travail n° 4 "accès et continuité des soins" devront trouver une traduction opérationnelle auprès des professionnels de santé intervenant en milieu pénitentiaire. Des recommandations pourront être formulées dans le cadre de l'actualisation du guide méthodologique de prise en charge des PPSMJ. »

Mettre en relation systématiquement la personne détenue avec le centre 15 lorsque le personnel médical exerçant à l'établissement est absent et qu'elle sollicite une consultation en urgence.

Réponse de la ministre de la justice : « Le contact direct entre la personne souffrante et l'opérateur du centre 15 est techniquement difficile à mettre en œuvre ; la priorité est donnée à la possibilité donnée aux personnels d'urgence d'accéder à la détention pour se rendre au contact de la personne détenue-patiente. Le guide méthodologique de prise en charge sanitaire des personnes détenues rappelle que : "La mise en relation téléphonique directe entre la personne détenue et le médecin régulateur est de nature à permettre à ce dernier d'évaluer la situation sanitaire de l'intéressé. Il convient de favoriser la communication directe par téléphone de la personne détenue avec le médecin régulateur du centre 15 en veillant à respecter la confidentialité de l'entretien médical tout en assurant la sécurité de la personne et de l'établissement."

Si les contraintes matérielles le permettent, les personnels pénitentiaires appliquent cette recommandation. La priorité reste de donner la possibilité aux personnels d'urgence d'accéder à la détention pour se rendre au contact de la personne détenue-patiente. »

Réponse de la ministre de la santé : « Le sujet de l’organisation de la permanence des soins aux heures et jours de fermeture de l’USMP afin d’éviter tout retard dans la prise en charge de l’urgence sera traité dans le cadres des travaux du groupe de travail n° 4 de la stratégie PPSMJ. Une attention particulière sera apportée aux modalités et à la définition du bon usage du centre 15. »

2.5.2 Libre disposition de son corps

■ Tout mettre en œuvre, afin que le projet de PMA des personnes détenues soit accessible dans les mêmes conditions que pour l’ensemble de la population. ■

Réponse de la ministre de la santé : « Il convient de rappeler que le développement des unités de vie familiale et des parloirs familiaux, permettant à des personnes détenues de procréer naturellement, doit être encouragé. L’Assistance Médicale à la Procréation (AMP) ne peut légalement se substituer, pour des couples dont le caractère pathologique de l’infertilité n’est pas médicalement diagnostiqué, aux possibilités de procréation naturelle. L’accès à l’AMP des personnes détenues est d’ores et déjà ouvert dans les mêmes conditions que pour l’ensemble de la population, à la condition que le couple remplisse les critères posés par la loi de bioéthique en vigueur, (couple formé d’un homme et d’une femme, caractère pathologique de l’infertilité médicalement diagnostiqué).

Toutefois, la mise en œuvre de ce droit, en particulier dans la situation où la femme est détenue, met en exergue des difficultés organisationnelles majeures dans la gestion des extractions médicales relevant de l’administration pénitentiaire. »

2.6 Droit de la défense et discipline

■ Assurer le secret des conversations entre la personne étrangère détenue et son avocat, fût-il étranger et résidant dans un autre pays. ■

Réponse de la ministre de la justice : « La confidentialité de ces échanges est garantie. Des aménagements et des locaux d’audience sont prévus pour favoriser ces échanges.

Pour pouvoir bénéficier de la confidentialité des échanges, un permis de communiquer doit être établi entre l’avocat et la personne détenue qu’il défend.

La circulaire du 27.03.2012 relative aux relations des personnes détenues avec leur défenseur dispose qu’afin de bénéficier de la confidentialité des échanges téléphoniques, l’avocat titulaire d’un permis de communiquer doit pouvoir justifier que le numéro de téléphone, portable ou filaire, qu’il a communiqué à l’établissement, est bien le sien (§3-2).

La circulaire du 09.06.2011 relative à la correspondance téléphonique des personnes détenues précise quant à elle que le chef d’établissement peut contrôler l’adéquation

entre l'identité annoncée du correspondant et le numéro que la personne détenue souhaite inscrire parmi les numéros qu'il est autorisé à appeler, et peut autoriser à ce titre un justificatif (point 2.3.1.2).

Au point 2.4 de la circulaire du 09.06.2011, il est indiqué que toute correspondance téléphonique entretenue par les personnes détenues avec l'extérieur est contrôlable par l'administration pénitentiaire, à l'exception de celles passées avec le CGLPL, le DDD, les avocats, le CRED et l'ARAPEJ. Ces correspondants sont en effet protégés par la confidentialité.

Le règlement intérieur type des établissements pénitentiaires (R.57-6-20 CPP) décline ces principes : ainsi, dans le règlement intérieur type des maisons d'arrêt, il est rappelé que la personne détenue a le droit de correspondre téléphoniquement avec son avocat, et que ces conversations téléphoniques sont confidentielles.

Il prévoit également que pour pouvoir contacter son avocat, la personne détenue doit faire enregistrer au préalable ses coordonnées : nom, prénom, barreau auquel il est inscrit, numéro de téléphone.

S'agissant des avocats étrangers, la circulaire du 27 mars 2012 relative aux relations des personnes détenues avec leur défenseur indique qu'il convient de distinguer suivant qu'ils sont inscrits ou non à un barreau français : dans l'affirmative, ils peuvent librement communiquer avec les détenus qu'ils défendent. En revanche, lorsqu'un avocat étranger non ressortissant de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la confédération helvétique ne peut justifier de son inscription à un barreau français, il ne bénéficie pas du principe de libre communication (point 1.1 de la circulaire).

Partant, dans la mesure où le droit de correspondre par téléphone, de façon confidentielle, avec son avocat, découle de l'établissement d'un permis de communiquer, seules les conversations des détenus avec leur conseil non inscrit à un barreau français peuvent être écoutées par l'administration. »

2.7 Activités et travail

2.7.1 Activités

Faire bénéficier les enseignants d'une formation spécifique et d'un accompagnement.
Développer les activités scolaires, de formation, culturelles, sportives et de loisirs de nature à favoriser l'épanouissement et la participation citoyenne.

Réponse de la ministre de la justice : « Le partenariat efficace avec le ministère de l'éducation nationale dans le développement des activités d'enseignement est souligné. Le partenariat concerne tous les domaines qui concourent à atteindre les objectifs fixés

par les deux administrations centrales : conditions matérielles d’enseignement, modalités de concertation et de partage d’informations, définition des missions des responsables au plan local, régional et national, cohérence des projets pédagogiques et des projets d’établissement, procédures budgétaires notamment. (Convention et circulaire du 8 décembre 2011 d’orientation sur l’enseignement en milieu pénitentiaire).

Des budgets conséquents ont été dédiés à l’accroissement des activités, des aménagements de peine ainsi que le développement de nouveaux programmes d’insertion. Ainsi, 7,90 M€ ont été consacrés à ces thématiques en 2015, 7,2 M € en 2016 et 5,3 M€ en 2017 (dans le cadre des trois plans gouvernementaux successifs de lutte contre le terrorisme (PLAT 1 - 2015, PLAT 2 - 2016 et PART - 2017). L’augmentation sensible et pérenne des activités et actions proposées aux personnes détenues rejoint la finalité de les impliquer de manière active et utile dans leur parcours de réinsertion. En développant une offre d’activités pluridisciplinaire, ce n’est pas l’offre de « loisirs » ou la finalité « occupationnelle » qui est visée, mais bien la construction, par tous les leviers mobilisables et l’acquisition des compétences indispensables au retour à la vie en société (savoir être, savoir-faire). La qualification et la formation professionnelle, l’acquisition des savoirs fondamentaux, la capacité à s’investir dans une activité de travail, mais aussi la connaissance de l’autre, l’acquisition de règles de vie en collectivité ou encore la pratique du débat d’idées, illustrent la multiplicité des actions possibles. L’Administration Pénitentiaire a développé et pérennisé un partenariat riche et diversifié, à la fois avec le ministère de la culture et de la communication mais aussi celui des sports. Ces liens permettent aux personnes placées sous main de justice d’accéder plus facilement à l’offre proposée par les grandes institutions culturelles, des associations de renom et les fédérations sportives. Dans le cadre des différents plans de lutte contre le terrorisme de la radicalisation, et en lien avec les préconisations du rapport Raimbourg portant sur l’encellulement individuel de novembre 2014, le volume d’activités proposé aux personnes détenues devait atteindre 3,5 heures en 2016 et 5 heures en 2017 (contre environ 1 heure en 2014).

Dans ce cadre, la direction de l’administration pénitentiaire a conçu et mis en œuvre dès 2015-2016 des projets à dimension nationale :

- des actions de citoyenneté à destination de l’ensemble de la population pénale (formation des enseignants, développement des canaux vidéo interne),
- des actions de formation à l’arbitrage sportif, des ateliers de découverte des cuisines du monde, des actions de médiation animale,
- des actions destinées à réduire les facteurs de risque (développement de permanences d’accès aux droits sociaux au sein des établissements, actions centrées autour de la parentalité et la conjugalité, etc.) ;
- en 2017, un projet de démarche citoyenne-travail pour le compte d’une association d’utilité publique et un projet d’accès aux droits sociaux et à l’hébergement.

Par ailleurs la DAP a poursuivi le financement d'interventions liées aux questions portant notamment sur l'idéologie violente, les théories du complot, les valeurs de la République, la citoyenneté, les relations femmes-hommes. Par ces moyens, la personne placée sous main de justice est invitée à réfléchir à sa responsabilité en déconstruisant des certitudes limitantes. Ces interventions ont été réalisées sous forme de modules de citoyenneté, de conférences-débats autour de grands témoins, d'ateliers, au sein des établissements pénitentiaires, comme en milieu ouvert.

Enfin, la direction de l'administration pénitentiaire a développé un outil de mesure de l'offre d'activités non rémunérées (au sens de l'article R 57-9-1 du code de procédure pénale). Le développement des activités permettant de faire de la détention un temps utile, suppose un engagement fort des partenaires de l'administration pénitentiaire, tant au niveau des départements ministériels, des collectivités territoriales que des partenaires privés (tissu associatif notamment) mais également une pérennisation, dans le cadre d'une loi de programmation, des crédits obtenus dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme. »

Adapter les conditions d'apprentissage de la langue française pour les détenus étrangers.
Faciliter l'accès à la radio, à la télévision ou à tout moyen accélérant l'apprentissage.

Réponse de la ministre de la justice : « L'apprentissage ou la remise à niveau en français est un axe important des enseignements proposés par l'éducation nationale. Par ailleurs, plusieurs initiatives et activités sont mises en œuvre par les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour favoriser l'accès à la lecture en détention. »

2.7.2 Travail

Ouvrir la possibilité de travailler ou de se former à tous les étrangers, sans discrimination.

Réponse de la ministre de la justice : « La procédure de classement au travail prévoit un examen des demandes et une prise de décision dans le cadre d'une commission pluridisciplinaire, assurant une analyse partagée de la demande.

Les critères de classement au travail sont notamment ceux énumérés à l'article D.432-3 du CPP (capacités physiques et intellectuelles, situation familiale, existence de parties civiles à indemniser).

Des critères individualisés sont également pris en compte, en lien avec le parcours pénal de la personne détenue ainsi que l'articulation de ses compétences avec le travail proposé. Le classement d'une personne détenue est effectué indépendamment de sa nationalité. L'un des indices pouvant retarder le classement au travail peut être lié à une mauvaise compréhension des consignes données en français. Dans ce cas, l'administration pénitentiaire s'assure d'un accès à des cours de français avant ou concomitamment

au classement au travail. Aujourd’hui, les personnes détenues qui travaillent tant au service général qu’en production sont issues d’autant de nationalités que celles recensées parmi l’ensemble de la population pénale. »

3. Recommandations générales relatives aux centres de rétention administrative et aux zones d’attente

3.1 Dignité et intégrité

3.1.1 Discipline, mise à l’écart, à l’isolement

Ne pas faire obstacle, pour cause de mise à l’écart, au contact avec la personne morale chargée de l’assistance juridique.

Réponse du ministre de l’intérieur : « En cohérence avec les recommandations de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté et dans le respect du cadre légal, des “bonnes pratiques” ont été développées afin d’harmoniser les modes opératoires au sein des locaux et des centres de rétention administrative, en conciliant le respect de la dignité des personnes et le respect de l’ordre et de la sécurité. En cas de placement d’une personne retenue, outre l’avis immédiat au procureur de la République, et l’information du médecin du centre, l’association présente dans le CRA au titre de l’article R. 553-14 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile est également informée dans les meilleurs délais. »

3.2 Droits de la défense

3.2.1 Accès à l’information

Rédiger le règlement intérieur dans des termes simples et compréhensibles par tous et le rendre effectivement accessible.

Traduire le règlement intérieur dans les langues correspondant aux nationalités les plus représentées dans chaque centre.

Réponse du ministre de l’intérieur : « Chaque CRA dispose d’un règlement intérieur approuvé par le préfet territorialement compétent. Le code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile n’impose pas la remise d’un exemplaire à chaque étranger placé en rétention. Cependant, conformément aux dispositions prévues par l’article R. 553-9 du code précité, un exemplaire du règlement intérieur en langue française, traduit dans les langues les plus couramment utilisées (les six langues officielles de l’ONU), doit être affiché dans les parties communes des CRA.

Sa compréhension est ainsi assurée pour la majorité des étrangers. Il est parfois traduit dans d'autres langues en fonction des caractéristiques locales. Il convient également de rappeler que les associations présentes dans les CRA réalisent un entretien avec tout nouvel arrivant dont l'objet est, notamment, de l'informer sur les conditions de vie dans le centre, le rôle de chacun des intervenants (service médical, Office français de l'immigration et de l'intégration-OFII...) et de rappeler les points les plus importants du règlement intérieur. »

3.2.2 Accès à un avocat

Afficher la liste des avocats des barreaux susceptibles d'intervenir en faveur des personnes retenues en zone d'hébergement.

Mettre en place un système permettant à la personne retenue d'entrer rapidement et directement en contact avec un avocat de permanence.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les coordonnées des avocats sont en général affichées dans des locaux accessibles aux personnes retenues, voire disponibles auprès du poste de police et des partenaires présents (associations, OFII...). La personne retenue peut donc téléphoner directement à un avocat grâce au téléphone mis à sa disposition ou demander à l'association présente au CRA d'accomplir cette démarche. »

3.2.3 Accès aux organismes et associations d'assistance

Laisser toute latitude à l'OFII pour accomplir sa mission d'aider les étrangers à préparer les conditions matérielles de leur départ, notamment pour récupérer les bagages des personnes retenues et réaliser les formalités administratives.

