

**Le Contrôleur général  
des lieux de privation de liberté**  
**Rapport d'activité 2015**



Le Contrôleur général  
des lieux de privation de liberté  
Rapport d'activité 2015



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<sup>er</sup> 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<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> A., d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et 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 - 2016  
ISBN 978-2-247-16076-1

# Sommaire

Glossaire	VII
Avant-propos	1
<b>Chapitre 1</b>	
Les lieux de privation de liberté en 2015	7
<b>Chapitre 2</b>	
Les avis et recommandations publiés en 2015	41
<b>Chapitre 3</b>	
Les suites données en 2015 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général	55
<b>Chapitre 4</b>	
Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2015	79
<b>Chapitre 5</b>	
« Madame la Contrôleure générale... » Lettres reçues	129
<b>Chapitre 6</b>	
Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage	135
<b>Annexe 1</b>	
Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2015	155

**VI** *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2014*

**Annexe 2**

**Carte des établissements et des départements visités en 2014** 167

**Annexe 3**

**Bilan budgétaire** 168

**Annexe 4**

**Les contrôleurs et collaborateurs  
en fonction en 2015** 169

**Annexe 5**

**Les textes de référence** 172

**Annexe 6**

**Les règles de fonctionnement du CGLPL** 182

# Glossaire

AAH	Allocation pour adulte handicapés
ACAT	Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AGDREF	Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France
AMP	Aide médico-psychologique
ANAFÉ	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ANVP	Association nationale des visiteurs de prison
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APIJ	Agence publique pour l'immobilier de la justice
APT	Association pour la prévention de la torture
ARS	Agence régionale de santé
ASH	Agent des services hospitaliers
ASP	Agence de services et de paiement (ex-CNASEA)
ASPDRE	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ex HO)
ASPDT	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ex HDT)
AVS	Assistant de vie sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Commission de l'application des peines
CARSAT	Caisse d'assurance retraite de la santé au travail (nouvelle CRAM)
CCR	Consignes, comportement, régime (mention utilisée dans le logiciel GIDE)
CD	Centre de détention
CDSP	Commission départementale des soins psychiatriques
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEF	Centre éducatif fermé
CEL	Cahier électronique de liaison
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

## VIII Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2015

CFG	Certificat de formation générale
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHG	Centre hospitalier général
CHS	Centre hospitalier spécialisé
CLAN	Comité de liaison alimentation et nutrition
CLIN	Comité de lutte contre les infections nosocomiales
CLSI	Correspondant local de sécurité informatique
CME	Commission médicale d'établissement
CMP	Centre médico-psychologique
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNE	Centre national d'évaluation
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNOM	Conseil national de l'ordre des médecins
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Centre pénitentiaire
CPA	Centre pour peines aménagées
CPC	Contrainte pénale communautaire
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
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CRUQPEC	Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge
CSAPA	Centre de soins de prévention et d'accompagnement en addictologie
CSL	Centre de semi-liberté
CSMJS	Centre socio médico judiciaire de sécurité
CSP	Code de la santé publique
CRA	Centre de rétention administrative
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DAVC	Diagnostic à visée criminologique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGS	Direction générale de la santé
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires

DPS	Détenu particulièrement signalé
DPU	Dispositif de protection d'urgence
DSM	Diagnosis and statistical manual of mental disorders (DSM 5 aujourd'hui)
DSPIP	Direction des services pénitentiaires d'insertion et de probation
ELOI	Éloignement des étrangers (logiciel de gestion de l'...)
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
EPSM	Établissement public de santé mentale
EPSNF	Établissement public de santé national de Fresnes
ERIS	Equipes régionales d'intervention et de sécurité
FAED	Fichier automatisé des empreintes digitales
FASM	Fédération d'aide à la santé mentale (Croix marine)
FHF	Fédération hospitalière de France
FNAEG	Fichier national automatisé des empreintes génétiques
FNAPSY	Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie
FIJAIS	Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
GAV	Garde à vue
GENESIS	Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité (logiciel de)
GIA	Groupe d'information asile
GIDE	Gestion informatisée des détenus (logiciel de)
HAS	Haute autorité de santé
HDT	Hospitalisation à la demande d'un tiers (actuelle ASPDRE)
HL	Hospitalisation libre
HO	Hospitalisation d'office (actuelle ASPDT)
HSC	Hospitalisation sans consentement
IDE	Infirmier diplômé d'État
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGPJJ	Inspection générale de la protection judiciaire de la jeunesse
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
IGSP	Inspection générale des services pénitentiaires
ILE	Infraction à la législation sur les étrangers
ILS	Infraction à la législation sur les stupéfiants
IPM	Ivresse publique manifeste

IPPP	Infirmerie psychiatrique de la préfecture de police
ITT	Incapacité temporaire de travail
JAP	Juge de l'application des peines
JE	Juge des enfants
JI	Juge d'instruction
JLD	Juge des libertés et de la détention
LC	Libération conditionnelle
LRA	Local de rétention administrative
LRP	Logiciel de rédaction des procédures (PN : police ; GN : gendarmerie)
MA	Maison d'arrêt
MAF	Maison d'arrêt « femmes »
MAH	Maison d'arrêt « hommes »
MC	Maison centrale
MCI	Mise en chambre d'isolement
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
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)
OMP	Officier du ministère public
OPCAT	Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture
OPJ	Officier de police judiciaire
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
PCC	Pote central de contrôle
PCI	Poste central d'informations
PEP	Parcours d'exécution de la peine et aussi Porte d'entrée principale (prison)
PIC	Poste d'information et de contrôle
PP	Préfecture de police
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PPP	Partenariat public privé
PSAP	Procédure simplifiée d'aménagement de peine
PSE	Placement sous surveillance électronique
PTI	Protection du travailleur isolé
QA	Quartier « arrivants »

QCP	Quartier « courtes peines »
QD	Quartier disciplinaire
QNC	Quartier « nouveau concept »
QI	Quartier d'isolement
QPA	Quartier pour peines aménagées
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
QSL	Quartier de semi-liberté
RIEP	Régie industrielle des établissements pénitentiaires
RLE	Responsable local de l'enseignement
RPE	Règles pénitentiaires européennes
RPS	Réduction de peine supplémentaire
SEFIP	Surveillance électronique « fin de peine »
SEP	Service de l'emploi pénitentiaire
SL	Semi-liberté
SMPR	Service médico-psychologique régional
SMR	Seuil minimum de rémunération
SPH	Syndicat des psychiatres hospitaliers
SPF	Syndicat des psychiatres de France
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SPT	Sous-comité des Nations unies pour la prévention de la torture
SROS	Schéma régional d'organisation sanitaire
SSAE	Service social d'aide aux migrants
STIC	Système de traitement des infractions constatée
TA	Tribunal administratif
TAJ	Traitement des antécédents judiciaires
TAP	Tribunal de l'application des peines
TGI	Tribunal de grande instance
TOC	Trouble obsessionnel du comportement
UCSA	Unité de consultations et de soins ambulatoires
UFRAMA	Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil
UHSA	Unité d'hospitalisation spécialement aménagée
UHSI	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
ULSD	Unité de soins de longue durée
UMD	Unité pour malades difficiles
UMJ	Unité médico-judiciaire

## **XII** *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2015*

UNAFAM	Union nationale des amis et familles de malades (psychiques)
UNAPEI	Union nationale de parents et amis de personnes handicapées mentales
USIP	Unité pour soins intensifs en psychiatrie
VAE	Validation des acquis par l'expérience
VHC	Virus hépatite C
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZA	Zone d'attente

# Avant-propos

L'année 2015 a cruellement commencé avec les attentats des 7, 8 et 9 janvier et le débat qui s'en est suivi sur la question de la radicalisation islamiste en prison. Elle a été également marquée par la crise des migrants issus notamment des zones de guerre au Proche Orient. Elle se termine après les terribles attentats de novembre, le vote de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions et le dépôt du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation.

Que la gravité de la situation ait conduit les pouvoirs publics à assurer et renforcer la sécurité des citoyens, nul ne saurait le contester. Mais, tout au long de l'année écoulée, c'est le difficile **équilibre entre les droits fondamentaux et la sécurité qui s'est trouvé interrogé, chaque fois avec acuité.**

La recherche de cet équilibre s'avère extrêmement délicate, **et pourtant elle est la raison d'être du CGLPL : s'assurer qu'en toutes circonstances, même les plus graves, les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés.** Or, force est de constater que ce n'est pas toujours le cas et que, face à cette nouvelle donne nationale et internationale, **le curseur penche trop souvent vers l'impératif de sécurité au détriment du respect des droits fondamentaux.**

Il appartient donc au CGLPL de rappeler en tous temps les pouvoirs publics au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. L'actualité de 2015 lui en a donné l'occasion.

**En premier lieu, la surpopulation carcérale** doit être dénoncée car elle est à l'origine de nombreuses atteintes aux droits. La situation d'aujourd'hui n'est en rien différente de celle qui avait été relevée antérieurement. Actuellement de 35 % en maison d'arrêt, avec des pics voisins de 100 % en Ile-de-France ou outre-mer, cette surpopulation a des conséquences de plus en plus lourdes : promiscuité et tensions entre codétenus ou avec le personnel de surveillance, accès difficile au travail et aux activités, insuffisance de l'accès aux soins, fragilisation des liens familiaux du fait du manque de parloirs et détérioration des conditions de travail du personnel. Dans cette situation, il est impossible de rendre

effectif l'encellulement individuel, malgré l'obligation légale, reportée une nouvelle fois dans des conditions peu crédibles, d'y parvenir en 2019.

Les pouvoirs publics doivent avoir le courage de mettre en place un mécanisme de régulation carcérale, faute d'avoir su juguler la surpopulation pénale, malgré les effets encore attendus de la *loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*. Ils devraient également s'interroger sur le sens des courtes peines qui ont le plus souvent pour effet de provoquer de réelles ruptures dans la vie d'un condamné sans qu'il puisse bénéficier d'une aide quelconque en prison en raison de la brièveté de son séjour.

Dans un avis en date du 11 juin 2015, le CGLPL a attiré l'attention de l'exécutif sur les dangers que pouvait présenter le **regroupement des détenus présentant des signes de radicalisation ou poursuivis dans le cadre d'affaires de terrorisme** dans des quartiers dédiés au sein des établissements pénitentiaires. Cette mesure présente en effet des risques qui ne paraissent pas avoir été pris en compte, notamment la cohabitation de personnes présentant des niveaux d'ancrage très disparates dans le processus de radicalisation et les difficultés d'identification des personnes visées. Le CGLPL a en outre souligné que l'évaluation continue des programmes de déradicalisation serait nécessaire et que l'on devrait veiller à ce que les moyens qui leur sont alloués n'obèrent pas la prise en charge de l'ensemble de la population pénale.

Alors même que, de nouveau, des propositions d'activation de la mesure de **rétenion de sûreté**, instaurée par la loi du 25 février 2008, se répandent avec vigueur, notamment pour l'étendre aux personnes condamnées pour des infractions en relation avec une entreprise terroriste, le contrôle général, dans un avis du 5 octobre 2015, a demandé au Gouvernement de mettre un terme à ce dispositif. En effet, pour la première fois dans le droit pénal français, la rétention de sûreté a supprimé le lien objectif entre culpabilité et responsabilité, entre infraction et sanction, au profit de la notion de dangerosité, tout en permettant de maintenir une personne enfermée à l'issue de sa peine, pour une durée indéfiniment renouvelable.

**Enfin**, dans une recommandation du 13 novembre 2015, prise selon la procédure d'urgence prévue à l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, le contrôle général a saisi le ministre de l'intérieur au sujet des **déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais**. Ce traitement de masse a pour conséquence une prise en charge sommaire privant les personnes concernées de l'accès à leurs droits, il constitue une pratique contraire à la dignité humaine et aboutit à un usage détourné du placement en rétention administrative.

Au-delà de ces sujets d'actualité, c'est durant toute l'année 2015 que le CGLPL a poursuivi sa mission par ses visites dans les établissements, ses enquêtes sur place et ses échanges écrits avec les personnes privées de liberté et les administrations qui les prennent en charge. Et là aussi il faut constater que l'équilibre entre les nécessaires

restrictions de liberté et le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté n'est pas respecté.

Il faut en effet rappeler que l'enfermement, s'il obéit à des régimes différenciés, justifiés par des objectifs différents, conduit toujours au même terme : **le retour de la personne privée de liberté dans le monde ouvert.**

**En prison**, la personne détenue doit être prise en charge dans des conditions propres à favoriser sa réinsertion. Même si la sanction, est l'un des objectifs de l'incarcération, elle ne doit jamais en être le but exclusif. Dès lors, le maintien des liens familiaux, l'enseignement, la formation professionnelle, l'accès au travail, l'accès aux soins, l'exercice des droits sociaux et le retour à l'emploi doivent accompagner la détention. Or, trop souvent, ces droits fondamentaux sont sacrifiés au nom de la sécurité, ou limités en raison du manque d'effectifs ou de la surpopulation. Les règles de sécurité interdisent ou restreignent, parfois abusivement, de nombreuses mesures pourtant nécessaires à la réinsertion : l'accès à internet est quasiment toujours impossible même s'il est aujourd'hui indispensable pour accomplir certaines démarches ; les permissions de sortir nécessaires à l'exercice des droits sociaux, au maintien des liens familiaux et à la recherche d'emploi, sont aujourd'hui regardées avec suspicion et leur nombre diminue bien qu'elles soient profitables et se déroulent sans difficulté dans l'immense majorité des cas.

**Dans les autres lieux**, la privation de liberté est un moyen, mais ne doit en aucun cas se transformer en sanction. Elle ne doit pas non plus faire l'objet de mesures de sécurité généralisées et systématiques, mettant en œuvre des précautions qui ne se justifient pas toujours à court terme, et qui compromettent les chances de guérison des patients ou de réinsertion des mineurs.

**En psychiatrie**, le patient hospitalisé doit être soigné pour retrouver un mode de vie aussi normal que possible. Les établissements psychiatriques doivent être des lieux de resocialisation, ce qui suppose de préserver l'autonomie des patients ou d'aider à son apprentissage. Et pourtant, le CGLPL constate que, trop souvent, l'enfermement entraîne une infantilisation et une déresponsabilisation des patients, que les préoccupations de sécurité infiltrent les pratiques psychiatriques, et que la crainte des fugues ou le sous-effectif des soignants conduisent à priver les patients de l'attention ou des marges de liberté qui devraient leur être accordées. Le régime des sorties thérapeutiques, par exemple, obéit parfois à des contraintes de sécurité supérieures à celles prévues par les textes et qui finissent par rendre impossibles des mesures dont la nécessité est pourtant reconnue. Dans le même temps, des considérations de sécurité conduisent parfois, sans fondement légal, à des mesures excessives de privation de liberté : dans certains services, les détenus hospitalisés sont placés systématiquement en chambre d'isolement ; la présence d'un patient en soins sous contrainte peut conduire à fermer tout un service ; le refus de principe de la sexualité des patients peut laisser la place à des pratiques clandestines et dangereuses mêlant contrainte, vénalité et comportements à risques.

**Dans les centres de rétention administrative**, l'étranger retenu ne doit l'être que dans la limite et dans les conditions strictement nécessaires à son éloignement. Tel n'est pas toujours le cas. L'assignation à résidence, qui devrait être mise en œuvre dans de nombreuses situations avant l'éloignement, n'est pas traitée comme un substitut à la rétention administrative, mais comme une forme complémentaire de contrainte. La rétention devient d'abord un outil qui facilite la gestion des éloignements, car elle évite de prendre en charge des personnes éloignées de grand matin à leur domicile. Cette pratique peut conduire à placer des enfants en rétention, ce qui devrait être systématiquement évité, comme l'avait promis le Président de la République.

**Dans les centres éducatifs fermés ou les établissements pénitentiaires pour mineurs**, les enfants enfermés conservent des droits spécifiques liés à leur âge, tout d'abord le droit à l'éducation et à la réinsertion. Ils doivent aussi être l'objet d'une protection spécifique contre la violence qui caractérise trop souvent ces lieux. Cette protection particulière suppose l'exercice d'une autorité ferme et sereine. Pourtant les moyens de l'exercer, la compétence éducative et la capacité à prendre les adolescents en charge dans la durée font souvent défaut. La cohérence entre la surveillance et la fonction éducative laisse souvent à désirer. Des équipes éducatives instables, précaires ou mal formées sont en charge d'une mission qui parfois les dépasse et occupent les mineurs comme elles peuvent en appliquant une discipline variable, ambiguë et parfois arbitraire. Enfin, la réforme annoncée de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante tarde à venir, alors même qu'elle constitue un engagement du Président de la République depuis 2012.

**Dans les commissariats, les brigades de gendarmerie ou les services de la douane**, la personne gardée à vue ou retenue n'est privée de liberté que pour permettre aux officiers de police judiciaire d'enquêter sur un dossier dans la perspective d'une présentation au parquet ou à un juge. Il arrive pourtant trop souvent que les mesures de garde à vue se prolongent inutilement en raison de lenteurs procédurales ou de lourdeurs d'organisation, comme la difficulté à trouver un médecin ou un interprète, voire à joindre le parquet. L'état de certains locaux de sûreté et des conditions d'hygiène rudimentaires, ajoutés à la tension liée à la garde à vue, font parfois de cette nécessité procédurale, qui ne devrait être appliquée qu'avec parcimonie, une véritable sanction. S'il est patent que la réforme de 2011 a fortement réduit le nombre des gardes à vue, il n'est pas certain que l'on soit parvenu au bout de ce qu'il est possible de faire en la matière.

**De manière générale**, et même si le **souci de la sécurité** est légitime, il conduit trop souvent à des mesures **indifférenciées** qui, par esprit de système, par souci de simplicité ou par précaution, sont appliquées à des situations très diverses. Dès lors, certaines pratiques, adaptées à des situations ou à des personnes considérées comme les plus dangereuses, sont appliquées sans discernement à toutes, au détriment des droits fondamentaux. Parfois ces mesures ne résultent que de la crainte, malheureusement justifiée, des fonctionnaires de voir leur responsabilité injustement mise en jeu.

Depuis 2008, le CGLPL ne cesse de recommander une prise en charge **individualisée, des dispositifs de sécurité adaptés**, des mesures de formation, une couverture sanitaire semblable à celle dont bénéficient les personnes libres, une protection des liens familiaux et du travail en quantité suffisante. De cet ensemble de conditions dépend **l'efficacité de la réinsertion** qui doit résulter de l'enfermement, c'est-à-dire la sécurité à long terme, tant de la personne elle-même que de la société.

Certes, des progrès sont observés, concernant par exemple le fonctionnement et le nombre des gardes à vue, le régime des fouilles en prison ou la situation des jeunes mères incarcérées et de leurs enfants. Plus récemment, également, les droits des patients en soins sous contrainte ont été renforcés par la *loi de modernisation de notre système de santé*, adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2015. **Mais ces progrès sont bien trop lents et il reste un important chemin à parcourir.** Trop souvent, la loi reste en deçà du souhaitable, comme en matière de droit du travail en détention. Parfois, elle a évolué, mais on peine à la rendre effective, comme en ce qui concerne l'accès à l'avocat en garde à vue ou l'information des patients en soins sous contrainte. Plus gravement, l'accès aux soins des personnes détenues reste source d'importantes difficultés et le principe d'égalité d'accès aux soins, pourtant fixé il y a plus de vingt ans par la *loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale*, n'est toujours pas respecté.

Mais **il n'est pas admissible que, dans tous les domaines qu'il contrôle, le CGLPL soit contraint de faire les mêmes constats, de dénoncer les mêmes manquements et de formuler les mêmes recommandations.** On voit en effet que la surpopulation carcérale est toujours anormalement élevée, que des détenus hospitalisés continuent d'être soignés menottés ou entravés et en présence de personnel pénitentiaire, et en viennent à renoncer aux soins pour ces raisons, que les cellules de garde à vue ne sont pas entretenues et que les équipes chargées de prendre les mineurs en charge ne sont toujours pas systématiquement stabilisées et formées. La liste des atteintes aux droits des personnes privées de liberté est encore bien longue.

C'est pourquoi le CGLPL a décidé de mettre en place un outil permettant d'évaluer la mise en œuvre de ses recommandations, afin que les pouvoirs publics soient en mesure d'en assurer le suivi et de veiller à leur application.

L'exigence du respect des droits et de la dignité de ceux qui sont privés de liberté est un combat sans fin. Le CGLPL continuera de le mener, faisant sienne cette « intolérance active » dont parlait Michel Foucault.

Adeline HAZAN



# Chapitre 1

## Les lieux de privation de liberté en 2015

Au cours de l'année 2015, le CGLPL a effectué 160 visites, d'une durée moyenne légèrement supérieure à trois jours. Compte tenu de l'effectif des équipes, cela représente 491 journées de présence dans de lieux de privation de liberté. Dans les établissements pénitentiaires, les centres éducatifs fermés et les centres de rétention administrative ces visites sont quasi exclusivement des secondes visites et, exceptionnellement, des troisièmes visites. Elles permettent en conséquence de mesurer l'évolution des pratiques.

De ces travaux et de la connaissance approfondie déjà acquise au cours des sept années précédentes, le CGLPL souhaite faire ressortir les grandes lignes qui caractérisent aujourd'hui chaque catégorie d'établissement au regard du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté qui y sont accueillies.

### **1. En psychiatrie, dans un contexte de grande diversité des pratiques, les réformes de 2011 et 2013 sur la notification des mesures d'hospitalisation sous contrainte, l'information des patients et le contrôle du juge des libertés et de la détention se mettent péniblement en place**

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a fait du contrôle des établissements psychiatriques une priorité de son mandat. À ce titre, la proportion des missions effectuées dans les établissements psychiatriques atteint 60 % des visites d'établissements de grande taille en 2015.

Au cours de ces visites, l'attention des contrôleurs s'est portée en particulier sur la question du recours à la contention et à l'isolement, qui fera prochainement l'objet de travaux particuliers, ainsi que sur les conditions de vie courante des patients. En effet, des questions telles que le maintien des liens familiaux, le port obligatoire du pyjama,

la définition des espaces ouverts et fermés, la sexualité, l'accès au téléphone ou à l'informatique ou la gestion des dépenses personnelles, semblent faire l'objet de disparités qui ne sont pas toujours liées aux exigences des traitements médicaux. Cette diversité peut être observée d'un établissement à l'autre, d'un service à l'autre, voire parfois d'un étage à l'autre. Ces différences portent sur l'exercice de libertés individuelles ; l'hétérogénéité observée pose une véritable question d'égalité de traitement.

Ces pratiques ne relèvent le plus souvent pas de décisions thérapeutiques, mais de considérations de simple organisation, d'économie ou de gestion. Ici, on n'a jamais installé de cabine téléphonique ; là, il n'existe pas de connexion à Internet. Dans un autre établissement la configuration des locaux oblige à fermer le service dès lors qu'une personne y est placée en soins sans consentement. Dans tel service les relations sexuelles sont tolérées, ailleurs elles ne le sont pas, dès lors aucune mesure de prévention ou de pédagogie n'est prise. Ailleurs encore, les visites sont interdites à certains horaires car il n'y a personne pour accueillir les visiteurs.

L'accès à l'informatique et à internet reste particulièrement difficile et rare dans les établissements psychiatriques. Au mieux les patients ont le droit de conserver leur ordinateur avec une décharge de responsabilité contre le vol – rappelons à cet égard que très peu de chambres sont équipées de placards dont le patient conserve la clé. Au pire, les ordinateurs sont interdits pour tous, sans justification liée à une nécessité de soins. Au cours de ses visites, aucune activité thérapeutique organisée autour de l'informatique n'a été observée par le CGLPL. De même les établissements ne disposent généralement pas d'un accès à Internet ou à un réseau interne ouvert aux patients.

Il arrive que l'impératif de sécurité, notamment la crainte de fugues, prenne trop d'importance par rapport à celui du soin. La liberté d'aller et venir, dès lors, connaît des restrictions anormales. Les sorties des patients admis en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPD T) dans l'enceinte des établissements sont parfois conditionnées à un accompagnement par des soignants pour des raisons de sécurité, même si les psychiatres estiment que l'état du patient ne le justifie pas ; cette pratique est contraire aux dispositions du code de la santé publique. Les sorties de patients admis en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État (ASPDRE) en dehors de l'établissement sont parfois soumises par l'autorité administrative à des conditions qui vont au-delà des prescriptions médicales (conditions de progressivité : d'abord accompagnement par deux soignants, puis par un soignant avant d'autoriser l'accompagnement par un membre de la famille).

Il est également nécessaire de laisser aux patients la possibilité de se retrouver par moments seuls s'ils le souhaitent. À cet égard l'accès aux chambres est souvent difficile : il arrive que les patients n'aient pas le droit de séjourner dans leur chambre durant plusieurs heures « pour se rendre aux activités », alors même qu'il n'y a pas d'activités ou très peu. De ce fait, ils séjournent, somnolents ou endormis, dans la salle de vie.

Ces restrictions constituent des atteintes aux droits fondamentaux dès lors qu'elles ne relèvent pas d'une exigence liée à l'état de santé du patient et ne font pas l'objet d'une décision médicale. Une telle décision doit être explicite, proportionnée, individualisée et justifiée par des nécessités de soin. L'absence de recours à son encontre ne fait que renforcer l'exigence d'une appréciation stricte des besoins du patient.

Il ne s'agit pas là de prôner la définition d'un établissement type mais une réflexion sur cette question est un préalable à poser si l'on veut progresser sur le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté dans les établissements psychiatriques.

Au cours de l'année 2015, l'attention des contrôleurs s'est particulièrement portée sur l'application des dispositions nouvelles du code de la santé publique. En effet, à l'occasion de la modification de ces dispositions par la loi du 5 juillet 2011, puis par celle du 27 septembre 2013, le législateur a consolidé les droits et garanties accordés aux personnes placées en soins psychiatriques sans consentement en révisant notamment les modalités d'information des patients et d'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD). Les dispositions nouvelles, intégrées aux articles L 3211-1 et suivants du code de la santé publique, sont pleinement applicables depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

## 1.1 La notification de la mesure d'hospitalisation sous contrainte et l'information du patient sur ses droits sont en principe faites, mais cet acte, mal maîtrisé et le plus souvent trop formel, ne semble pas atteindre son objectif

L'article L. 3211-3 du code de la santé publique prévoit que lorsqu'une personne atteinte de troubles mentaux fait l'objet de soins psychiatriques sans consentement, les restrictions à l'exercice de ses libertés individuelles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à son état mental et à la mise en œuvre du traitement requis. En toutes circonstances, la dignité de la personne doit être respectée et sa réinsertion recherchée. Elle est, dans la mesure où son état le permet, informée, le plus rapidement possible et d'une manière appropriée à son état, de la décision d'admission, de ses droits, des voies de recours qui lui sont ouvertes et des garanties qui lui sont offertes. L'avis de cette personne sur les modalités des soins doit être recherché et pris en considération dans toute la mesure du possible.

Dans la pratique, les procédures et les formulaires de notification des droits ne sont cependant pas toujours parfaitement maîtrisés.

Ainsi, par exemple, la notification des droits peut être effectuée par les cadres de santé, de manière mal sécurisée. Les mesures sont parfois notifiées sur la base de formulaires anciens dont les utilisateurs reconnaissent eux-mêmes qu'ils devraient être réactualisés. Bien qu'ils soient conscients de leur rôle, les cadres de santé ne paraissent pas

toujours savoir comment il convient de l'exercer et déplorent que la procédure soit trop complexe. Le bureau des entrées n'effectue parfois aucun contrôle, de telle sorte qu'il est impossible de savoir si toutes les décisions sont effectivement notifiées et dans quel délai.

Ailleurs, on observe une pratique inverse qui a aussi des limites. Des « admissionnistes », dont c'est la mission, maîtrisent parfaitement les textes en vigueur et tout le formalisme prévu par le législateur. Si cette formule sécurise à coup sûr les procédures, l'implication « humaine » des agents administratifs fait l'objet de doutes de la part du personnel soignant. Certains cadres de santé préfèrent assurer une deuxième fois cette mission, pour atténuer son caractère trop administratif et impersonnel.