Faciliter les contacts avec les associations ayant des missions d'information, de soutien et d'accès au droit au bénéfice des étrangers, comme la loi le prévoit.

Donner accès aux associations agréées pour le soutien des étrangers retenus à la zone d'hébergement, sauf pendant la nuit.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les missions de l'OFII sont encadrées par une convention avec le ministère de l'intérieur qui prévoit un temps de présence des médiateurs en fonction de la capacité de chaque CRA et qui définit le rôle de l'OFII. La convention prévoit expressément que les médiateurs ont pour mission "l'aide à la préparation du retour". »

3.2.4 Interprétariat

Recourir obligatoirement à un interprète lorsque la personne retenue ne maîtrise pas la langue française et exclure le recours à un co-retenu.

3.3 Droit à la vie privée et familiale - relations extérieures

3.3.1 Biens personnels

Ne pas priver les personnes retenues du libre accès à l’ensemble de leurs biens dès lors que ceux-ci ne présentent pas de risque pour la sécurité du centre.

Réponse du ministre de l’intérieur : « La réglementation prévoit seulement l’ouverture d’un local à bagages au sein de chaque centre (article R. 553-3 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile). Le retenu peut à tout moment avoir accès à ce local par l’intermédiaire d’un policier. Les personnes retenues ne se plaignent d’ailleurs pas particulièrement de ce système. »

3.3.2 Accès aux informations personnelles

Permettre l’accès des personnes retenues aux documents personnels et aux pièces de procédure qui les concernent.

Réponse du ministre de l’intérieur : « Définir dans le règlement intérieur de chaque centre des modalités effectives de communication qui garantissent le respect de la vie privée et la protection des documents » nécessiterait une modification du règlement intérieur type, qui ne relève pas de la compétence de la seule direction générale de la police nationale. Le règlement intérieur type des CRA n’a pas été modifié sur ce point. »

Définir dans le règlement intérieur de chaque centre des modalités effectives de communication qui garantissent le respect de la vie privée et la protection des documents.

Réponse du ministre de l’intérieur : « Cet accès garanti par la loi et l’administration peut étudier la possibilité de modifier le règlement intérieur avec un article encadrant les modalités d’accès des retenus à leurs documents personnels et aux pièces de procédures qui sont conservés au greffe. »

3.3.3 Visites

Autoriser les visites toute la semaine, notamment les dimanches et les jours fériés, sans limitation de durée, sauf raison impérieuse.

Réponse du ministre de l’intérieur : « La durée des visites ne fait pas l’objet de dispositions réglementaires mais une circulaire de 2009 prévoit une durée minimale de 30 minutes. Le ministère estime que cette règle est appliquée avec souplesse et que des

dépassements d'horaires de visite sont régulièrement tolérés. Il indique qu'il peut arriver « de manière exceptionnelle » que les chefs de centre doivent réduire les durées de visite, notamment pour celles qui n'ont pas de caractère familial.

La règle fixant la durée des visites est appliquée avec souplesse. Des dépassements sont régulièrement tolérés. Il peut toutefois aussi être nécessaire de continger les visites pour garantir le bon fonctionnement du centre. Ainsi arrive-t-il, quoique de manière exceptionnelle, que les entrevues amicales ou familiales soient limitées à 20 mn le week-end, en raison de l'affluence des visiteurs, et selon la disponibilité des locaux spécifiquement réservés aux visites. Il est en effet nécessaire de satisfaire aux demandes de tous avec équité. Les visites familiales durent, elles, toujours 30 mn. C'est le chef du centre qui réglemente l'accès, en fonction des nécessités de service et d'ordre public. »

3.3.4 Téléphone

Rédiger en plusieurs langues et remettre aux personnes retenues à leur arrivée des notices d'utilisation des téléphones fournissant des explications sur l'achat des cartes, le paiement des communications et l'obtention de numéros à l'international.

Garantir l'utilisation effective du téléphone à tout moment dès l'arrivée au centre.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les personnes retenues, conformément aux dispositions du CESEDA doivent avoir accès à un téléphone de manière libre. Les appareils téléphoniques disposant d'un dispositif photographique sont retirés mais les personnes retenues ont la possibilité d'en retirer la puce qu'ils peuvent introduire dans un téléphone portable qui peut leur être fourni.

Dès leur arrivée, les personnes retenues sont informées des modalités pratiques de séjour, notamment concernant l'utilisation des équipements téléphoniques. Conformément aux dispositions de l'article R. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui disposent que « les locaux de rétention administrative doivent disposer d'un téléphone en libre accès », les personnes retenues ont accès au téléphone à tout moment, dès l'arrivée au centre. La situation n'a pas évolué sur ce point. »

3.3.5 Internet

Mettre internet à disposition contrôlée avec un accès à la messagerie (également soumis à contrôle éventuel).

Réponse du ministre de l'intérieur : L'accès à internet, qui soulève des problèmes de sécurité, n'est pas prévu. La situation sur ce point n'a pas évolué. »

3.4 Activités

Installer des équipements et organiser des activités de nature à répondre aux besoins de populations qui séjournent parfois durablement dans les CRA.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les séjours dans les CRA ne durent que douze jours en moyenne et le matériel de loisirs mis en place est assez rapidement dégradé « par certaines personnes retenues ». Le droit ne fixe pas de liste d'activités qui devraient être offertes aux personnes retenues. Néanmoins trois centres ont été équipés de baby-foot ou de table de ping-pong en 2016.

L'installation d'équipements de loisirs (table de ping-pong, baby-foot...) dépend de la configuration des lieux et des moyens budgétaires (relevant de la direction générale des étrangers en France et du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur territorialement compétent). Néanmoins, des jeux de société et des livres sont régulièrement donnés gracieusement par des associations ou par des personnels affectés dans les centres. »

3.5 Droit à la santé

Encourager l'implantation de boîtes aux lettres pour communiquer avec les services médicaux et afin que les personnes retenues puissent solliciter un rendez-vous plus facilement et directement, sans passer par un intermédiaire.

Préciser dans la circulaire du 7 décembre 1999 qu'une consultation sanitaire est systématiquement mise en place dès l'arrivée au centre d'une personne retenue, tant pour permettre de dépister les maladies éventuellement contagieuses que pour effectuer un examen de santé et permettre une prise en charge adaptée, y compris par des spécialistes.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Le groupe de travail constitué pour faire évoluer la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire en place dans les centres de rétention administrative ne s'est pas réuni depuis début 2015. »

3.6 Droits liés à la fin de la mesure

3.6.1 Procédure de renvoi rapide

Mentionner dans le CESEDA la procédure de renvoi rapide des étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire français (sans placement en zone d'attente) en indiquant la durée au cours de laquelle elle peut intervenir.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Ce point ne relève pas de la compétence de la police nationale. »

Consigner les opérations de renvoi rapide dans un procès-verbal contresigné.

3.6.2 Éloignement

Supprimer la limite de vingt kilogrammes fixée pour le poids des bagages des personnes éloignées, la personne acquittant à ses frais le surcoût éventuel au-delà de trente kilogrammes.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les personnes éloignées peuvent transporter un poids de bagages supérieur à 20 kg sans surcoût. La limitation du poids des bagages n'est pas le fait de l'administration mais des compagnies aériennes qui imposent un poids maximum qui varie entre 20 et 30 kg selon les entreprises de transport aérien. Cette règle est connue des familles et des proches, grâce notamment à la mission d'assistance et d'information assurée par les personnels de l'OFII. En pratique, l'OFII se charge de la gestion des bagages à la demande des proches des personnes éloignées et répond à leurs requêtes. Ces derniers peuvent donc décider des bagages devant accompagner l'intéressé en prenant en charge le coût supplémentaire éventuel. »

3.7 Personnel et organisation du service

Le CGLPL considère qu'une formation adaptée devrait être dispensée aux fonctionnaires affectés en CRA. Par ailleurs, les fiches de poste devraient davantage définir l'ensemble des missions revenant aux fonctionnaires de police dans ces lieux où séjourneront des personnes de toutes nationalités et de toutes conditions.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les fiches de poste des officiers et des grades sommitaux du corps d'encadrement et d'application décrivent l'ensemble des missions qui leur incombent dans les CRA.

Depuis 2008, la direction centrale de la police aux frontières a entrepris une démarche de professionnalisation des fonctionnaires affectés dans les CRA et mis en place les formations adéquates (chef de CRA, greffe, garde du CRA...). C'est ainsi que sont dispensées en particulier des formations destinées aux personnels affectés à la garde des personnes retenues. »

4. Recommandations générales relatives aux centres éducatifs fermés

4.1 Dignité et intégrité physique

Édicter des normes applicables à tous les CEF en matière de discipline.

Réponse de la ministre de la justice : « Les modalités de gestion des transgressions ont été formalisées en 2015 dans une note relative à l’action éducative et dans des lignes directrices relatives à l’élaboration du règlement de fonctionnement des établissements. Ces documents prévoient expressément le respect des contacts des mineurs avec leur famille. Toutefois, le contexte spécifique de chaque établissement ne permet pas une harmonisation totale des réponses disciplinaires.

La journée nationale des directeurs de CEF du 8 juin 2017 a été l’occasion d’échanges et de partage des pratiques entre directeurs d’établissement issus du secteur public et du secteur associatif habilité. Durant cette journée, un atelier a porté sur la prévention et la gestion des incidents. Les échanges ont révélé un consensus sur le caractère subjectif des sanctions applicables, intrinsèque à la norme établie par chaque établissement. Toutefois, élaborer des indicateurs objectifs de transgression en équipe apparaît nécessaire pour permettre une individualisation de la sanction et d’apporter ainsi une réponse adaptée. Les comptes-rendus des ateliers de cette journée nationale des directeurs servent d’appui à la réflexion dans les travaux en cours sur ce sujet. »

4.2 Droits de la défense

Mettre en place des dispositifs d’accès au droit.

Permettre au mineur de prendre contact avec l’avocat de son choix et avec le magistrat en charge de son dossier.

Faire bénéficier le mineur d’un accès accompagné à son dossier, sauf intérêt contraire.

Réponse de la ministre de la justice : « Aucune instruction sur ces points n’a été arrêtée. Leur caractère obligatoire résulte du règlement de fonctionnement des centres, d’une convention de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse avec le conseil national des barreaux qui a vocation à être déclinée au niveau territorial ainsi que de dispositions législatives du code de l’action sociale et des familles qui garantissent aux mineurs et à ses représentants légaux un droit d’accès à toute information ou document relatif à la prise en charge, sauf disposition législative contraire.

La continuité de l’intervention d’un avocat auprès d’un même mineur contribue à l’amélioration de la qualité de la défense pénale et de la décision judiciaire. Le ministère de la justice et le conseil national des Barreaux ont signé le 8 juillet 2011 une convention ayant pour objectif de développer la défense personnalisée des mineurs en matière pénale. Des déclinaisons territoriales sont mises en œuvre réunissant la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, le conseil national des barreaux et/ou les juridictions. Plus spécifiquement au sein des CEF, des dispositions sont prises pour garantir des échanges entre le mineur et son avocat en toute confidentialité. De plus, les rendez-vous avec l’avocat font l’objet d’autorisation spécifique de sortie du mineur du CEF, comme stipulé dans la note relative aux lignes directrices du 4 mai 2015 relatives à

l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif habilité. De plus, conformément au 5° de l'article L 311-3 du code de l'action sociale et des familles, le mineur et les représentants légaux ont un droit d'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires. Cette demande est formulée auprès du directeur de l'établissement. Les lignes directrices précitées précisent également la nécessité d'accompagner la communication de ces informations, en fonction de la nature judiciaire, psychologique ou médicale de l'information. »

4.3 Droit à la vie privée et familiale – relations extérieures

4.3.1 Visites

Développer les visites des familles à l'intérieur des établissements et créer des locaux adaptés à des rencontres confidentielles et conviviales.

Réponse de la ministre de la justice : « Des dispositions de 2015 rappellent que la prise en charge du mineur ne doit pas faire obstacle au maintien des liens familiaux et observe que, dès 2011, l'existence d'une salle d'accueil des familles spécialement aménagée était prévue par le programme fonctionnel des centres éducatifs fermés.

Ces dispositions sont toujours d'actualité, de même que le développement de lieu dédié à l'accueil des familles. La nécessité d'associer les représentants légaux à la prise en charge des mineurs irriguent les travaux menés à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, et notamment lors d'un placement judiciaire. La communication entre les équipes du milieu ouvert et celles des lieux de placement œuvrent à développer la continuité de la prise en charge du jeune de manière cohérente, y compris dans le travail effectué avec les représentants légaux. »

4.3.2 Correspondance

Informé le juge de toute atteinte à la liberté de correspondance et les justifier par des motifs précis.

Ne porter atteinte à la liberté de correspondance que pour des motifs précis, tenant à l'intérêt du mineur ou à la mission de l'institution et en informer le juge de manière systématique.

Réponse de la ministre de la justice : « Le règlement de fonctionnement des centres prévoit que la liberté de correspondance des mineurs s'exerce dans le cadre judiciaire du placement qui peut prévoir le contrôle du respect d'une interdiction de communiquer. Cependant, pour des raisons de sécurité, il peut être demandé aux mineurs d'ouvrir certaines correspondances, notamment les colis volumineux, en présence d'un éducateur. Aucune instruction formelle de prévenir le juge n'est édictée.

L’article 6 de la charte des droits et libertés de la personne accueillie annexée à l’arrêté du 8 septembre 2003 pris en application de l’article L. 311-4 du code de l’action sociale et des familles reconnaît le droit au respect des liens familiaux. La PJJ rattache notamment à ce droit le droit au respect de la vie privée et familiale et le secret des correspondances écrites ou électroniques. Toutefois, le juge peut prescrire des limitations à la liberté des correspondances en application des articles 132-45 du code pénal (sursis avec mise à l’épreuve avec interdiction de contact avec la victime ou le coauteur) et 138 du code de procédure pénale (lors d’un contrôle judiciaire). Seules les atteintes à la liberté de correspondance révélant une violation à des obligations de la mesure prescrite doivent faire l’objet d’un signalement.

La note du 4 mai 2015 relative aux lignes directrices relatives au règlement de fonctionnement des établissements de placement judiciaire se réfère à l’article L.311-7 du code de l’action sociale et des familles auquel sont soumis ces établissements. À ce titre, les professionnels de la PJJ peuvent procéder à l’ouverture d’enveloppes protégées par le secret des correspondances uniquement afin de s’assurer de l’absence de violation des interdictions de communiquer judiciairement prescrites, via l’identification de l’expéditeur prohibé ou bien via l’absence d’identification de l’expéditeur. S’agissant de la sécurité de l’établissement, et en cas de doute sur le contenu de l’enveloppe (ou colis), l’ouverture du dit colis peut s’effectuer en présence du mineur sans lecture du courrier ou bien nécessite l’intervention d’un officier de police judiciaire en cas de suspicion d’élément dangereux.

L’instauration d’un registre des courriers, portant trace de toutes les ouvertures de correspondances et de leurs résultats, est une solution portée à notre réflexion sur ces travaux, œuvrant notamment à une meilleure visibilité sur la confidentialité des correspondances des mineurs. »

4.3.3 Accès à l’information

Mettre internet à disposition contrôlée avec un accès à la messagerie (également soumis à contrôle éventuel).

Réponse de la ministre de la justice : « Des directives de 2015 autorisent l’accès à Internet avec des systèmes de filtrage de certains contenus et prévoient que l’accès à la messagerie est organisé dans le respect du secret de la correspondance. Des actions de prévention sur les usages et mésusages d’Internet sont effectuées auprès des mineurs.

Actuellement, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse élabore un document thématique à l’appui des pratiques professionnelles portant sur les mineurs à l’ère numérique. Ce document thématique s’inscrit dans un corpus de texte destiné à apporter des outils théoriques et pratiques aux équipes. L’accès à internet est garanti dans les centres éducatifs fermés, toutefois un travail d’appropriation de cet outil par

les équipes éducatives facilitera son utilisation et son cadrage auprès des mineurs. Ce document thématique à destination des professionnels s'inscrit dans la perspective de développer des formations spécifiques en la matière. »

■ Déployer des initiatives d'accès à internet et à la presse. ■

4.3.4 Information des familles

■ Fournir un livret d'information spécifique à destination des titulaires de l'autorité parentale. ■

■ Associer les titulaires de l'autorité parentale aux actions éducatives entreprises, et a minima, les tenir informés régulièrement de l'évolution du mineur et des projets mis en œuvre. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Ces obligations résultent d'une loi de 2002 et ont été rappelées, en dernier lieu, par des dispositions de 2015 et 2016 qui prévoient d'informer les familles sur le passage d'une phase à une autre du placement, sur les modalités d'action retenues pour la prise en charge du mineur, sur les règles de fonctionnement des établissements et sur les droits et devoirs qui découlent du placement. Un entretien d'accueil au bénéfice du mineur et de sa famille est prévu et un projet personnalisé, élaboré avec le mineur et sa famille, est formalisé dans le document individuel de prise en charge. Il est fait état de difficultés juridiques rencontrées pour imposer aux centres gérés par le secteur associatif habilité des obligations similaires à celles qui pèsent sur le secteur public. »

L'absence de vecteur juridique pour rendre opposable le cahier des charges des CEF aux établissements issus du secteur associatif habilité crée une iniquité dans la prise en charge des mineurs sur le territoire national. Toutefois, si ces obligations ne peuvent pas être imposées, les établissements issus du secteur associatif habilité sont fortement incités à appliquer ces principes. Enfin, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse travaille actuellement à un projet de décret relatif aux conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement, conduisant à une codification de celles-ci dans le code d'action sociale et des familles et permettra de disposer d'un socle de référence commun pour le secteur public et le secteur associatif habilité. »

4.4 Prise en charge

■ Organiser des activités, scolaires ou de formation, culturelles, sportives et de loisirs, de nature à favoriser l'épanouissement du mineur et sa participation à la citoyenneté. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Un arrêté de 2015 définit la nécessité d'une organisation permanente des activités de jour au soutien de l'action éducative. Le même

texte organise la scolarité des jeunes placés à partir d'une évaluation individuelle des acquis, afin que chacun dispose d'un emploi du temps personnalisé destiné à favoriser son retour vers les dispositifs de droit commun.

Un texte cadre définit plus particulièrement le sujet de la scolarité des jeunes placés en CEF. Signé conjointement par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), ce texte du 4 avril 2005 a vocation à stabiliser l'organisation de la scolarisation des mineurs placés en CEF, l'éducation nationale affectant un enseignant dans chaque CEF.

La DPJJ et la DGESCO ont engagé depuis janvier 2016 une démarche conjointe d'actualisation de ce texte. Pour conduire cette démarche, un groupe de travail réunissant des représentants des deux institutions (DS, RUE, enseignants de CEF du secteur public et du secteur associatif habilité, représentants de la DGESCO et de la DPJJ) a été réuni à 3 reprises entre mars et mai 2016. Une version conjointe de ce texte est désormais stabilisée et le processus de validation conjointe du texte est en cours.

L'actualisation de ce texte de 2005, intervenu moins de trois ans après la création du dispositif des CEF, permet de resituer la question de la scolarité dans le cadre plus global des parcours d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes confiés et de s'adresser à l'ensemble des professionnels de la PJJ. »

■ Faire bénéficier les enseignants d'une formation spécifique et d'un accompagnement. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Les dispositions en vigueur prévoient la continuité de l'enseignement et un ensemble de mesures de formation, incluant deux regroupements annuels des enseignants.

Le texte conjoint DPJJ DGESCO du 4 avril 2005, en cours de réactualisation, prévoit les modalités de formation conjointe organisée par les deux directions DPJJ et DGESCO pour les professionnels intervenant en CEF, qu'ils soient enseignants ou éducateurs. Cette formation, formalisée dans le cadre d'une convention conjointe INSHEA/DGESCO/DPJJ, comprend deux semaines de regroupement des enseignants dans l'année, une semaine étant organisée par l'ENPJJ (École nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse) pour la DPJJ et l'autre par l'INSHEA (Institut Supérieur de Formation et de Recherche pour l'Éducation des jeunes Handicapés et les Enseignements Adaptés) pour la DGESCO. »

4.5 Droit à la santé

■ Organiser des actions éducatives d'information relatives à la sexualité. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Cette thématique est incluse dans les axes de formation précisés en 2015.

Des actions éducatives d'information relatives à la sexualité à destination des mineurs placés au sein des CEF ont lieu localement. Des conventions partenariales entre les directions territoriales et les agences régionales de santé facilitent l'accès à des structures ayant des compétences en la matière, telles les maisons des adolescents, qui ont entre autres missions, celle de la prévention à destination du public adolescent et notamment sur le thème de la sexualité. »

4.6 Liberté de conscience et d'expression

Mettre en place des conseils de vie permettant aux jeunes d'exprimer leur opinion dans le respect de l'intérêt collectif.

Réponse de la ministre de la justice : « Des dispositions de 2015 proposent aux établissements plusieurs modalités de participation des usagers : conseils de vie sociale, groupes d'expression, groupes d'initiatives ou de projets, dispositifs de recueil d'opinion.

La prise en compte du droit d'expression des jeunes pris en charge dans les CEF fait partie des points de vigilance des conseillers techniques et auditeurs en charge des contrôles de fonctionnement, ainsi que dans la mise en œuvre de l'évaluation interne par les directeurs de services, au titre de la prise en compte des droits des usagers. Les bonnes pratiques identifiées et évaluées feront l'objet d'une diffusion et d'une valorisation. »

4.7 Personnel et organisation du service

4.7.1 Formation du personnel

Faire bénéficier les équipes éducatives d'un référentiel théorique solide, renforcer la formation juridique des équipes.

Réponse de la ministre de la justice : « La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a mis en place une démarche visant à soutenir une « dynamique de professionnalisation des acteurs commune au secteur public et au secteur associatif habilité ». Une mission spécifique a été créée au sein de la direction et des travaux sont en cours pour évaluer plus précisément les besoins en la matière. Dès à présent, des formations sont en place à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et ouvertes au secteur associatif habilité ; elles concernent notamment la situation juridique des mineurs placés et l'aide à la première prise de poste. Depuis 2015, pour le secteur public, l'appui de mentors est prévu au bénéfice des cadres qui le souhaitent. Un séminaire de deux jours est organisé pour les directeurs de services exerçant en centre éducatif fermé et leur permet d'échanger sur leurs pratiques professionnelles.

La sous-direction des ressources humaines de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a élaboré dès l'année 2015 un cahier des charges pour une formation des

personnels intervenant en hébergement, dont l’objectif était d’améliorer la compétence des personnels intervenant en CEF, de permettre aux professionnels de faire équipe autour du projet d’établissement et de s’approprier l’organisation collective de travaux.

Sur la base de ce cahier des charges, l’école nationale de la PJJ a élaboré un dispositif de formation prenant en compte la mixité des professionnels qui interviennent dans les hébergements, y compris en CEF. Cette formation se décline en trois dispositifs, selon le public visé : nouveaux arrivants, personnels en poste et cadres. Les sessions de formation s’articulent autour d’un axe portant sur le travail en équipe interdisciplinaire et de modules complémentaires spécifiques (cadre de l’intervention sous mandat judiciaire en CEF, droit des mineurs et spécificités des publics confiés, sens de la prise en charge en hébergement collectifs etc.). Des disparités dans le déploiement des formations sur l’ensemble du territoire ont été identifiées. Une analyse est en cours afin de résoudre les difficultés liées à la mise en œuvre de ces formations et à leurs faibles taux de participants. De nouvelles consignes aux pôles territoriaux de formation ont été transmises afin de prendre en compte la spécificité des territoires et de développer des dispositifs sur site. »

4.7.2 Organisation du service

Élaborer des documents internes (projet de service ou projet d’établissement, règlement intérieur, livret d’accueil) centrés sur l’intérêt du mineur, connus des équipes et utilisés au quotidien.

Réponse de la ministre de la justice : « Les CEF sont des établissements sociaux et médico-sociaux, ils utilisent à ce titre les outils déclinés dans la Loi du 2 janvier 2002 relatives à ces établissements, éléments réaffirmés dans la note du 16 mars 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002.

De plus, la circulaire d’application du 10 mars 2016 de l’arrêté du 31 mars 2015 précise que, pour l’ouverture d’un CEF, un corpus de document est nécessairement formalisé : le règlement de fonctionnement, le livret d’accueil, le formulaire du DIPC, la charte des droits et libertés du mineur accueilli. Un projet personnalisé est élaboré avec le mineur et sa famille et intégré dans le DIPC. Le DIPC prévoit, en concertation avec le mineur et ses représentants légaux, les objectifs de la prise en charge et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. »

4.7.3 Autorités de contrôle

Informers précisément le juge du contenu de l’action éducative menée en CEF afin qu’il soit à même d’en mesurer les risques et de soutenir l’équipe lorsqu’il estime la proposition conforme à l’intérêt du mineur.

Réponse de la ministre de la justice : « Des directives en ce sens ont été données et que les comités de pilotage se tiennent en principe au sein même des centres éducatifs fermés.

Les magistrats du ressort sont conviés lors du comité de pilotage annuel de l'établissement. De plus, la direction territoriale est chargée d'entretenir les liens avec les juridictions. De même, le directeur de l'établissement est en charge d'assurer les liens avec l'ensemble des magistrats mandants situés sur son ressort ou non. »

5. Les suites données à la visite de l'UHSA de Rennes (Ille-et-Vilaine)¹

5.1 Bonnes pratiques

La structure offre des conditions matérielles d'hospitalisation et d'hébergement optimales, notamment grâce à l'agencement de chambres individuelles et à la conception d'espaces communs agréablement aménagés.

Les règles qui régissent la vie quotidienne de l'UHSA reposent sur le principe de la mixité dans les deux unités de soin et sur le principe de liberté d'aller et venir dans l'unité de soins et du libre accès aux chambres dans la journée.

Le personnel médical, soucieux d'améliorer la prise en charge des patients, questionne régulièrement ses pratiques. À cet égard un médecin psychiatre du service est président du groupe de réflexion éthique du CHGR et participe à l'élaboration d'un référentiel pour les soins d'isolement et de contention pour l'établissement.

Un intervenant extérieur est chargé d'animer des séances de supervision clinique mensuelle auprès du personnel soignant.

Réponse de la ministre de la santé : « Cette bonne pratique pourra être mise en avant dans le cadre de l'approfondissement de l'évaluation de la première tranche du programme UHSA. »

La livraison des produits cantinés a lieu de 13h15 et 14h30, heure à laquelle les patients sont invités à se reposer dans leur chambre. Ce mode de distribution permet d'éviter les convoitises et les risques de racket sur les personnes les plus vulnérables.

Réponse de la ministre de la santé : « Pour assurer le fonctionnement médical, hôtelier, technique et administratif de l'UHSA, des matériels et des produits (repas, produits pharmaceutiques, produits cantinés, hôtellerie) sont livrés selon des modalités précisées dans la convention locale.

1. Visite du 1^{er} au 4 décembre 2014.

La réglementation pénitentiaire relative au contrôle des matériels (entrée et sortie) est appliquée.

Ces règles de fonctionnement et de contrôle sont définies localement. »

Les aumôniers ont la possibilité de fixer eux-mêmes les dates et heures de visite et de remettre aux patients – après contrôle – des livres ou objets religieux.

5.2 Recommandations

Il semble urgent que le personnel pénitentiaire se réapproprie sa mission afin d'accompagner au mieux le patient détenu dans la gestion de son quotidien.

Réponse de la ministre de la santé : « Champ de compétence de l'administration pénitentiaire »

Il est indispensable qu'un effort particulier soit effectué afin de favoriser la stabilité des équipes soignantes.

Réponse de la ministre de la santé : « La direction du CH Guillaume Régnier indique porter une vigilance particulière à cette recommandation, notamment dans une démarche visant à stabiliser les compétences spécifiques à un exercice professionnel en UHSA.

Les équipes soignantes ont accès au plan de formation sur les aspects liés aux procédures de sécurité et à l'environnement légal. »

Pour la gestion des incidents, il est nécessaire que les institutions arrivent à une meilleure coordination, constructive et distanciée de leurs propres logiques institutionnelles, afin de garantir la sécurité du personnel et des patients, tout en respectant le cadre du soin.

Réponse de la ministre de la santé : « Des groupes de travail pluri-professionnels sont organisés sous l'impulsion du préfet et de l'ARS. Le circuit de transmission des fiches de liaison pénitentiaires a été formalisé et une procédure de signalement des événements indésirables a été élaborée.

Les informations sur les incidents sont transmises à la fois entre professionnels de santé et pénitentiaires au sein de l'UHSA et par la voie hiérarchique afin de permettre une coordination plus institutionnelle :

- tenue de réunions mensuelles entre les équipes de soins et les équipes de l'administration pénitentiaire ;
- organisation d'exercices simulant des incidents impliquant des patients-détenus, afin d'exercer les professionnels de terrain aux conduites à tenir et à la coordination opérationnelle pour assurer la sécurité. »

Il est nécessaire d'améliorer la mise en œuvre du transport des patients et l'admission médicale à l'UHSA, en dehors des heures ouvrables.