De nombreuses visites ont mis en lumière des procédures de notification et d'information insatisfaisantes. Ainsi, lorsque les cadres de santé maîtrisent bien la procédure et la pédagogie qui doit l'accompagner, il arrive que, faute de disponibilité, la notification intervienne dans des délais trop longs, de 48 heures, voire 72 heures. Dans d'autres cas, dans des hôpitaux généraux, l'information donnée aux patients et à leurs familles est insuffisante avec un livret d'accueil quasiment muet sur la psychiatrie et peu d'affichage dans les unités.

Même quand les procédures sont maîtrisées et mises en œuvre, il reste difficile de parvenir à une information satisfaisante des patients hospitalisés sous contrainte, car cette obligation a, pour certains soignants, un caractère paradoxal. Les observations des patients hospitalisés sans leur consentement sont globalement recueillies, les droits sont notifiés, un document d'information les résumant a été élaboré, il est affiché dans les unités, souvent remis aux intéressés. On fait donc tout ce qui doit être fait, mais la notification manque de pédagogie et tout se passe comme si l'exposé des droits était fait par des personnes qui n'en voient pas l'utilité, convaincues – souvent à juste titre – de leur éthique et de la nécessité des soins qu'elles prodiguent. À quoi bon, en effet, donner aux malades les moyens de se protéger de personnes qui veulent exclusivement leur bien ?

Dans l'un des établissements visités par le CGLPL, ces difficultés ont été identifiées par la direction qui a fait des efforts importants sur la notification des mesures et l'information sur les droits. Constatant que l'information juridique sur les voies de recours n'était pas toujours bien maîtrisée par les soignants, la direction a mis en place un binôme soignant-personnel administratif pour procéder aux notifications. Dans ce même établissement, un hôpital général, doit être soulignée la création d'un livret d'accueil spécifique à la psychiatrie.

Le CGLPL n'a visité qu'un seul établissement dans lequel la notification des droits aux patients hospitalisés sans leur consentement n'est en règle générale assurée ni au moment de l'admission ni plus tard. Les professionnels ne se préoccupent en effet que de la convocation à l'audience du juge des libertés et de la détention, lui-même peu

sourcilieux sur cette absence de notification. Dans cet établissement, plus largement, l'information des personnes hospitalisées n'est pas bien prise en compte : ni le livret d'accueil ni le règlement intérieur (non actualisé depuis 2008) ne sont remis, aucune information n'est donnée dans les unités sur les horaires d'ouverture de la cafétéria, les heures de culte ou de permanence des associations. En outre, les informations, lorsqu'elles sont données oralement, ne sont pas toujours fiables.

En conclusion, les dispositions du code de la santé publique paraissent être formellement respectées sans que, pour autant, elles atteignent leur but. Une action des tutelles semble donc nécessaire pour assurer une mise à jour effective des procédures dans tous les établissements et pour accompagner la réforme par la pédagogie, sans laquelle elle restera, discrètement, lettre morte.

Il est nécessaire de prévoir une protocolisation des modalités d'information du patient et de la notification des mesures de soins sans consentement. La délivrance de ces informations nécessite du temps, de la prévenance et des précautions. Le CGLPL recommande que le ministère de la santé établisse un document type expliquant en termes simples les différents types d'hospitalisation sous contrainte et les voies de recours. Tout patient doit également être informé sur les règles de vie de l'hôpital et les éléments utiles à son séjour, par un livret d'accueil ou par l'affichage de règles dans chaque chambre. Enfin, des permanences d'accès au droit, sur le modèle de ce que font quelques établissements, doivent être généralisées. Ces actions relèvent des autorités de tutelle des établissements hospitaliers et doivent faire l'objet d'un contrôle systématique par les inspections de droit commun.

## 1.2 L'audience du juge de libertés et de la détention est systématique, mais la professionnalisation des acteurs demeure insuffisante

Le rôle du juge des libertés et de la détention est défini par les articles L. 3211-12-1 à L. 3211-12-6 du code de la santé publique. L'application de ces dispositions est systématique, mais connaît des modalités pratiques dont la diversité n'est pas toujours légitime.

La tenue d'audiences hebdomadaires est le régime le plus fréquent et **le principe de l'audience foraine** s'est largement répandu, parfois avant même que la loi de 2013 ne l'impose. Dans de nombreux cas, le juge tient une audience par semaine au sein de l'établissement. Les patients ne sont dès lors conduits au tribunal qu'en cas d'urgence ou d'appel. Les témoignages sont unanimes pour souligner l'intérêt de l'audience foraine pour la sérénité des patients.

Les difficultés surviennent surtout lorsque l'établissement est très éloigné du siège du tribunal, la tenue des audiences est alors considérée comme « très chronophage » par les magistrats. De nombreux magistrats assurent alors à tour de rôle la tenue des audiences, ce qui présente parfois des difficultés car l'acquisition de compétence en matière de psychiatrie est complexe et supposerait un investissement régulier, incompatible avec

une forte rotation. De plus, certains patients refusent de rencontrer le JLD au motif que celui-ci peut être également en charge des affaires familiales, « ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour un patient, par exemple, en instance de divorce ». Ailleurs, à l'inverse, un magistrat occupe seul les fonctions de JLD ; les audiences sont régulières et cela rend le traitement des dossiers plus fluide.

Dans quelques cas résiduels, il n'existe pas de salle réservée aux audiences du JLD au sein de l'établissement de santé. On évoque alors les difficultés de mise en place liées aux normes imposées par la loi, alors même qu'au tribunal de grande instance (TGI), les audiences du JLD se déroulent dans une petite salle comparable à des salles de réunion existantes dans n'importe quel hôpital et que, comme on va le voir, d'autres juridictions organisent des audiences foraines de manière satisfaisante sans que les normes imposées ne soient strictement respectées.

La loi prévoit en effet la mise à disposition d'une salle d'audience permettant d'assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats ainsi que l'accès du public. Elle doit être environnée d'une salle de délibéré et d'un local permettant l'entretien confidentiel du patient avec son avocat. Cette salle d'audience est attribuée au ministère de la justice, spécialement aménagée sur l'emprise de l'établissement d'accueil, dans les circonstances et selon les modalités prévues par une convention conclue entre le TGI et l'agence régionale de santé (ARS).

Dans la pratique, ces dispositions sont très inégalement appliquées, sans que pour autant, cela porte préjudice aux droits des patients. Dans plusieurs cas, la salle qui fait office de salle d'audience, choisie en concertation avec la direction de l'hôpital, est une salle de réunion, parfois utilisée comme telle, mais toujours remise en état avant la tenue de l'audience. Aucune convention n'est signée entre l'établissement et le tribunal et le cahier des charges fixé en 2011 par le ministre chargé de la santé n'est pas respecté. Les exigences qu'il impose ont été jugées « draconiennes ». Pourtant, les parties prenantes considèrent que cette salle convient à tout le monde et que ce choix, comme son aménagement ne sont pas source de difficultés. Dans ces situations, les dispositions matérielles paraissent, selon l'appréciation des contrôleurs, respecter la dignité des personnes privées de liberté et l'ensemble des parties intéressées (juge, patients, personnels médicaux, personnels administratifs) est satisfait des dispositions prises.

La difficulté à disposer de manière permanente d'une salle d'audience conforme à des normes fixées par circulaire ne saurait donc être valablement retenue pour justifier la renonciation aux audiences foraines. Il appartient aux tutelles des établissements de santé et à la ministre de la justice d'y veiller.

**La loi prévoit que la personne faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement est entendue, assistée ou représentée par un avocat** choisi, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office. Dans la pratique, cette disposition est très inégalement appliquée.

La présence des avocats n'est elle-même pas toujours effective. Le bâtonnier estime quelquefois, dans un établissement éloigné du tribunal, qu'il « ne peut pas imposer à un confrère de consacrer une demi-journée à un tel déplacement avec de telles conditions de rémunération ». Antérieurement, quand les audiences se déroulaient par visioconférence, les avocats étaient présents, aux côtés du JLD.

Dans plusieurs établissements, les patients ne demandent pas souvent à être assistés d'un avocat ; « je ne sais pas comment ils leur présentent cette possibilité » s'est interrogé l'un des interlocuteurs du CGLPL.

Pour plusieurs hôpitaux situés dans l'agglomération où se trouve le tribunal, le bâtonnier a établi une liste d'avocats commis d'office, volontaires et spécialisés en matière de soins sans consentement. Les avocats sont désignés à tour de rôle au titre de la commission d'office. La présence des avocats ne semble pas dès lors présenter de difficulté. À plusieurs reprises, le CGLPL a par ailleurs noté que le tableau de l'ordre des avocats n'est affiché nulle part dans l'établissement.

Il est rare que des formations spécifiques des avocats pour l'assistance des patients hospitalisés sans leur consentement soient organisées. Pourtant, lorsqu'elles existent, on observe que l'approfondissement de la compétence de la défense contraint l'administration à renforcer ses propres arguments, ce qui est de nature à sécuriser les décisions du juge. Dans une ville où les avocats volontaires suivent deux fois par an une formation organisée par le barreau, ils ont très vite été au fait des spécificités de la procédure et de nombreuses mainlevées ont été ainsi obtenues. Devant cette situation, le directeur de l'établissement a lui-même fait appel à un avocat pour représenter l'hôpital « afin d'équilibrer le débat et d'apaiser les tensions. L'avocat peut répondre aux questions du juge qui s'interroge sur le fonctionnement de l'hôpital ». Néanmoins, cette pratique n'est pas dénuée d'ambiguïté. En effet, à l'audience, cet avocat ne se contente pas de répondre aux questions éventuelles du magistrat mais il plaide chaque dossier avant l'avocat du patient, donnant ainsi aux débats une connotation contentieuse peu compatible avec l'esprit de la loi.

L'absence de formation produit des conséquences diverses. On considère parfois que les avocats sont compétents car des conclusions de nullité sont régulièrement déposées. En sens inverse, on observe ailleurs que la procédure serait méconnue des avocats car les mainlevées sont toujours soulevées d'office par le magistrat. Les avocats du reste ne font que très rarement appel, de telle sorte qu'il y aurait très peu de jurisprudence sur ces questions, laissant souvent magistrats, fonctionnaires, direction et personnel de l'hôpital dans une situation d'incertitude face à certains vides juridiques.

Il semble donc que l'initiative, rare, d'une formation spécifique des avocats doit être encouragée, mais que celle-ci doit être organisée de manière à ne pas faire glisser l'audience du JLD vers un contentieux dans lequel l'établissement s'opposerait au patient.

La rétribution des avocats est également un élément du débat. En premier lieu, il faut relever que seuls les dossiers plaidés sont effectivement rémunérés. Pourtant dans le cas où l'hôpital est éloigné du siège du barreau, les avocats sont amenés à se déplacer pour des audiences parfois annulées à la dernière minute. Des efforts de programmation sont donc nécessaires pour pallier cette difficulté là où elle se présente.

Le montant de l'aide juridictionnelle est également un obstacle à la disponibilité des avocats. Selon un bâtonnier, « cette aide juridictionnelle est une indemnisation miséreuse qui ne couvre pas le coût économique auquel l'avocat doit faire face pour pouvoir exercer son métier. Cette démonstration est d'autant plus patente quand l'avocat qui intervient à l'audience a le statut de salarié, l'indemnité accordée au cabinet est insusceptible de permettre de couvrir son coût horaire ».

Observons enfin que, la décision du bureau d'aide juridictionnelle intervenant généralement deux mois après l'audience, plusieurs patients dont le niveau de ressources était supérieur au plafond se sont vus refuser l'aide juridictionnelle et adresser des notes d'honoraires alors même qu'ils ne souhaitaient pas être assistés à l'audience mais que la loi le leur impose.

La question du rôle de l'avocat et des modalités de son intervention ne semble nulle part être traitée de manière tout à fait satisfaisante. Partout l'un ou l'autre des aspects de ce rôle connaît des obstacles ou des incertitudes qui portent préjudice à l'intérêt des patients.

Les pouvoirs publics doivent, en concertation avec chaque barreau, veiller à lever les obstacles locaux à la présence des avocats aux audiences du juge des libertés et de la détention et faire en sorte que des formations au droit spécifique de l'hospitalisation sous contrainte soient offertes aux avocats concernés.

Le code de la santé publique prévoit que **le juge, après débat contradictoire, statue publiquement**. Il peut décider que les débats ont lieu ou se poursuivent en chambre du conseil s'il doit résulter de leur publicité une atteinte à l'intimité de la vie privée, s'il survient des désordres de nature à troubler la sérénité de la justice ou si l'une des parties le demande. Il est fait droit à cette demande lorsqu'elle émane de la personne faisant l'objet de soins psychiatriques.

L'organisation matérielle de l'audience est très variable d'un hôpital à l'autre, parfois même au sein d'un même établissement lorsque plusieurs magistrats interviennent. Des JLD utilisent la place qui leur est réservée en tant que président de séance, d'autres au contraire organisent la salle comme pour une réunion, tous les intervenants étant installés autour d'une table. La première formule favorise la solennité de la séance, la seconde permet de mettre le patient en confiance. Le JLD peut ainsi choisir son positionnement et donc provoquer des réactions différentes parmi les patients qui lui sont présentés. Les patients sont rarement invités à se présenter debout, au pupitre, car les JLD estiment que le maintien assis à la table évite de les mettre en situation de stress.

Des attitudes diverses existent aussi en ce qui concerne le port des robes d'audience. Certains les revêtent pour rappeler la dignité et la majesté qui entourent leurs fonctions, d'autres estiment que cette solennité effraie inutilement des patients qui ont parfois été confrontés au juge pénal dans le passé. Dans les établissements visités au cours de l'année 2015, l'absence de robe d'audience semble l'emporter ; il n'y a qu'un cas dans lequel le magistrat et le greffier étaient systématiquement en robe à l'audience. Les soignants estiment que cette solennité peut-être source d'angoisse pour certains patients.

En principe, le psychiatre en charge du patient n'assiste pas à l'audience. En revanche, il arrive qu'un infirmier accompagne le patient, parfois de manière systématique, parfois sur demande et il arrive même que le JLD interroge cet infirmier ou l'invite à se prononcer. Ailleurs, au contraire, la présence infirmière pendant l'audience est plus rare ; il serait même arrivé qu'un JLD refuse l'entrée à un cadre de santé. Parfois, le JLD demande au patient son accord préalable à la présence d'une personne qui souhaite assister à l'audience.

Dans un hôpital, les patients détenus sont, en plus de deux soignants, escortés par des policiers depuis leur chambre<sup>1</sup> jusqu'à leur retour dans ce lieu à l'issue de leur comparution. L'escorte policière est généralement composée de trois agents mais peut en compter jusqu'à cinq ; les patients sont souvent menottés pendant les trajets, le restent parfois pendant l'audience et les fonctionnaires de police assistent à l'audience. La seule qualité de détenu, indépendamment de toute analyse personnalisée et formalisée des risques, ne saurait justifier une telle pratique. Des directives strictes doivent donc être données par la ministre de la justice pour un usage maîtrisé des moyens de contrainte au cours des audiences du juge des libertés et de la détention.

Dans tous les établissements visités, le parquet s'abstient de venir à l'audience et se contente de réquisitions écrites. Néanmoins, certains parquets ont affecté un magistrat à ce type de dossiers et celui-ci peut être joint par téléphone.

La ministre de la justice devrait analyser les expériences faites en matière de déroulement des audiences du juge des libertés et de la détention, en tenant compte du regard des soignants, pour leur signaler les meilleures pratiques et organiser des formations ou des échanges d'expérience.

De manière générale, **les relations entre les établissements hospitaliers, les magistrats et les avocats** sont décrites comme satisfaisantes, pourtant elles ne sont pas toujours identiques. Tous ne se satisfont pas en réalité de la même chose.

1. Il convient ici de rappeler que les contrôleurs constatent une pratique très répandue de placement des patients détenus en chambres d'isolement, voire sous contention, pendant toute la durée de leur séjour à l'hôpital. Ces placements ne devraient pas être systématiques mais faire l'objet d'une décision médicale individualisée correspondant à une nécessité thérapeutique.

Quelquefois, la seule occasion de rencontre entre les magistrats et les psychiatres est la réunion de bilan de fin d'année présidée par l'ARS en présence des autorités concernées : préfet, directeur d'hôpital, procureur de la République et président du TGI. Il n'a jamais été envisagé d'organiser une réunion plus informelle entre médecins et JLD ; selon certains magistrats « c'est inutile, chacun doit rester dans son rôle : le juge juge et le médecin soigne ». D'autres magistrats et des médecins ont paru au contraire tout à fait favorables et intéressés par l'idée de la tenue régulière d'une telle réunion informelle où chacun pourrait s'exprimer librement. Ils considèrent en effet que les réunions annuelles et solennelles ne permettent pas de traiter des sujets simples et pratiques tels que le comportement qu'il est opportun d'adopter pour les acteurs de l'audience, objet, selon eux, de trop d'incertitudes encore. Le CGLPL ne peut qu'abonder dans ce sens.

Il existe des exemples positifs. Ici, depuis 2013, une journée d'échanges « psychiatrie et justice » est organisée chaque année au sein du CHS. Là, une visite de l'hôpital a été organisée pour les avocats volontaires. De telles initiatives ne suffiront probablement pas à faire entrer l'audience du JLD dans une phase de maturité, mais elles semblent nécessaires pour y parvenir. Les hôpitaux et les juridictions auraient avantage à organiser des rencontres informelles entre magistrats et personnel soignant et à y associer en tant que de besoin les avocats.

Les conditions de déroulement de l'audience du juge des libertés et de la détention demeurent marquées par une hétérogénéité qu'il n'est pas souhaitable de laisser perdurer. Si l'on ne doit pas s'arrêter à un formalisme trop strict quant à la configuration des locaux pour écarter le principe d'une audience foraine, il semble nécessaire qu'une action conjointe des juridictions et des tutelles des établissements hospitaliers identifie les bonnes pratiques et les fasse connaître par des directives nationales ainsi que, localement, par des actions de formation, de sensibilisation ou d'échange entre soignants, magistrats et avocats.

## 2. En prison, la persistance et la concentration de la surpopulation pénale coïncident dangereusement avec une insuffisance du nombre des surveillants

Depuis 2012, le CGLPL, ayant visité la quasi-totalité des établissements pénitentiaires<sup>1</sup>, s'est engagé dans une série de secondes visites. Le plus souvent, depuis la première visite, la vocation de l'établissement n'a pas changé, sa structure non plus, et, quelquefois même, les responsables sont encore en place.

Dès lors les contrôleurs sont en mesure d'établir des comparaisons et de mesurer les suites données à leurs recommandations antérieures. Dans de nombreux cas, les

1. Quelques établissements, tels les centres pénitentiaires d'Orléans-Saran et de Vendin-le-Vieil, n'ont pas encore été contrôlés, du fait de leur ouverture récente.

situations sont demeurées semblables et les engagements pris à la suite des premières visites n'ont été que peu ou pas tenus. Parfois, l'immobilier interdit tout progrès véritable, même quand quelques mesures superficielles sont prises, comme une remise en état des peintures. Parfois, la situation s'est plutôt dégradée. Bien sûr, il existe aussi des cas où le nouveau passage du CGLPL permet de constater des améliorations, souvent dues à des changements dans les équipes de direction.

Pour ces raisons, le CGLPL met en place une procédure de suivi de ses recommandations et se félicite de constater que, de son côté, la direction de l'administration pénitentiaire fait de même.

De manière plus générale, les contrôleurs retiennent de nombreuses visites le sentiment d'un accroissement des tensions et des violences en prison : leur nombre s'accroît faiblement, mais surtout leur violence s'intensifie. Ainsi, dans certains établissements, une part importante de la population pénale a fait le choix d'une mise à l'écart sous diverses formes pour assurer sa propre sécurité. Ce point fera l'objet d'une attention particulière du CGLPL dans les visites de 2016.

Par ailleurs, les constats anciens du CGLPL et les recommandations qui s'y rapportent demeurent d'actualité.

Ainsi, par exemple, en matière de **maintien des liens familiaux**, condition essentielle de la réinsertion, le contrôle général regrette que les établissements pour peine ne soient toujours pas systématiquement dotés d'unité de vie familiale, que lorsqu'elles existent ces dernières soient parfois peu utilisées en raison de lourdeurs procédurales ou que la confidentialité dans les parloirs soit encore inégalement assurée en raison d'une mauvaise insonorisation ou de la présence continue de surveillants.

En matière d'**accès au travail**, le CGLPL, déplorant que le Conseil constitutionnel ait déclaré l'organisation du travail des personnes incarcérées conforme à notre Constitution, souhaite que la loi indique clairement le rôle du travail en détention en termes de préparation à l'insertion ou à la réinsertion, définisse des règles plus étendues en matière de relations du travail, notamment de rupture de ces relations et de rémunération et fixe le cadre général des règles de sécurité et de protection du travailleur en prison. Toutefois le régime juridique du travail en prison n'est pas le seul obstacle : la faiblesse de l'offre dans de nombreux établissements reste un sujet d'inquiétude.

En matière de **correspondance**, le CGLPL a émis un avis qui s'apparente à un guide de bonnes pratiques<sup>1</sup>. Y est rappelé que les personnes incarcérées doivent disposer matériellement de la possibilité de correspondre avec leur entourage (distribution gratuite de papier, stylos et enveloppes). Y est également indiqué que des boîtes à lettres distinctes doivent être disposées pour chaque type de courrier (interne, externe, santé), que celui-ci ne doit pas être traité par les surveillants mais seulement par le vaguemestre,

1. Avis du 21 octobre 2009 relatif à l'exercice de leur droit à la correspondance par les personnes détenues.

tenu au secret professionnel, et que le courrier destiné au personnel soignant doit être relevé par lui-même. En dépit de ces recommandations précises, il existe encore des établissements où le courrier est remis aux surveillants et où les boîtes à lettres dédiées ne sont pas installées

Enfin, **l'offre d'enseignement** demeure insuffisante au regard des objectifs de réinsertion qui doivent gouverner l'organisation carcérale. Ici, des mineurs n'ont pas plus d'une heure de cours par jour, là, on ne détecte pas l'illettrisme, ailleurs, les enseignants déplorent des retards systématiques dus à l'absence de personnel pour assurer les mouvements.

L'actualité de la prison en 2015 a notamment été marquée par les débats et expérimentations relatifs à la prise en charge de la radicalisation islamiste en détention. Il en est question au chapitre 2 du présent rapport où l'on traite également de l'avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé. Le présent chapitre s'intéressera donc à deux données qui structurent fortement la vie en détention : la surpopulation carcérale et les difficultés relatives à l'effectif des surveillants. Seront également traités deux points particuliers : le séjour des personnes détenues dans les chambres sécurisées des établissements de santé et l'application de la loi pénitentiaire de 2009 en matière de fouilles.

## 2.1 La surpopulation pénale progresse et les moyens de la résorber paraissent en décalage avec l'ampleur du problème.

La surpopulation pénale en France est un phénomène ancien et connu pour lequel il existe des statistiques nationales ainsi qu'un objectif de réduction présenté chaque année au Parlement dans le *Programme annuel de performance* de la mission *Justice*. Ce phénomène n'est cependant pas homogène : il se concentre dans les maisons d'arrêt car les affectations dans les établissements pour peines sont prononcées en fonction de la disponibilité des places et, par ailleurs, il est soumis, même dans les maisons d'arrêt, à de fortes disparités.

Observons tout d'abord qu'il existe des établissements qui ne connaissent pas de surpopulation, y compris dans des quartiers maison d'arrêt. Dans d'autres cas, une surpopulation encore importante demeure, mais elle est localement en décline.

Dans ces conditions, la surpopulation carcérale globale, qui progresse, tend à se concentrer dans certains établissements victimes à la fois d'une surpopulation « de base » et de sa progression. Deux catégories d'établissements sont particulièrement confrontées à cette difficulté : ceux de la région parisienne et ceux d'outre-mer.

Dans un établissement d'Ile-de-France prévu pour accueillir 580 personnes détenues, l'effectif était de 928 en mars 2015, ce qui représente un taux d'occupation de 161 %. Dans un autre, le taux d'occupation était, globalement, de 165 %, alors qu'il

était de 148 % lors de la précédente visite : 830 personnes étaient hébergées, pour une capacité théorique de 500 places.

Outre-mer, pour 504 places théoriques, un établissement comporte 607 lits auxquels s'ajoutent 132 matelas posés à même le sol. Dans un autre, la capacité théorique est de 130 places et le nombre de lits réellement installés est de 244 ; le nombre de personnes hébergées lors de la visite était 185, soit un taux d'occupation de 142 %.

Dans les autres établissements visités, la surpopulation est fréquente, mais de moindre ampleur. Elle est en principe gérée par l'installation de lits supplémentaires. Par exemple dans une maison d'arrêt, malgré un taux d'occupation de 171 %, chaque personne détenue dispose d'un lit. Il en est de même dans plusieurs établissements récents où des lits supplémentaires ont été installés dès l'ouverture dans toutes les cellules individuelles, de sorte que l'on n'a jamais eu recours à des matelas posés à même le sol. Il reste cependant des exceptions à cette pratique : l'installation de matelas au sol est parfois nécessaire.

Dans ces conditions, le droit à l'encellulement individuel constitue l'exception dans les maisons d'arrêt pour hommes. La proportion des personnes bénéficiant d'une cellule individuelle en maison d'arrêt peut s'établir à 13 % environ, ailleurs elle peut monter à un quart, voire un tiers. Ce droit est en revanche généralement respecté dans les centres de détention.

La situation observée aujourd'hui n'est donc en rien différente de celle qui, en 2012 puis en 2014, a conduit le CGLPL à adresser des avis au Gouvernement sur la surpopulation carcérale<sup>1</sup> et sur l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires<sup>2</sup>. Ses conséquences sont connues : la surpopulation aggrave la promiscuité et les risques de conflit dans les cellules, renforce l'inaction par un accès moins aisé au travail ou aux activités, réduit les possibilités de dialogue et de prise en charge par les agents pénitentiaires et la faculté d'avoir des relations (téléphone, parloirs) à l'extérieur, elle diminue l'efficacité des efforts de réinsertion et dégrade l'accès aux soins, parfois gravement. Elle détériore les conditions de travail du personnel, d'autant plus que les effectifs sont calculés en fonction d'un nombre de détenus conformes au nombre de places, ce que traduit le vif sentiment de délaissement actuel.

Pourtant, on ne perçoit pas de mesure sérieuse destinée à lutter contre la progression régulière de la surpopulation carcérale.

Le principe de l'encellulement individuel est entré dans la loi le 5 juin 1875, on souhaitait alors séparer, de jour et de nuit, les inculpés, prévenus et accusés, ceci dans le but de prévenir la récidive en évitant la « contagion morale ». La loi pénitentiaire de 2009 avait fixé un délai de cinq ans pour la réalisation de cet objectif qui ne fut

1. Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues.

2. Avis du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires.

jamais atteint en 131 ans. Le moratoire courrait jusqu'au 24 novembre 2014. Selon la loi, l'État devait être en mesure, à cette date, de garantir une cellule individuelle à chaque personne détenue. Or, par rapport au nombre de personnes écrouées à cette date, il manquait 17 592 cellules pour que l'on y parvienne. Un nouveau moratoire, le quatrième depuis 1875, a donc repoussé l'objectif à 2019. Au moment de son vote, le Gouvernement a annoncé la création de nouvelles places de prison, 6 300 étant déjà financées et 3 200 susceptibles de l'être prochainement.