Réponse de la ministre de la santé : « Le règlement intérieur a été actualisé et une procédure d'admission en « mode dégradé » est prévue pour le week-end.

Les admissions à l'UHSA le week-end et le soir sont soumises à la possibilité de mettre en place les transports. Il a été fait recours plusieurs fois à cette modalité en situation de tensions de lits en psychiatrie générale, même si elle ne peut pas être généralisée faute de temps de transports pénitentiaires. »

L'ouverture d'un recueil des observations du malade doit être réalisée pour assurer la traçabilité des observations du patient sur le projet de décision de maintien des soins ou la forme de la prise en charge.

Réponse de la ministre de la santé : « L'équipe de l'UHSA a indiqué mettre en œuvre systématiquement une démarche de recueil des observations du malade ainsi qu'une réactualisation régulière des projets de soins individualisés lors des réunions cliniques. »

Une réflexion commune sur la possibilité de rencontres entre un patient et son conjoint détenu devrait être entreprise afin de parvenir à un protocole améliorant le maintien des liens familiaux.

Réponse de la ministre de la santé : « L'équipe médicale de l'UHSA y est favorable mais cette recommandation nécessite une réflexion conjointe avec l'administration pénitentiaire. »

Un protocole portant sur la procédure de notification des arrêtés d'admission et des décisions du JLD mériterait d'être rédigé afin de garantir une information complète et fiable.

Réponse de la ministre de la santé : « Il n'existe pas de protocole spécifique à l'UHSA. Toutefois, une traçabilité rigoureuse de l'information délivrée au patient sur ses droits tout au long de la mise en œuvre de la mesure de soins est assurée. »

Le protocole concernant les transports et escortes nécessite une révision, la création d'une salle d'audience au sein de l'hôpital – située non loin de l'UHSA - étant de nature à limiter l'utilisation des entraves.

Réponse de la ministre de la santé : « Une salle d'audience a été créée au sein de l'hôpital, à proximité de l'UHSA.

L'utilisation des entraves est évaluée au cas par cas dans le cadre de l'accompagnement à la salle d'audience par l'administration pénitentiaire. »

Les locaux réservés au personnel sanitaire doivent être améliorés.

Réponse de la ministre de la santé : « La direction de l'établissement indique être en difficulté pour répondre à cette recommandation ; les locaux de l'UHSA étant relativement neufs, ces derniers n'ont pas fait l'objet de besoins d'aménagement exprimés (par exemple en CHSCT) depuis la visite du CGLPL. »

L'équipement des chambres dédiées aux personnes à mobilité réduite et aux personnes affectées en chambre d'isolement nécessite un aménagement afin que les personnes alitées puissent activer une alarme d'appel aux soignants.

Réponse de la ministre de la santé : « Un groupe de travail technique a été mise en place par le CH Guillaume Régnier en septembre 2017 afin d'adapter et harmoniser les pratiques professionnelles sur la recommandation HAS en matière d'isolement et contention. Cette réflexion s'appuie sur un audit interne de l'ensemble des chambres d'isolement de l'établissement, dont l'UHSA. »

Le problème d'accès au téléphone doit être rapidement résolu – confidentialité des conversations, procédure d'autorisation, et maîtrise des outils informatiques par le personnel – car il est générateur de frustrations et de tensions qui pourraient être évitées.

Réponse de la ministre de la santé : « Les différentes discussions entre les équipes santé et pénitentiaire n'ont pas permis à ce jour de trouver un accord permettant d'assouplir le mode de gestion actuel des demandes d'accès au téléphone. »

6. Les suites données à la visite de l'établissement public de santé mentale de La-Roche-sur-Foron (Haute-Savoie)¹

Recommandations

Le processus d'accueil et d'admission est à revoir après 17h30, lorsqu'il ne repose que sur un agent de sécurité et non sur un cadre de santé.

Réponse de la ministre de la santé : « Le livret d'accueil a été réactualisé en 2016. Deux ans après la réalisation de cette visite, le contexte local a été modifié. Depuis janvier 2016, une nouvelle direction a été installée, suite au départ en retraite du directeur, de nouveaux psychiatres ont été recrutés sur postes vacants et le projet d'établissement est en cours d'élaboration. »

Le nombre des activités proposées est insuffisant.

Réponse de la ministre de la santé : « Un animateur sportif a été recruté en 2015. »

1. Visite du 4 au 8 août 2014.

Il y a un défaut d'explications lors des notifications aux patients des décisions concernant leur situation et les droits inhérents, ainsi qu'un recueil défaillant de leurs observations.

Réponse de la ministre de la santé : « L'EPSM a obtenu de la HAS, en mars 2016, une certification de l'établissement, avec obligation d'amélioration concernant la thématique « droits des usagers ». Le processus « droits des patients » fait donc actuellement l'objet d'une analyse et un audit est prévu à l'automne 2016.

D'autres points font également l'objet d'une attention particulière : le délai d'envoi des courriers de sortie (marge de progression) et la sécurisation du stockage des médicaments (depuis, l'EPSM a supprimé les stocks de médicaments dans les CMP pour n'y maintenir que les molécules indispensables). »

La cause profonde de l'incessante mobilité du personnel infirmier, facteur de déstabilisation, doit être analysée et traitée.

Réponse de la ministre de la santé : « Le turn over du personnel a diminué entre 2014 (32 %) et 2015 (24 %). L'établissement met en place une politique de fidélisation du personnel (tutorat, formations). Un projet social est en cours de rédaction. »

Le recours à l'isolement ou à la contention se révèle trop fréquent et est empreint d'un caractère systématique dénué de toute traçabilité ; il y a lieu d'engager une réflexion quant à sa nécessité, sa finalité et aux alternatives possibles.

Réponse de la ministre de la santé : « Une évaluation des pratiques professionnelles a été réalisée en ce qui concerne et la contention (2014) et des protocoles ont été mis en place (2015).

En 2016, un registre a été ouvert (conformément à l'article 72 de la loi de modernisation de notre système de santé). A l'automne 2016, devait avoir lieu une nouvelle évaluation des pratiques professionnelles. Enfin, un programme de formation a été mis en place à partir du mois d'août 2016. »

Les personnes détenues sont systématiquement placées en chambre d'isolement et non à l'USIP pour des motifs non explicités.

Un second médecin somaticien fait défaut, en particulier pour le suivi vaccinal des patients au long cours.

Réponse de la ministre de la santé : « Concernant le suivi somatique, l'établissement se heurte aujourd'hui à des difficultés de recrutement d'un médecin généraliste. L'établissement avait en effet créé un poste de somaticien, poste qui a été pourvu jusqu'en mai 2016 (départ pour rapprochement de conjoint). Son remplacement se heurte à des difficultés liées essentiellement à la problématique de la démographie médicale. Il a fait

l'objet d'une première publication en 2016, infructueuse. Le poste sera à nouveau publié en octobre 2016. »

Le médicament apparaît trop souvent comme un recours aisé, au détriment du contact humain qui devrait rester au cœur de la prise en charge.

Réponse de la ministre de la santé : « La personnalisation de la prise en charge a également fait l'objet d'une attention particulière : mise en place d'un projet de soins et, pour les patients pris en charge au long cours, de plans de soins.

Une réflexion est en cours sur la notion de projet de vie, dans le cadre du développement d'un projet de réhabilitation psycho-sociale. »

La distribution collective des médicaments dans la plupart des unités de soins est peu respectueuse de l'intimité et du secret médical.

Réponse de la ministre de la santé : « Une évaluation des pratiques professionnelles relatives à l'administration des médicaments et respect du secret médical a été effectuée (2016). La distribution des médicaments est depuis réalisée dans la salle de soins, pour respecter l'intimité du patient. »

L'USIP semble performante, mais demeure sous utilisée.
La convocation de tous les patients devant le juge des libertés et de la détention (JLD) à la même heure devrait être évitée.

Réponse de la ministre de la santé : « L'EPSM a obtenu de la HAS, en mars 2016, une certification de l'établissement, avec obligation d'amélioration concernant la thématique "droits des usagers". Le processus "droits des patients" fait donc actuellement l'objet d'une analyse et un audit est prévu à l'automne 2016. »

7. Les suites données à la visite du centre de rétention administrative du Canet à Marseille (Bouches-du-Rhône)¹

7.1 Bonnes pratiques

Une cellule d'aide et d'appui à l'éloignement a été créée.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Elle a entraîné une baisse considérable des incidents au sein du CRA. Ce résultat positif a été relayé auprès des autres centres de rétention administrative de la zone de défense et de sécurité Sud. »

1. Visite du 29 septembre au 2 octobre 2014.

7.2 Recommandations

L'utilisation systématique du menottage des personnes retenues arrivant au CRA doit être remplacée par une pratique proportionnée au risque sécuritaire.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les menottes sont utilisées conformément à l'article 803 du code de procédure pénale. Il est régulièrement rappelé aux personnels que le pouvoir d'utiliser des menottes doit être utilisé avec discernement. Une note de service récente a rappelé que le menottage était soumis à l'appréciation du chef d'escorte. Cette question a également été abordée dans le cadre d'une formation sur les escortes récemment dispensée. »

Le formulaire intitulé « Vos droits en rétention » doit être systématiquement remis à la personne lors de son placement en rétention.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Tout est mis en œuvre pour que les étrangers soient correctement informés des procédures diligentées et pour que leurs droits soient garantis. Un double du formulaire est systématiquement remis à la personne retenue, qui ne le conserve pas toujours. »

Le règlement intérieur doit être affiché dans les six langues réglementaires et une copie doit être remise à chaque personne retenue dans la langue qu'elle comprend.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Ce document a été mis à jour le 17 novembre 2015. Traduit dans les six langues de l'ONU, il est affiché dans la salle de transit et dans les réfectoires. »

Le règlement intérieur doit être mis en conformité avec le modèle réglementaire.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Le règlement intérieur a été modifié. Il est désormais conforme au modèle réglementaire. »

Les effets des personnes retenues, déposés à la bagagerie, doivent faire l'objet d'un inventaire et le local où ils sont entreposés doit être fermé à clé.

Réponse du ministre de l'intérieur : « L'inventaire des effets personnels des étrangers retenus est répertorié dans le LOGICRA. Une quittance est remise à la personne lors de son entrée au centre ou lors des mouvements de fonds ou d'objets de valeur. »

Il est urgent que le projet de remplacement des lampes individuelles des chambres par des blocs-prises soit réalisé afin de remédier aux très nombreuses détériorations.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les chambres ont toutes été équipées en avril 2016. »

Les salles de télévision, seul local où les personnes retenues peuvent se distraire en l'absence de toute activité, doivent être réaménagées afin d'introduire un peu de convivialité.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Tous les téléviseurs ont moins d'un an. Remplacement des meubles encombrants et changement de l'orientation des sièges en cours. »

Les cours de promenade doivent être équipées comme le prévoit le règlement intérieur.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Le règlement intérieur, modifié en novembre 2015, ne précise plus que les paniers de basket seraient disponibles car tel n'est pas le cas. Une activité football a été mise en place par ailleurs. »

L'organisation du nettoyage quotidien des parties communes des unités de vie doit être revue pour profiter, comme dans le passé, des moments où elles ne sont pas occupées.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Depuis décembre 2014, nettoyage de chaque zone de vie effectué quotidiennement et temps d'intervention fixe. »

Le rasage et l'utilisation d'un coupe-ongles doivent être facilités.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Un local dédié est désormais mis à disposition. »

L'organisation des repas doit être revue de manière à concilier la sérénité du repas des personnes retenues et celle du repas des fonctionnaires.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Depuis début 2015, les portes des réfectoires sont fermées au moment des repas. »

L'accès à l'eau potable doit être amélioré.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les personnes ont accès aux fontaines à eau situées à proximité de l'entrée de chaque zone de vie et placées sous contrôle vidéo permanent afin d'éviter les dégradations. »

La cellule d'aide et d'appui à l'éloignement doit avoir les moyens d'organiser des activités si l'on souhaite qu'elle en conserve la responsabilité.

Les « salles d'activités » doivent être équipées.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Chaque salle de détente des zones de vie est déjà équipée d'un appareil de musculation et d'une table de ping-pong. »

Les distributeurs de boissons et de confiseries doivent être réparés de manière à rendre correctement la monnaie ; ce point a déjà été signalé dans les deux rapports précédents.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Nouveau contrat signé avec la société JSA, avec numéro d'intervention joignable H24 affiché sur les appareils. Le technicien intervient dans les 24h et les monnayeurs sont contrôlés de manière quotidienne. »

Les postes téléphoniques doivent être aménagés de manière à garantir la confidentialité.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les recommandations de la Contrôleure générale ont été prises en compte. Tous les postes téléphoniques du CRA ont été changés à l'automne 2016. Ils sont positionnés à l'écart des couloirs des zones de vie de manière à assurer un minimum de confidentialité. Une étude est en cours afin de les équiper d'abat-son afin de garantir la confidentialité des conversations. »

Il conviendrait que le registre des visites soit tenu avec davantage de rigueur et contrôlé.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Une note de service du 26 mai 2016 a rappelé les règles relatives à la bonne tenue du registre. »

Le registre informatisé « Suivi des événements en centre de rétention administrative » doit être renseigné.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Le registre n'est plus tenu depuis juillet 2014. Les incidents sont listés et répertoriés dans les statistiques réalisées et transmises chaque mois à la direction centrale de la police aux frontières. »

Le recours à la mise à l'écart doit être limité à des motifs prévus par la réglementation.

Réponse du ministre de l'intérieur : « La mise en isolement est strictement encadrée, et la procédure a été rappelée par une note de service en 2014, ainsi que par la modification de la fiche réflexe interne au CRA. »

Les chambres d'isolement doivent être réaménagées afin d'être rendues propices à l'apaisement d'une personne en souffrance psychique.

Réponse du ministre de l'intérieur : « A la demande des médecins de l'UMCRA, chaque chambre d'isolement est équipée d'une caméra de faible luminosité permettant l'extinction des lumières sur sollicitation du retenu.

À la demande des médecins de l'unité médicale du CRA, chaque chambre d'isolement est équipée d'une caméra de faible luminosité permettant l'extinction des lumières sur simple sollicitation du retenu. La personne retenue placée à l'isolement a droit aux visites. »

Le projet d'intervention d'une équipe psychiatrique, élaboré avant la visite des contrôleurs et dont le financement a été refusé après la visite, doit être relancé.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Au regard de la durée moyenne de rétention et des contraintes budgétaires, le projet d'intervention d'une équipe psychiatrique au CRA ne peut être mis en œuvre.

Une attention particulière est portée au suivi du projet d'intervention d'une équipe psychiatrique au CRA. La police nationale y est favorable. Une telle pratique diminuerait significativement le nombre de transports à l'hôpital de Marseille. Ce projet est toujours à l'étude. »

Les mouvements des personnes retenues vers l'unité médicale et le système de signalement indirect de demande de consultation doivent être revus de manière à garantir l'accès aux soins.

La modalité de distribution des traitements doit être respectueuse de l'autonomie et de l'équilibre thérapeutique de certains patients.

L'instauration du dépistage de la tuberculose des personnes retenues semble nécessaire au regard des risques d'exposition à cette maladie dans les conditions de vie confinée du CRA.

Réponse du ministre de l'intérieur : « En ce qui concerne l'instauration du dépistage de la tuberculose, aucune demande en ce sens n'a été effectuée par l'unité médicale du CRA malgré les réunions qui ont eu lieu entre les partenaires du centre. Actuellement, il n'est donc pas envisagé de faire intervenir le camion du centre de lutte anti-tuberculose (CLAT) dans l'enceinte du CRA. Par ailleurs, le chef du CRA, au nom du secret médical, n'est pas avisé par les infirmières de l'unité médicale du CRA en cas de suspicion d'un risque de tuberculose sur une personne retenue. »

L'enveloppe contenant le dossier de demande d'asile devrait être scellée avant d'être remise au greffe.

Les personnes demandeuses d'asile retenues doivent recevoir une copie du compte-rendu de l'entretien qu'elles conduisent avec l'OFPPA comme celles qui ne sont pas retenues.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Mis en place, depuis novembre 2015. »

Les plaintes concernant des affaires qui se sont produites au sein du CRA ne doivent pas être déposées auprès d'un service de la PAF afin de ne pas confier l'enquête au service susceptible d'être impliqué dans l'affaire.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Seul le parquet de Marseille, avisé dès le début de l'enquête, peut dessaisir la police aux frontières au profit d'un autre service. »

Il faut pouvoir recourir à un interprète lors de l'arrivée d'une personne retenue chaque fois que c'est nécessaire.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Il est fait appel à un interprète chaque fois que nécessaire pour tous les actes de la procédure. »

Le registre de rétention doit être contrôlé et visé par le procureur de la République et le chef du centre.

Réponse du ministre de l'intérieur : « L'ensemble des registres sont contrôlés une fois par mois par le chef du CRA ou son adjoint. »

8. Les suites données à la visite du centre de rétention administrative de Plaisir (Yvelines)¹

Recommandations

L'avenir du centre doit être décidé et affiché afin de mettre un terme aux incertitudes déléteres du personnel et à la dégradation des conditions de travail qui s'ensuit.

Réponse du ministre de l'intérieur : « L'hypothèse d'une fermeture n'est plus à l'ordre du jour depuis fin 2014 et tous les personnels en ont été informés. Le nouveau chef de centre, qui a pris ses fonctions en mai 2015, a instauré un management plus participatif. Depuis deux ans, dans le cadre de mutations, plusieurs policiers (gradés, gardiens de la paix titulaires ou sortant d'école) ou ADS en début de contrat ont choisi ce CRA comme lieu d'affectation. Tous ces changements ont créé une nouvelle dynamique et favorisé un climat plus serein. »

Le dispositif de vidéosurveillance doit être modifié pour assurer l'enregistrement et la conservation des images.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Contrairement à ce qu'indique la Contrôleure générale, les images de vidéoprotection sont enregistrées. »

La traçabilité de l'usage des moyens de contrainte doit être mise en œuvre.
Les incidents qui surviennent en rétention doivent avoir la suite judiciaire que les circonstances appellent.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Les incidents qui surviennent au CRA, lorsqu'ils relèvent d'une infraction pénale (par exemple des violences volontaires ou des

1. Visite du 29 septembre au 2 octobre 2014.

menaces de mort à l'encontre de policiers), sont systématiquement traités. Ils le sont soit, en semaine, par des policiers de la brigade mobile de recherche de la police aux frontières, soit, le week-end, par des policiers de la sécurité publique. Ces procédures peuvent aboutir à des condamnations. »

Une meilleure formation à leurs missions doit être dispensée aux policiers affectés dans ce centre.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Lors de la fermeture du CRA, en octobre 2015, pour des travaux de mise aux normes en matière de sécurité incendie, et en septembre-octobre 2016 pour des travaux d'agrandissement du poste de garde, des formations ont été dispensées aux agents du CRA. Ils ont ainsi bénéficié de formations en matière de fraude documentaire, de réglementation transfrontière, etc. Des formations aux techniques d'intervention ont également été assurées. »

L'intégralité du règlement intérieur doit être remise aux personnes retenues dès leur arrivée.

Réponse du ministre de l'intérieur : « La totalité du règlement intérieur, traduit dans les six langues de l'ONU, est affichée dans le réfectoire. Mis à jour à l'automne 2016, il est à la disposition de tous. »

Durant les visites des personnes retenues, la porte du box reste ouverte et un policier se tient dans le couloir ; il peut donc entendre les conversations. Le défaut d'oculus dans la porte, allégué comme obligeant à laisser celle-ci ouverte, ne saurait justifier cette atteinte au droit à l'intimité et à la confidentialité.

Réponse du ministre de l'intérieur : « Conformément aux recommandations de la Contrôleure générale, des hublots ont été installés sur les portes donnant accès aux salles de visite. Durant les visites, ces portes restent dorénavant fermées, un policier pouvant surveiller la personne retenue. Le respect du droit à l'intimité et à la confidentialité des conversations est donc parfaitement garanti. »

Les OQTF sont notifiées en détention sans assistance d'un interprète ni assistance juridique aux personnes achevant leur peine de prison. À leur sortie, elles sont directement placées en rétention, les délais de recours ont déjà expiré lorsqu'elles rencontrent l'association d'assistance juridique au CRA. Leur possibilité d'exercer leurs droits de défense est ainsi méconnue.

La liste des avocats exerçant au barreau de Versailles devrait être affichée dans la zone de vie du centre de rétention.

Au tribunal de grande instance de Versailles, les entretiens entre les personnes retenues et leur avocat se déroulent dans des boxes d'attente où la confidentialité des échanges n'est nullement assurée. Un local dédié à cet usage devrait être mis à disposition des avocats.

9. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de Saint-Denis Le Thiboult (Seine-Maritime)¹

9.1 Bonnes pratiques

Grâce à une politique active de formation, de promotion individuelle et de soutien, que porte l'association gestionnaire, le personnel de l'établissement se caractérise par son bon niveau de formation et une stabilité dans les fonctions qui témoigne de son ancrage au CEF.

Les activités du centre, qui impliquent fortement le personnel, combinent justement l'apprentissage scolaire, le sport, les stages d'ouverture en entreprise, une grande variété d'activités socioculturelles et un temps laissé libre aux enfants. Cette cohérence d'ensemble résulte notamment de la direction unique des deux CEF et d'une maison d'enfants à caractère social (MECS) dont la politique est relayée dans chacune des structures par un chef de service éducatif qui en assure la déclinaison.

Le séjour de dégagement, organisé préalablement à l'arrivée au centre, dans un lieu neutre et avec l'éducateur référent, constitue un « sas de décompression » qui s'intercale utilement entre la mesure de placement et l'arrivée au centre et permet de diminuer les craintes, donc les tensions.

Réponse de la ministre de la justice : « Différentes rencontres institutionnelles permettent l'échange de bonnes pratiques, tels les commissions techniques de suivi des CEF, des rencontres entre la direction interrégionale et les directeurs de CEF, les comités de pilotage régionaux et nationaux des CEF. De plus, des échanges sur les pratiques concernant différents lieux de placement accueillant des mineurs dans un cadre pénal et des réunions organisées à l'initiative des fédérations des associations de protection de l'enfance sont l'occasion d'élargir la diffusion de ces bonnes pratiques à d'autres types de dispositifs de placement. »

S'agissant du recours à la contention, les recommandations formulées suite à la première visite ont été prises en compte. Un dispositif de formation à la gestion des conflits a été mis en place et le nombre de contentions pratiquées est devenu faible : deux, sur la période des dix-huit mois précédant la deuxième visite.

Réponse de la ministre de la justice : « Des modules de formation à la gestion des conflits sont proposés à l'interrégion en fonction des besoins et des demandes de l'établissement. Une diffusion de cette information est réalisée, toutefois la participation de l'ensemble des professionnels à cette formation n'est pas systématisée. »

1. Visite du 6 au 8 août 2014.

9.2 Recommandations

La présence de barbelés posés sur le portail d’entrée confère une impression désagréable de l’endroit qui ne correspond pas à la philosophie du projet d’établissement. Il conviendrait de les retirer dans la nouvelle configuration du centre.

Réponse de la ministre de la justice : « Lors de la rénovation des locaux, les barbelés posés sur le portail d’entrée ont été supprimés œuvrant à une impression plus accueillante dès l’entrée dans le centre. »

L’équipe éducative est attentive aux écarts de comportement des jeunes, notamment aux dégradations commises. Les sanctions applicables en cas de manquement figurent désormais dans le règlement de fonctionnement. Il conviendrait désormais de compléter ces dispositions en mentionnant, de manière plus détaillée, les faits susceptibles d’être sanctionnés ainsi que l’autorité habilitée à les prononcer.

Réponse de la ministre de la justice : « Le règlement de fonctionnement et le livret d’accueil mentionnent de manière plus détaillée les faits susceptibles d’être sanctionnés ainsi que l’autorité habilitée à les prononcer. Par exemple, en cas de retour de fugue, le livret d’accueil évoque pour réponse éducative un coucher à 21h00 et une interdiction de sortie pendant une semaine. Le livret stipule également la nécessité d’informer les magistrats. »

L’absence d’un enseignant durant l’été ne permet pas aux jeunes admis pendant cette période d’être évalués sur le plan scolaire, ce qui constitue une perte de chance et une rupture d’égalité. Une réflexion devrait être conduite avec le ministère de l’éducation nationale pour reconsidérer la notion d’année scolaire dans un CEF.

Réponse de la ministre de la justice : « Un éducateur scolaire a été recruté pour intervenir sur ces périodes. En parallèle, le proviseur de l’UPR étudie la possibilité de déployer des moyens spécifiques sur l’ensemble des CEF et des quartiers mineurs.

Les directions interrégionales Grand-Nord et Grand Ouest sont signataires d’une convention avec les unités pédagogiques régionales. Cette convention stipule que les personnels assurant les fonctions de direction pédagogique et administrative relèvent de l’éducation nationale. Ceci permet la mise en œuvre d’un bilan pédagogique auprès de chaque mineur entrant.

Le recrutement d’un éducateur scolaire permet d’assurer une scolarité et des évaluations jusqu’au mois de juillet. Le mois d’août représente une période où la continuité de la prise en charge scolaire reste difficile à maintenir. »

10. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de Saint-Pierre-du-Mont (Landes)¹

10.1 Bonnes pratiques

La place centrale donnée au maintien des liens familiaux est un atout dans la prise en charge des mineurs.

Réponse de la ministre de la justice : « Les représentants parentaux sont impliqués dans le suivi et la prise en charge du mineur via la mise en œuvre d'un protocole les conviant à l'élaboration du DIPC et aux synthèses concernant leur enfant, ainsi qu'à travers la mise en place de visites médiatisées. Ces dernières sont décidées lors des réunions pluridisciplinaires et après accord du magistrat. Si les conditions d'accueil au domicile ne sont pas favorables pour le mineur, un gîte est loué dans la commune du CEF afin de garantir des week-ends en famille. Ce travail sur le maintien des liens familiaux prépare notamment à la sortie du CEF dans les meilleures conditions pour le mineur. »

La mise en place d'activités de prévention à destination des éducateurs en vue de gérer de manière appropriée les situations de violence permet effectivement d'éviter le recours à la contention.

Réponse de la ministre de la justice : « Ces pratiques ont été institutionnalisées à travers la mise en place hebdomadaire de réunions, de formations, d'accompagnement d'équipe et d'un atelier mensuel intitulé "gestes et postures". L'objectif de ce dernier est de permettre aux professionnels de se réassurer dans leurs pratiques en travaillant la cohésion et la cohérence d'équipe via une réflexion sur la posture professionnelle, et un travail sur la sécurité des jeunes et des professionnels lors de situations de violence. De plus, des ateliers théâtre-forum servent d'appui à la réflexion sur la gestion de la violence. Enfin, certains professionnels ont pu bénéficier de la formation sur la gestion des cycles de conflits mis en place au niveau interrégional. La diversité de ces actions soutiennent les professionnels dans leur pratique quotidienne, y compris lors de situation de violence. »

10.2 Recommandations

Après un important renouvellement des équipes, il convient de consolider la réponse éducative et d'en faire la ligne directrice de l'action du personnel.

Réponse de la ministre de la justice : « Un travail autour des principes éducatifs, de la cohérence d'équipe et de la bienveillance a été mis en place à la réouverture de

1. Visite du 3 au 5 septembre 2014.

l’établissement. Un livret des pratiques au service de l’harmonisation de celles-ci a été élaboré. Le projet d’établissement a été retravaillé afin d’assurer un consensus sur la politique de l’établissement, basé sur des principes éducatifs partagés au sein de l’équipe pluridisciplinaire.

Bien que des effets bénéfiques sur la stabilité de l’équipe soient constatés, neuf professionnels disposent de contrats à durée déterminée, entraînant des mouvements de personnels réguliers.

L’entretien des locaux, des sanitaires et des chambres laisse à désirer, les réparations tardent, les murs sont nus et le mobilier est impersonnel. Des efforts doivent être faits pour améliorer le cadre de vie.

Réponse de la ministre de la justice : « La visite régulière de l’établissement fait apparaître des locaux entretenus et en bon état.

Un projet “espace de vie”, porté par l’équipe éducative, a permis aux mineurs d’investir les locaux, créant une atmosphère chaleureuse et conviviale (photos, exposés, affiches, décorations murales). De plus, la création du poste de maîtresse de maison a pour objectif d’assurer l’entretien et la tenue sanitaire des locaux. Une diminution des dégradations a été constatée. »

Les chambres non occupées devraient être condamnées pour éviter que des rassemblements s’y tiennent en l’absence de personnel éducatif.

Réponse de la ministre de la justice : « Les deux chambres inutilisables du fait de la persistance d’odeurs suite à l’incendie sont fermées et inaccessibles aux mineurs. Le projet de rénovation de ces deux chambres est en cours. »

Les règles formalisées dans le règlement intérieur ne sont pas toujours appliquées. Il est nécessaire de mettre les pratiques en accord avec les règles, notamment en ce qui concerne l’hygiène et le tabac.

Réponse de la ministre de la justice : « La question de l’usage du tabac est partagée avec d’autres établissements et relève d’une attention particulière au niveau territorial. Cinq professionnels du CEF ont participé à un programme de formation sur l’accompagnement des jeunes en problématique avec les addictions dans les établissements.