Les prévisions officielles du Gouvernement ne traduisent cependant pas de perspective sérieuse d'amélioration. Ainsi, le projet de budget du ministère de la justice pour 2016, qui ne fait pas de la gestion de la surpopulation l'un de ses objectifs stratégiques, a des projets de construction qui ne correspondent pas aux objectifs annoncés : « Le programme immobilier de la justice prévoit la fermeture d'établissements vétustes, l'ouverture de nouveaux établissements et le lancement de nouveaux projets permettant de restructurer ou de construire de nouvelles structures avec la création de 2 298 places nettes sur la période 2015-2017 dont 216 en 2016. »<sup>1</sup>

Logiquement, les indicateurs relatifs au taux d'occupation des places en maison d'arrêt et au nombre de personnes détenues par cellule présentent des prévisions d'évolution qui dès maintenant font perdre toute crédibilité à l'objectif d'encellulement individuel en 2019 :

- le taux d'occupation des places de maison d'arrêt, de 134 % en 2013 et 2014, devrait passer à 135 % en 2015 pour ne redescendre qu'à 132 et 131 % en 2016 et 2017 ;
- le nombre de personnes détenues par cellule devrait évoluer dans des limites presque aussi modestes, de 1,36 % et 1,35 % en 2013 et 2014, il devrait être de 1,29 % en 2015 et stagner à ce niveau en 2016 et 2017.

La réalisation des progrès nécessaires pour parvenir à l'encellulement individuel au cours des seules années 2018 et 2019, ne peut être sérieusement envisagée.

On voit aujourd'hui que la résorption de la surpopulation pénale et l'atteinte de l'objectif d'encellulement individuel ne peuvent pas résulter de mesures immobilières. C'est donc sur l'évolution de la population placée sous main de justice qu'il faut compter.

On ne peut la réduire que par la révision de certaines pratiques pénales, notamment en recherchant le développement des alternatives à l'incarcération telles que la surveillance électronique, le placement extérieur ou la semi-liberté, mais aussi en réexaminant la suspension de peine pour motif médical ou encore les modalités du contrôle judiciaire et du travail d'intérêt général, voire en inventant d'autres formes de sanctions pénales. Il peut aussi être opportun de réfléchir à l'exécution des courtes ou très courtes peines ou des peines très anciennes. Ces mesures ont été préconisées par le CGLPL dans l'avis de 2012 précité.

1. Projet annuel de performance pour 2016, p. 82.

Néanmoins, la mise en place d'une régulation carcérale, paraît aujourd'hui nécessaire pour garantir l'efficacité de la résorption de la surpopulation et l'atteinte de l'objectif d'encellulement individuel. Il s'agirait alors de différer les incarcérations quand la capacité d'accueil d'une maison d'arrêt est atteinte et de libérer certaines personnes détenues en fin de peine, en leur proposant un accompagnement, c'est-à-dire un projet et un contrôle adaptés à leur situation. La Contrôleure générale s'est exprimée dans ce sens le 13 novembre 2014, lors de son audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la question de l'encellulement individuel.

Il appartient au Gouvernement de mettre en place les moyens de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale, outre son projet d'accroissement des capacités d'hébergement, par une recherche efficace des alternatives à l'incarcération et une régulation carcérale. Les moyens aujourd'hui mobilisés ne sont pas suffisants pour y parvenir.

## 2.2 Les sous-effectifs de surveillants provoquent une dégradation des conditions de travail lourde de conséquences sur les conditions de détention

En septembre 2015, la fermeture d'un bâtiment du centre de détention de Villeneuve-la-Grande<sup>1</sup> en raison d'un sous-effectif de surveillants, relayée par la presse, a mis en lumière une difficulté fréquemment observée par les équipes du contrôle général : le manque de personnel dans certains établissements pénitentiaires. Ce phénomène résulte de plusieurs causes dont le cumul est fréquent. On aboutit alors à des situations dont la gestion se révèle impossible comme à Villeneuve-la-Grande.

La première cause d'insuffisance de personnel réside dans la conception d'organigrammes de référence insuffisants. En effet, certains établissements ont dès l'origine été conçus dans l'illusion que la technique allait remplacer l'humain et que l'optimisation architecturale permettrait une surveillance à distance moins exigeante en ressources humaines.

C'est méconnaître le fait que le métier pénitentiaire exige une proximité humaine et qu'une part essentielle du temps des surveillants ne se passe pas seulement à surveiller, mais à répondre aux besoins de la population pénale. Dès lors, ce n'est plus tellement l'architecture qui dicte le besoin en personnel, mais bien l'effectif des personnes détenues. Si l'organigramme de référence était dès l'origine trop juste, la prise en charge de la surpopulation carcérale devient un véritable casse-tête. Plusieurs établissements visités en 2015 en sont l'exemple.

Dans un centre pénitentiaire, entre 2012 et 2015, l'effectif du personnel pénitentiaire n'a augmenté que de deux agents. Pourtant, le constat d'un manque de personnel, évalué à quatorze surveillants en 2010 et adressé à la direction de l'administration

1. Établissement non visité par le CGLPL en 2015.

pénitentiaire, demeure d'actualité. Lors de la première visite du CGLPL, en 2012, la demande de l'établissement était encore restée sans suite et, en 2014, la directrice de l'administration pénitentiaire a finalement indiqué qu'elle ne sera pas honorée pour des raisons budgétaires. Néanmoins, pendant le contrôle de 2015, une mission de la direction de l'administration pénitentiaire est venue conduire une analyse sur l'adaptation des effectifs pénitentiaires, dont le résultat n'est pas connu du CGLPL.

Dans un autre centre pénitentiaire, un audit a identifié un manque de treize postes. Ailleurs, dans l'un des rares établissements où l'effectif est honoré, la direction estime que l'effectif de référence est inférieur au besoin d'environ 11 postes pour 150 agents.

Bien sûr, il arrive que des emplois soient créés, mais cette situation est rare. Par exemple, dans un centre pénitentiaire, depuis une visite de novembre 2010, le nombre de directeurs a augmenté d'une personne, le nombre de personnels administratifs de six personnes, et celui des surveillants pénitentiaires de quatorze personnes, soit de 8 %. Dans un autre, l'organigramme a été abondé de neuf postes supplémentaires, mais c'est en raison d'une charge nouvelle, l'ouverture du quartier de semi-liberté.

En deuxième lieu, les vacances de postes peuvent se révéler pénalisantes. Elles résultent parfois du caractère peu attractif de l'établissement (mauvaise localisation, conditions difficiles, mauvaise réputation, etc.), parfois de causes qu'il est plus difficile d'identifier. Des vacances supérieures à 10 % ne sont pas rares. Dans un établissement, l'effectif de 170 surveillants n'est honoré qu'à hauteur de 148 postes, il y a donc 22 emplois non pourvus ; dans un autre, il y a 182 brigadiers et surveillants et 20 vacances de postes ainsi que 20 premiers surveillants et 2 postes vacants ; dans un troisième il y a 183 brigadiers et surveillants et le nombre des vacances de postes est de 16, soit près de 10 %.

En troisième lieu, l'absentéisme pénalise gravement les établissements où le rythme de travail est trop tendu. Ainsi, là où l'effectif de 170 surveillants n'est honoré qu'à hauteur de 148 postes, la situation est aggravée par le fait que l'absentéisme ramène en pratique cet effectif à 130 agents environ. Dans ces conditions, le fonctionnement de l'établissement est un tour de force quotidien. Ailleurs, la direction espère que les récentes créations de postes permettront de diminuer l'absentéisme, notamment par la réduction du nombre d'accidents du travail, ainsi que du nombre d'heures supplémentaires des surveillants. Le taux d'absentéisme rend en effet complexe l'établissement du tour de service et suscite des rancœurs chez les agents qui sont toujours présents. Parfois même, malgré un sureffectif en personnel l'absentéisme est récurrent ; des mesures palliatives restrictives des droits fondamentaux sont parfois prises telles que le doublement de cellules par l'installation de matelas, ce qui permet de fermer les cellules que l'on ne peut surveiller.

Deux exemples ont permis une analyse des conséquences de l'ensemble des facteurs que l'on vient de décrire.

Dans le premier cas, l'établissement présente une architecture inhumaine, la population pénale y est dure, la surpopulation importante, il est situé dans une zone où la vie est chère. C'est donc à tous égards un établissement peu attractif pour les fonctionnaires.

Il souffre d'un déficit massif de surveillants. L'organigramme de référence fixe à 276 le nombre d'agents de détention, il en manque en fait 51 : 28 vacances de postes et 23 placés en d'autres positions que l'activité (détachement, maternité, congé de longue maladie, etc.). Ainsi, si chacune des sept équipes postées doit théoriquement compter 25 agents, on ne peut en pratique en affecter que 21. Les incessants rappels d'agents en repos pour pallier ce sous-effectif entraînent un absentéisme important et, au-delà, une usure physique et psychologique de l'ensemble du personnel.

Pourtant, l'organigramme de référence demeure calculé par rapport à la capacité théorique de l'établissement malgré une surpopulation de 65 % et reste fixé sur la base d'un volume de 39 heures par semaine. Au surplus, les objectifs de limitation des heures supplémentaires de la direction de l'administration pénitentiaire demeurent les mêmes.

En conséquence, nombre d'agents ne souhaitent plus rester, de sorte que leur rotation, fortement préjudiciable à la stabilité de la structure, est considérable, ce qui aggrave la tension sur les conditions de travail. La moyenne des heures supplémentaires mensuelles en 2014 est de 29 heures par agent, soit un total de 348 heures par an, alors même que les objectifs nationaux pour un tel établissement les plafonnent à 120 heures. Par rapport à 2013, l'année 2014 affiche une augmentation sensible de 7 552 heures supplémentaires.

La direction tente d'endiguer l'absentéisme important par des contre-visites médicales : en 2014, trente-huit examens de cette nature se sont déroulés ; la mesure paraît dérisoire au regard du sous-effectif observé.

Dans le second cas, au 1<sup>er</sup> juin 2015, il manquait vingt-deux agents de surveillance sur l'effectif théorique de soixante-deux, soit un déficit de 35 %, auquel il conviendrait d'ajouter les absences pour congés.

Le CGLPL a pu mesurer les conséquences de cet absentéisme :

- le service de jour compte dix-huit postes fixes dont treize seulement sont pourvus. Chacun est conduit à exercer des fonctions hors de son affectation ou de sa compétence (le chef de détention peut ainsi être amené à assurer une extraction) ;
- le service de nuit est assuré théoriquement par six équipes de huit surveillants ; en réalité les effectifs ne permettent de constituer que cinq équipes de cinq et une équipe de sept ;
- le psychiatre a annulé l'ensemble des rendez-vous pris un après-midi car aucun surveillant n'était disponible pour assurer le filtrage de l'unité sanitaire ;
- il n'y a pas de moniteur de sport, alors que l'effectif théorique en comporte deux. Le terrain de sport est donc inutilisé et la salle de musculation sous employée.

Le nombre d'heures supplémentaires est progressivement passé de 6 000 environ en 2010 à plus de 9 000 en 2013 (soit + 50 %). En moyenne chaque surveillant assure de vingt à quarante heures supplémentaires par mois. Selon les termes du rapport d'activité de 2013 de cet établissement « c'est la conséquence de l'accroissement du nombre de jours de congés de maladie ordinaire et de manière plus significative, du nombre de jours de congés de maladie dus aux accidents du travail ».

Cet absentéisme fort conduit à reporter la charge sur les mêmes surveillants qui expriment une lassitude et pour certains le besoin prochain d'être arrêté pour cause de maladie.

Dans de pareilles conditions, les droits de la population pénale ne peuvent qu'être négligés et les missions mêmes de l'administration pénitentiaire mal assurées. La surveillance des personnes détenues est trop distante ce qui nuit à la perception des évolutions de comportement : tel détenu peut s'enfermer dans la souffrance, tel autre se radicaliser et un autre encore subir des violences ou en commettre, sans que l'administration soit en mesure de le percevoir. Les conditions de détention ne peuvent manquer de se dégrader : à plusieurs reprises les enseignants se sont plaints du retard de personnes détenues au motif que des surveillants débordés n'avaient pas le temps de faire le mouvement. Il est même arrivé que les détenus, se plaignant d'un manque d'information ou de divers retards, constatent, désabusés, que les surveillants surchargés « ne peuvent pas faire autrement ». Les surveillants eux-mêmes, coupés de tout échange avec leurs collègues, peuvent être confrontés à des situations d'insécurité ou subir une pression psychologique permanente excessive.

Au-delà de créations de postes que le contexte budgétaire ne laisse guère espérer, seule la maîtrise de la surpopulation pénale peut résoudre ces difficultés.

Les recrutements et affectations de surveillants doivent être mis en adéquation avec les besoins identifiés de la surveillance et de la réinsertion des personnes détenues en tenant compte de l'effectif réel de la population pénale et non de la capacité théorique des établissements.

### **2.3 Les dysfonctionnements nombreux et récurrents relevés dans l'usage des chambres sécurisées dissuadent parfois les personnes détenues de recourir aux soins et doivent amener à une réflexion sur la pertinence et l'application du schéma actuel**

Ainsi que l'a montré l'avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé, les modalités des extractions médicales sont peu respectueuses de la dignité des personnes détenues. L'usage des menottes est systématique ; des circuits dédiés ne sont pas toujours prévus de sorte que les personnes détenues sont exposées, entravées, à la vue d'autres patients ou de visiteurs. Il arrive que

les personnes détenues soient entravées ou menottées dans leur chambre, parfois même pendant les soins.

Dans certains petits établissements, les modalités de transport et de garde des personnes détenues devant être hospitalisées ne sont pas clairement établies entre la police et l'administration pénitentiaire, ce qui peut conduire à des incertitudes sur la possibilité de réaliser des extractions, voire à l'impossibilité de le faire.

La violation du secret médical est quasi systématique. Arguant de motifs de sécurité, le personnel de surveillance est constamment présent au côté des personnes détenues, il assiste aux consultations et aux examens médicaux, aux explications des médecins et, dans de rares cas, à des interventions chirurgicales, quand bien même la personne serait endormie.

Les conditions de prise en charge du séjour des personnes détenues sont insatisfaisantes. Il n'existe pas de traçabilité des séjours effectués, pas de livret d'accueil spécifique ; il est très rare que le livret général d'accueil de l'hôpital soit remis au patient ; il n'y a ni règlement intérieur ni charte du patient hospitalisé, à l'exception d'un seul établissement visité ; les effets personnels du patient sont souvent entreposés dans un sac-poubelle ou un sac plastique, à même le sol, faute d'un placard ; l'hygiène n'est que très peu garantie : la toilette s'effectue systématiquement sur demande et accompagnée d'un gardien, avec la porte ouverte ; parfois, il n'est pas possible d'aller aux toilettes : un urinal ou une chaise percée sont remis sur demande ; quelquefois, il n'y a même pas de linge de toilette.

Les conditions d'hospitalisation des personnes détenues sont plus restrictives des droits que les conditions de détention. Les personnes détenues ne sont informées ni de la date ni des conditions matérielles de leur extraction ; aucune liste des objets autorisés lors de leur séjour ne leur est remise ; dans la plupart des cas, même les modalités de visite des avocats ne sont pas prévues. La famille n'est nullement informée de l'hospitalisation d'une personne détenue par l'administration pénitentiaire à l'exception de quelques rares cas. Les visites sont autorisées sous condition de l'obtention d'un permis délivré par les préfetures mais deviennent impossibles *de facto* en raison de l'absence de modalités et de procédures prévues à cet effet. L'accès au téléphone est impossible dans la majorité des cas.

À l'exception de très rares établissements, aucune activité n'est proposée aux personnes détenues hospitalisées ; la promenade à l'extérieur et au sein de l'établissement est formellement interdite, de même que l'accès à la bibliothèque. L'accès à une télévision est impossible dans la plupart des établissements et, dans le cas contraire, le détenu n'a pas toujours accès à la télécommande. L'inactivité est mal vécue par les personnes détenues qui déclarent parfois que « c'est pire que la prison ».

Enfin, le séjour en chambre sécurisée dépasse très souvent le délai légal de quarante-huit heures en métropole. Cette situation liée à l'absence de places disponibles en unités

hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) participe considérablement à l'atteinte des droits fondamentaux des personnes détenues hospitalisées.

Au-delà des anomalies proprement dites de fonctionnement des chambres sécurisées, leur principe même, fondé exclusivement sur des considérations sécuritaires, doit être réévalué après analyse de leur taux d'occupation, de l'implantation et du fonctionnement des UHSI.

Il est urgent qu'une formation obligatoire et effective de tous les personnels de santé intervenant, à l'hôpital, auprès de personnes détenues soit mise en place concernant les règles éthiques, le secret médical et le droit des patients détenus.

Des règles nationales précisant les conditions de recours aux chambres sécurisées et le régime du séjour dans ces locaux ainsi que les modalités du respect conjoint du droit des patients détenus et des exigences de sécurité devraient être établies conjointement par les ministères de la santé, de la justice et de l'intérieur avec l'aide du conseil national de l'ordre des médecins.

## 2.4 L'application des dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 relative aux fouilles est entreprise dans tous les établissements, mais une surveillance et une harmonisation des pratiques demeurent nécessaires

La loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, dispose dans son article 57 que :

« Les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues.

Les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes. »

À cet égard, le contrôle général, dans ses travaux antérieurs, a formulé un certain nombre de recommandations qu'il convient de rappeler ici.

Les fouilles des personnes transsexuelles détenues doivent se dérouler dans des conditions permettant de respecter leur dignité et par des agents de même sexe que le sexe de conversion sans attendre que le changement d'état civil soit intervenu (*Avis du 30 juin 2010 relatif à la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées*).

L'extraction hospitalière ne devrait pas être assortie d'une fouille intégrale lorsque l'état de santé du malade risque d'en être aggravé et rend très improbable le transport d'objets interdits (*Rapport annuel du CGLPL pour 2011*).

Il est souhaitable d'établir un registre indiquant les résultats des fouilles (nombre des personnes et modalités) et de le présenter à tout magistrat du ressort qui en fait la demande (*Rapport annuel du CGLPL pour 2011*).

Les directives ministérielles relatives à la traçabilité des fouilles intégrales pratiquées sur les personnes détenues doivent être mises en œuvre sans délai (*Rapport annuel du CGLPL pour 2011*).

Lorsque la fouille intégrale d'une personne à mobilité réduite se justifie, elle doit se dérouler dans une salle fermée (*Rapport annuel du CGLPL pour 2012*).

Les documents trouvés dans les armoires lors des fouilles ne doivent pouvoir être examinés, en présence de la personne détenue, que par des officiers ou des gradés spécialement désignés par note écrite du chef d'établissement et à la seule fin de vérifier que, dissimulé dans ces documents, ne se trouve aucun bien ou substance interdit ; l'examen, a fortiori la lecture, des documents eux-mêmes doivent être proscrits (*Avis du 11 juillet 2013 relatif à la possession de documents personnels par les détenus et à l'accès de celles-ci aux documents communicables*).

Les enfants de mères incarcérées ne peuvent être fouillés que si des présomptions sérieuses existent qu'une infraction au règlement peut être commise et la fouille doit être strictement limitée au change de l'enfant, par sa propre mère, devant un tiers, mais exclure tout contact entre ce dernier et l'enfant ; cette fouille doit faire l'objet d'une mention écrite, consignante la demande en la matière d'un officier ou d'un gradé ; la mère ne doit pas être fouillée en présence de son enfant (*Avis du 8 août 2013 relatif aux jeunes enfants en prison et leurs mères détenues*).

Dans les établissements visités en 2015, de manière générale, les mesures d'application nécessaires ont été prises. Des portiques de détection des masses métalliques ont été installés, et des directives relatives à la personnalisation des fouilles ont été diffusées.

Les visites montrent toutefois que les fouilles obéissent désormais à des régimes diversifiés qui devraient être mis à profit pour identifier les bonnes pratiques et corriger quelques applications inappropriées de la loi.

Plusieurs établissements prévoient que les fouilles à corps conservent un caractère systématique lié à certaines circonstances. Parfois, c'est avec une liste assez longue de situations dans lesquelles les personnes détenues font systématiquement l'objet d'une fouille intégrale, de nombreux établissements ont établi de telles listes, en général plus limitatives.

S'agissant des fouilles intégrales à la sortie des parloirs, elles sont en général pratiquées sur des personnes détenues dont la liste est fixée par une commission pluridisciplinaire unique (CPU), mais selon des modalités assez hétérogènes : dans un établissement, la liste est révisée par quinzaine, dans la plupart des cas, tous les mois et, dans un cas, seulement tous les trimestres. Cette méthode n'est cependant pas systématique, par exemple, il arrive que la CPU ne soit pas réunie et que la liste des personnes à fouiller intégralement soit proposée par les responsables de bâtiments, complétée par le premier surveillant des parloirs puis validée par le chef de détention.

Au total, la proportion des personnes détenues soumises à des fouilles intégrales est assez variable : 25 à 35 % ici, de 15 à 25 % ailleurs, mais parfois un peu plus de 5 % seulement.

La motivation des mesures, la traçabilité des fouilles et l'enregistrement de leur résultat demeurent inégalement assurés. Si certains établissements motivent précisément la décision de soumettre une personne détenue à des fouilles intégrales, d'autres se contentent de motivations très générales, d'autres enfin n'en établissent aucune. Quelquefois les fouilles et leur résultat sont enregistrés dans le cahier électronique de liaison, parfois même sur un registre mais de manière très irrégulière.

Enfin, le CGLPL a recueilli des témoignages de pratiques inappropriées. Par exemple, dans un établissement, les modalités de fouille d'une personne transsexuelle ne respectent pas sa dignité. Ailleurs, à l'accueil d'un arrivant, l'établissement demande une attestation à l'escorte qui la refuse toujours, ce qui revient en pratique à rendre systématique la fouille intégrale des arrivants. Plusieurs témoignages ont fait mention de pratiques humiliantes ou ressenties comme de l'acharnement ; il n'est pas possible *a posteriori* de corroborer les faits allégués, mais le caractère récurrent des plaintes doit nécessairement alerter.

Le CGLPL recommande à la ministre de la justice de procéder à une évaluation des pratiques en cours dans les établissements pénitentiaires en matière de fouilles et d'élaborer les directives nécessaires à une application plus homogène de la loi pénitentiaire.

### 3. La situation des centres de rétention administrative ne connaît guère d'amélioration

Les visites effectuées par le contrôle général dans les centres de rétention administrative (CRA) sont systématiquement des secondes, voire des troisièmes visites. À une exception près, due au changement de direction d'un CRA, elles ne permettent pas de mettre en lumière d'amélioration des conditions de rétention.

Les conditions matérielles de prise en charge des personnes retenues sont insatisfaisantes dans de nombreux cas, certains locaux mériteraient une réfection complète, d'autres, en sous-sol sont exigus, froids et sonores ; ailleurs, la prise en charge est rudimentaire, dans un bâtiment où seuls les locaux administratifs sont climatisés et où la protection contre les moustiques n'est pas adaptée aux conditions locales.

Il arrive que, dans des bâtiments par ailleurs en bon état, la prise en charge des personnes retenues se rapproche de celle d'un régime de détention où la sortie à l'air libre est rare et où l'on ne sort de son bâtiment d'hébergement que pour des repas pris en commun et les formalités administratives.

Les **informations à disposition des personnes retenues sur le fonctionnement des CRA** font le plus souvent défaut : il n'existe pas de « livret d'accueil » ; les informations délivrées par l'OFII ne sont pas suffisantes et de nombreuses règles de vie

intérieure n'apparaissent pas dans le règlement intérieur qui, du reste, n'est pas toujours affiché dans un nombre suffisant de langues.

Les centres de rétention administrative constituent la catégorie de lieux de privation de liberté dans laquelle le **comportement des forces de l'ordre** fait l'objet des critiques les plus nombreuses.

Il arrive que ces critiques résultent d'une insuffisance de personnel qui pèse sur le respect des droits des personnes retenues : ainsi des visites ont été supprimées au motif que les agents n'étaient pas suffisamment nombreux pour assurer les mouvements et la surveillance. Mais ce sont plus souvent les pratiques professionnelles qui sont mises en cause, par des courriers adressés au CGLPL, par des témoignages recueillis sur place, notamment de la part des associations et quelquefois par des constats directs des contrôleurs.

Dans un CRA où les pratiques du personnel ont déjà fait l'objet de signalements aux autorités et de poursuites disciplinaires, on n'observe pas de rappel aux règles, par exemple sur la consommation d'alcool, la déontologie ou la présence des policiers au sein de la zone de rétention. Ailleurs, semble s'installer une certaine routine que la direction ne vient pas troubler, y compris quand ses consignes ne sont pas respectées ; la prise en charge ne fait pas l'objet de protocole précis et des manquements sont rapportés. Ailleurs encore, le CGLPL a reçu plusieurs réclamations relatives au comportement injurieux de certains policiers. Sur place des attitudes mécaniques et indifférentes confinent trop souvent à l'inhumanité, et un déficit extrême de communication laisse nombre de personnes retenues totalement désorientées. Dans un CRA, des violences policières et des placements abusifs en rétention ont été dénoncés. Les violences physiques ont cessé, un policier fait l'objet de poursuites pénales à la demande du commandant du CRA et a été muté d'office.

Il a par ailleurs été signalé au CGLPL que les femmes ne faisaient pas toujours l'objet de palpation de sécurité respectueuse de leur intimité ; dans un cas, c'est dans les locaux d'hébergement que l'intimité des femmes vis-à-vis des policiers est insuffisamment assurée.

Pourtant un exemple montre comment la mise en place d'une hiérarchie attentive et ferme peut produire des améliorations sensibles entre deux visites du contrôle général. Contrairement aux observations faites lors de la précédente visite, il est apparu que le souci de la qualité de prise en charge des personnes retenues et du respect de leurs droits prédominait grâce à des responsables qui parviennent à le faire partager, même si cela n'est pas réalisé uniformément. Les policiers se rendent dans les zones de vie, les personnes retenues sont appelées par leur patronyme, le discours des fonctionnaires sur les personnes retenues est respectueux, les repas sont adaptés aux pratiques alimentaires des présents. Aucun des intervenants extérieurs n'a eu de propos négatif sur l'administration du CRA ; au contraire, l'un d'eux a affirmé « ici, on travaille collectivement à donner du sens à ce que l'on fait ».

Le CGLPL a observé que la **notification des droits** est fréquemment faite *a minima* et seulement dans les rares cas où elle n'a pas été opérée par les services interpellateurs. L'opération est rapide, la traduction parfois faite par téléphone et aucun document récapitulatif des droits n'est remis aux intéressés. Parfois, cette procédure est faite « à la chaîne », quelquefois les droits de recours et les droits en rétention sont notifiés sur un imprimé type partiellement erroné et les policiers font eux-mêmes office d'interprète.

L'**inactivité** pèse fortement dans les CRA. On observe fréquemment qu'il n'existe pas d'autre activité que la télévision ; quelquefois, une salle d'activité qui existait a disparu, il n'existe pas de matériel tel que des jeux ou des livres, les temps de promenade sont réduits et l'ennui règne. L'organisation d'activités, notamment physiques, est nécessaire.

Les CRA sont en principe dotés de **chambres de mise à l'écart** dont l'utilisation ne relève pas toujours de motifs liés à la sécurité ou à l'ordre public. Lorsque leur usage est retracé par un registre, ce qui devrait être systématique, on observe que ces locaux peuvent être utilisés à des fins disciplinaires. Quelquefois, les chambres de mise à l'écart sont moins bien aménagées que des cellules de quartier disciplinaire en prison, la vidéo surveillance n'en couvre qu'une partie et il n'existe pas de règle pour leur utilisation ni de possibilité de recours. Dans quelques rares cas, l'utilisation de ces chambres n'est qu'exceptionnelle et parfaitement motivée.

Enfin, les **relations avec l'extérieur**, notamment par les visites sont très inégalement organisées. Ici, deux salles de visite dépourvues d'aménagements *ad hoc* sont à disposition des retenus ; elles sont peu surveillées. Là, la salle de visite peut être isolée des vues par un paravent mais n'a pas d'isolation sonore. Ailleurs, il n'y a pas de signalisation ni de parking, ce qui ne facilite pas les visites. Enfin, dans de nombreux cas les téléphones portables sont retirés aux personnes retenues dès lors qu'ils comportent un appareil photo alors même que rien ne justifie qu'une personne placée en rétention administrative soit privée de moyens de communiquer avec l'extérieur.