Les règles d’hygiène ont été priorisées par l’établissement, aboutissant à la création du poste de maîtresse de maison. Ceci a facilité la mise en pratique des règles instituées dans le règlement intérieur.

De plus, un protocole de sevrage est en cours d’élaboration entre le médecin référent du CEF et le service addictologie de l’hôpital afin d’appréhender au mieux la question de la consommation de tabac chez les mineurs. »

Une attention particulière doit être portée à la diététique, à l'hygiène des locaux de restauration et aux conditions de conservation des denrées alimentaires.

Réponse de la ministre de la justice : « Recrutement d'une maîtresse de maison depuis septembre 2015. Nette amélioration constatée sur la tenue des locaux depuis la reprise d'activité.

Des protocoles d'hygiène et de sécurité ont été élaborés afin notamment de garantir le respect de la chaîne du froid, des modalités de conservations, et des plans de nettoyage. De plus, une subvention accordée par l'agence régionale de santé (ARS) a permis de retravailler l'élaboration des menus avec une diététicienne, permettant une approche centrée sur le respect de l'équilibre alimentaire. »

Les dossiers individuels de prise en charge n'ont pu être consultés que pour quatre mineurs. La qualité du suivi écrit de la prise en charge doit être améliorée.

Réponse de la ministre de la justice : « Un audit effectué durant l'année 2016 a permis d'instaurer un groupe de travail sur le projet individuel des mineurs et la mise en place d'un dossier unique. Désormais, les informations judiciaires, éducatives, d'insertion et de santé du mineur sont centralisées dans un dossier unique, classé au secrétariat. La coordinatrice a notamment pour mission de veiller à la bonne tenue de ces dossiers. »

Les réponses aux incidents doivent être conformes à la règle qui les prévoit et appliquées de manière similaire par tous les éducateurs.

Réponse de la ministre de la justice : « Une échelle de sanctions est affichée au sein du foyer des mineurs. Toutefois, une application stricte de réponses similaires par l'ensemble des professionnels apparaît encore difficile malgré la vigilance de la direction. »

Une convention doit être établie avec un collège voisin pour une prise en charge scolaire.

Réponse de la ministre de la justice : « Des réintégrations progressives au sein du lycée ont lieu pour les mineurs concernés via des conventions individuelles et individualisées. Les mineurs accueillis au centre sont systématiquement pris en charge par l'enseignant mis à disposition par l'éducation nationale au sein de l'établissement. »

Un accès à des soins psychiatriques pour les jeunes doit être mis en place.

Réponse de la ministre de la justice : « Partenariat mis en place avec la santé mentale. Rencontres CEF/Service de pédopsychiatrie du CHS depuis décembre 2015. Groupes de travail à thème sur les pratiques professionnelles en 2016.

Un partenariat avec l'accueil-ado permet le suivi par un pédopsychiatre des mineurs concernés. Le projet partenarial entre le service de pédopsychiatrie et le CEF a permis

l’élaboration d’une prise en charge conjointe et pluridisciplinaire. Toutefois, la mise en œuvre de ce protocole n’est actuellement pas opérationnelle du fait d’un manque de personnel de santé. »

■ Les médicaments en fin de prescription doivent être rendus à la pharmacie. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Le livret de protocole santé cadre la bonne tenue de la pharmacie de l’établissement, les médicaments arrivant en fin de prescription sont dorénavant systématiquement remis en pharmacie. »

11. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de La Chapelle-Saint-Mesmin (Loiret)¹

Recommandations

■ S’agissant du recrutement du personnel, il conviendrait que des exigences minimales soient fixées par le cahier des charges, dans le respect des règles posées par les alinéas 82 et 85 de la résolution 45/113 des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Le recrutement de personnel qualifié a fait l’objet d’une attention spécifique. Au premier septembre 2017, quatre éducateurs titulaires, un professeur technique, onze professionnels diplômés d’État éducateur ou moniteur-éducateur ou bénéficiant d’une validation d’acquis d’expérience ont été recrutés. Certains disposent d’une ancienneté professionnelle permettant la transmission de leurs expériences aux nouveaux arrivants et participent à la stabilité de l’équipe. »

■ Pour rendre cohérente l’action éducative, il serait opportun que le fonctionnement du binôme « direction-responsable de l’unité éducative » soit clarifié et formalisé quant au rôle et aux interactions de chacun ; il conviendrait également de rendre effective la régularité de leur temps d’échange et de réflexion sur la vie du CEF, favorisant la cohérence et la lisibilité des décisions prises tant pour les jeunes que pour l’équipe pédagogique. ■

Réponse de la ministre de la justice : « La fragilité de l’équipe de direction contractuelle, recrutée en septembre 2016, n’a pas permis d’avancées suffisantes sur la détermination de la place et des rôles de chacun. Un travail permanent dans le cadre de réunions techniques de pilotage organisé par la direction territoriale est effectif. La nomination en septembre 2017 d’un directeur et d’un responsable d’unité éducative titulaires et volontaires stabilisera l’équipe de direction, favorisant ainsi une contenance et une cohérence pour l’équipe pédagogique et permettra des évolutions sur la démarche de réajustements du projet de service. »

1. Visite du 29 septembre au 2 octobre 2014.

Tout éducateur devrait bénéficier d'une formation juridique minimale afin de remplir ses fonctions.

Réponse de la ministre de la justice : « Entre septembre 2016 et janvier 2017, tous les professionnels ont bénéficié d'un plan d'accompagnement déployé par le PTF de Dijon. La connaissance du cadre pénal de la prise en charge, la posture d'autorité, la méthodologie de projet ont été priorisées eu égard au recueil de besoins perçus par la direction territoriale. Cette formation fait l'objet d'un renouvellement annuel, permettant ainsi d'en faire bénéficier de nouveaux arrivants. »

Afin de combattre le sentiment d'insécurité décrit par de jeunes professionnels, il conviendrait que, lors de tout incident grave, l'éducateur obtienne aide et soutien de sa hiérarchie.

Réponse de la ministre de la justice : « La mise en place d'échanges institutionnels autour de l'analyse de la pratique, l'incitation à la participation aux formations proposées sur la gestion de violence sont des actions de prévention en œuvre au sein de l'établissement, y compris pour les jeunes professionnels.

La chaîne de permanence permet d'informer la ligne hiérarchique des incidents dans les meilleurs délais. Lorsqu'un agent est victime d'un incident grave, des réponses institutionnelles, judiciaires et sanitaires sont apportées : un dépôt de plainte systématique en cas d'agression, accompagné d'un cadre de direction en accord avec l'agent victime, une saisine du médecin de prévention avec une consultation dans les meilleurs délais, une évaluation du besoin de soutien psychologique de l'agent, une rencontre avec le directeur d'établissement avant la reprise d'activité de l'agent. Afin d'assurer une continuité de l'activité, un renfort de professionnels est prévu. Enfin, une analyse institutionnelle de la situation au plan organisationnel est conduite en direction territoriale. »

L'accès aux chambres dans la journée devrait, sous certaines conditions, être facilité, organisé et formalisé.

Réponse de la ministre de la justice : « Afin de permettre une surveillance effective des jeunes placés, le règlement intérieur ne permet pas l'accès aux chambres dans la journée en dehors des cas particuliers (par exemple en cas de maladie). »

L'ensemble des documents des dossiers devraient être renseignés ; il conviendrait de pouvoir y reconstituer les objectifs individuels fixés au mineur et leur évolution.

Réponse de la ministre de la justice : « Le comité de suivi des mineurs placés en CEF mis en place avec la direction territoriale, permet un suivi régulier de tous les mineurs confiés au CEF. Toutefois, des améliorations sont attendus dans la formalisation et l'organisation des dossiers administratifs des jeunes. »

Tout mineur devrait faire l'objet d'une évaluation en concertation avec son éducateur référent, l'éducateur du milieu ouvert et ses représentants légaux.

Réponse de la ministre de la justice : « Le document individuel de prise en charge (DIPC) est élaboré en présence des représentants parentaux et de l'éducateur référent du milieu ouvert du mineur, à six semaines de prise en charge au sein de l'établissement. De plus, les réunions de synthèse à mi-parcours et fin de parcours en présence de l'éducateur référent en milieu ouvert et des représentants parentaux permettent à chacun un suivi de l'évolution du jeune durant son placement et de préparer la sortie du mineur du CEF dans les meilleures conditions. »

Il conviendrait de rendre l'enseignement effectif et de mieux assurer le suivi des plannings.

Réponse de la ministre de la justice : « Le planning individuel des jeunes est un outil pérennisé. Toutefois, le poste d'enseignant n'est pas pourvu par un professeur des écoles malgré les sollicitations. Un échange entre la direction territoriale et la directrice académique des services de l'éducation nationale a déterminé les pré-requis des compétences professionnelles nécessaires sur ce poste dans l'objectif d'un recrutement. »

Des vacances d'un pédopsychiatre devraient être rétablies.

Réponse de la ministre de la justice : « L'établissement dispose de vacances d'une pédopsychiatre à hauteur de 0,04 ETP et non 0,25 ETP comme souhaité et précisé dans le cahier des charges des CEF. Des appels à candidatures sont en cours afin d'augmenter le taux des vacances actuelles. »

La notion de secret médical est floue et mal appréhendée. Le cadre confidentiel des soins doit être respecté avec plus de rigueur.

Réponse de la ministre de la justice : « Le recrutement d'une infirmière à temps plein effectué en septembre 2017 devrait permettre de développer et de consolider le travail entrepris sur la notion de secret médical et de confidentialité des soins. Cette dernière participe aux réunions institutionnelles et pédagogiques de chaque mineur et est chargée de rédiger un bilan des démarches de santé réalisées durant le placement et celle à mettre en œuvre suite à la sortie du mineur. »

Le CEF doit respecter l'interdiction de l'usage du tabac par les mineurs. La prévention de l'addiction devrait faire l'objet de séances d'éducation à la santé et de propositions de prises en charge par un addictologue. Le cas échéant, des substituts nicotiques doivent pouvoir être proposés par l'infirmière.

Réponse de la ministre de la justice : « La détention et la consommation de tabac dans l'enceinte de l'établissement sont interdites. La gestion du sevrage et de la

dépendance se fait en étroite collaboration avec l'association nationale pour la prévention de l'alcoolologie et l'addictologie (ANPAA). Cette association intervient bi annuellement auprès des professionnels de l'établissement pour sensibiliser aux problématiques de l'addiction et propose des rendez-vous individuels aux mineurs. Les jeunes peuvent ainsi bénéficier d'une expertise, d'outils de sevrage et d'un suivi si besoin. »

Il est regrettable que la viande de porc ne soit pas servie à table, quitte à prévoir une préparation de substitution pour les mineurs qui ont choisi un régime sans porc.

Réponse de la ministre de la justice : « Une intervention de la RLC est prévue à la rentrée pour favoriser l'appropriation du principe de neutralité et de laïcité par les professionnels du CEF. La mise en place concrète de cette recommandation s'inscrira dans le cadre du plan d'action développé par l'équipe de direction suite aux conclusions de l'audit portant sur le règlement de fonctionnement. Elle participera également d'une démarche plus globale de réflexion autour de la gestion de l'alimentation du public accueilli suite aux retours du contrôle de dysfonctionnement effectué par la DIR en juin 2017. »

Les travaux de réparation des dégradations devraient être réalisés en urgence en y associant les mineurs.

Réponse de la ministre de la justice : « Le programme de travaux 2015 a permis d'améliorer l'état général du bâtiment.

Un budget est consacré à la réparation des dégradations commises par les jeunes, auxquelles ils peuvent être associés. Le fonctionnement de la structure reste malgré tout impacté par le volet immobilier du fait des insuffisances et manques dans la conception et la réalisation du programme initial, et des réfections effectuées à l'identique. L'état général du bâtiment est toutefois assuré par un agent technique affecté à la structure pour l'entretien courant des locaux. »

S'il est louable d'avoir institué une fonction de maîtresse de maison, l'affectation d'une éducatrice à ce poste prive le CEF d'un emploi d'éducateur. Il conviendrait de procéder au recrutement d'une maîtresse de maison dont le profil correspond à cette fonction.

Réponse de la ministre de la justice : « Le poste de maîtresse de maison a été créé en 2016 et est pourvu par un agent contractuel depuis le mois de mai 2017. »

Il est regrettable que les magistrats du tribunal de grande instance d'Orléans ne se déplacent pas au CEF.

Réponse de la ministre de la justice : « La juge des enfants coordinatrice et le substitut des mineurs ont participé au comité de pilotage du CEF du mois de mai 2017. Ils ont effectué une visite des locaux à cette occasion. »

12. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge (Essonne)¹

12.1 Bonnes pratiques

Une commission des menus associant les mineurs a été mise en place et des plats « faits maison » avec des produits frais sont confectionnés.

Réponse de la ministre de la justice : « Une fiche action portant sur la commission « menus » développe la communication interne. Cette commission se tient chaque semaine avec un représentant des mineurs désignés par ses pairs, le cuisinier et l'infirmière, les menus sont affichés à l'entrée de la salle de restauration. Les instances institutionnelles annuelles telles le comité de pilotage du CEF, la journée des directeurs de CEF permettent la communication sur cette pratique. »

Les dossiers individuels de prise en charge (DIPC) sont désormais mieux tenus.

Réponse de la ministre de la justice : « Dorénavant, la nouvelle responsable d'unité éducative sera chargée du suivi hebdomadaire des référents. L'évolution de la situation judiciaire de chaque jeune fera l'objet d'un avenant au DIPC. Le recours au projet conjoint de prise en charge se développe notamment avec les services de milieu ouvert du territoire. »

Avec un enseignant du premier degré et un professeur technique de la protection judiciaire de la jeunesse, la formation professionnelle est bien assurée.

Réponse de la ministre de la justice : « Les huit mineurs inscrits au certificat de formation générale ont obtenu leur diplôme à la session de décembre 2016. De plus, des ateliers sur la découverte des métiers permettent aux mineurs de développer leur intérêt pour la formation professionnelle. »

La dispensation des médicaments a été améliorée, comme l'avait préconisé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à l'issue de sa précédente visite.

Réponse de la ministre de la justice : « Une fiche de suivi des traitements individuels a été mise en place par l'infirmière pour la distribution des traitements médicamenteux. Les médicaments sont conservés à l'infirmierie et sont distribués par les éducateurs dans le respect des consignes données par l'infirmière. Enfin, l'infirmière territoriale peut être sollicitée si besoin pour toutes questions relatives à la santé des mineurs. »

1. Visite du 1^{er} au 4 décembre 2014.

Le renforcement de la prise en charge de la santé mentale, annoncé à l'issue de la précédente visite, est effectif.

Réponse de la ministre de la justice : « L'équipe du CEF est renforcée par la présence d'un psychologue et par la visite mensuelle d'un psychiatre. Une convention territoriale permet une collaboration étroite avec le centre d'accueil d'urgence et de soins d'Orsay, où une démarche de diagnostic psychiatrique d'un mineur peut avoir lieu dans les meilleurs délais si besoin. »

12.2 Recommandations

Le CEF devrait faire l'objet d'une signalisation adaptée dans la ville et d'un panneau sur le porche d'entrée.

Réponse de la ministre de la justice : « Une demande de numéro d'adresse de l'établissement a été acceptée par la mairie. En revanche, la direction du CEF a un avis réservé quant à la mise en place d'une signalisation dans la ville en raison de l'accueil des mineurs condamnés pour des faits d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste. Une signalétique est à mettre en place sur le site de la Ferme de Champagne. »

Un rapport annuel plus exhaustif devrait être produit.

Réponse de la ministre de la justice : « Actuellement, le rapport annuel est doublé de rapports trimestriels permettant de réaliser des extractions de données actualisées, utilisées pour la préparation du comité de pilotage annuel. »

Les éducateurs devraient accorder une plus grande attention au projet de service et devraient s'y référer pour nourrir leur pratique professionnelle.

Réponse de la ministre de la justice : « Le projet d'établissement est en cours de finalisation.

L'élaboration d'une fiche action par activité est prévue dans le projet d'établissement. Le séminaire de rentrée permet de développer la culture professionnelle commune à l'ensemble des agents de l'établissement et l'appropriation des outils institutionnels. »

Le règlement de fonctionnement, communiqué à tout arrivant, devrait être signé par le mineur mais aussi par le directeur ainsi que par les représentants légaux et un exemplaire devrait être annexé au dossier du jeune.

Réponse de la ministre de la justice : « Le règlement de fonctionnement a été actualisé dans le cours de l'année 2016. Il est présenté au jeune dès son arrivée et à ses représentants légaux lors de l'accueil institutionnel. »

Les gratifications sont distribuées en numéraire, contrairement à ce qui est généralement observé dans les autres centres éducatifs fermés. Ce mode de fonctionnement présente un risque car les plus forts peuvent faire pression sur les plus faibles.

Réponse de la ministre de la justice : « Un compte épargne sans numéraire a été institué afin d'éviter que les gratifications ne deviennent un enjeu compétitif entre les mineurs placés. »

Les pratiques des éducateurs devraient être harmonisées, notamment en cas de fugue.

Réponse de la ministre de la justice : « Un protocole a été signé entre le CEF et le commissariat de Savigny-sur-Orge permettant une intervention efficace lors d'une fugue d'un mineur. Un suivi de ces absences non autorisées est assuré par la direction territoriale. »

Le règlement de fonctionnement devrait définir l'échelle des sanctions. Un registre des sanctions devrait être simultanément ouvert.

Réponse de la ministre de la justice : « Le règlement intérieur, qui définit les sanctions, a été validé par la direction territoriale. Chaque sanction revêt une dimension éducative. Des nouveaux outils, tels les séjours d'apaisement, sont mis en œuvre pour prévenir les excès des mineurs et limiter ainsi le recours aux sanctions. »

Comme le soulignait déjà le précédent rapport, « les familles devraient être associées plus étroitement à la prise en charge, pas seulement en cas d'incident lors du départ ou du retour du jeune au CEF, mais pour l'ensemble du projet éducatif concernant leur enfant ».

Réponse de la ministre de la justice : « Les familles sont associées au déroulement du placement de leur enfant par l'accueil institutionnel et lors des rendez-vous de synthèse, à l'issue de chaque module. Le DIPC est renseigné systématiquement en associant les familles. À l'issue de la phase d'accueil et d'évaluation du mineur, les familles sont sollicitées afin de recueillir leurs souhaits quant à l'orientation professionnelle de leur enfant.

Une visite au domicile des parents est prévue par l'établissement, au début et à la fin de chaque placement, au vue de s'assurer des conditions d'accueil du mineur en cas de retour au domicile habituel. Ces visites sont l'occasion d'un échange avec les représentants parentaux. De plus, un dispositif d'accueil des familles est en cours d'application au sein du centre, permettant au mineur l'accès à un espace dédié à l'accueil de sa famille.

La liste des avocats du barreau d'Évry devrait être affichée dans les locaux.

Réponse de la ministre de la justice : « Une réflexion est en cours au sein de l'équipe éducative pour approfondir la question du droit à la défense du mineur. Dès le début de

la prise en charge, le nom de l'avocat du mineur est à identifier. Un travail sur l'implication du mineur dans la prise de contact avec son avocat est favorisé, notamment pour permettre la préparation des audiences. »

■ L'absence d'un éducateur sportif est pénalisante. ■

Réponse de la ministre de la justice : « Une demi-journée est dédiée à l'activité physique et sportive des mineurs et dispensée par l'enseignant de l'éducation nationale. Les mineurs bénéficient également d'une activité musculation deux fois par semaine, dispensée par un enseignant spécialisé. »

Annexe 5

Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2017

Contrôleure générale :

Adeline Hazan, *magistrate*

Secrétaire général :

André Ferragne, *contrôleur général des armées*

Assistants :

Nathalie Leroy, *adjointe administrative*

Nathalie Brucker, *adjointe administrative*

Franky Benoist, *gestionnaire administratif*

Contrôleurs permanents :

Adidi Arnould, *directrice de la protection judiciaire de la jeunesse*

Chantal Baysse, *directrice des services pénitentiaires d'insertion et de probation*

Luc Chouchkaieff, *médecin inspecteur de santé publique*

Gilles Capello, *directeur des services pénitentiaires* (jusqu'au 21 août 2017)

Céline Delbauffe, *avocate*

Thierry Landais, *directeur des services pénitentiaires*

Muriel Lechat, *commissaire divisionnaire*

Anne Lecourbe, *présidente du corps des tribunaux administratifs*

Cécile Legrand, *magistrate*

Dominique Legrand, *magistrate* (jusqu'au 1^{er} septembre 2017)

Philippe Nadal, *commissaire divisionnaire*

Danielle Piquion, *magistrate* (à compter du 15 octobre 2017)

Vianney Sevaistre, *administrateur civil*

Bonnie Tickridge, *infirmière et cadre dans le secteur associatif*

Cédric de Torcy, *ancien directeur dans une association humanitaire*

Fabienne Viton, *directrice des services pénitentiaires* (à compter du 13 mars 2017)

Contrôleurs extérieurs

Julien Attuïl-Kayser, *ancien administrateur au secrétariat du Comité européen de prévention de la torture* (à compter du 24 mars 2017)

Ludovic Bacq, *ancien commandant pénitentiaire*

Christine Basset, *avocate*

Dominique Bataillard, *psychiatre praticienne hospitalière* (à compter du 1^{er} septembre 2017)

Dominique Bigot, *ancien directeur d'hôpital*

Betty Brahmy, *ancienne praticienne hospitalière, psychiatre*

Virginie Brulet, *médecin*

Cyrille Canetti, *psychiatre, praticien hospitalier* (jusqu'au 30 juin 2017)

Michel Clémot, *ancien général de gendarmerie*

Marie-Agnès Credo, *ancienne magistrate*

Pierre Dufлот, *ancien directeur interrégional de l'administration pénitentiaire* (à compter du 10 novembre 2017)

Isabelle Fouchard, *chargée de recherches au CNRS en droit comparé*

Jean-Christophe Hanché, *photographe*

Hubert Isnard, *ancien médecin inspecteur*

Michel Jouannot, *ancien vice-président d'association*

Gérard Kauffmann, *ancien contrôleur général des armées*

Gérard Laurencin, *psychiatre, ancien praticien hospitalier*

Philippe Lescène, *ancien avocat*

Dominique Lodwick, *ancienne directrice de la protection judiciaire de la jeunesse*

Bertrand Lory, *ancien attaché de la Ville de Paris*

Alain Marcault-Derouard, *ancien cadre d'entreprise cocontractante de l'administration pénitentiaire*

Annick Morel, *inspectrice générale des affaires sociales*

Dominique Peton-Klein, *ancien médecin général de santé publique*

Bénédicte Piana, *ancienne magistrate*

Bruno Rémond, *ancien conseiller-maître à la Cour des comptes*

Dominique Secouet, *ancienne responsable du centre de ressources multimédia du CP des Baumettes*

Jean-Louis Senon, *professeur d'Université, enseignant en psychiatrie et criminologie clinique, praticien hospitalier*

Christian Soclet, *ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse*

Akram Tahboub, *ancien responsable de formation en établissement pénitentiaire*

Dorothée Thoumyre, *avocate (jusqu'au 1^{er} juin 2017)*

Services et pôle saisines

Directrice des affaires juridiques :

Jeanne BASTARD, *magistrate*

Lucie MONTROY

Estelle ROYER,

Directeur administratif et financier :

Christine DUBOIS, *attachée principale d'administration de l'État*

Contrôleur, déléguée au comité scientifique :

Agathe LOGEART, *journaliste et ancienne rédactrice en chef au Nouvel observateur*

Documentaliste en charge du suivi des avis :

Agnès MOUZE, *attachée d'administration de l'État*

Contrôleur, déléguée à la communication :

Yanne POULIQUEN, *ancienne salariée d'une association d'accès aux droits*

Contrôleurs en charges des saisines :

Benoîte BEAURY,

Anna DUTHEIL, jusqu'au 15 juillet 2017

Sara-Dorothée GUÉRIN-BRUNET

Yacine HALLA, jusqu'au 10 décembre 2017

Maud HOESTLANDT

Mari GOIOCOECHEA, à compter du 15 juillet 2017

Contrôleur, déléguée aux affaires internationales

Anne-Sophie BONNET, *ancienne déléguée du comité international de la Croix-Rouge*

Par ailleurs, en 2016, le CGLPL a accueilli, en stage ou pour un CDD :

Mathilde BACHELET (*élève avocat*)

Justine BESSON (*élève avocate*)

Constance CAVART (*élève avocate*)

Margaux CLUSE (*attachée d'administration stagiaire*)

Sebastien COUROU (*diplômé de l'Université de Paris X et Paris I*)

Guillaume HALARD (*conseiller de tribunal administratif stagiaire*)

Aurélie LAHITTE (*diplômée de l'Université de Pau et des pays de l'Adour*)

Julia LANTON (*diplômée de l'Université de Paris I*)

Raphael NICODÈME (*étudiant à l'institut des sciences politiques de Paris*)

Marie WEPIERRE (*attachée d'administration stagiaire*)

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⁽¹⁾

NOR : JUSX0758488L – Version consolidée au 24 décembre 2014

Article 1

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 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. Il exerce, aux mêmes fins, le contrôle de l’exécution par l’administration des mesures

d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination.

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° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 2

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, les représentants au Parlement européen élus en France et le Défenseur des droits. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative.

Article 6-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 3

Lorsqu’une personne physique ou morale porte à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou des situations, elle lui indique, après avoir mentionné ses identité et adresse, les motifs pour lesquels, à ses yeux, une atteinte ou un risque d’atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté est constitué.

Lorsque les faits ou les situations portés à sa connaissance relèvent de ses attributions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place.

À l’issue de ces vérifications, et après avoir recueilli les observations de toute personne intéressée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut formuler des recommandations relatives aux faits ou aux situations en cause à la personne responsable du lieu de privation de liberté. Ces observations et ces recommandations peuvent être rendues publiques, sans préjudice des dispositions de l’article 5.

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

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 3

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.

Article 8-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 3

Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer aux vérifications sur place prévues à l'article 6-1 ou aux visites prévues à l'article 8 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 le report de ces vérifications sur place ou de ces visites. 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 ou de toute personne susceptible de l'éclairer toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission, dans les délais qu'il fixe. Lors des vérifications sur place et des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire et recueillir toute information qui lui paraît utile.

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 ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Les procès-verbaux relatifs aux conditions dans lesquelles une personne est ou a été retenue, quel qu'en soit le motif, dans des locaux de police, de gendarmerie ou de douane sont communicables au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sauf lorsqu'ils sont relatifs aux auditions des personnes.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut déléguer aux contrôleurs les pouvoirs mentionnés aux quatre premiers alinéas du présent article.

Les informations couvertes par le secret médical peuvent être communiquées, avec l'accord de la personne concernée, aux contrôleurs ayant la qualité de médecin. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent leur être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou sur

une personne qui n’est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.

Article 8-2

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 4

Aucune sanction ne peut être prononcée et aucun préjudice ne peut résulter du seul fait des liens établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces qui lui ont été données se rapportant à l’exercice de sa fonction. Cette disposition ne fait pas obstacle à l’application éventuelle de l’article 226-10 du code pénal.

Article 9

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 5

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, en tenant compte de l’évolution de la situation depuis sa visite. À l’exception des cas où le Contrôleur général des lieux de privation de liberté les en dispense, les ministres formulent des observations en réponse dans le délai qu’il leur impartit et qui ne peut être inférieur à un mois. 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.

Le procureur de la République et les autorités ou les personnes investies du pouvoir disciplinaire informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté des suites données à ses démarches.

Article 9-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 8

Lorsque ses demandes d'informations, de pièces ou d'observations, présentées sur le fondement des articles 6-1, 8-1 et 9, ne sont pas suivies d'effet, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe.

Article 10

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 6

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 rend publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités.

Article 10-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 7

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut adresser aux autorités responsables des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu de privation de liberté.

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 13-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 9

Est puni de 15 000 € d’amende le fait d’entraver la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

- 1° Soit en s’opposant au déroulement des vérifications sur place prévues à l’article 6-1 et des visites prévues à l’article 8 ;
- 2° Soit en refusant de lui communiquer les informations ou les pièces nécessaires aux vérifications prévues à l’article 6-1 ou aux visites prévues à l’article 8, en dissimulant ou faisant disparaître lesdites informations ou pièces ou en altérant leur contenu ;
- 3° Soit en prenant des mesures destinées à faire obstacle, par menace ou voie de fait, aux relations que toute personne peut avoir avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en application de la présente loi ;
- 4° Soit en prononçant une sanction à l’encontre d’une personne du seul fait des liens qu’elle a établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces se rapportant à l’exercice de sa fonction que cette personne lui a données.

Article 14

Les conditions d’application de la présente loi, notamment celles dans lesquelles les contrôleurs mentionnés à l’article 4 sont appelés à participer à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sont précisées par décret en Conseil d’État.

Article 15

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du – art. L111-10 (M)

Article 16

La présente loi est applicable à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

*
* *

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2007-1545.