Même s'ils sont désormais plus faiblement utilisés, les **locaux de rétention administrative (LRA)** demeurent des espaces précaires dans lesquels le respect des droits ou d'exigences fondamentales n'est pas vraiment assuré. Dans l'ensemble, la durée de rétention administrative y est courte, les locaux de rétention n'étant utilisés qu'en attente d'un transfert vers un centre de rétention. Le dépassement de la durée maximale de séjour de 48 heures est rare mais il existe.

Les **droits de la défense et l'accès au droit** sont insuffisamment garantis dans les LRA : les listes des avocats inscrits au barreau compétent ne sont pas affichées ; parfois, ceux-ci ne se déplacent plus depuis plusieurs années faute d'être rétribués ; les organismes d'aide aux étrangers ne sont que très peu présents, leurs coordonnées, comme celles des autorités consulaires, étant parfois absentes de l'affichage ; le règlement intérieur du LRA n'est jamais remis aux personnes retenues ; il est impossible de formuler une demande d'asile.

Les conditions d'accueil des personnes retenues en LRA sont insuffisamment respectueuses de leur **dignité**. Dans l'ensemble les locaux sont bien tenus, mais l'accès à un espace extérieur permettant de fumer ou de s'aérer est impossible, de sorte que les sorties sont exceptionnelles et fortement dépendantes des nécessités de service et des agents présents. Cette situation peut créer de vives tensions et conduire à la prescription de tranquillisants. L'accès au téléphone, souvent possible, n'est pas assorti d'une protection de la confidentialité des conversations, et les téléphones portables sont parfois tolérés, sauf s'ils disposent d'un appareil photo. Pourtant, le placement en rétention administrative ne devrait s'accompagner d'aucune restriction en la matière.

La précarité des LRA et l'insuffisance de leurs moyens a conduit le CGLPL à recommander au Gouvernement que la situation particulière de chaque LRA soit auditée afin que tous ceux dont l'existence n'est pas strictement indispensable soient fermés.

Le CGLPL, ayant à plusieurs reprises visité chacun des CRA et émis des recommandations qui n'entrent pas aisément dans les faits, invite le Gouvernement à programmer la mise en œuvre systématique de ces recommandations et à en assurer le suivi. S'agissant des LRA, il suggère que la situation de chaque local soit auditée et que ceux dont l'existence n'est pas strictement indispensable soient fermés.

#### 4. Le contrôle des conditions d'exécution des retours forcés est désormais pris en charge par le contrôle général des lieux de privation de liberté

La Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté précise dans son article premier, modifié en 2014, que « le Contrôleur général des lieux de privation de liberté [...] est chargé [...] 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 ». Cette dernière attribution, qui résulte d'une modification législative du 26 mai 2014 est désormais prise en charge par le CGLPL.

Cette nouvelle mission a fait l'objet d'un protocole de coopération sur le contrôle des retours forcés, conclu le 5 mars 2015 entre la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, le directeur général de la police nationale et le directeur général des étrangers en France. Aux termes de ce protocole, le CGLPL contrôle les retours forcés sous escorte et non les départs volontaires des étrangers. Son intervention vise tous les modes de transport (avion, bateau, véhicule). Le CGLPL bénéficie d'un accès direct et systématique à l'information sur la programmation des retours forcés et bénéficie de toute liberté d'accès aux ports, aéroports et moyens de transport utilisés pour suivre l'opération

de raccompagnement de sa préparation jusqu'à la remise aux autorités de l'État de destination. Il est pleinement autonome dans le choix, la préparation et l'exécution de ses contrôles.

L'organisation du contrôle des retours forcés s'est cependant révélée particulièrement complexe du fait de l'extrême variabilité des prévisions jusqu'au dernier moment, de la diversité des moyens aériens employés et de la lourdeur des effectifs nécessaires. En effet, si une équipe de deux personnes est en mesure de suivre la totalité d'une opération de raccompagnement organisée sur avion d'État (l'un de dix-huit places permettant le raccompagnement de six personnes, l'autre de soixante-quatre places permettant le raccompagnement de vingt personnes), deux équipes sont nécessaires dès lors que l'on souhaite contrôler de bout en bout le raccompagnement d'une personne sur un vol commercial car l'équipe qui contrôle la phase de vol et de remise aux autorités de l'État de destination doit embarquer avec le public et, dès lors, ne peut être simultanément présente dans les locaux de la police.

Depuis la mise en place de cette procédure de contrôle, **le CGLPL a procédé à sept missions**. Elles recouvrent des retours forcés vers l'Albanie, l'Algérie, le Cameroun et la Géorgie ainsi qu'une réadmission en Italie. L'ensemble des modes de transport aérien utilisés par la direction générale de la police nationale (DGPN) a été contrôlé.

Cet échantillon est encore trop limité pour que l'on puisse considérer à ce stade que les données obtenues sont réellement représentatives. De grandes lignes se dégagent cependant. Les retours forcés sont exécutés par des forces de police formées et dédiées à cette mission, de sorte que le traitement des personnes raccompagnées est correctement maîtrisé. Pendant cette période, l'adaptation de moyens de contrainte semble être le principal point d'amélioration souhaitable. Les faiblesses de la procédure se situent plutôt en amont dans l'information donnée aux personnes reconduites et à leurs familles et en aval dans la relation avec les autorités des États de destination.

Le CGLPL, qui poursuit ses investigations, adressera un rapport au Gouvernement sur ce thème en 2016.

## 5. Dans les centres éducatifs fermés, des difficultés bien identifiées persistent mais le Gouvernement semble disposé à les prendre en charge de manière adaptée

Depuis sa création, le CGLPL a contrôlé au moins une fois, le plus souvent deux, les quarante-neuf centres éducatifs fermés (CEF) du territoire. Les principaux risques qui pèsent sur ces établissements sont bien connus :

- la fragilité des équipes de direction ;
- la qualification insuffisante et la volatilité du personnel ;

- l’indigence des projets de service et programmes pédagogiques qui en découle ;
- le désœuvrement ou une succession d’activité sans cohérence qui pallie la faiblesse des projets éducatifs ;
- l’incohérence entre la discipline affichée et celle que l’on observe en réalité.

Les missions conduites au cours de l’année 2015 témoignent d’une amélioration réelle de certaines situations. Dans un cas qui avait fait l’objet de fortes critiques dans le passé, le CGLPL a observé un cadre ferme, précis, qui n’exclut pas une certaine souplesse. Les mineurs sont intelligemment occupés et bénéficient de moments d’inactivité tout à fait opportuns. Ailleurs, un projet éducatif solide est en place. Ailleurs encore, une équipe récemment renouvelée se construit dans la cohérence, la pertinence et la confiance avec une équipe d’encadrement qui apparaît solide et qui favorise l’engagement professionnel de chacun. Elle propose aux jeunes des projets bien individualisés dans un environnement contenant et aidant sur lequel ils peuvent prendre appui pour avancer.

D’autres centres montrent, en revanche, que des progrès restent nécessaires. Ainsi, dans un CEF, une équipe insuffisamment qualifiée peine à mettre en œuvre un projet éducatif et recourt à des méthodes de gratifications et sanctions complexes dans le cadre d’une prise en charge très sécuritaire. Dans un autre, les difficultés constatées en 2009 se sont accentuées. Des locaux mal entretenus, une hygiène déplorable, un flou total dans la gestion des gratifications et des sanctions résultent de l’incapacité de l’équipe à prendre en charge durablement des mineurs. La plupart des éducateurs sont des agents contractuels, recrutés par périodes de quatre mois et non formés. Depuis 2009, l’établissement a connu trois fermetures sans que ces périodes améliorent le fonctionnement de l’institution.

Dans un autre cas, il a été demandé en 2013 qu’un projet éducatif identifiable et contrôlé par les services territoriaux compétents soit établi, qu’un enseignant soit nommé et qu’une permanence éducative soit assurée. Après plus de six mois de fermeture, le CEF a réouvert sans que ses difficultés soient réglées. L’équipe, composée essentiellement de personnes relativement peu qualifiées et d’un encadrement sans expérience en structures d’internat fermées, connaît de gros problèmes de cohésion. L’enseignante contractuelle ayant démissionné après un mois dans la structure, cette fonction n’est plus remplie.

Pourtant, il est possible de sortir de ce type de difficultés. Un exemple, encore fragile, en témoigne. L’établissement a fait l’objet d’une fermeture administrative en raison d’une situation globalement dégradée qui résultait de changements fréquents dans l’équipe dirigeante et d’une absence de cohérence dans la réponse des éducateurs aux débordements des mineurs. Des violences verbales et physiques des mineurs les conduisaient fréquemment à retrouver la détention après l’échec de leur placement.

La situation six mois après la réouverture était encore précaire, mais prise en main par la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Un projet de service crédible avait été formulé, mais l'adhésion de l'équipe à ce projet n'était pas acquise ; elle nécessitera un fort investissement de la direction territoriale.

En juin 2015, une mission interministérielle sur le dispositif des centres éducatifs fermés a été confiée aux inspections générales des services judiciaires et des affaires sociales assistées de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse par la ministre de la justice et la ministre des affaires sociales de la santé et des droits des femmes. Elle était destinée à évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2013 par une précédente mission sur ce thème et à les compléter par celles émises postérieurement par la Cour des comptes, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ).

La mission observe que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est emparée des recommandations du rapport interministériel de janvier 2013, et que les trois quarts d'entre elles sont totalement ou partiellement suivies. Leur mise en œuvre, récente ou en cours, n'a cependant pas encore produit d'effets mesurables. Elle souligne notamment qu'une action volontariste a été conduite pour améliorer le dispositif des CEF, en particulier par une consolidation juridique toujours en cours et par un ajustement territorial. Par ailleurs, elle souligne « *une démarche tournée vers une meilleure gouvernance du dispositif des CEF* » résultant d'un pilotage mieux structurée et de la mise en place d'un processus de suivi et d'évaluation. Enfin, elle note un renforcement des effectifs éducatifs et de santé et un plan d'accompagnement des personnels du secteur public en cours de formalisation.

La mission propose également des actions à engager pour « dépasser les difficultés structurelles des CEF et réduire les risques du dispositif ». Ces préconisations rejoignent celles du CGLPL, notamment :

- professionnaliser et consolider les équipes de CEF pour mieux encadrer les mineurs ;
- imposer la qualification des professionnels et poursuivre le renforcement des effectifs ;
- recruter du personnel selon un niveau exigé de qualification et un profil adapté ;
- mettre en place des formations spécifiques ;
- optimiser l'action éducative pendant le placement ;
- renforcer l'accompagnement du mineur à la sortie ;
- mieux prévenir les crises et les dysfonctionnements ;
- intensifier le pilotage et clarifier le contrôle du dispositif.

Le diagnostic sur la situation des CEF étant posé par tous, des réformes étant engagées par l'administration et les perspectives étant tracées de manière pertinente par un rapport interministériel d'inspections générales, le CGLPL ne manquera pas d'évaluer la traduction de ces intentions encourageantes dans la vie quotidienne des mineurs privés de liberté.

## 6. Les droits des personnes privées de liberté pour de courtes périodes sont insuffisamment protégés en raison de la dispersion des locaux dans lesquels elles sont placées et de la faiblesse des contrôles dont ils font l'objet

À côté des établissements pénitentiaires, des établissements psychiatriques, des centres de rétention administrative et des centres éducatifs fermés, dont la liste est stable et parfaitement cernée, il existe en France **plusieurs milliers de « petits » lieux de privation de liberté**. Ces lieux sont dispersés et dédiés à une activité dont l'enfermement est un corollaire, certes nécessaire, mais qui demeure accessoire : il s'agit en premier lieu de réaliser des investigations, de prodiguer des soins, de faire attendre une comparution, ou simplement de gérer la transition vers une structure plus pérenne.

Depuis sa création en 2008, le CGLPL a contrôlé 220 locaux de garde à vue de la police nationale, 109 locaux de garde à vue de la gendarmerie nationale, 77 geôles de tribunaux et 36 locaux de garde à vue ou de rétention douanière. Les visites sont inopinées et en principe réalisées par deux ou trois contrôleurs.

En 2015, le CGLPL a procédé à une double innovation dans l'exploitation des enquêtes effectuées dans ces lieux :

- il a remplacé l'envoi individualisé des rapports de visite aux ministres, par un envoi périodique groupé, ce qui a permis de tirer des conclusions transversales pour chacune des catégories de lieux, au sein desquelles les problématiques rencontrées sont finalement assez homogènes ;
- il a communiqué ces rapports de visite à la fois au ministre titulaire de la qualité de chef de service de chacun des lieux concernés, mais aussi à la garde des sceaux, car tous ces lieux sont placés sous la surveillance de l'autorité judiciaire qui peine parfois à exercer cette prérogative.

La situation de ces petits locaux est diversifiée à la fois en raison des différents régimes juridiques qui y sont appliqués et de la variété des textes qui les fondent et à cause de la diversité de leur rattachement administratif. Ainsi, ce n'est pas la même chose d'être placé en garde à vue dans des locaux de police, de la gendarmerie ou de la douane.

Pourtant, certains des droits liés à l'enfermement posent des questions relativement semblables : individualisation des mesures de sécurité, confidentialité des entretiens avec les avocats, accès aux soins, surveillance du parquet, etc.

## **6.1 L'entretien et l'hygiène des locaux dans lesquels sont hébergées les personnes privées de liberté sont en général assurés, mais les locaux de police et les geôles des tribunaux appellent des réserves sur ces points**

L'insuffisance des crédits de fonctionnement de la police nationale porte gravement atteinte aux conditions de garde à vue comme aux conditions de travail des fonctionnaires. Il en découle un certain nombre de constats concrets : des locaux sales, vétustes, mal éclairés ou mal chauffés, des conditions d'hygiène corporelle insatisfaisantes, l'accès à une douche souvent impossible, même lorsqu'il en existe, soit parce qu'on ne le propose pas, soit par manque de produits d'hygiène ou de linge de toilette. Cette situation est bien connue, mais les moyens d'y remédier ne sont pas mobilisés.

Dans les geôles des tribunaux, malgré de nombreux constats satisfaisants, le contrôle général regrette la persistance de locaux mal entretenus, un agencement souvent trop petit, qui n'incite pas à l'apaisement des personnes captives, des sanitaires dont l'aménagement ne respecte pas l'intimité de ceux qui les utilisent et qui sont quelquefois d'une propreté douteuse. Plus gravement, l'absence de sanitaires dans les geôles oblige parfois la personne captive à se déplacer vers des sanitaires communs accompagnée de son escorte. Il n'y a généralement pas de nécessaire d'hygiène. Cette situation doit être améliorée.

## **6.2 Le contrôle hiérarchique des locaux de privation de liberté et des conditions d'exécution de l'enfermement mérite d'être développé ; à cet égard l'identification d'agents spécifiquement chargés d'y veiller et une traçabilité satisfaisante sont des bonnes pratiques qu'il convient de conforter**

Dans la police nationale, l'officier de garde à vue a pour rôle de renforcer les contrôles hiérarchiques opérés sur les gardes à vue ; cette fonction est de nature à renforcer l'effectivité des droits. La fonction souffre toutefois d'une identification insuffisante et d'une prise en compte encore incomplète des responsabilités qui s'y attachent. Définir précisément le rôle de l'officier de garde à vue dans des fiches de poste ou des notes internes et renforcer la formation des officiers de police judiciaire sur leur rôle permettrait une meilleure prise en charge de cette fonction.

Dans les services des douanes, la désignation d'un agent référent permet une meilleure prise en compte des conditions matérielles de la privation de liberté. La généralisation d'un tel dispositif paraît aisée.

Dans les geôles des tribunaux, l'absence fréquente de registres d'occupation ou leur mauvaise tenue empêche d'avoir une traçabilité des personnes entrantes, de la durée de leur attente et du respect de leurs droits. Il est dès lors impossible de vérifier l'existence d'un contrôle effectif des autorités judiciaires et hiérarchiques quant au respect des droits des personnes captives et sur l'état des geôles.

### **6.3 La surveillance permanente des personnes privées de liberté doit être mieux assurée dans les locaux de la gendarmerie**

Dans les services de gendarmerie, l'absence de surveillance de nuit des personnes gardées à vue est très fréquente : aucune surveillance visuelle ni sonore n'est assurée de manière permanente et il n'existe ni bouton d'appel, ni interphone, ni système de vidéosurveillance. Les militaires expriment eux-mêmes leur malaise face à cette situation, source d'inquiétude car susceptible d'engager leur responsabilité personnelle.

La seule formule réellement satisfaisante pour garantir la sécurité des personnes et protéger la responsabilité des officiers de police judiciaire reste le placement des personnes gardées à vue de nuit dans des locaux surveillés en permanence. Dans l'attente, il est à tout le moins nécessaire que la traçabilité des mesures de surveillance nocturne des personnes placées en garde à vue soit rapidement et systématiquement assurée, comme le prévoient des directives inégalement appliquées de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

### **6.4 Le cheminement des personnes privées de liberté dans l'espace public ou dans des locaux susceptibles d'accueillir le public doit être organisé de manière à ne pas les exposer à la vue des tiers**

Au sein des locaux dans lesquels s'exécute la privation de liberté, ainsi que pour y accéder, la mise en place de circuits séparés doit être privilégiée chaque fois que cela est possible pour éviter que les personnes captives ne croisent le public. Cette nécessité touche toutes les catégories de services dotés de locaux d'enfermement mais elle ne doit pas être limitée à ce périmètre : elle englobe aussi et peut-être surtout les hôpitaux dans lesquels des personnes privées de liberté sont conduites en consultation.

## 6.5 Les mesures de sécurité appliquées aux personnes placées en garde à vue ou en rétention douanière sont parfois excessives

Ainsi, le retrait des lunettes et soutien-gorge est toujours fréquemment observé. Depuis son premier rapport d'activité en 2008, le contrôleur général n'a de cesse de contester le fondement de cette mesure mettant en avant aussi bien son absence d'efficacité avérée en termes de sécurité que ses conséquences humiliantes évidentes sur les personnes gardées à vue dont elle accroît la vulnérabilité.

Par ailleurs, malgré de rares exceptions, le recours au menottage des personnes gardées à vue lors des mouvements reste la règle, dans certaines brigades de douanes, il est même étendu aux personnes placées en rétention. Là encore, une appréciation des circonstances ainsi que du comportement et du profil de la personne concernée doit conduire à une application plus mesurée des règles de sécurité. À tout le moins, il semble nécessaire de renoncer dans toute la mesure du possible au menottage des personnes retenues lorsqu'elles sont exposées au regard du public, notamment à l'hôpital.

Au-delà de ces exemples, il conviendrait d'éviter que les fonctionnaires et militaires chargés de mettre en œuvre des mesures de garde à vue ne soient incités à un excès de précaution par une définition trop extensive de leur responsabilité disciplinaire. En effet, dès lors qu'un agent a correctement évalué les risques que présente une situation et pris les mesures raisonnablement adaptées, il ne devrait pas être tenu pour responsable de la survenue d'un événement imprévisible. En d'autres termes, il convient que la sécurité des personnes gardées à vue soit l'objet d'une obligation de moyens et non de résultat.

## 6.6 Les conditions dans lesquelles les personnes privées de liberté ont accès à leur avocat sont inégalement garanties

Les agents chargés des mesures de garde à vue ont en principe de bonnes relations avec les barreaux et la bonne coopération tend à se généraliser. Néanmoins des difficultés persistent localement : les officiers de police judiciaire ont du mal à joindre les avocats de permanence ; les avocats commis d'office ne se déplacent pas toujours ; ils ne se déplacent que le jour, ou bien seulement pour l'entretien de 30 minutes et la première audition.

La confidentialité des entretiens avec les avocats est mal assurée. À quelques exceptions près, les commissariats de police et brigades de gendarmerie ne disposent pas de local dédié aux entretiens avec les avocats ; parfois même, les entretiens avec les avocats se déroulent dans une salle vitrée ou dans des cellules dont la porte reste entrouverte.

En revanche les locaux les plus récents sont en principe conçus pour respecter cette exigence : un local spécifiquement dévolu pour recevoir les personnes gardées à vue ou

retenues et leurs avocats est doté d'un bouton d'appel, de prises électriques et d'Internet et la liste des membres du barreau y est affichée. Telle est la description de ce qui répond de manière adéquate à la vocation d'un bureau d'entretien.

## 6.7 Les modalités d'accomplissement du droit des personnes privées de liberté à se faire examiner par un médecin sont variables

L'examen par un médecin généraliste dans les locaux mêmes de l'enfermement est la formule à privilégier chaque fois qu'elle est possible car elle permet de vérifier la compatibilité de l'état de santé de la personne examinée avec la mesure prise dans les conditions réelles de son déroulement. S'il est impossible qu'un médecin se déplace, les personnes privées de liberté sont présentées à des services hospitaliers ou à des unités médico-judiciaires dont les délais d'attente sont très longs, de telle sorte que le temps de garde à vue en est allongé.

## 6.8 Les relations des services chargés de la garde à vue avec les parquets mériteraient d'être resserrées

Pour les gardes à vue de nuit, la procédure la plus fréquente consiste à prévenir le parquet par télécopie ou message électronique adressé au tribunal qui n'est exploité que le lendemain matin. Rares sont les ressorts où ces placements en garde à vue donnent systématiquement lieu à un appel téléphonique (en général ce dernier est réservé aux affaires criminelles et à celles mettant en cause des mineurs). La technologie actuelle devrait pourtant permettre une information en temps réel. Même de jour, il arrive que le délai d'attente pour joindre le parquet au téléphone soit si long que les enquêteurs n'appellent qu'à la fin de leurs investigations, ce qui interdit le contrôle de la régularité et du déroulement de la mesure ou peut conduire à prolonger la mesure de garde à vue. Dans quelques rares cas, ont été signalées des prolongations de garde à vue dites « de confort », uniquement destinées à permettre le déferrement de la personne devant le magistrat aux heures ouvrables.

La fonction de contrôle des parquets sur les lieux de privation de liberté est fréquemment exercée de manière insatisfaisante. Dans les locaux de police ou de gendarmerie, ces contrôles annuels sont effectivement réalisés mais donnent lieu à des remarques de faible portée. Dans des services qui pratiquent plus rarement l'enfermement, ce contrôle est moins régulier. Il est pourtant une garantie essentielle du respect des droits, notamment en ce qu'il favorise une tenue rigoureuse des registres que l'on n'observe pas toujours. Dans certaines circonscriptions, des référents du parquet ont été nommés ou bien plusieurs réunions sont organisées dans l'année. Ces mesures favorisent la qualité du contrôle et l'effectivité des droits. Il convient que des directives soient données aux

parquets afin des les aider à pratiquer un contrôle pertinent. Le CGLPL a du reste eu l'occasion, à l'automne 2015, d'assister l'administration pour l'élaboration de ces textes.

Le CGLPL recommande au Gouvernement que, malgré la dispersion des « petits » lieux de privation de liberté et la relativement faible taille de chacun, des directives nationales précises soient adoptées sur les modalités de leur utilisation et de leur contrôle.

Il est souhaitable que, localement, les conditions d'hébergement, l'hygiène et le respect des droits soient placés sous le contrôle d'un responsable identifié. Il faut aussi que les inspections générales chargées de contrôles administratifs systématiques, s'approprient les points de contrôle dont le CGLPL a eu l'initiative. Il revient aussi à l'autorité judiciaire, dans les contrôles annuels prévus par le droit, de s'assurer de manière systématique du respect des droits fondamentaux des personnes brièvement privées de liberté.

Le CGLPL n'a ni la vocation ni les moyens de contrôler chaque lieu chaque année. Il peut en revanche, comme il l'a déjà fait, apporter son expertise à ceux qui en sont chargés.

## Chapitre 2

# Les avis et recommandations publiés en 2015

### 1. Deux recommandations en urgence

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée qui l'a institué, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a la possibilité, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir les autorités compétentes, en leur imposant un délai pour répondre, et de vérifier qu'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, le Contrôleur général peut rendre publiques ses observations et les réponses reçues.

Durant l'année 2015, la Contrôleure générale a mis en œuvre cette procédure d'urgence à deux reprises.

#### 1.1 Recommandations en urgence du 13 avril 2015 relatives à la maison d'arrêt de Strasbourg (Bas-Rhin)

Lors de la visite de la maison d'arrêt de Strasbourg qui s'est déroulée du 9 au 13 mars 2015, les constats effectués ont révélé des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes détenues au sein de cet établissement. Les conditions matérielles de détention portent une atteinte grave à la dignité des personnes qui y sont incarcérées : état d'insalubrité des points d'eau et sanitaires des cours de promenade, absence de paroi de séparation dans les douches, absence d'eau chaude dans les cellules, des cellules humides et dégradées, des températures très basses au sein des cellules. Au surplus, il a été constaté que les observations formulées à l'issue de la première visite de la maison d'arrêt en 2009 n'avaient pas été prises en compte et que la situation générale de l'établissement s'était dégradée.

Une atteinte grave au secret médical a été observée par la présence de caméras de vidéosurveillance dans des locaux dédiés aux activités thérapeutiques du service de psychiatrie. Le CGLPL a recommandé que ce dispositif de vidéosurveillance soit retiré.

L'attention des contrôleurs a été appelée sur l'absence de mesures efficaces prises par l'administration pénitentiaire à la suite des déclarations d'une personne détenue ayant indiqué au service médical être victime de violences de la part de son codétenu. En effet, si un signalement en urgence a bien été effectué par le médecin auprès de l'établissement pour que la personne détenue concernée bénéficie d'un changement de cellule, celle-ci a été reçue par le gradé, en présence de son codétenu, pour donner des précisions sur les violences alléguées. Aucun changement de cellule n'est intervenu. Le lendemain, la personne concernée indiquait avoir été victime d'un viol par son codétenu durant la nuit. Le Contrôleur général a considéré que l'absence de suites données au signalement constitue une atteinte grave à la préservation de l'intégrité physique de la personne concernée d'autant que la confidentialité des échanges n'a pas été assurée. Il a rappelé que des mesures de protection doivent être prises dans les meilleurs délais par l'administration aux fins d'assurer l'intégrité des personnes détenues.

Le faible nombre de demandes d'entretiens, l'ouverture d'un grand nombre de courriers adressés au contrôle général (en violation des dispositions prévues à l'article 4 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009) et les témoignages des personnes détenues sur l'ouverture et l'absence d'acheminement de leurs correspondances ont démontré une violation du principe de liberté et de confidentialité des correspondances. Enfin, de nombreux témoignages concordants ont fait état de comportements contraires à la déontologie observés par les surveillants pénitentiaires et de craintes ressenties quant à d'éventuelles représailles sans que la direction de l'établissement ne soit en mesure d'apporter une réponse forte à de tels comportements.

La garde des sceaux, ministre de la justice, a adressé ses observations par courrier en date du 27 avril 2015. S'agissant de l'absence de mesures efficaces prises par le personnel pénitentiaire pour préserver l'intégrité physique d'une personne détenue suite aux violences subies par son codétenu, la ministre indique que le Parquet a immédiatement été avisé de ces faits, pour lesquels une enquête préliminaire est en cours, que la personne victime a été placée en cellule avec un codétenu de soutien et que l'auteur présumé a fait l'objet d'un placement à l'isolement. Elle conteste le caractère d'urgence de la demande de changement de cellule formulée la veille par la personne détenue victime de violences et relayée par le médecin psychiatre du SMPR, lequel n'a pas fait usage du signalement prévu à l'article L. 6141-4 du code de la santé publique en cas de risque sérieux pour la sécurité des personnes au sein d'un établissement pénitentiaire.

En ce qui concerne les conditions matérielles de détention, la ministre conteste les constats effectués ; il a ainsi été fait appel à un huissier le 16 avril 2015. Elle précise que la réfection des points d'eau et sanitaires a été effectuée le 23 avril (soit postérieurement à la visite) dans les deux cours, qu'un planning de nettoyage des cours de promenade est mis en place, qu'un plan de rénovation des douches est en cours et que chacune d'entre elles est pourvue de parois de séparation. Des travaux de raccordement au réseau de chauffage urbain ont été effectués ; il est par ailleurs précisé que la faible température en

cellules serait notamment due à l'obstruction par les personnes détenues des bouches d'aération. La ministre précise que les cellules sont toutes dotées d'eau chaude depuis l'ouverture de l'établissement mais que les installations de production d'eau chaude ont été calibrées pour un nombre de places théoriques, largement dépassé du fait de la suroccupation de l'établissement.