Sénat : Projet de loi n° 371 (2006-2007) ;

Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois, n° 414 (2006-2007) ;

Discussion et adoption le 31 juillet 2007 (TA n° 116, 2006-2007).

Assemblée nationale : Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 114 ;

Rapport de M. Philippe Goujon, au nom de la commission des lois, n° 162 ;

Discussion et adoption le 25 septembre 2007 (TA n° 27).

Sénat : Projet de loi n° 471 (2006-2007) ;

Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois, n° 26 (2007-2008) ;

Discussion et adoption le 18 octobre 2007 (TA n° 10, 2007-2008).

Annexe 7

Les règles de fonctionnement du 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 qui ont été rédigés et règlent, dans l'exercice de leur mission, 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 objet les droits de l'homme). Pour se faire, il convient d'écrire à :

Madame la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
CS 70048

75921 Paris cedex 19

Les contrôleurs en charge des saisines et le 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 quatre, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent sur le terrain pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté, enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement et, dans ce but, s'entretenir de manière confidentielle avec elles ainsi qu'avec les personnels et tout intervenant dans ces lieux.

Durant les visites, les contrôleurs ont libre accès à toutes les parties des établissements sans restriction, de jour comme de nuit, et sans être accompagné par un membre du personnel ; ils ont aussi accès à tout document sauf ceux soumis en particulier au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

À la fin de chaque visite, les équipes de contrôleurs rédigent un 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 ».

1. Règlement intérieur pris en application de l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008.

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 dont la mise en production s'est effectuée en avril 2009.

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	1
Avant-propos	5
Chapitre 1	
Les lieux de privation de liberté en 2017	9
1. Les établissements de santé mentale en 2017	9
1.1 Le regard porté sur les patients en soins sans consentement évolue, mais des pratiques peu respectueuses des droits fondamentaux persistent	10
1.2 Même appuyées sur des règles claires, les conditions réelles de privation de liberté des patients demeurent imprécises	12
1.3 La politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention au sein des établissements de santé mentale	17
1.4 Des établissements conduisent des politiques inspirées par la volonté de protéger les libertés des patients et de mettre en place des prises en charges plus ouvertes	19
2. Les établissements pénitentiaires en 2017	20
2.1 Les visites du CGLPL mettent en évidence une situation qui reste critique	20
2.2 La diffusion d'un rapport du CGLPL sur le centre pénitentiaire de Château-Thierry a suscité un débat sur la prise en charge des malades mentaux en prison	21
2.3 La surpopulation s'est aggravée	23
2.4 Le temps de l'action est venu	25
3. La rétention administrative et les zones d'attente en 2017	26
3.1 Les constats effectués à l'occasion des contrôles du CGLPL	27
3.2 Les perspectives d'évolution de la rétention administrative	32
4. Les centres éducatifs fermés en 2017	33
5. Les locaux de garde à vue en 2017	35

- 5.1 La surveillance nocturne des personnes gardées à vue dans des locaux de gendarmerie 37
- 5.2 Le déroulement des gardes à vue dans les départements de la petite couronne de Paris 38

Chapitre 2

Les rapports, avis et recommandations publiés en 2017 39

- 1. Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires publié au *Journal officiel* du 9 février 2017 39
- 2. Rapport thématique : Le personnel des lieux de privation de liberté 42
- 3. Rapport thématique : les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale 44

Chapitre 3

Les suites données en 2017 aux avis, recommandations et rapports du contrôle général 47

- 1. Introduction méthodologique 47
 - 1.1 La procédure 47
 - 1.2 Les enseignements du premier exercice 49
 - 1.3 Les recommandations actualisées 51
- 2. Les recommandations relatives aux établissements de santé mentale 52
 - 2.1 Recommandations générales 52
 - 2.2 Recommandations particulières 55
- 3. Les recommandations générales relatives aux établissements pénitentiaires 57
 - 3.1 Autonomie, dignité et intégrité 57
 - 3.2 Vie privée et familiale et relations extérieures 61
 - 3.3 Liberté d'expression et de culte 65
 - 3.4 Accès à l'information et au droit 66
 - 3.5 Accès aux soins et aux prestations sociales 73
 - 3.6 Activités 75
- 4. Les recommandations relatives aux centres de rétention administrative et aux zones d'attente 76
 - 4.1 Recommandations générales 76
 - 4.2 Recommandations particulières 80
- 5. Les recommandations relatives aux centres éducatifs fermés 82
 - 5.1 Recommandations générales 82
 - 5.2 Recommandations particulières 86

6.	Les suites données aux recommandations en urgence du 8 février 2016 relatives au centre psychothérapeutique de l'Ain (CPA).	90
7.	Les suites données aux recommandations en urgence du 18 novembre 2016 relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne)	91

Chapitre 4

	Les suites données en 2017 aux saisines adressées au contrôle général	95
1.	L'action du CGLPL favorise le respect des droits des personnes privées de liberté : des exemples de saisines locales	96
1.1	L'accès au droit de vote des patients hospitalisés sans leur consentement	96
1.2	Une restriction du droit à l'accès à l'informatique en prison	96
1.3	L'accès aux consultations ophtalmologiques dans un centre de détention	97
1.4	Les obstacles à l'indemnisation des parties civiles	98
1.5	Une prise en charge irrégulière des personnes dépourvues de ressources suffisantes	98
1.6	Des gratifications mensuelles de bon cantine-panier pour les stagiaires en formation professionnelle	99
1.7	Les modalités de calcul des rémunérations des personnes détenues classées auxiliaires du service général	100
1.8	Les horaires de travail des auxiliaires du service général	101
2.	Les problématiques d'ampleur nationale soulevées par le biais des saisines	101
2.1	Les saisines ayant fait l'objet de réponses des autorités saisies	102
2.2	Les saisines en attente de réponse des autorités	106
3.	Les saisines révélant des atteintes réitérées aux droits des personnes privées de libertés, quelques focus 2017	108
3.1	L'exercice des recours en centre de rétention administrative	108
3.2	Respect de la dignité et du secret professionnel lors des extractions médicales	111
3.3	Le traitement des personnes identifiées par l'administration pénitentiaire comme radicalisées	114
4.	Les vérifications sur place	117
4.1	Les vérifications sur place réalisées en 2017	118
4.2	Les suites des vérifications sur place relatives aux conditions matérielles au quartier disciplinaire du quartier « femmes » du centre pénitentiaire de Metz	125
4.3	Les suites des vérifications sur place relatives à l'expérimentation d'implantation d'un établissement et service d'aide par le travail (ESAT) au centre de détention de Val-de-Reuil	126

Chapitre 5

Bilan de l’activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2017	129
1. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales	129
1.1 Les relations avec les pouvoirs publics	129
1.2 Les relations avec les personnes morales non publiques	132
1.3 La participation à des activités de formation, d’enseignement ou de recherche	133
1.4 Les activités du comité scientifique du contrôle général	134
2. Un colloque pour le dixième anniversaire de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté	135
3. Relations internationales	137
4. Les saisines	143
4.1 Analyse des saisines adressées au CGLPL en 2017	143
4.2 Les suites apportées	159
5. Les visites effectuées en 2017	169
5.1 Données quantitatives	169
5.2 Nature de la visite (depuis 2008)	172
5.3 Catégories d’établissements visités	173
6. Les moyens alloués au contrôle général en 2017	174
6.1 Des moyens humains stables depuis 2015	174
6.2 L’évolution pluriannuelle des moyens financiers	179

Chapitre 6

« Madame la Contrôleure générale... ». Lettres reçues	185
--	------------

Chapitre 7

Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage	191
1. Privation de liberté en matière pénale	192
1.1 Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées	192
1.2 Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués	193
1.3 Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d’infractions	194
1.4 Placements sous écrou dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale et estimation des placements en détention (« flux »)	196
1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1 ^{er} janvier de l’année (« stocks »)	199

1.6	Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d'exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)	200
1.7	Densité carcérale et sur-occupation des établissements pénitentiaires	201
1.8	Répartition des détenus en maisons d'arrêt selon la densité de l'établissement	203
2.	Hospitalisations psychiatriques sous contraintes	204
2.1	Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2006 à 2014	204
3.	Rétention administrative	207
3.1	Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue	207
3.2	Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2014)	208
3.3	Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement	211
 Annexe 1		
	Carte des établissements et des départements visités en 2017	213
 Annexe 2		
	Liste des établissements visités en 2017	214
 Annexe 3		
	Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2017	217
 Annexe 4		
	Suivi des recommandations du CGLPL pour l'année 2014	232
1.	Recommandations générales relatives aux établissements de santé mentale	232
1.1	Droit à la dignité et à l'intégrité physique	232
1.2	Droits de la défense	233
1.3	Droit à la vie privée et familiale - relations avec l'extérieur	234
1.4	Activités	237
1.5	Droit à la santé	237
2.	Recommandations générales relatives aux établissements pénitentiaires	237
2.1	Autonomie, dignité et intégrité	237
2.2	Vie privée et familiale, relations extérieures	244
2.3	Liberté d'expression et de culte	252
2.4	Accès à l'information et au droit	252

2.5	Accès aux soins et aux prestations sociales	260
2.6	Droit de la défense et discipline	262
2.7	Activités et travail	263
3.	Recommandations générales relatives aux centres de rétention administrative et aux zones d’attente	266
3.1	Dignité et intégrité	266
3.2	Droits de la défense	266
3.3	Droit à la vie privée et familiale - relations extérieures	268
3.4	Activités	270
3.5	Droit à la santé	270
3.6	Droits liés à la fin de la mesure	270
3.7	Personnel et organisation du service	271
4.	Recommandations générales relatives aux centres éducatifs fermés	271
4.1	Dignité et intégrité physique	271
4.2	Droits de la défense	272
4.3	Droit à la vie privée et familiale – relations extérieures	273
4.4	Prise en charge	275
4.5	Droit à la santé	276
4.6	Liberté de conscience et d’expression	277
4.7	Personnel et organisation du service	277
5.	Les suites données à la visite de l’UHSA de Rennes (Ille-et-Vilaine)	279
5.1	Bonnes pratiques	279
5.2	Recommandations	280
6.	Les suites données à la visite de l’établissement public de santé mentale de La-Roche-sur-Foron (Haute-Savoie)	282
7.	Les suites données à la visite du centre de rétention administrative du Canet à Marseille (Bouches-du-Rhône)	284
7.1	Bonnes pratiques	284
7.2	Recommandations	285
8.	Les suites données à la visite du centre de rétention administrative de Plaisir (Yvelines)	289
9.	Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de Saint-Denis Le Thiboult (Seine-Maritime)	291
9.1	Bonnes pratiques	291
9.2	Recommandations	292

10. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de Saint-Pierre-du-Mont (Landes)	293
10.1 Bonnes pratiques	293
10.2 Recommandations	293
11. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de La Chapelle-Saint-Mesmin (Loiret)	296
12. Les suites données à la visite du centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge (Essonne)	300
12.1 Bonnes pratiques	300
12.2 Recommandations	301
Annexe 5	
Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2017	304
Annexe 6	
Les textes de référence	308
Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002	308
Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	308
Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007	310
Annexe 7	
Les règles de fonctionnement du CGLPL	318

Lieux de privation de liberté en France en 2017 : images



© J.-C. Hanché pour le CGLPL.

Photo 1. Adolescent dans le foyer d'un centre éducatif fermé.



© CGLPL.

Photo 2. Devant les cellules de garde à vue d'un commissariat de police.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 3. Cellule de garde à vue dans un commissariat de police.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 4. Matelas au sol dans une maison d'arrêt.



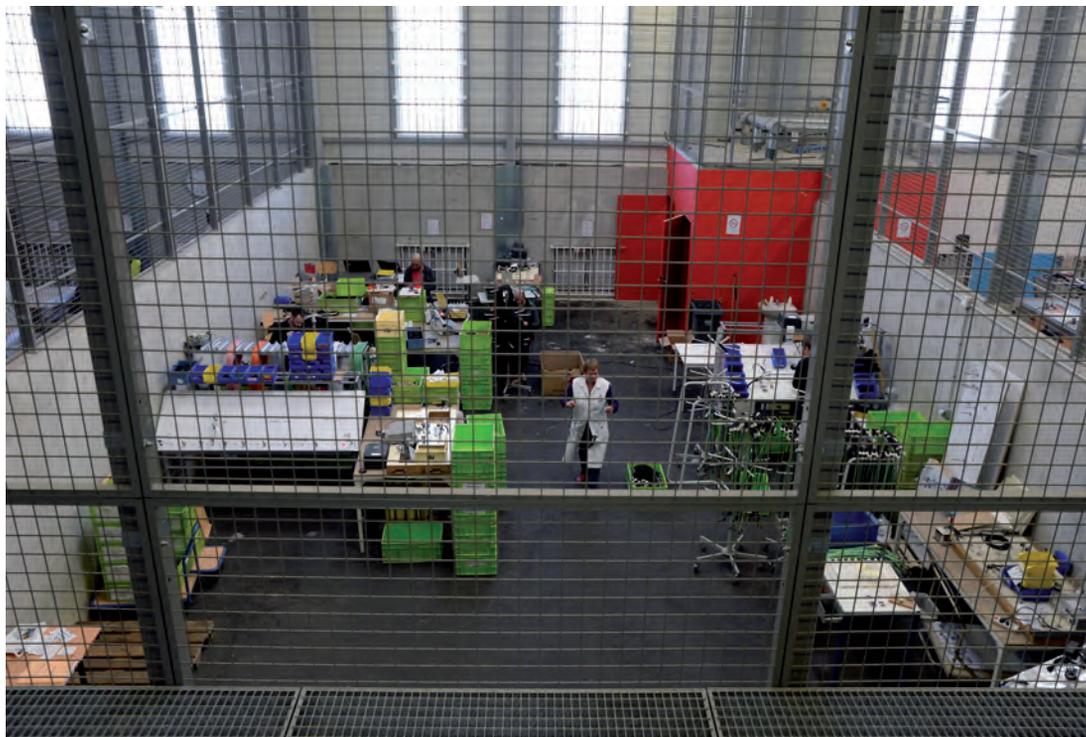
© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 5. Distribution des repas dans une maison d'arrêt.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 6. Intervention de sécurité en détention.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 7. Atelier de travail dans un établissement pénitentiaire.



© CGLPL

Photo 8. Cour de promenade d'un centre de rétention administrative.



© CGLPL

Photo 9. Salle de détente d'un centre de rétention administrative.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 10. Chambre d'isolement dans un établissement de santé mentale.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 11. Sangles de contention dans une chambre d'isolement d'un hôpital psychiatrique.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 12. Distribution de médicaments dans un hôpital psychiatrique