S'agissant de la présence de caméras de vidéosurveillance dans les locaux où se déroulent les activités médicales, la ministre indique que leur installation a été décidée en accord avec le responsable du SMPR et la direction du centre hospitalier de rattachement. Elle précise que les images ne sont pas renvoyées sur un poste de surveillance mais sur l'ordinateur de la salle de crise, accessible aux seuls membres de la direction et enfin, que l'exploitation des images n'est effectuée qu'en cas de survenance d'un incident grave mettant en jeu la sécurité des soignants et nécessitant le déclenchement de la cellule dite de crise.

La ministre conteste la violation des correspondances protégées, relevant l'ouverture d'un seul courrier adressé au CGLPL. Enfin, elle dément toute défaillance de la direction dans l'encadrement des personnels de la maison d'arrêt et soulève l'insuffisance de preuves quant aux manquements aux règles de déontologie observés par les personnels de surveillance.

La Contrôleure générale maintient les constats effectués et considère que ceux-ci révèlent des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes détenues dans cet établissement. Par ailleurs, elle constate que la direction de l'établissement a cru utile de faire établir un constat d'huissier visant à infirmer les constats des contrôleurs. C'est la première fois qu'une telle pratique est observée depuis la création du CGLPL. La Contrôleure générale a donc souhaité inviter vivement la ministre de la justice à donner toute consigne utile afin que pareil comportement ne se reproduise pas.

Par une réponse datée du 6 mai 2015, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a indiqué que l'installation de caméras de vidéosurveillance a été réalisée par l'administration pénitentiaire, sans recueil de l'accord du service médico-psychologique régional (SMPR). Elle confirmait que trois personnels infirmiers avaient perdu leur habilitation après avoir obturé les caméras de vidéosurveillance à l'aide de tissus sur lesquels figuraient les inscriptions « secret médical ». Enfin, elle précisait qu'au jour de la réponse, les caméras de vidéosurveillance étaient toujours installées dans la salle où se déroulent les activités médicales de psychiatrie.

## 1.2 Recommandations en urgence du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais

À l'occasion d'un contrôle du centre de rétention administrative (CRA) de Coquelles en juillet 2015, le CGLPL a observé une pratique de transferts groupés de personnes alors

même que le centre n'était pas plein. Dans une lettre adressée au ministre de l'intérieur le 7 août 2015, la Contrôleure générale s'est inquiétée des risques d'atteintes au droit au recours effectif de ces personnes et des conséquences de ces déplacements.

En octobre 2015, le CGLPL a été alerté de la mise en œuvre d'un dispositif similaire de déplacements, mais de plus grande ampleur, vers sept CRA du territoire national (Metz, Marseille, Rouen-Oissel, Paris-Vincennes, Toulouse-Cornebarrieu, Nîmes et Mesnil-Amelot). Le contrôle a dès lors décidé de procéder à des vérifications sur place. Les contrôleurs se sont rendus à l'hôtel de la police aux frontières (PAF) de Coquelles les 26 et 27 octobre 2015 pour suivre intégralement le transfert par avion de quarante-six personnes jusqu'au CRA de Nîmes le 27 octobre 2015, ils ont assisté à l'arrivée de trente-cinq autres personnes au CRA de Paris-Vincennes le 3 novembre 2015 et se sont à nouveau rendus, accompagnés de la Contrôleure générale, à l'hôtel de police de Coquelles durant la nuit du 9 au 10 novembre 2015.

Les constats opérés sur place ont amené la Contrôleure générale à émettre des recommandations en urgence qui ont été adressées au ministre de l'intérieur le 13 novembre 2015. Ce dernier a fait connaître ses observations par un courrier en date du 24 novembre.

### **1.2.1 Un traitement de masse des déplacements induisant une prise en charge collective et sommaire qui prive les personnes de l'accès à leurs droits**

Du fait de la gestion collective des situations, l'accès des personnes retenues à leurs droits et à l'information est insuffisant. La majorité des notifications des décisions administratives et des droits des personnes retenues, auxquelles les contrôleurs ont assisté, se sont déroulées de manière insatisfaisante : notifications collectives dans des lieux particulièrement occupés et bruyants, mauvaises conditions d'interprétariat, voire absence d'interprète (remplacé par la remise de documents écrits), manque d'informations sur la vie au CRA et les missions des associations d'aide juridique, etc.

Il ressort également de l'examen par le CGLPL de quatre-vingt-une procédures administratives (OQTF et placement en rétention administrative) que les décisions présentent une motivation stéréotypée et un argumentaire identique ; certaines sont pré-imprimées (mentions manuscrites portées dans des espaces vierges : date de la procédure, état civil de la personne et destination) et de nombreuses décisions ne fixent pas de pays de destination particulier. Ces documents, manifestement préparés à l'avance, témoignent d'une absence d'examen de la situation individuelle de chaque personne.

En outre, ces déplacements collectifs restreignent de fait l'assistance juridique et portent atteinte à l'effectivité du droit au recours, une partie importante du délai étant neutralisé par la durée du trajet. Le CGLPL a rappelé sa préconisation de réduire le délai

d'intervention du juge des libertés et de la détention à 48 heures, ce qui permettrait un contrôle plus effectif de la régularité des procédures. Enfin, le CGLPL a constaté que de nombreuses personnes ont été libérées sur décision de l'administration avant le contrôle du juge des libertés et de la détention.

### 1.2.2 Des conditions indignes pour les personnes retenues comme pour le personnel

À l'hôtel de police de Coquelles les contrôleurs ont vu des personnes séjournant à quatre dans des cellules individuelles (7m<sup>2</sup>), parfois à treize dans des cellules collectives (11m<sup>2</sup>). La grande majorité des personnes dormait à même le sol, certaines sans couverture. Les cellules collectives étant dépourvues de WC, les personnes sont donc soumises à la disponibilité des policiers pour se rendre aux toilettes. Dans les cellules simples sur-occupées, les personnes se retrouvaient contraintes d'utiliser les WC en présence de co-cellulaires, situation attentatoire au respect de la dignité humaine.

Les policiers et gendarmes sont apparus impliqués mais épuisés par la charge de travail. Les policiers de l'hôtel de police de Coquelles sont tous soumis à une forte pression du fait du traitement de masse qui leur est imposé. Au sein des CRA de destination, le nombre de personnes déplacées simultanément pèse sur la qualité de l'accueil et des informations délivrées et nuit également à la prise en charge des autres personnes retenues.

### 1.2.3 Un usage détourné de la procédure de placement en rétention administrative

Un ensemble d'éléments démontre une volonté de répartir les personnes sur le territoire national pour « désengorger » Calais : le nombre de personnes déplacées chaque jour est élevé et stable, les propos entendus par les contrôleurs et les constats opérés tendent à démontrer qu'un nombre de placements est fixé à l'avance en fonction de la capacité des moyens de transport vers les CRA du territoire national et la programmation des déplacements semble être organisée selon un roulement prédéfini (tous les cinq à neuf jours pour un même établissement). Cela suppose donc que les personnes arrivées dans le CRA par un premier convoi en soient sorties au moment de la seconde arrivée de personnes déplacées.

Le placement en rétention administrative doit avoir pour seule finalité de permettre à l'administration d'organiser l'éloignement de la personne. Un étranger ne peut être placé en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ et si l'application de mesures moins coercitives ne suffit pas. Les pays d'origine de la majorité des personnes déplacées sont particulièrement sensibles : Syrie, Afghanistan, Irak, Érythrée et Soudan. Or, compte tenu des risques encourus pour leur intégrité physique en cas de retour, nombre de ces personnes ne peuvent, en pratique, y être reconduites. Le nombre très

important de remises en liberté sur décision de l'administration démontre une absence de volonté de mise à exécution des OQTF émises.

Bien que conscient de la gravité de la situation nationale créée par une crise migratoire de très grande ampleur et de la complexité de la situation locale, le CGLPL considère que cette procédure de déplacements collectifs sur l'ensemble du territoire national prive les personnes concernées de l'accès à leurs droits et est mise en œuvre dans des conditions matérielles portant atteinte à leur dignité. En outre, il s'agit d'une utilisation détournée de la procédure de rétention administrative, celle-ci n'étant pas mise en œuvre aux fins d'organiser le retour dans les pays d'origine mais dans l'objectif de déplacer des centaines de personnes et de les répartir sur l'ensemble du territoire français, dans le but de « désengorger » la ville de Calais. Le CGLPL a donc recommandé qu'il y soit mis fin.

Dans sa réponse, le ministre de l'intérieur rappelle tout d'abord les enjeux de la crise migratoire en Europe et ses conséquences dans le Calais, passage connu des migrants pour rejoindre la Grande-Bretagne, qui doit faire face à de très nombreuses intrusions dans le lien transmanche.

Il évoque ensuite les mesures prises par le gouvernement : faciliter l'accès à la demande d'asile en France, proposer des hébergements en centres d'accueil en dehors de la zone de Calais pour les migrants disposés à reconsidérer leur projet migratoire. Parallèlement, des dispositions renforcées ont été prises pour empêcher le franchissement irrégulier de la frontière avec le Royaume-Uni.

Le ministre précise que le CRA de Coquelles ne disposant pas de la capacité pour répondre à des besoins exceptionnels de placement en rétention de migrants aussi nombreux, il s'est avéré nécessaire d'en placer une partie dans d'autres CRA du territoire national. Il rappelle que, quotidiennement et sur l'ensemble du territoire, des placements en rétention administrative interviennent hors du département voire de la région d'interpellation et que, par ailleurs, la rétention ayant pour objectif de procéder à l'identification des personnes retenues, leurs placements en rétention administrative interviennent prioritairement dans les CRA de la région parisienne (proche des consulats) ou dans ceux à proximité de la frontière franco-italienne en vue des réadmissions dites Schengen ou Dublin.

S'agissant de l'accès au recours juridictionnel, le ministre indique que le placement dans un CRA éloigné est mis en œuvre dès la décision de placement en rétention et que ces procédures ne font pas obstacle à l'exercice du droit d'asile. Il informe par ailleurs la Contrôleure générale que l'intervention du juge des libertés et de la détention a été réduite à 48 heures dans le projet de loi relatif aux droits des étrangers.

S'agissant des conditions matérielles de garde à vue et de retenue aux fins de vérification du droit au séjour, le ministre indique que chaque personne se voit remettre une couverture et que des sanitaires existent dans les cellules individuelles. Le ministre précise que la loi prévoit la dissociation de la décision d'obligation de quitter

le territoire français (OQTF) de celle fixant le pays de destination. Il indique que l'obligation de ne pas séparer les enfants mineurs de leurs parents est scrupuleusement respectée. Un rappel de consignes a été effectué quant à l'absence d'interprètes au CRA de Paris-Vincennes.

S'agissant de l'usage détourné du placement en rétention administrative, le ministre conteste l'analyse du contrôle général. Il indique tout d'abord que le préfet ne peut et ne doit pas présumer de l'aboutissement de la procédure d'éloignement lorsqu'il l'initie et qu'il est matériellement impossible aux services interpellateurs de procéder aux vérifications documentaires des personnes avant leur placement en rétention administrative. Il précise que conformément au droit applicable, les préfets ne demandent pas le maintien de l'étranger en rétention administrative au-delà des cinq jours si aucun élément d'identification de la personne n'a été recueilli durant cette période ; elle est donc remise en liberté. Par contre, la prolongation de la rétention est systématiquement sollicitée s'il existe une perspective d'identification et donc d'éloignement de l'intéressé. Il ajoute que la préfecture du Pas-de-Calais a sollicité la prolongation de la rétention dans 45 % des cas.

Enfin, s'agissant de la programmation des déplacements organisée selon un roulement prédéfini, le ministre justifie cette pratique par l'importance du flux migratoire et l'intense activité d'interpellations. Il ajoute que le rythme de ces déplacements a décliné, passant de quarante-trois personnes par jour en moyenne au début du dispositif à une moyenne de vingt-sept à compter du 1<sup>er</sup> novembre, précisant que la réduction des placements doit permettre une amélioration du suivi des mesures et une augmentation du taux d'exécution des mesures d'éloignement.

La Contrôleure générale maintient ses constats et son analyse des déplacements collectifs. Elle relève avec satisfaction que l'intervention du juge des libertés et de la détention a été réduite à 48 heures dans le projet de loi relatif aux droits des étrangers, préconisation émise par le contrôle général depuis plusieurs années. Elle déplore que, si le nombre de personnes déplacées quotidiennement a baissé, il n'a pas été mis un terme à cette pratique.

## 2. Trois avis publiés au *Journal officiel*

En application de l'article 10 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis et, après en avoir informé les autorités responsables, il rend publics ces avis ainsi que les observations de ces autorités. Un avis est un texte portant sur une thématique transversale faisant la synthèse des observations effectuées par la Contrôleure générale et son équipe lors des visites d'établissements et du traitement des saisines qui lui sont adressées.

Durant l'année 2015, la Contrôleure générale a publié trois avis au *Journal officiel*.

## 2.1 Avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral

L'avis relatif à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral a été transmis au Premier ministre, à la ministre de la justice ainsi qu'au ministre de l'intérieur auxquels un délai de deux semaines a été donné pour formuler des observations. Le Gouvernement a souhaité apporter ses observations en une réponse unique, adressée par la ministre de la justice au CGLPL.

Cet avis s'inscrit dans la réflexion menée à la suite des visites du contrôle général aux centres pénitentiaires de Fresnes et Réau, ainsi qu'aux maisons d'arrêt d'Osny et Bois-d'Arcy. Ces constats ont parallèlement donné lieu à la rédaction d'un rapport d'enquête, également transmis aux ministres.

Le phénomène de radicalisation est ancien et n'a pas suffisamment été pris en compte par les pouvoirs publics. Par ailleurs, le contrôle général observe que la surpopulation carcérale nourrit le prosélytisme et favorise l'emprise de personnes détenues radicalisées sur les plus fragiles.

Le regroupement de détenus radicalisés dans des quartiers dédiés, annoncé par le Premier ministre en janvier 2015, présente des risques : cohabitation de personnes détenues présentant des niveaux d'ancrage très disparates dans le processus de radicalisation, difficultés d'identification des personnes visées, méconnaissance des modalités de prise en charge des personnes détenues concernées. Le CGLPL a rappelé que le regroupement au sein de quartiers dédiés ne relève d'aucune disposition légale existante, ce régime *sui generis* ne s'apparentant ni à la détention ordinaire, ni à la mise à l'isolement, et qu'il n'est dès lors susceptible d'aucune des voies de recours habituelles. L'absence d'informations précises sur les modalités d'encadrement et les conditions de détention dans ces nouveaux quartiers laisse craindre un éventuel glissement de ce régime vers un isolement *de facto* de ces personnes.

Si les programmes dits de déradicalisation s'appuient sur le volontariat des personnes concernées, une évaluation continue de leur déroulement est nécessaire. D'ores et déjà, il convient de veiller à ce que les fonds alloués à ces programmes ne le soient pas au détriment des actions de réinsertion en direction d'autres personnes détenues et n'obèrent pas la prise en charge de l'ensemble de la population pénale.

Enfin, le CGLPL a demandé qu'une réflexion soit engagée par les pouvoirs publics sur la nature de la prise en charge des jeunes de retour des zones de conflit, étant observé que l'incarcération ne peut être le mode de traitement indifférencié d'un phénomène qui touche désormais plusieurs centaines de personnes aux degrés d'engagement très disparates.

Dans sa réponse, la garde des sceaux a tout d'abord indiqué que des travaux relatifs à la radicalisation islamiste en milieu carcéral ont été mis en œuvre avant les attentats de janvier 2015. Ces unités ont pour objectif de proposer une prise en charge adaptée des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation et de préserver la sécurité des autres personnes détenues de comportements prosélytes.

S'agissant du régime de détention des personnes affectées dans ces unités, la ministre a précisé qu'elles sont soumises au régime ordinaire et qu'elles bénéficient de l'ensemble de leurs droits. Le critère d'affectation est celui du titre de détention (personnes écrouées pour des faits de terrorisme liés à l'islamisme radical violent) mais des personnes incarcérées pour d'autres motifs présentant un comportement radicalisé pourront être placées dans ces unités. Un renforcement du renseignement pénitentiaire est prévu. Un travail d'amélioration de la grille de détection des phénomènes de radicalisation est en cours. La méthode et les outils d'évaluation des personnes affectées dans ces unités est en cours de définition.

Les premiers programmes de prise en charge des personnes détenues radicalisées ont débuté en mai 2015, pour lesquels un rapport d'étape devait être remis en juillet avant le démarrage de deux nouveaux programmes en septembre 2015. La ministre précise que parallèlement deux autres recherches-actions en milieu fermé ont été lancées par l'administration pénitentiaire.

S'agissant de l'exercice du culte, le recrutement de soixante aumôniers musulmans est programmé ainsi qu'un doublement du budget de l'aumônerie musulmane. Une réflexion est en cours avec le ministère de l'intérieur pour améliorer le statut, la rémunération et la qualification des aumôniers intervenant en prison.

Des interventions collectives au sein des quartiers arrivants des maisons d'arrêt seront mises en place et des modules scolaires de laïcité-citoyenneté mis en œuvre pour mineurs et jeunes adultes de moins de 25 ans.

La ministre relève que la formation des personnels est essentielle et qu'à ce titre, des actions de formation ont déjà été mises en place et seront complétées par une formation plus approfondie à l'égard des cadres. Les personnels affectés au sein des quartiers dédiés recevront une formation d'adaptation à leur prise de fonctions. Enfin, la ministre indique que 80 millions d'euros (hors masse salariale) de crédits du plan de lutte contre le terrorisme ont été attribués à l'administration pénitentiaire.

La Contrôleure générale demeurera attentive à la mise en place et aux modalités de fonctionnement de ces unités tout comme des programmes de déradicalisation. Elle se réserve la possibilité, conformément à ses prérogatives, de se rendre à nouveau au sein des établissements pour y effectuer de nouveaux constats.

## 2.2 Avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé

La Contrôleure générale a publié au *Journal officiel* du 16 juillet 2015 un avis relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé. La ministre de la justice, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ainsi que le ministre de l'intérieur, destinataires de cet avis, ont apporté leurs observations en retour.

Conformément à l'article 46 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, la qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population. Or, malgré les nombreuses recommandations émises par le CGLPL sur la question des soins dispensés aux personnes détenues au sein des établissements de santé de proximité, des difficultés persistent quant aux droits fondamentaux des personnes détenues.

Pour réduire les nombreuses extractions médicales, l'intervention de médecins spécialistes en détention doit être renforcée et une réflexion doit être menée afin que les personnes détenues remplissant les conditions légales bénéficient de permissions de sortir pour se rendre seules dans un établissement de santé. Il ressort des constats effectués sur le fonctionnement de la télémédecine au sein de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy que la télémédecine en milieu carcéral est un dispositif de nature à permettre un accès rapide et de qualité aux médecins spécialistes. S'il est encore trop tôt pour mesurer son impact sur une diminution du recours aux extractions médicales, le CGLPL demeure attentif aux évolutions de la télémédecine en milieu pénitentiaire.

Les modalités des extractions médicales ne sont pas satisfaisantes : l'évaluation du niveau de sécurité doit être individualisée et les moyens de contrainte imposés aux personnes doivent être strictement proportionnés au risque présenté par ces dernières.

Le respect du secret médical est un droit pour le patient et un devoir absolu pour le médecin. Le CGLPL recommande que les consultations médicales se déroulent hors la présence d'une escorte et que la surveillance soit seulement indirecte (hors de vue et d'oreille du patient détenu).

Le CGLPL rappelle la nécessité de prévoir des procédures d'accueil et des lieux spécifiques dans les établissements de santé afin de ne pas exposer les personnes détenues sous escorte à la vue du public. Pour préserver la qualité des soins, la sécurité des personnels et la dignité des personnes détenues, les chambres sécurisées doivent être implantées dans un service où l'équipe soignante est volontaire et préparée à l'accueil de personnes détenues pour des soins de courte durée. Ces lieux ressemblent actuellement davantage à un lieu de détention qu'à un lieu de soins.

Les conditions d'hospitalisation en chambres sécurisées sont plus restrictives des droits que les conditions de détention. Le CGLPL a rappelé que la personne détenue demeure un patient et doit donc bénéficier à la fois des droits garantis aux personnes détenues et de ceux octroyés aux patients. Les personnes détenues devraient être informées en amont de leurs conditions d'hospitalisation (liste des effets personnels autorisés et interdits), et à leur arrivée dans l'établissement de santé (livret d'accueil relatif aux modalités d'hospitalisation dans les chambres sécurisées ainsi qu'aux droits afférents). Le CGLPL recommande en outre la rédaction d'un règlement intérieur spécifique aux chambres sécurisées. Le droit fondamental au maintien des liens familiaux n'est pas respecté : l'accès au téléphone n'est pas effectif et impossibilité pour

les patients détenus de recevoir des visites de leurs proches et de leur conseil et de recevoir ou d'envoyer du courrier. Dans la quasi-totalité des chambres sécurisées les patients détenus ne bénéficient d'aucune activité et ne disposent pas non plus d'un espace extérieur permettant de s'aérer et, le cas échéant de fumer.

La ministre de la justice indique dans sa réponse que les règles d'organisation des extractions médicales (mesures de sécurité, moyens de contrainte, niveau d'escorte, etc.) vont faire l'objet d'un rappel. Dans le cadre du travail d'actualisation du guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues, des précisions seront apportées sur les conditions d'accueil des personnes détenues au sein des établissements hospitaliers de rattachement et les conditions d'hospitalisation des personnes détenues dans les chambres sécurisées seront examinées. La ministre annonce que l'administration pénitentiaire va étudier la question de l'accès au téléphone, à la télévision et à la radio dans les chambres sécurisées en lien avec le ministère des affaires sociales et de la santé. Une modification du cahier des charges de la circulaire interministérielle du 13 mars 2006 est également envisagée.

La Contrôleure générale demeure attentive aux rappels effectués s'agissant des règles applicables aux extractions médicales et à la modification du cahier des charges des chambres sécurisées. À ce jour, elle n'a pas été informée de leur contenu ni de leur mise en application.

Le ministre de l'intérieur, dans sa réponse en date du 10 juillet 2015, indique que l'utilisation systématique des menottes à l'égard d'une personne détenue hospitalisée est proscrite et demeure limitée aux seules personnes considérées comme dangereuses par l'administration pénitentiaire ou celles particulièrement agitées. Le ministre précise que des rappels sont régulièrement effectués auprès des services de police et que toute mesure de contrainte est portée sur le registre de main courante, contrôlé par la hiérarchie. S'agissant des mesures de sécurité mises en œuvre dans les chambres sécurisées, le ministre rappelle qu'elles sont exclusivement appliquées à la demande du personnel soignant et en tout état de cause, toujours avec leur accord.

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a fait part de ses observations par courrier en date du 10 juillet 2015. S'agissant du recours aux extractions médicales, la ministre indique que les établissements sont confrontés à des difficultés de recrutement ; ainsi, pour certaines spécialités telles que la dermatologie, le développement de la télémedecine serait préféré aux recrutements spécifiques, dont les conditions de mise en œuvre et le financement sont en cours d'élaboration. Le protocole signé entre les établissements de santé et pénitentiaire permet l'élaboration de procédures visant à la coordination et l'information réciproque des équipes. Des rappels sont par ailleurs effectués auprès des personnels chargés de la surveillance lors des extractions médicales. Deux régions (Ile-de-France et Midi-Pyrénées) ont bénéficié d'un accompagnement ciblé dans la mise en œuvre de la télémedecine et un bilan a

été réalisé. Actuellement, environ 25 projets de télémédecine en milieu pénitentiaire sont en cours, la télémédecine constituant un facteur clé d'amélioration de l'accès aux soins et permet une meilleure coordination des soins. La ministre rappelle que les professionnels de santé s'attachent à respecter en toutes circonstances le secret médical et la confidentialité des soins. Elle indique également que l'actualisation des protocoles entre les établissements pénitentiaires et de santé a permis de redéfinir leurs modalités de fonctionnement des chambres sécurisées ; la rédaction de conventions d'utilisation des chambres sécurisées est en cours. Une sensibilisation des responsables médicaux des unités sanitaires sur une information des personnes détenues sur leurs conditions d'hospitalisation sera effectuée par les référents des agences régionales de santé (ARS).

À ce jour, le contrôle général n'a pas été destinataire des protocoles actualisés ni des conventions d'utilisation des chambres sécurisées. Il s'attachera à vérifier, lors des visites de ces lieux, la mise en œuvre effective des engagements de la ministre des affaires sociales.

### 2.3 Avis du 5 octobre 2015 relatif à la rétention de sûreté

La Contrôleure générale a publié au *Journal officiel* du 5 novembre 2015 un avis relatif à la rétention de sûreté. Il a été transmis à la ministre de la justice, ainsi qu'à la ministre des affaires sociales et de la santé, auxquelles un délai d'un mois a été donné pour répondre.

Dans un précédent avis du 6 février 2014 relatif à la mise en œuvre de la rétention de sûreté, le CGLPL recommandait des éclaircissements sur la nature du régime applicable à cette mesure et un enrichissement de la prise en charge des personnes placées au centre socio-médico-judiciaire de sûreté (CSMJS) de Fresnes. Il appelait également à une réflexion sur le bien-fondé d'une privation de liberté appliquée aux personnes ayant méconnu les obligations d'une surveillance de sûreté au regard des principes de la loi pénale. L'absence d'évolution de cette mesure, la réalisation d'une seconde visite du CSMJS en octobre 2014 ainsi que l'étude et le suivi des dossiers individuels des personnes y ayant été placées ont mené le contrôle général à se prononcer à nouveau sur ce dispositif, sur ses modalités de mise en œuvre et sur le fondement même de cette mesure.

Le CGLPL a constaté une totale inactivité des personnes placées au CSMJS du fait de la situation d'isolement de facto des personnes retenues, l'absence de projet spécifique en matière éducative, professionnelle ou socioculturelle et l'inexistence d'un suivi médico-psychologique. Par ailleurs, il a relevé que le fonctionnement du CSMJS différait peu de celui appliqué aux personnes détenues en établissement pénitentiaire.

L'étude des situations individuelles des cinq personnes placées au CSMJS depuis son ouverture montre que, pour chacune d'entre elles, le placement en rétention de sûreté

a été utilisé comme sanction d'un non-respect des obligations imposées au condamné dans le cadre d'une surveillance de sûreté, sans que leur dangerosité ne soit réellement démontrée. La possibilité offerte par la loi de maintenir indéfiniment une personne enfermée au motif qu'elle présenterait une probabilité très élevée de récidive, associée à un trouble grave de la personnalité, constitue une conception nouvelle du droit de la peine, qui supprime le lien objectif entre culpabilité et responsabilité, entre infraction et sanction, au profit de la notion de dangerosité. Outre son caractère subjectif, le concept de dangerosité potentielle doit être considéré comme contraire aux principes fondamentaux du droit pénal français, en particulier ceux de légalité des délits et des peines et de proportionnalité de la réponse pénale.

Pour l'ensemble de ces raisons, le CGLPL a recommandé que le dispositif de rétention de sûreté soit supprimé.

Dans sa réponse en date du 13 novembre 2015, la ministre de la justice indique avoir demandé à la commission présidée par Monsieur Bruno Cotte de réexaminer la cohérence et le bien-fondé des mesures de sûreté et des peines présentant le caractère de mesures de sûreté (suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire, rétention de sûreté et surveillance de sûreté) d'ici la fin de l'année 2015. S'agissant du suivi médico-psychologique, la ministre précise que les personnes retenues bénéficient d'une prise en charge médico-psychologique et d'un projet de soins associant des prises en charge individuelles et de groupe, considérant qu'il est proposé aux personnes retenues, de façon permanente, une prise en charge médicale, psychologique et sociale destinée à permettre la fin de la rétention de sûreté. Elle ajoute que les personnes retenues peuvent bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs, dont l'encadrement et l'organisation sont assurés par des éducateurs. Des assistants sociaux de secteur sont chargés de suivre les personnes retenues dans l'exercice du maintien de leurs liens familiaux, de leurs droits sociaux et de leurs démarches de réinsertion, tandis que le SPIP du Val-de-Marne assure les fonctions d'interface entre les services du CSMJS et l'autorité judiciaire. Enfin, la ministre précise que le CSMJS est situé dans les locaux de l'EPSNF, structure *sui generis*, à finalité sanitaire, dont la particularité réside dans son fonctionnement sous l'égide de la double tutelle du ministère de la justice et de la santé.

La commission présidée par Monsieur Bruno Cotte a remis son *Rapport sur la refonte du droit des peines* à la garde des sceaux le 18 décembre 2015. Ces travaux rejoignent la position du contrôle général et recommandent l'abandon de la rétention de sûreté en ces termes : « le constat ainsi effectué et qui met en évidence une réelle fragilité de la rétention et de la surveillance de sûreté en termes de conventionalité, l'application des plus limitées qui est actuellement faite de ces mesures, la grande imprécision de la notion de dangerosité qui est pourtant l'une des conditions de leur prononcé, l'existence de mesures proches aptes, une fois redéfinies, à satisfaire à la même nécessaire exigence

de prévention de la récidive conduit donc la commission à faire une proposition de suppression de ces deux mesures<sup>1</sup> ».

Dès lors la Contrôleure générale demeurera attentive aux suites qui seront données à ces préconisations par le ministère de la justice et réitère sa recommandation de suppression du dispositif de rétention de sûreté.

---

1. Rapport sur la refonte du droit des peines, Commission présidée par Bruno Cotte, 18 décembre 2015, page 51.

## Chapitre 3

# Les suites données en 2015 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général

Comme chaque année depuis la création de l'institution, le Contrôleur général des lieux de privation s'assure que ses préconisations sont effectivement prises en compte. À ce titre, il suit d'une part celles qu'il adresse au Gouvernement de manière formelle dans les documents prévus à l'art. 10 de la loi du 30 octobre 2007 – avis, recommandations et propositions de modification des dispositions législatives et réglementaires – ou dans le rapport annuel prévu à l'art. 11 de la même loi ; d'autre part, sous forme de nouvelles visites des établissements, celles qu'il formule sur chaque organisme visité.

Outre les avis et recommandations émis au cours de l'année 2015 et présentés dans le chapitre précédent, le présent chapitre vient évaluer les suites données à ceux, plus anciens, qui ont fait l'objet d'évolutions significatives ou dont l'absence d'évolution paraît anormale. Ainsi, le contrôle général a décidé de traiter :

- de l'avis du 10 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté en raison de la renonciation du Gouvernement à autoriser l'usage des téléphones portables en centre de semi-liberté et du renouvellement de la délégation de service public relative au téléphone en détention ;
- de l'avis du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office, des recommandations relatives à la santé mentale et aux droits des malades formulées dans le rapport annuel 2013 et des recommandations du 15 février 2011 relatives à l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police en raison des dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé votée en dernière lecture par l'Assemblée nationale et objet d'une saisine du Conseil constitutionnel à la date de rédaction du présent rapport ;

- de l'avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues en raison de l'omission délibérée de cette population dans le projet de loi pour une République numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015.

Le contrôle général revient également dans ce chapitre sur les suites données aux saisines, entre avancées obtenues et difficultés persistantes.

## 1. Les suites données à l'avis du 10 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté

La possibilité pour une personne privée de liberté d'utiliser un téléphone pour joindre les siens et des organismes administratifs constitue l'une des modalités du droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que du droit de se défendre, reconnus comme des droits fondamentaux. L'usage du téléphone permet en outre d'effectuer un certain nombre de démarches nécessaires à la préparation de la sortie – pour les détenus – ou au départ – pour les étrangers retenus ou maintenus en zone d'attente. C'est pourquoi, dans cet avis, le CGLPL a recommandé un certain nombre de mesures propres à faciliter l'accès des personnes privées de liberté au téléphone dans le respect des contraintes légitimes de sécurité et des règles d'exécution des peines.

S'agissant de la population carcérale, il a été recommandé d'installer les postes dans des lieux permettant d'éviter que la régulation de l'accès au téléphone soit le fait de la population pénale elle-même, ce qui suscite des pressions de toute nature, et de les disposer de manière à préserver la confidentialité des échanges.

Il a été recommandé de lever certains obstacles procéduraux dans la procédure de désignation des personnes qui peuvent être jointes par téléphone, d'aménager les horaires d'appel, notamment au bénéfice des personnes originaires de l'outre-mer et d'autoriser les communications internationales dans les mêmes conditions que les communications nationales.

Il a également été indiqué que le prix du téléphone, qui résulte des dispositions du contrat liant l'administration et son prestataire est aujourd'hui en total décalage avec les tarifs très réduits pratiqués à l'extérieur.

Enfin, il a été souligné que l'accès au téléphone doit être possible pour des époux ou concubins faisant tous deux l'objet d'une incarcération, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas (par exemple en autorisant l'appel vers une cabine téléphonique située en détention) et que la personne détenue doit pouvoir appeler ses proches y compris lorsque ceux-ci ou elle-même sont hospitalisés.

Les rigidités liées à l'accès au téléphone en détention peuvent être légitimement regardées comme une cause importante du recours aux téléphones portables, dont personne n'ignore la réalité en détention, bien qu'ils soient prohibés.

S'agissant des étrangers retenus ou placés en zone d'attente, le CGLPL a recommandé que les locaux de rétention administrative soient équipés de téléphones mis à la disposition des personnes retenues et que les cabines installées dans les centres de rétention administrative garantissent la confidentialité des échanges. Il a également recommandé que la pratique fréquente consistant à retirer les téléphones portables aux personnes retenues dès lors qu'ils sont équipés d'un appareil photographique soit revue.

La délégation de service public conclue avec la société SAGI pour la gestion du téléphone en détention a été renouvelée en juin 2015 pour trois ans. Selon la garde des sceaux, il s'agit d'un renouvellement « pour une durée limitée » destiné à permettre à l'administration de préparer la mise en œuvre d'un nouveau système de téléphonie, plus accessible et plus permanent.

La DAP est engagée dans une double démarche, visant d'une part à définir un nouveau cahier des charges pour la téléphonie et les services multimédia à mettre en œuvre en 2018, d'autre part à expérimenter, au CD de Montmédy, la mise en œuvre, dès 2015, d'un nouveau service de téléphonie en cellule, éventuellement élargi à d'autres services multimédia.

Le cadrage du dispositif futur et l'appel à projet devraient intervenir en 2016. À cette occasion, **le CGLPL rappelle l'ensemble de ses préconisations relatives à l'accès des personnes détenues au téléphone et souligne que, dans le contexte technologique actuel, cet accès ne peut être dissocié d'un accès plus global aux services liés à la société de l'information.** Il veillera à ce que les solutions adoptées dans le futur ne comportent pas d'autres restrictions que celles dictées par des impératifs légitimes de sécurité.

Dans un rapport de visite relatif à un CSL, le CGLPL avait formulé la recommandation suivante : « les téléphones mobiles devraient pouvoir être conservés au retour au centre de semi-liberté. Il est en effet paradoxal de devoir déposer le téléphone dans un casier, à l'entrée, alors que chaque personne en a la libre disposition durant une partie de la journée, hors du centre, et de ne pas pouvoir s'en servir en soirée, à un moment où la famille est plus facilement joignable, après la journée de travail, alors même qu'aucun poste téléphonique installé l'intérieur de bâtiment ne le permet. De plus, ce centre n'est attenant à aucun autre établissement pénitentiaire pouvant éventuellement faire craindre que des appareils mobiles ne soient fournis aux personnes détenues ».

En réponse, la ministre de la justice avait indiqué que « depuis le 1er janvier 2015, les téléphones portables sont conservés par les personnes détenues semi-libres à leur retour dans ce centre ». Elle avait même précisé qu'elle envisageait « d'autoriser les personnes détenues sous le régime de la semi-liberté à conserver leurs téléphones portables, à la condition expresse, dans le cas d'un quartier intégré au sein d'un centre pénitentiaire, d'une stricte étanchéité entre le secteur d'hébergement dédié à la semi-liberté et le reste de l'établissement ».

Cette intention ne semble cependant pas avoir été suivie d'effet, le projet ayant été abandonné sans raison apparente en février 2015. Le contexte de lutte contre le terrorisme ne saurait expliquer un tel renoncement car on voit mal quel lien pourrait exister entre cette politique et la situation de personnes en voie de réinsertion, placées en régime de semi-liberté, libres de leurs contacts toute la journée.

Le CGLPL ne peut que regretter que les intentions affichées par le Gouvernement n'aient pas eu de suite.

## **2. Les suites données à l'avis du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office et aux recommandations relatives à la santé mentale et aux droits des malades formulées dans le rapport annuel 2013**

Cet ensemble de préconisations, dont les premières sont antérieures aux lois des 5 juillet 2011 et 27 septembre 2013, tend à favoriser un équilibre délicat entre les droits des personnes privées de liberté, les exigences de l'ordre public, la nécessité des soins et la considération de la fragilité des personnes en cause. La nécessité d'apporter des soins ne peut en effet occulter la privation de liberté, qui doit être entourée de toutes les garanties nécessaires, d'autant plus que la personne concernée n'est pas nécessairement à même de faire valoir sans difficulté ses droits.

Le CGLPL recommandait que les autorités qui ont à accorder l'autorisation de sorties d'essai ou de mesures de fin d'hospitalisation d'office tiennent compte qu'entre le début de la mesure et le jour de la sortie un véritable parcours de soins s'est déroulé et a porté ses fruits. Le CGLPL constatait alors une frilosité des responsables administratifs à consentir à ces mesures et un accroissement du nombre de patients hospitalisés et de la durée de leur séjour.

Telles qu'elles étaient menées ces deux pratiques avaient pour effet de faire obstacle à des sorties d'essai que l'état des patients permettait pourtant et plus encore de maintenir à l'hôpital des personnes dont l'état, attesté par les médecins, ne justifiait pas qu'elles y soient maintenues contre leur gré. Elles pouvaient, dans certains cas, conduire à un encombrement des lits hospitaliers et éventuellement à faire obstacle à l'hospitalisation de personnes qui en auraient au contraire réellement besoin.

Considérant que, si l'on est en droit d'exiger des praticiens qu'ils donnent des assurances d'ordre médical, on est aussi en droit d'attendre des autorités qu'elles établissent le risque qu'elles invoquent pour justifier la poursuite d'une privation de liberté ; le CGLPL recommandait qu'en cas de désaccord entre le corps médical et l'autorité administrative, le juge compétent soit amené à trancher, le directeur d'établissement étant alors tenu de lui en référer sans formalité.

Dans son rapport annuel de 2013, le CGLPL soulignait la nécessité d'évaluer le personnel soignant nécessaire au bon fonctionnement des diverses structures, de renforcer les moyens humains et logistiques des structures extrahospitalières et de renforcer les moyens des unités d'admission, notamment par le recrutement d'infirmiers et de psychologues.

Il préconisait également d'accorder au patient le statut juridique correspondant à son état, notamment d'informer le procureur de la République lorsqu'une personne admise en soins libres est dans l'incapacité manifeste de donner un consentement éclairé ou est placée en chambre d'isolement pendant plus de douze heures.

Le CGLPL recommandait en outre une amélioration des dispositifs permettant l'accès à leurs droits des patients admis sous contrainte. Il préconisait pour cela un document-type présentant les différentes formes d'hospitalisation sous contrainte et les voies de recours offertes aux patients, une formalisation du recueil des observations du patient, prévu par l'art. L. 3211-3 du CSP et un renforcement du rôle des instances de concertation pour évaluer les contraintes imposées aux patients (commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge – CRUQPEC) ainsi que des commissions départementales des soins psychiatriques. Dans le même sens, il recommandait de former des avocats spécialisés pour assister les patients sous contrainte et de revaloriser leurs rémunérations, inférieures en la matière à celles d'autres contentieux.

Il recommandait enfin d'instaurer des protocoles et une traçabilité des mises sous contention et à l'isolement.

Les lois du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge et du 27 septembre 2013, modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 ont apporté des réponses aux préconisations du CGLPL relatives à la notification des mesures d'hospitalisation sans consentement, à l'information des patients sur leurs droits et au contrôle des décisions de placement en soins sous contrainte. On a vu au chapitre 1 du présent rapport, que ces dispositions entrent peu à peu dans la pratique.

Il est en revanche regrettable qu'aucune des trois lois intervenues postérieurement à l'avis du CGLPL du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office n'ait été mise à profit pour améliorer le contrôle juridictionnel des situations dans lesquelles l'autorité administrative décide de mesures restrictives des droits des patients qui vont à l'encontre des propositions médicales.

La loi de modernisation de notre système de santé, adoptée par l'Assemblée nationale en dernière lecture le 17 décembre 2015 constitue, en matière de recours à l'isolement et à la contention une avancée juridique essentielle. Elle dispose en effet que « l'isolement

et la contention sont des pratiques de dernier recours. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision d'un psychiatre, prise pour une durée limitée. Leur mise en œuvre doit faire l'objet d'une surveillance stricte confiée par l'établissement à des professionnels de santé désignés à cette fin. »

Comme le demandait le CGLPL depuis plusieurs années, la loi impose désormais à chaque établissement de santé autorisé en psychiatrie et désigné par le directeur général de l'agence régionale de santé pour assurer des soins psychiatriques sans consentement la tenue d'un registre qui, pour chaque mesure d'isolement ou de contention, mentionnera le nom du psychiatre ayant décidé cette mesure, sa date et son heure, sa durée et le nom des professionnels de santé l'ayant surveillée. Ce registre devra être présenté, sur leur demande, à la commission départementale des soins psychiatriques, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou à ses délégués et aux parlementaires.

La loi prévoit enfin un rapport rendant compte annuellement des pratiques d'admission en chambre d'isolement et de contention, présentant la politique définie pour limiter le recours à ces pratiques et évaluant sa mise en œuvre.

Ces dispositions étaient nécessaires non seulement pour permettre un contrôle a posteriori des mesures d'isolement et de contention, mais aussi pour conduire les professionnels de santé à s'interroger sur leurs pratiques et à les comparer. Le CGLPL sera attentif à leur mise en œuvre. Il est toutefois regrettable que ces dispositions aient été votées dans le cadre de la loi sur la modernisation du système de santé et qu'il ait été fait l'économie d'une loi plus globale sur la santé mentale.

Enfin, il n'existe actuellement aucun outil permettant d'évaluer, qualitativement et quantitativement, les pratiques d'isolement et de contention au niveau national. Il est urgent que les pouvoirs publics se dotent d'un tel outil d'observation et d'évaluation de ces pratiques. Le contrôle général déplore qu'une telle disposition ne soit pas prévue dans la loi.

### 3. Les suites données aux recommandations du 15 février 2011 relatives à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police

L'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police à Paris, a fait l'objet d'une visite en juillet 2009, d'échanges contradictoires avec le préfet de police, puis avec les ministres chargés de l'intérieur et de la santé. À la suite de cette procédure, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de publier ses constats au *Journal officiel*.

Le CGLPL avait observé que les conditions matérielles de prise en charge n'appelaient pas de critique et que le droit au recours était assuré, mais qu'il existait une confusion entre personnel de surveillance et personnel soignant, tous revêtus de blouses, ainsi

qu'une organisation de nature à prolonger inutilement la présence de personnes privées de liberté dans ce lieu qui a pourtant un rôle exclusif d'orientation. Surtout, il avait relevé une certaine confusion dans les orientations décidées sur place entre procédures alors dénommées « hospitalisation d'office » et « hospitalisation à la demande d'un tiers », pourtant soigneusement distinguées par la loi.

Le CGLPL a décidé de publier cette recommandation car l'hospitalisation sans consentement doit être entourée des garanties nécessaires à l'équilibre entre préservation de l'ordre public et droits de la personne. Ces garanties impliquent que les décisions prises le soient par les personnes qui en ont la charge sur ces seules considérations.

Or, l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police ne dispose d'aucune autonomie. Les médecins qui y exercent, s'ils ne sont pas sous l'autorité hiérarchique de la préfecture de police de Paris, sont rémunérés par elle, les conditions matérielles de leurs fonctions et la gestion de leur carrière en dépendent. L'établissement n'a donc rien à voir avec un centre hospitalier habilité à accueillir des malades mentaux, les dispositions propres aux droits des personnes accueillies en hôpital ne s'y appliquant pas, aucune autorité de santé n'étant compétente pour y vérifier les contenus et les modalités de soins. Les contrôles de l'établissement n'offrent pas les garanties d'indépendance de ceux qui ont lieu dans les autres départements car les membres de la commission départementale des soins psychiatriques de Paris sont nommés par le Préfet de police. Enfin, l'infirmier psychiatrique n'est pas visité par les magistrats des tribunaux compétents et, notamment, par le parquet. Certes, le préfet de police fait valoir que ces visites ont lieu *de facto*. Elles ne sont cependant pas garanties.

Pour ces raisons, le CGLPL a recommandé le transfert des moyens de l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police au dispositif hospitalier de droit commun.

Les préconisations du CGLPL n'ont à ce jour pas été prises en compte par le Gouvernement, toutefois, la loi de modernisation de notre système de santé, adoptée par l'Assemblée nationale en dernière lecture le 17 décembre 2015, dispose que « dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'évolution de l'organisation de l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police de Paris pour sa mise en conformité avec le régime de protection des personnes présentant des troubles psychiques et relevant de soins psychiatriques sans consentement. »

#### 4. Les suites données à l'avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de

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

Parmi les outils d'information et de communication actuels, figurent les services en ligne, auxquels s'applique le principe ci-dessus rappelé. Comme l'indique encore le Conseil constitutionnel dans la même décision, « eu égard au développement généralisé des services en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions », le droit à la libre communication des pensées et des opinions « implique la liberté d'accéder à ces services ». Cette liberté est d'autant plus importante pour les personnes détenues que, privées de leur liberté d'aller et de venir et d'une grande part des moyens d'action qui en résulte, l'informatique est un moyen très privilégié d'accéder à une grande part de l'information provenant de l'extérieur (presse, formation, annonces d'emploi, démarches administratives, enseignement, jeux, renseignements divers).

Par cet avis, le CGLPL demandait à l'administration pénitentiaire une meilleure garantie de la liberté de communication des personnes détenues sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit de leurs victimes et recommandait que, pour faciliter la réinsertion, les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériels, les capacités de stockage, l'accès à l'internet et à une messagerie électronique soient, dans le respect des impératifs de sécurité, assouplies et harmonisées.

Les témoignages reçus par le CGLPL font état de difficultés persistantes liées à l'utilisation de l'informatique en détention. Les pratiques locales sont très différentes ; le taux d'équipement des personnes incarcérées varie significativement d'un établissement à l'autre ; les difficultés signalées en 2011 dans l'avis relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues persistent. Localement, on note pourtant que les correspondants informatiques les mieux formés et équipés parviennent à accorder des tolérances d'usage que la qualité de leurs contrôles rend possibles sans mettre en péril la sécurité de l'établissement. Dès lors, le CGLPL considère que la DAP doit mettre en place une organisation efficace pour que les personnes détenues puissent bénéficier des moyens numériques nécessaires au maintien de leurs liens familiaux et à la préparation de leur réinsertion.

Le CGLPL observe avec regret que le projet de loi pour une République numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015, passe sous silence la question de l'accès des personnes détenues à l'Internet. Outre les recommandations formulées par le CGLPL et rappelées au Gouvernement lors d'un entretien de la Contrôleure générale avec la secrétaire d'État chargée du numérique, ce point avait fait l'objet d'une proposition du Conseil national du numérique au cours de la consultation en ligne sur le projet de loi.

Le Gouvernement explique son refus de donner suite à ces suggestions de la manière suivante : « l'accès des personnes détenues au numérique est un facteur majeur de réinsertion et de prévention de la récidive. Cet accès reste cependant limité dans la plupart des établissements pénitentiaires. Si l'accès aux services en ligne est un droit, il doit toutefois être encadré et contrôlé par l'administration pénitentiaire, ces restrictions résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. À ce stade, il ne paraît pas opportun de modifier la loi. En revanche, le Gouvernement a inscrit l'accès au numérique dans les établissements pénitentiaires comme un axe de la stratégie numérique lancée le 18 juin 2015. Ce plan propose de déployer des solutions techniques dans les établissements pénitentiaires pour permettre un accès limité et sécurisé à Internet et à une messagerie électronique. Par ailleurs, les personnes détenues pourront, le cas échéant, bénéficier d'une formation au numérique, afin d'accroître leurs chances de réinsertion. »

Pour utile que soit un tel plan, il ne saurait garantir que l'objectif visé sera atteint. La situation budgétaire tendue de l'État permet même de craindre que, remis dans son contexte institutionnel et budgétaire, l'« axe de la stratégie numérique » ne perde une part importante de son caractère prioritaire et de sa visibilité. Dans le budget 2016, cet axe ne figure ni dans la présentation stratégique du projet annuel de performance, ni dans les objectifs et indicateurs de performance du programme budgétaire 107 – « Administration pénitentiaire ». Une telle omission n'est pas de nature à renforcer sa crédibilité. Le caractère contraignant d'une disposition législative aurait eu un caractère plus pérenne et incitatif et aurait constitué une meilleure garantie de l'effectivité du droit des personnes détenues.

Pour sa part, le CGLPL maintient son attention sur l'accès à l'informatique des personnes détenues et ne manquera pas d'évaluer les conditions de mise en œuvre de l'« axe de la stratégie numérique » défini par le Gouvernement.

## 5. Les suites données aux visites

À la suite de la visite de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas en décembre 2014 et avant l'envoi du rapport de la visite aux autorités, la Contrôleure générale a souhaité informer la ministre de la justice et la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits

des femmes de constats opérés au service médico-psychologique régional (SMPR) de l'établissement conformément à l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée en raison de violations graves des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

En effet, l'une des cellules d'hébergement du SMPR, la cellule 206, a été aménagée pour faire office de chambre d'isolement ; elle est appelée DPU en référence au dispositif de protection d'urgence dont sont dotées les personnes qui y sont placées. Régulièrement, des personnes dont les troubles psychiques perturbent la détention se trouvent placées dans cette cellule par du personnel de surveillance, équipé la plupart du temps de tenues d'intervention. Le placement est opéré sur prescription médicale, parfois sur sollicitation de la direction de l'établissement. La personne se retrouve alors déshabillée de force et reçoit le cas échéant une injection sous la contrainte, renouvelable autant que de besoin. Elle est privée de parloirs, d'accès au téléphone et, de façon plus générale, de l'ensemble des activités accessibles au SMPR ou en détention pendant toute la durée du placement. Cette pratique est qualifiée par les soignants de « thérapeutique ». La consultation du dossier d'une personne ayant fait l'objet d'un tel placement (effectuée en application de l'article 8-1 alinéa 6 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée par un contrôleur ayant la qualité de médecin) n'a pas permis de trouver trace de sa prescription.

La pratique des soins sous contrainte des personnes détenues atteintes de troubles mentaux ne peut se faire que sous la forme d'une hospitalisation complète selon les termes de l'article L. 3214-1 du code de la santé publique. L'absence de personnel soignant pendant la nuit prive les personnes ainsi enfermées de toute surveillance médicale ; les traitements administrés sont susceptibles d'avoir des effets secondaires nécessitant une intervention médicale urgente.

Le recours à ce type de placement est loin d'être exceptionnel. Il a été utilisé trente-cinq fois pendant les onze premiers mois de l'année pour des durées variant de quelques heures à cinq jours. La Contrôleure générale a souhaité recueillir les observations des deux ministres quant aux mesures prises pour faire cesser cette violation des droits.

En réponse, les ministres ont indiqué que la cellule 206 a été transformée en chambre d'apaisement dont les conditions d'utilisation ont été précisées dans un protocole. La Contrôleure générale a sollicité la directrice générale de l'Agence régionale de santé Rhône-Alpes pour en obtenir un exemplaire. Il en ressort que l'admission d'un patient détenu dans cette chambre relève désormais d'une prescription médicale et fait l'objet d'une traçabilité systématique dans le dossier médical. Elle est mise en œuvre dans le cas de personnes en crise aiguë nécessitant leur sécurisation et des soins, à l'exclusion des personnes en crise suicidaire qui relèvent d'un placement en cellule de protection d'urgence, pour une durée maximum de douze heures. Selon l'état du patient, ce dernier peut retourner en détention, être admis dans une cellule normale du SMPR ou en hospitalisation complète en application des dispositions de l'article L. 3214-1 du code de la santé publique. L'accompagnement du patient est réalisé par le seul

personnel soignant ; le déshabillage et la mise en pyjama font obligatoirement l'objet d'une prescription médicale. Enfin, il a été précisé à la Contrôleure générale que la cellule 206 n'est plus utilisée pour de longues durées ou pour la nuit et que le nombre d'hospitalisations est revenu à un niveau habituel.

## 6. Les suites données aux saisines

### 61 Les avancées obtenues dans le cadre du traitement des saisines

#### 6.1.1 Quelques exemples d'avancées locales

##### *L'accès au téléphone le week-end au quartier d'isolement*

Informée de l'impossibilité pour les personnes détenues placées à l'isolement dans un établissement d'accéder à la cabine téléphonique le week-end, la Contrôleure générale a souhaité connaître les motifs de cette restriction au droit au maintien des liens avec l'extérieur.

En réponse, le directeur a indiqué qu'après vérification de ses services, il s'est avéré que la cabine téléphonique installée au quartier d'isolement n'était pas connectée au réseau SAGI pour le week-end ; une demande de connexion a été faite et l'utilisation de la cabine téléphonique au quartier d'isolement est désormais opérationnelle les week-ends.

##### *Le droit de correspondance des patients hospitalisés en chambre d'isolement*

Le CGLPL a été saisie par une personne admise en soins sous contrainte, placée à l'isolement en raison de risques auto ou hétéro agressifs, qui avait été dans l'impossibilité de correspondre avec les personnes ou autorités de son choix.

Cette situation apparaissait contrevenir au droit à la correspondance et notamment aux dispositions prévues à l'article L. 3211-3 du code de la santé publique qui disposent qu'une personne atteinte de troubles mentaux hospitalisée sans son consentement doit pouvoir bénéficier « en tout état de cause (...) du droit de communiquer (...) d'émettre et de recevoir du courrier ».

Ainsi, le CGLPL recommande, s'agissant de l'émission du courrier, que soit envisagé le recours au personnel hospitalier auquel les patients sous contention pourraient dicter les courriers qu'ils souhaitent écrire, voire à tout autre moyen permettant de concilier l'impératif de sécurité du personnel soignant et des autres patients, avec le droit à la correspondance des personnes hospitalisées.

Suite à la recommandation émise par la Contrôleure générale, la direction du centre hospitalier a édicté une nouvelle note de service à destination des équipes soignantes,

dans laquelle il est rappelé la nécessité de n'apporter aucune restriction ou report au droit d'émettre ou de recevoir du courrier pour tout patient hospitalisé. Ainsi, il est précisé qu'en cas de mise à l'isolement sous contention physique, les patients pourront désormais dicter les courriers qu'ils souhaitent écrire, afin que soit respecté leur droit d'émettre un courrier, en toute circonstance.

### ***L'obligation de timbrer les courriers internes en détention***

Plusieurs personnes détenues ont fait part de leur interrogation quant à l'obligation qui leur était faite de timbrer les courriers internes. La Contrôleure générale a souhaité connaître les motifs pour lesquels cette règle est mise en œuvre.

En réponse, le chef d'établissement a précisé que l'obligation de timbrer les courriers internes concerne uniquement les courriers à destination d'un autre quartier de la détention afin qu'ils ne puissent pas faire l'objet de passages frauduleux lors des activités mixtes. Cette pratique constitue une rupture d'égalité entre les personnes détenues dès lors que l'échange de courriers au sein d'un même quartier ne nécessite pas l'apposition d'un timbre sur ces derniers.

Le CGLPL a recommandé la mise en œuvre d'une procédure interne – telle la mise à disposition d'une boîte aux lettres dédiée dont le ramassage serait réalisé par le vaguemestre – permettant à la fois la remise des courriers internes d'un quartier à l'autre ou au sein d'un même quartier sans que les personnes détenues ne soient soumises à une obligation de timbrer leurs courriers et la réalisation du contrôle de la correspondance par l'administration pénitentiaire conformément à la réglementation en vigueur.

Une note de service et une note à l'attention de la population pénale ont été rédigées pour indiquer que les personnes détenues n'ont plus l'obligation de timbrer les courriers internes lorsqu'ils sont adressés à une personne détenue au sein de l'établissement.

### ***Les modalités de réalisation des fouilles intégrales***

En l'absence de local de fouille à l'infirmerie d'une maison d'arrêt, la Contrôleure générale a été informée que le local utilisé à cette fin est en réalité la salle d'attente pour les audiences et les consultations médicales, laquelle comprend une fenêtre. En application de la loi du 30 octobre 2007 modifiée, la Contrôleure générale a recommandé que cette fenêtre soit opacifiée afin que les fouilles réalisées dans ce local le soient dans des conditions propres à préserver l'intimité des personnes détenues et que le local soit régulièrement nettoyé de façon à ce que des conditions d'hygiène satisfaisantes y soient assurées.

Le directeur de l'établissement, en réponse aux recommandations émises par la Contrôleure générale, a décidé, par une note de service, que ce local ne pourrait plus être utilisé pour procéder à une fouille intégrale mais uniquement comme salle d'attente avant les consultations médicales à l'unité sanitaire de l'établissement. Deux salles de fouilles réglementaires ont été rénovées au rez-de-chaussée des deux bâtiments ; elles

ont par ailleurs été équipées du mobilier mentionné dans la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 15 novembre 2013.

L'attention du CGLPL a été attirée sur l'utilisation de locaux inadaptés, dans un centre pénitentiaire, pour la pratique de fouilles intégrales de personnes détenues à l'occasion d'une fouille de cellule à savoir un local d'entretien et un local à poubelles. Il avait été précisé que les poubelles étaient sorties lorsque le local était utilisé pour pratiquer une fouille intégrale. Après avoir recueilli les observations contradictoires du directeur du centre pénitentiaire, la Contrôleure générale a considéré, au regard de la dignité des personnes détenues, qu'il n'était pas acceptable qu'elles soient enfermées et fouillées dans un local des poubelles, que la poubelle ait été ou non préalablement sortie. Sur ce fondement, elle a donc recommandé qu'un local soit dédié à l'attente des personnes détenues lors de la fouille de leur cellule. Lors de la seconde visite de cet établissement, les contrôleurs ont pu constater que la recommandation avait bien été prise en compte. En effet, il a été constaté à l'occasion de la visite que ces locaux étaient en cours de réfection<sup>1</sup> avant d'être définitivement réaffectés à la pratique des fouilles. Les bâtiments disposent ainsi d'un local de fouille à chaque étage, en plus d'un local situé au rez-de-chaussée, correctement équipé.

### **La limitation du nombre de permissions de sortir**

La Contrôleure générale a été saisie de la situation d'une personne détenue qui a pu bénéficier de deux types de permissions de sortir : des permissions de sortir familiales pour se rendre auprès de sa famille et une permission de sortir en vue de sa participation à une activité sportive organisée par l'administration pénitentiaire. Néanmoins, une permission de sortir pour maintien des liens familiaux lui aurait été refusée au motif qu'il aurait « épuisé ses droits à permissions de sortir » et une autre lui aurait été accordée « de façon exceptionnelle », parce qu'il « ignorait que sa participation à une activité sportive organisée par l'administration pénitentiaire serait susceptible de le priver de sorties familiales ».

Afin de mieux appréhender les circonstances dans lesquelles les personnes détenues peuvent bénéficier de permissions de sortir, la Contrôleure générale a souhaité obtenir des précisions sur ce qui semble apparaître comme un usage : d'une part, la limitation du nombre de permissions de sortir pour raison familiale ; d'autre part, l'imputation de ce quota de permissions sollicitées sur des fondements juridiques différents, obligeant ainsi la personne détenue à choisir entre le maintien de ses liens familiaux et la participation à une activité sportive.

Suite à la saisine de la Contrôleure générale, cette pratique a été modifiée en dissociant les permissions de sortir pour motifs familiaux des autres types de permissions de sortir.

---

1. Il manquait encore, dans certains de ces locaux, un revêtement pour le sol et/ou une chaise ou une patère pour que la personne détenue puisse poser ses affaires, du papier occultant pour les ouvertures. Il a été indiqué que les travaux étaient en cours.

La Contrôleure générale en a pris bonne note tout en rappelant qu'en tout état de cause, le principe de l'individualisation de la peine et du droit au maintien des liens familiaux devaient permettre une certaine souplesse dans la mise en œuvre de cette pratique d'octroi des permissions de sortir, notamment si la situation d'une personne détenue ayant déjà bénéficié de plusieurs jours de permissions de sortir devait le justifier.

### **6.1.2 L'article 52 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et le respect de la dignité des femmes**

L'attention du contrôle général a été plusieurs fois attirée sur les conditions dans lesquelles se déroulent les extractions médicales des femmes détenues et sur l'absence de respect des dispositions prévues à l'article 52 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 selon lesquelles « 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 ». La Contrôleure générale a donc décidé de porter à la connaissance de la directrice de l'administration pénitentiaire trois situations individuelles afin de recueillir ses observations et connaître les mesures qu'elle entend prendre pour que les dispositions légales soient appliquées par les chefs d'établissements et qu'ainsi, la dignité des femmes détenues soit respectée.

En réponse, la directrice de l'administration pénitentiaire a indiqué que ce sont des considérations de sécurité qui avaient prévalu dans la gestion des consultations médicales de ces trois femmes détenues. Ainsi, elle précise 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 a rappelé que les situations sont appréciées au cas par cas, selon la configuration des lieux et le niveau de dangerosité des personnes détenues. Néanmoins, elle a informé la Contrôleure générale que des directives ont été élaborées afin de préciser les modalités les plus adaptées en matière de consultation médicale des femmes détenues enceintes ou passant un examen gynécologique dans le strict respect des dispositions de l'article 52 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. La Contrôleure générale a souhaité connaître l'état d'avancement de ces directives et, si elles sont déjà édictées, en bénéficier d'une copie.

La DAP a pris une note en date du 8 décembre 2015 à l'attention des directions interrégionales des services pénitentiaires relative aux moyens de contrainte et mesures de surveillance lors des extractions médicales des femmes enceintes ou passant un examen gynécologique. Elle rappelle les règles applicables en matière d'extraction médicale des femmes enceintes ou passant un examen gynécologique, à savoir les dispositions prévues à l'article 52 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Enfin, la DAP demande une stricte application de ces principes et prescriptions, dont les manquements devront donner lieu aux sanctions disciplinaires qui s'imposent.

## 6.2 Les difficultés identifiées dans le cadre des saisines

### 6.2.1 Le renouvellement des titres de séjour des personnes détenues : l'exclusion des personnes placées en détention provisoire ou condamnées à de courtes peines

Aux termes de la circulaire interministérielle du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté, les personnes incarcérées en détention provisoire ou condamnées à de très courtes peines (« dont le quantum prononcé par la juridiction de condamnation est égal ou inférieur à trois mois ») sont exclues du dispositif permettant aux étrangers d'obtenir le renouvellement de leur titre de séjour par voie postale et sont invitées à se présenter à la préfecture dès leur libération. Ainsi, ces personnes ne peuvent bénéficier d'un accès aux droits sociaux (allocation adultes handicapés, aide personnalisée au logement, etc.) auxquels elles pourraient prétendre, en l'absence d'une situation administrative régulière.

Le CGLPL a donc saisi la direction de l'administration pénitentiaire ainsi que la direction générale des étrangers en France afin de recueillir leurs observations, conformément à l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Considérant que certaines personnes peuvent être placées en détention provisoire durant plusieurs années, la Contrôleure générale a souhaité connaître les motifs ayant présidé à l'exclusion des personnes prévenues du dispositif mis en place par la circulaire.

S'agissant des personnes condamnées, étant donné que les demandes de renouvellement de titres de séjour déposées moins de deux mois avant l'expiration du titre en cours sont examinées selon la procédure relative aux premières demandes, il semble essentiel que les personnes, qu'elles soient incarcérées pour de longues ou courtes peines, soient mises en mesure de respecter les délais qui leur sont impartis pour régulariser leur situation administrative. La Contrôleure générale a dès lors souhaité connaître les solutions envisageables pour que les personnes condamnées à des courtes peines d'emprisonnement puissent bénéficier d'une égalité de traitement en matière d'accès aux droits sociaux.

Au jour de la rédaction du présent rapport, la Contrôleure générale n'avait pas reçu de réponse.

### 6.2.2 Les rondes de nuit ou l'atteinte à la préservation du sommeil des personnes détenues

La Contrôleure générale a été régulièrement saisie sur la fréquence et les modalités de réalisation de rondes de nuit auxquelles les personnes placées sous surveillance spécifique sont soumises.

S'agissant de la détermination de la périodicité des rondes, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) s'est déjà prononcé, considérant que le réveil nocturne des personnes détenues particulièrement signalées effectué « toutes les heures par [des] surveillants qui allumaient la lumière dans les cellules » est une mesure qui « risque d'avoir des conséquences néfastes pour la santé des détenus concernés ».

En ce qui concerne les personnes soumises à une surveillance spécifique au regard de leurs tendances suicidaires, le contrôle général a déjà indiqué, dans son rapport d'activité 2010, que « les personnes soumises la nuit à une surveillance spéciale (risque suicidaire), c'est-à-dire des rondes avec contrôle à l'œilleton plus fréquentes, sont contraintes, la lumière rallumée, de faire un geste de vie (lever le bras) ; cette manière de faire est si contraire à ce qui est recherché (la quiétude de la personne) que beaucoup de surveillants renoncent spontanément à une telle exigence qui a naturellement pour effet de réveiller fréquemment le dormeur ». Il avait donc été préconisé que les pratiques soient harmonisées « dans le sens de la protection du sommeil, même au prix d'une surveillance moins efficace ».

Une note de la DAP du 31 juillet 2009 relative à la définition des modalités de surveillance spécifique des personnes détenues prévoit quatre rondes par nuit avec un espacement de trois heures entre les rondes. Néanmoins, une note du 29 avril 2014 relative à la prévention et à la gestion des incidents indique que le service de nuit doit comprendre au minimum quatre rondes à l'œilleton à l'égard des personnes placées sous surveillance spécifique, sans précision quant à leur espacement. À la suite de cette note, certains directeurs ont mis en place des rondes toutes les deux heures, contrevenant à la note du 31 juillet 2009 précitée.

S'agissant des modalités de réalisation des rondes, les témoignages reçus font état de l'exigence imposée par les personnels chargés de ces rondes que les personnes détenues se réveillent et fassent un geste pour montrer qu'elles sont en vie : pour ce faire, certains personnels usent de méthodes telles que l'allumage du plafonnier de la cellule et/ou des coups frappés dans la porte de la cellule.

À l'inverse, lors de visites d'établissements pénitentiaires, les contrôleurs ont pu constater la mise en œuvre de solutions alternatives : l'installation de veilleuses en cellule permettant un contrôle visuel ou bien le port de baskets par les personnels pendant les rondes pour atténuer le bruit de leurs pas. La Contrôleure générale considère qu'il s'agit de bonnes pratiques dans la mesure où elles allient des considérations de sécurité et une attention portée au respect du sommeil des personnes détenues. Au contraire, elle estime que l'allumage d'une lumière vive et les coups frappés contre les portes des cellules doivent être proscrits, sauf situation exceptionnelle, conformément aux préconisations émises par le CPT « de revoir les modalités de la surveillance nocturne des détenus particulièrement signalés, dans tous les établissements pénitentiaires », précisant que « l'éclairage des cellules ne devrait être allumé la nuit qu'en cas de nécessité avérée ».

La Contrôleure générale considère que le réveil des personnes détenues à plusieurs reprises au cours d'une même nuit, durant une période parfois importante, est susceptible de porter atteinte à leurs droits à la dignité et à l'intégrité physique et de constituer un traitement inhumain et dégradant, d'autant que des mesures (sondage des barreaux, affectation à proximité des miradors, etc.) sont d'ores et déjà mises en œuvre, en parallèle, pour assurer la sécurité de l'établissement et éviter les évasions. Aussi, attentive à l'équilibre qui doit être respecté entre la dignité des personnes (en l'espèce, la préservation de leur sommeil) et leur sécurité, la Contrôleure générale a souhaité recueillir les observations de la directrice de l'administration pénitentiaire sur ces différents éléments, obtenir des précisions quant à l'application conjointe des notes des 31 juillet 2009 et 29 avril 2014 et connaître son opinion quant à la manière dont les rondes doivent être réalisées.

Au jour de la rédaction du présent rapport, la Contrôleure générale n'a pas encore reçu de réponse.

### 6.2.3 Les personnes dépourvues de ressources suffisantes en détention

Saisie à de multiples reprises au sujet de la prise en charge des personnes dépourvues de ressources financières suffisantes au sein des établissements pénitentiaires, la Contrôleure générale a saisi la directrice de l'administration pénitentiaire afin de lui exposer quelques-unes des difficultés qui lui ont été soumises, de solliciter des précisions quant à la circulaire du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention et de faire part de plusieurs recommandations dans ce domaine.

Les différents établissements pénitentiaires n'appliquent pas de manière uniforme les dispositions de la circulaire relative à l'octroi des aides en nature : composition des nécessaires de correspondance remis aux personnes dépourvues de ressources financières suffisantes. Les bonnes pratiques observées devraient être pérennisées par un texte officiel et étendues à l'ensemble du parc pénitentiaire : mise à disposition gratuite et automatique d'un réfrigérateur et d'une plaque chauffante, accès régulier et gratuit aux services d'un coiffeur ou obtention des photographies d'identité de manière gracieuse.

Au regard du maintien des liens familiaux, les personnes dépourvues de ressources financières suffisantes devraient pouvoir bénéficier d'une aide en nature leur permettant de téléphoner gratuitement même si une partie de l'aide numéraire de 20 euros peut couvrir ces frais.

S'agissant de l'accès à la télévision, dans certains établissements, le prix de la location des téléviseurs est prélevé automatiquement, chaque mois, pour tous, et la somme est recreditée ensuite sur le compte des personnes reconnues par la CPU comme dépourvues de ressources suffisantes. L'automatisme de la mise à disposition gratuite d'un téléviseur pour toutes les personnes reconnues comme dépourvues de ressources financières doit être clarifiée. Par ailleurs, certains établissements pénitentiaires mettent à la charge des seuls occupants solvables le coût intégral de la location. Il doit être mis fin à cette pratique, conformément à l'esprit de la circulaire du 17 mai 2013 et de la note de la direction de l'administration pénitentiaire du 3 février 2011.

Certaines personnes détenues ayant été reconnues comme dépourvues de ressources financières suffisantes par la CPU mais ayant été exclues de l'aide numéraire de 20 euros pour refus de travail (exclusion prévue par la circulaire du 17 mai 2013) se voyaient également écartées des aides en nature prévues par ce même texte. La Contrôleure générale rappelle que les aides en nature doivent être remises de manière inconditionnelle à toute personne reconnue en CPU comme dépourvue de ressources financières suffisantes.

La circulaire du 17 mai 2013 prévoit la prise en charge de certaines dépenses liées à des projets d'enseignement et de formation : inscription à des cours à distance, achat de matériel scolaire, etc. Or, dans certains établissements, la réception de bourses d'études fait perdre aux personnes dépourvues de ressources financières suffisantes le bénéfice de l'aide numéraire de 20 euros à laquelle elles auraient eu droit sans celles-ci, la somme de ces deux recettes entraînant le dépassement du seuil de 50 euros prévu par l'article D. 347-1 du code de procédure pénale. La Contrôleure générale recommande que le montant des bourses d'études ne soit pas pris en compte lors de l'examen de leur situation financière.

Certaines personnes dépourvues de ressources financières peuvent légitimement souhaiter acquérir un ou plusieurs objets de quelque valeur, notamment dans le cadre de leurs études. Or, elles ne peuvent pas épargner l'aide numéraire de 20 euros qui leur est remise chaque mois. La Contrôleure générale s'interroge donc sur la possibilité de permettre aux personnes dépourvues de ressources financières suffisantes de disposer d'une sorte de pécule d'épargne grâce à laquelle elles pourraient accumuler les économies effectuées, mois après mois, à partir de l'aide numéraire de 20 euros ou de leur bourse d'études, en vue d'effectuer des achats exceptionnels, sur autorisation du chef d'établissement.

La circulaire du 17 mai 2013 prévoit « la mise en paiement [...] d'un montant forfaitaire qui ne peut dépasser 20 euros par personne et par mois » pour les individus considérés comme dépourvus de ressources financières suffisantes par la CPU tandis que la note du 3 février 2011 évoque à plusieurs reprises, au contraire, le caractère insécable de l'aide numéraire de 20 euros. Il a été constaté que dans la majorité des établissements pénitentiaires visités par le contrôle général, l'aide numéraire octroyée aux personnes dépourvues de ressources financières s'élève à 20 euros mais que, dans certains, cette aide est moindre (18 euros par exemple). Certains établissements évaluent la situation financière des personnes non au regard de l'état de leur compte nominatif mais en fonction des ressources dont elles disposent supposément à l'extérieur. Un rappel des termes de l'article D. 347-1 du code de procédure pénale doit être effectué afin que seules soient prises en compte, lorsqu'il s'agit d'évaluer la situation financière d'une personne, les ressources dont elle dispose sur son compte nominatif.

Outre le montant, c'est la question de la temporalité des actions de lutte contre la pauvreté qui semble primordiale. En effet, la principale difficulté rencontrée par les personnes est qu'en pratique, la CPU relative à la lutte contre la pauvreté se déroule généralement dans la première moitié de chaque mois, elle tient compte de l'état du

compte nominatif à la fin du mois précédent et à la fin du mois antérieur, non du mois en cours (peu avancé) et du précédent. La Contrôleure générale recommande que les durées examinées lors de l'octroi de l'aide numéraire de 20 euros respectent scrupuleusement les dispositions de l'article D. 347-1 du code de procédure pénale grâce à la tenue des CPU à la fin du mois courant, c'est-à-dire à la fin du mois au titre duquel l'aide en numéraire est versée.

En raison notamment des pratiques susmentionnées, il apparaît particulièrement important que les personnes détenues soient informées de leurs droits en matière d'aide en nature ou financière afin de pouvoir solliciter les équipements et services auxquels elles ont droit.

La circulaire du 17 mai 2013 prévoit en effet que peuvent être exclues de l'aide numéraire les personnes « [refusant] de s'engager dans une activité rémunérée, proposée par la CPU, à la suite de [leur] demande et sans autre motif que la convenance personnelle ». Or il apparaît que les arguments avancés n'étaient pas strictement conformes au seul critère d'exclusion précité prévu puisque de nombreuses personnes en étaient exclues du seul fait de ne pas avoir recherché du travail ou d'avoir démissionné de leur activité professionnelle, non après avoir refusé un poste proposé par la CPU.

S'agissant des personnes hospitalisées, le CGLPL a été informé que le paramétrage du logiciel GIDE exclut automatiquement de la liste des personnes pouvant prétendre à l'aide numéraire de 20 euros les personnes écrouées mais non hébergées en détention. Il semblerait que de nombreux établissements pénitentiaires, après signalement des services sociaux hospitaliers, aient pallié cette difficulté en portant une attention particulière, chaque mois, à la situation financière des personnes hospitalisées. Néanmoins, afin de fluidifier la mise en œuvre de ce dispositif et limiter les risques d'erreur, il convient de vérifier qu'un tel dysfonctionnement n'est pas également induit par le nouveau logiciel GENESIS.

Par une réponse en date du 21 août 2015, la directrice de l'administration pénitentiaire a fait part de ses observations sur l'ensemble des éléments évoqués. S'agissant du périmètre de l'aide en numéraire, il est prévu dans le nouveau marché la gratuité des réfrigérateurs pour les personnes reconnues comme dépourvues de ressources suffisantes ; la mise à disposition gratuite de plaques chauffantes n'est toutefois pas envisagée. Les photographies d'identité sont gratuites pour la seule carte nationale d'identité.

S'agissant de la télévision, la direction de l'administration pénitentiaire précise que les opérations de débit puis de crédit du prix de location des téléviseurs sont neutres pour les personnes détenues. Par ailleurs, dans une cellule hébergeant plusieurs personnes détenues dont certaines sont reconnues comme indigentes, les personnes détenues solvables paient uniquement leur quote-part, l'établissement prenant en charge la quote-part des personnes considérées comme dépourvues de ressources suffisantes.

Conformément aux termes de la circulaire, ni le comportement, ni les choix opérés par la personne détenue en termes d'activités ne sauraient constituer un motif d'exclusion des aides en nature ; toutefois, l'aide en numéraire peut être supprimée dans des cas exceptionnels (cas de refus ou de démissions de poste). La direction de l'administration pénitentiaire précise à ce sujet que la notion de « *refus d'engagement* » doit s'entendre comme visant non seulement la personne qui refuse d'entamer une activité mais également celle qui refuse de la poursuivre, le seul motif justifiant l'exclusion est donc la convenance personnelle. Elle ajoute que l'examen des motivations conduisant à une telle exclusion doit être circonstancié et tenir compte de la capacité de la personne considérée à exercer l'activité considérée.

En ce qui concerne l'évaluation de la situation financière d'une personne, la DAP indique que la circulaire du 17 mai 2013 précise clairement que « les personnes détenues sans ressources suffisantes sont repérées par les services comptables de l'établissement sur la base du seul critère des ressources du compte nominatif ». Elle confirme que les personnes détenues hospitalisées sont bien incluses dans le paramétrage des logiciels GIDE et GENESIS.

La DAP indique qu'il ne peut être procédé à une révision du critère financier de 50 euros et de l'aide de 20 euros compte tenu du prochain budget triennal. Pour des raisons financières, l'aide de 20 euros ne peut être réévaluée en période de fêtes d'autant que des dispositions spécifiques, telles que les colis de fin d'année sont prises.

S'agissant de la possibilité pour les personnes reconnues comme indigentes de disposer d'un pécule d'épargne, la DAP indique qu'il faudrait modifier les critères posés à l'article D. 347-1 du code de procédure pénale, ce qui n'est pas envisagé au regard de l'objectif de l'aide en numéraire qui est de permettre à la personne détenue sans ressource de disposer d'argent pour les besoins courants et non pour épargner.

Enfin, une fiche d'information sur le dispositif d'aide en numéraire sera proposée au SPIP aux fins d'améliorer l'information des personnes détenues. Une étude va être réalisée par les services pour faire évoluer la circulaire du 17 mai 2013, en cohérence avec les dispositions prévues à l'article D. 347-1 du code de procédure pénale.

#### 6.2.4 La retenue au profit du trésor public

Les saisines de plusieurs personnes détenues soumises à des retenues au profit du Trésor public sur leur compte nominatif en raison de dégradations de biens appartenant à l'administration pénitentiaire ont fait apparaître trois difficultés majeures : la détermination de l'imputabilité des dégradations, la fixation du montant des réparations et les modes de saisie. En application de la loi du 30 octobre 2007 modifiée, la Contrôleure générale a souhaité recueillir les observations de la direction de l'administration pénitentiaire sur l'ensemble des points mentionnés ci-après et recommander qu'un encadrement juridique plus rigoureux soit envisagé, notamment par le biais d'une

circulaire ou d'une modification des dispositions réglementaires. Au jour de la rédaction du présent rapport, aucune réponse écrite de l'administration pénitentiaire n'avait été apportée.

L'article D. 332 du code de procédure pénale dispose que « l'administration pénitentiaire a la faculté d'opérer d'office sur la part disponible des détenus des retenues en réparation de dommages matériels causés, sans préjudice de poursuites disciplinaires et pénales, s'il y a lieu ». La réparation des dommages matériels causés telle que prévue par cet article est une déclinaison du régime de responsabilité civile qui implique que soient établis par le chef d'établissement les éléments suivants : l'acte ou l'action (volontaire ou non) de la personne, le dommage et surtout le lien de causalité entre les deux.

Il ressort, dans de nombreuses situations soumises au CGLPL, que la caractérisation du dommage n'est pas toujours suffisamment précise. Par ailleurs, le lien de causalité entre l'action de la personne détenue et le dommage doit être établi de façon circonstanciée par le chef d'établissement. La preuve du lien de causalité suppose également que l'administration pénitentiaire puisse établir que le dommage constaté ne peut résulter que de l'action de la personne détenue concernée, ce qui pose notamment la question de la réalisation systématique de véritables états des lieux contradictoires à chaque arrivée et départ dans une cellule.

Si, en l'état, l'article D. 332 du code de procédure pénale ne prévoit pas un tel échange contradictoire – et quand bien même les juridictions administratives de première instance ont, à une exception près, estimé que l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne s'appliquait pas dans pareil cas –, le CGLPL considère que l'organisation d'un échange contradictoire préalable entre la direction et la personne concernée sur la question de l'imputabilité constituerait une bonne pratique, qui pourrait être utilement consacrée sur le plan législatif ou réglementaire le moment venu. En effet, les conséquences d'une retenue peuvent être importantes au regard de la situation financière des personnes détenues et de l'effectivité des voies de recours, assez illusoire, de fait, au regard de la durée prévisible d'une telle procédure.

Les personnes qui sont soumises à une retenue au profit du Trésor public ne semblent pas systématiquement être en mesure de consulter le devis établi pour évaluer le coût des réparations qu'elles doivent financer. Lorsqu'un tel devis existe et leur est présenté, il est parfois peu ou pas détaillé. La plupart de ces devis ne mentionnent aucun détail quant au calcul menant aux sommes à retenir, les modalités de fixation des dites sommes posent question. Ainsi, la Contrôleure générale s'interroge sur les méthodes mises en œuvre afin de rechercher les solutions les plus économiques pour remplacer ou réparer les biens mis à la disposition des personnes détenues lorsque ces opérations sont à leur charge.

Au surplus, les sommes réclamées aux personnes correspondent, en cas de remplacement de l'objet endommagé, au prix de biens neufs, sans qu'il soit tenu compte de leur valeur d'usage au moment de leur dégradation. S'il s'agit effectivement

du principe appliqué par les juges judiciaires et administratifs pour la réparation du dommage matériel, cette situation conduit à s'interroger de nouveau sur le régime d'indemnisation des personnes détenues en cas de perte ou de dégradation d'un bien dont la responsabilité incombe à l'administration pénitentiaire, lequel donne lieu à l'application d'un taux de vétusté en application d'une note du 6 février 2008. À cet égard, le CGLPL renouvelle la recommandation formulée dans son avis du 10 juin 2010 relatif à la protection des biens des personnes détenues, tendant à ce que l'indemnisation des biens perdus ou dégradés soit déterminée à partir de la valeur du bien neuf. Ces difficultés dans la détermination du montant de la retenue posent également la triple question de la possibilité de contrôle des prix pratiqués, de la possibilité de contestation du montant par la personne détenue concernée et de la vérification de la réparation effective des équipements pour laquelle la retenue a été effectuée.

La méthode utilisée pour prélever les sommes en cause paraît, par certains aspects, problématique. Si certains directeurs d'établissements ne poursuivent pas les prélèvements une fois que la personne s'est acquittée d'une partie du montant dû et/ou a été transférée, la prise en compte de la pauvreté et/ou de la situation particulière des personnes dans certains autres établissements semble, en revanche, à affiner.

Il semblerait qu'il n'existe aucun texte encadrant spécifiquement le calcul des prélèvements en matière de retenue au profit du Trésor public. Il paraîtrait logique que cette procédure, peu formalisée, ne soit pas plus contraignante pour les personnes détenues que des procédures judiciaires approchantes, par exemple les saisies-attributions ou les saisies des rémunérations. En conséquence, les saisies-attributions doivent être opérées de manière à ce que les personnes concernées conservent, sur la part disponible de leur compte nominatif, la provision alimentaire mensuelle de 200 euros ou les allocations insaisissables dont elles sont éventuellement bénéficiaires, si elles excèdent ce seuil. Il paraîtrait donc utile d'encadrer précisément la possibilité d'échelonnement et la hauteur des prélèvements opérés, mais également de rappeler aux services concernés que les montants perçus par les personnes au titre d'allocations ou de pensions ayant un caractère insaisissable ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une retenue au profit du Trésor public.

### **6.2.5 L'impossibilité de cantiner des cigarettes électroniques dans certains établissements pénitentiaires**

La question de l'usage des cigarettes électroniques en détention par les personnes détenues a déjà été abordée dans le rapport d'activité 2014. Pour rappel, la Contrôleure générale avait saisi la directrice de l'administration pénitentiaire le 16 décembre 2013 afin de recueillir son point de vue sur cette question, connaître les consignes données aux chefs d'établissement et le cas échéant, avoir communication des éléments objectifs permettant de conclure à un risque pour la sécurité des établissements. Par note du

11 août 2014, la direction de l'administration pénitentiaire a autorisé l'usage de la cigarette électronique dans les établissements pénitentiaires, tant pour les personnels que pour les personnes détenues, dans les mêmes conditions que l'usage du tabac.

Or, la Contrôleure générale a été informée de l'interdiction de cantiner des cigarettes électroniques au centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin. Elle a donc saisi le directeur du centre pénitentiaire afin de recueillir son point de vue sur les motifs de ces interdictions. Dans sa réponse, le chef d'établissement indique qu'en dépit de la note du 11 août 2014 relative à l'utilisation de la cigarette électronique dans les établissements et services pénitentiaires, il ne souhaite pas autoriser la vente de ce produit en cantine en raison de « leur risque d'explosion [...] avéré ».

La Contrôleure générale a souhaité recueillir les observations du directeur interrégional des services pénitentiaires sur les éléments de réponse apportés par le chef d'établissement et en particulier sur le bien-fondé des cigarettes électroniques au sein de son établissement. Un rappel des dispositions de la note de la direction de l'administration pénitentiaire du 11 août 2014 qui autorise l'acquisition des cigarettes électroniques en détention a été effectué auprès du chef d'établissement.

Une autre personne détenue a informé le CGLPL de son impossibilité à cantiner des cigarettes électroniques au sein du centre pénitentiaire où il était incarcéré. La direction de l'établissement a donc été saisie sur ce point et a indiqué en réponse que les modèles présentés disposaient de port USB et pouvaient constituer des problèmes de sécurité. Elle a donc souhaité étudier les possibilités alternatives (comme des modèles à usage unique), tout en précisant qu'une discussion était en cours avec le prestataire privé pour en proposer l'achat en cantine dans les meilleurs délais. Par courrier du 8 août 2015, la Contrôleure générale a été informée que des cigarettes électroniques à usage unique étaient désormais en vente en cantine, le modèle choisi ayant été validé et les premiers bons de cantine diffusés en détention.



## Chapitre 4

# Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2015

## 1. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales

### 1.1 Les institutions de l'État

Comme chaque année, la Contrôleur générale des lieux de privation de liberté a rencontré le Président de la République, et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat pour leur remettre son rapport annuel.

La Contrôleur générale a été entendue par deux commissions d'enquête du Sénat, l'une sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, l'autre sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes.

Elle a par ailleurs été entendue par la commission des lois du Sénat à trois reprises, sur le projet de loi relatif au renseignement, sur les crédits du programme administration pénitentiaire du projet de loi de finances pour 2016 et sur les crédits du programme protection des droits et libertés pour le même projet de loi de finances.

La Contrôleur générale des lieux de privation de liberté entretient également des relations régulières avec les autorités administratives indépendantes qui interviennent dans des champs de compétence complémentaires du sien. Elle a rencontré le Défenseur des droits et son adjointe chargée de la déontologie de la sécurité ; elle s'est entretenue avec le Président de la haute autorité de santé ; elle est intervenue devant l'assemblée plénière de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

S'agissant du Gouvernement et des organismes qui en relèvent, la Contrôleur générale, outre les relations régulières formelles et informelles qu'elle entretient

avec la garde des sceaux, a rencontré le ministre des affaires étrangères auquel elle a présenté les actions du CGLPL dans le domaine international et la stratégie qu'elle entend développer. En effet, la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants ainsi que le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté représentent aujourd'hui un enjeu majeur de la scène internationale. C'est pourquoi, en l'absence de relations fonctionnelles habituelles avec les services diplomatiques, il serait utile de mettre en place des actions d'information à destination des différents postes.

Elle a également rencontré la secrétaire d'État au numérique dans le cadre de la préparation du projet de loi pour une République numérique. À cette occasion elle a notamment souligné que de nombreuses personnes privées de liberté, notamment des patients hospitalisés sans consentement ou des étrangers placés en rétention sont privées d'accès au numérique alors qu'aucune disposition ne prévoit une telle contrainte. Elle a également souligné que, pour les personnes détenues, l'accès au numérique, qu'il convient naturellement d'encadrer, est un facteur essentiel de réinsertion. À cet égard, la situation observée dans les prisons étant très en deçà des attentes, la Contrôleure générale a souligné l'opportunité de prendre mesures incitatives dans la loi.

La Contrôleure générale a par ailleurs participé au comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale, au cours duquel fut traitée, à la demande du CGLPL, la question de la garde à vue. Elle a dressé à cette occasion un bilan des constats effectués par le CGLPL au cours de ses sept années d'activité. On en trouvera les grandes lignes résumées au premier chapitre du présent rapport.

Elle a également été entendue par le Haut conseil de la santé publique dans le cadre de l'évaluation du plan psychiatrie et santé mentale 2011-2015. Elle a notamment fait part de sa volonté de faire des soins sans consentement une priorité de son mandat, insisté sur le caractère insuffisant de la prise en charge des pathologies mentales en milieu pénitentiaire en raison de la trop faible capacité des SMPR et des UHSA et rappelé les recommandations constantes du CGLPL en matière de recours à l'isolement et à la contention. Elle a souligné le caractère essentiel du contrôle judiciaire des soins sans consentement.

## 1.2 Les personnes morales non publiques

À l'occasion de la remise de son rapport annuel pour 2014, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a rencontré l'ensemble des organisations représentant le personnel employé dans les établissements soumis à son contrôle ainsi que les associations qui assistent les personnes privées de liberté.

Ces entretiens ont permis des échanges de vue qui portaient notamment sur :

- le rôle des familles des personnes placées en soins sans consentement ;
- l'accès au téléphone des personnes détenues ;
- la prise en charge de la radicalisation islamiste en prison ;

- l'utilisation de l'assignation à résidence dans les procédures d'éloignement ;
- le rôle des associations dans les centres de rétention administrative.

Des rencontres ont également été organisées avec les associations, individuellement ou en groupe plus restreint selon leurs domaines d'intervention (droits des personnes détenues ou hospitalisées, droit des étrangers...). Des contacts réguliers sont également entretenus dans le cadre des saisines, l'institution rappelant l'intérêt de leurs témoignages et signalements.

Enfin, afin de mieux faire connaître l'institution, ses missions et ses constats, le contrôle général s'efforce de répondre positivement aux invitations à intervenir lors de formations, colloques, réunions publiques ou conférences, dès lors que sa participation s'avère justifiée et dans la limite des contraintes liées au calendrier des visites d'établissement.

Ainsi, la Contrôleure générale a participé à de nombreuses réunions publiques ou conférences. Citons notamment :

- le colloque psychiatrie et justice organisé par l'établissement public de santé mentale de l'agglomération lilloise sur le thème « respect des droits fondamentaux et privation de liberté » ;
- une table ronde sur l'avenir du système de santé organisée par le Conseil national de l'ordre des médecins ;
- une table ronde sur les soins sans consentement à l'occasion de l'assemblée générale du Syndicat des psychiatres des hôpitaux ;
- le colloque « Responsabilité médicale et droits des patients » organisé par l'association des praticiens hospitaliers de Charles Perrens pour la formation et la recherche ;
- la commission nationale psychiatrie et santé mentale de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne ;
- le colloque de l'Association nationale des assesseurs extérieurs en commission de discipline des établissements pénitentiaires ;
- la journée Prison Justice de la Croix-Rouge française ;
- une conférence-débat sur le thème de « la question carcérale en France », organisée par l'association Droit et Démocratie ;
- une conférence sur la condition pénitentiaire, organisée par le Grand Orient de France ;
- une rencontre sur les enjeux judiciaires de dossiers liés au terrorisme et sur la déradicalisation, organisée par les Secrétaires de la Conférence du Barreau de Paris ;
- la journée de débat consacrée à la justice des enfants et adolescent, organisée à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante<sup>1</sup>.

1. La liste des interventions publiques de la Contrôleure générale est disponible sur l'agenda du site Internet de l'institution ([www.cgplp.fr](http://www.cgplp.fr)).

### 1.3 Relations internationales

Tirant l'une de ses sources du protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT), le contrôle général est un acteur européen et international. En 2015, la Contrôleure générale a souhaité renforcer et développer ce positionnement, en créant un poste dédié aux relations internationales. Par ailleurs, les différents volets de son action ont été développés.

**Au niveau multilatéral**, la Contrôleure générale a consolidé ses liens avec les organisations internationales agissant pour la prévention de la torture, marquant son engagement dans la promotion du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT). En particulier, elle a souhaité se rendre à Genève, où elle a participé à une session plénière du Sous-comité pour la prévention de la torture (SPT). Cet échange a permis d'explorer de nouvelles pistes de collaboration avec les experts. Dans la même perspective, elle a également rencontré des représentants du Haut-commissariat aux droits de l'homme, du rapporteur spécial contre la torture, et du comité international de la Croix-Rouge.

Par ailleurs, le contrôle général s'est impliqué dans une conférence sur les bonnes pratiques et défis liés à la mise en œuvre de l'OPCAT dans la création des mécanismes nationaux de prévention, à Rabat, organisée par l'Association pour la prévention de la torture (APT) et la commission nationale des droits de l'homme marocaine.

En mars 2015, le contrôle général s'est impliqué dans **la promotion de la Convention internationale des droits de l'enfant**, en participant à l'examen, par le Comité des Nations Unies, de la situation des droits de l'enfant dans les lieux de privation de liberté en France dans. En effet, le 5<sup>e</sup> rapport périodique de la France sera examiné lors de la 70<sup>e</sup> session du Comité en 2016. Le contrôle général, associé à d'autres autorités indépendantes et des associations, a ainsi pu faire valoir ses observations afin que progresse la mise en œuvre de la convention.

Le contrôle général a offert son concours lors de divers événements organisés par l'Association pour la prévention de la torture (APT). Ainsi, il a participé au Symposium Jean-Jacques Gautier pour les mécanismes nationaux de prévention, consacré à la vulnérabilité des personnes privées de liberté, où la situation des personnes LGBT dans les lieux d'enfermement a été plus particulièrement examinée.

Enfin, des membres de l'équipe de l'APT ont été accueillis lors de plusieurs visites de contrôle de lieux de privation de liberté.

**Au niveau européen**, l'année 2015 a été marquée par le vingt-cinquième anniversaire du **Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe (CPT)**, qui a effectué sa douzième visite périodique en France du 15 au 27 novembre. Il a visité des établissements de forces de l'ordre, des établissements pénitentiaires, et des établissements psychiatriques. Tout comme depuis sa création, le contrôle général a travaillé en

étroite collaboration avec le CPT. La Contrôleure générale a reçu la délégation en début de visite et a été associée aux réunions au cours desquelles cette dernière a fait part de ses observations préliminaires aux ministères de la justice, des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes, et de l'intérieur.

Dans le contexte actuel de déplacements massifs de réfugiés et migrants vers l'Europe occidentale, le contrôle général a participé à une conférence du réseau des mécanismes nationaux de prévention (MNP) du Sud-est de l'Europe à Tirana, sur la question du traitement des migrants et demandeurs d'asile dans les lieux d'enfermement de l'Europe du Sud-est. Lors d'un contrôle de retours forcés, il avait coordonné son action avec celle de l'Ombudsman albanais, à la tête du MNP, afin que ce dernier prenne le relai pour contrôler les conditions d'arrivée de ressortissants albanais une fois remis aux autorités de leur pays.

Soucieux de nourrir la réflexion autour de méthodes de travail efficaces pour prévenir la torture et les mauvais traitements, le contrôle général participera en 2016 à étude européenne consacrée aux liens entre mécanismes nationaux de prévention et acteurs du monde judiciaires. En 2014, l'institution a déjà participé à une étude ayant pour objet de renforcer le suivi des recommandations par les mécanismes nationaux de prévention, publiée en 2015 suite à la conférence finale de Vienne à laquelle le contrôle général a participé. Cette étude, dirigée par le Ludwig Boltzmann Institute des droits de l'homme et le centre des droits de l'homme de l'université de Bristol, était financée par le Conseil de l'Europe, la commission européenne et le ministère des affaires étrangères norvégien.

**Au niveau bilatéral**, le contrôle général a resserré les liens et favorisé les échanges avec ses homologues ou des institutions nationales s'intéressant à la prévention de la torture.

En premier lieu, il a apporté son soutien à l'équipe nationale de monitoring de Tunisie, qui regroupe treize associations de défense des droits de l'homme. Cette équipe comprenant un comité directeur a conclu un accord formel pour visiter les lieux de privation de liberté en Tunisie, avec le soutien de Dignity, l'institut danois contre la torture. Ce dernier avait sollicité le contrôle général en 2014 pour qu'il dispense une formation théorique à l'équipe nationale de monitoring. Une nouvelle session a été menée en mai 2015, centrée sur la méthodologie des visites des lieux d'enfermement.

Par ailleurs, le contrôle général a été invité par la Commission nationale de la prévention de la torture (Conaprev), MNP hondurien, à échanger autour de visites de lieux de privation de liberté au Honduras. Cette invitation, coordonnée grâce au concours de l'APT, a fait suite à une première phase lors de laquelle les membres de la Conaprev avaient participé au contrôle de lieux d'enfermement en France avec plusieurs équipes du contrôle général.

Enfin, comme chaque année, le contrôle général a reçu de nombreuses délégations étrangères. Néanmoins, en 2015 il s'est nouvellement investi dans des **actions de**

**formation** de ses homologues européens : dans le cadre d'un projet du Conseil de l'Europe, il a reçu l'Ombudsman du Monténégro, dont le mécanisme national de prévention a récemment été institué. L'Ombudsman et son équipe chargée du MNP ont ainsi effectué une visite d'étude de deux jours afin d'échanger sur la méthodologie des contrôles et la stratégie de l'institution. De la même manière, un projet de la commission européenne a favorisé la venue de l'Ombudsman du Kosovo et de son équipe, qui ont passé une journée d'étude au contrôle général.

## 2. Les saisines

L'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté 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.

L'année 2015 a été marquée par l'arrivée de deux nouveaux contrôleurs chargés des saisines, respectivement en mars et en avril. Ces recrutements ont été souhaités par la Contrôleure générale dans un double objectif : réduire le délai de réponse aux saisines adressées à la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté et réaliser davantage de vérifications sur place. Si le délai moyen de réponse est équivalent à celui de l'année 2014, des efforts sont déployés par l'équipe pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, il doit être noté que sept vérifications sur place ont été réalisées durant l'année 2015.

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. Dans le cadre de ces vérifications sur place, le secret médical peut être levé dans les conditions définies à l'article 8-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée. Il n'en a pas été fait usage durant l'année 2015 dans ce cadre.

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.

# Lieux de privation de liberté en France en 2015 : images



© CGLPL.

**Photo 1.** Vidéosurveillance des chambres d'isolement dans un établissement de santé mentale.



© CGLPL.

**Photo 2.** Patient sous contention dans un établissement de santé mentale.



© CGLPL.

**Photo 3.** Chambre d'isolement dans un établissement de santé mentale.



© CGLPL.

**Photo 4.** Cellule vétuste sur occupée dans une maison d'arrêt.



© CGLPL.

**Photo 5.** Matelas au sol dans une cellule sur occupée d'un établissement pénitentiaire d'outre mer.



© CGLPL.

**Photo 6.** Patient détenu entravé lors d'un examen médical réalisé en présence d'un surveillant.



© CGLPL.

**Photo 7.** Cour de promenade du quartier disciplinaire d'un établissement pénitentiaire.



© CGLPL.

**Photo 8.** Dans les cellules de garde à vue, les matelas ne sont pas toujours adaptés...



© CGLPL.

**Photo 9.** ... ce qui oblige les personnes gardées à vue à poser leur matelas par terre.



© G. Korganow pour le CGLPL.

**Photo 10.** Salle de télévision dans un centre de rétention administrative.



© CGLPL.

**Photo 11.** Cour de promenade dans un centre de rétention administrative.



© CGLPL.

**Photo 12.** Cellule de garde à vue sur-occupée par des personnes étrangères interpellées à Calais.

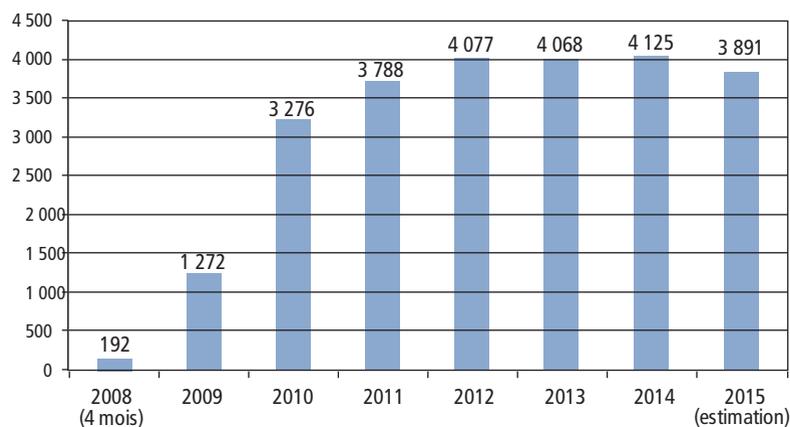
## 2.1 Analyse des saisines adressées au CGLPL en 2015

### 2.1.1 Les lettres reçues

#### *Volume global du nombre de lettres adressées au CGLPL par année*

Après une augmentation d'environ 2 % du nombre de lettres adressées au CGLPL entre 2013 et 2014, l'année 2015 enregistre une baisse d'environ 5 % des saisines reçues. Il doit toutefois être relevé que le chiffre global de lettres de saisines reçues se maintient autour des 4 000 ; on peut donc estimer qu'il est relativement stable sur les cinq dernières années.

En moyenne, deux courriers (2,07) ont porté sur la situation d'une même personne concernée sur l'ensemble des courriers de saisine reçus entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre 2015.

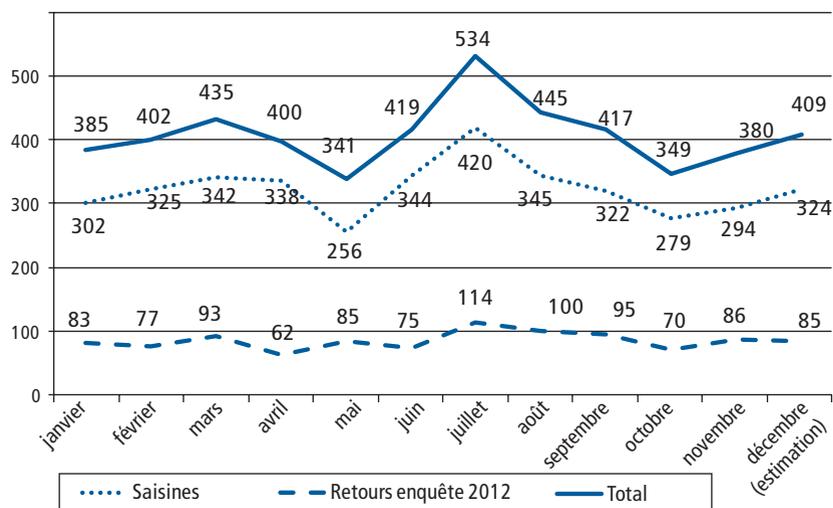


#### **Pourcentages d'augmentation<sup>1</sup>**

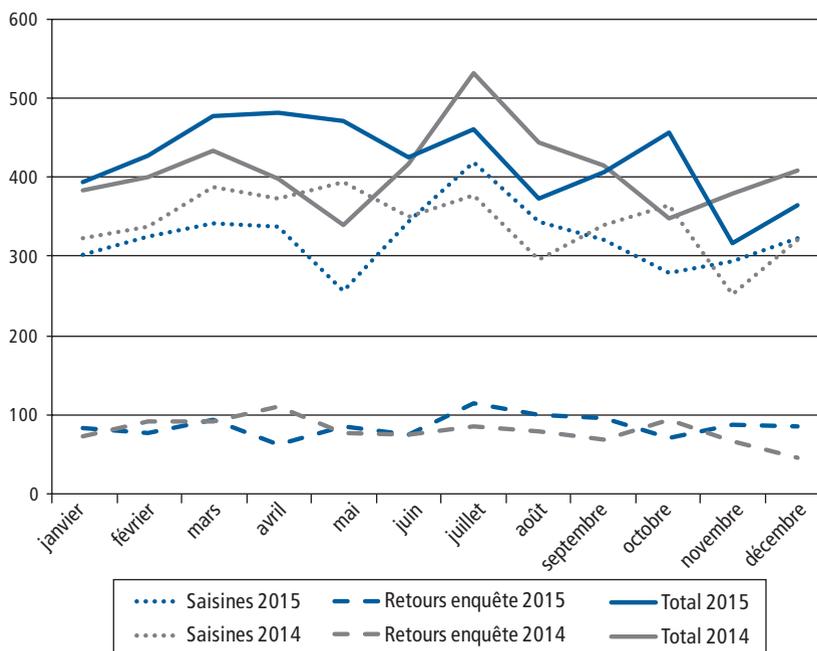
- 2009 p/r à 2008 : 231 % (ou  $\times 3,3$ )
- 2010 p/r à 2009 : 158 % (ou  $\times 2,6$ )
- 2011 p/r à 2010 : 16 % (ou  $\times 1,2$ )
- 2012 p/r à 2011 : 7,6 % (ou  $\times 1,08$ )
- 2013 p/r à 2012 : – 0,22 % (ou  $\times 0,998$ )
- 2014 p/r à 2013 : 1,99 % (ou  $\times 1,02$ )
- 2015 p/r à 2014 : – 5,57 % (ou  $\times 0,95$ ).

1. Il est retenu pour l'année 2008 l'estimation sur une année pleine de 384 courriers.

### Évolution mensuelle du nombre de courriers reçus<sup>1</sup>



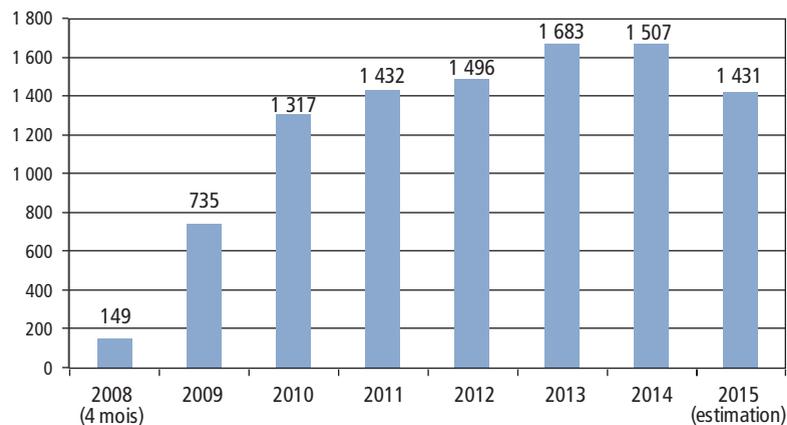
### Comparaison du nombre de courriers reçus 2014/2015



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.

## 2.1.2 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 (janvier-novembre 2015)*

	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres <sup>1</sup>	AAI	Intervenants	Médecins / personnel méd.	Personnel	TOTAL	Pourcentage
<b>ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES</b>	2 420	304	146	101	105	42	30	20	5	3 173	88,95 % des LPL
CP – centre pénitentiaire	1 187	140	47	40	37	19	13	13		1 496	47,15 % des EP
MA – maison d'arrêt	599	81	68	26	34	13	11		5	837	26,38 %
CD – centre de détention	460	66	15	18	18	7		3		587	18,50 %
MC – maison centrale	130	8	5	10	6	2	4			165	5,20 %
Centres hospitaliers (UHSA, UHSI, EPSNF) <sup>2</sup>	22	7	10	1	2	1	1	4		48	1,51 %
EP indéterminé	6	1		2	3					12	0,38 %

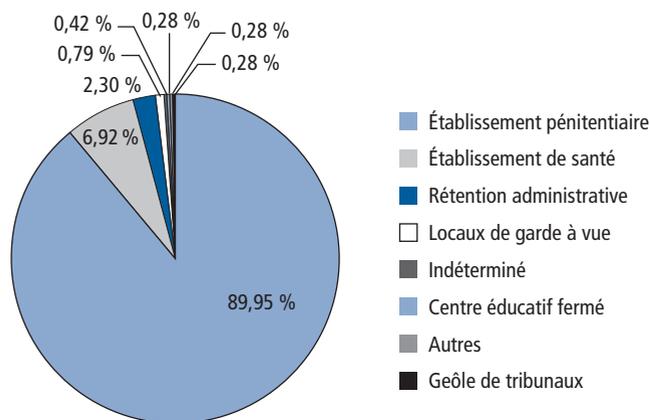
1. Dans la catégorie « autres », on trouve : 43 « autres », 39 co-personnes privées de liberté, 17 particuliers, 9 syndicats, 7 organisations professionnelles, 6 anonymes, 4 chefs d'établissements, 3 parlementaires, 2 magistrats et 1 CPIP.
2. Parmi lesquelles, 27 saisines relatives à un UHSA, 3 à un UHSI et 18 à l'EPSNF.

	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres <sup>1</sup>	AAI	Intervenants	Médecins / personnel méd.	Personnel	TOTAL	Pourcentage
CNE – centre national d'évaluation	11									11	0,35 %
TOUS		1	1	4	2					8	0,25 %
EPM – établissement pour mineurs	4				3		1			8	0,25 %
CSL – centre de semi-liberté	1									1	0,03 %
<b>ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ</b>	<b>158</b>	<b>60</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>13</b>		<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>247</b>	<b>6,92 % des LPL</b>
EPS – spécialisé psy	78	31	1	2	6		2	3	1	124	50,20 % des ES
UMD – unité pour malades difficiles	24	17			1			1		44	17,81 %
EPS – service psy	30	7	1		4			1		43	17,42 %
EPS – indéterminé	21	3	1		1					26	10,53 %
Etblt privé avec soins psychiatriques	2	1		1						4	1,62 %
EPS – autre	3	1								4	1,62 %
EPS – chambres sécurisées			1							1	0,40 %
EPS – tous			1							1	0,40 %
<b>RÉTENTION ADMINISTRATIVE</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>46</b>	<b>6</b>	<b>4</b>				<b>82</b>	<b>2,30 % des LPL</b>
CRA – centre de rétention administrative	15	2	5	42		2				72	87,80 % des RA
ZA – zone d'attente			3	2		2				7	8,54 %
Éloignement	1			2						3	3,66 %
<b>LOCAUX DE GARDE À VUE</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>		<b>1</b>		<b>28</b>	<b>0,79 % des LPL</b>
CIAT – commissariat et hôtel de police	8	1	4	2	1	3		1		20	71,44 % des GAV

1. Dans la catégorie « autres », on trouve : 43 « autres », 39 co-personnes privées de liberté, 17 particuliers, 9 syndicats, 7 organisations professionnelles, 6 anonymes, 4 chefs d'établissements, 3 parlementaires, 2 magistrats et 1 CPIP.

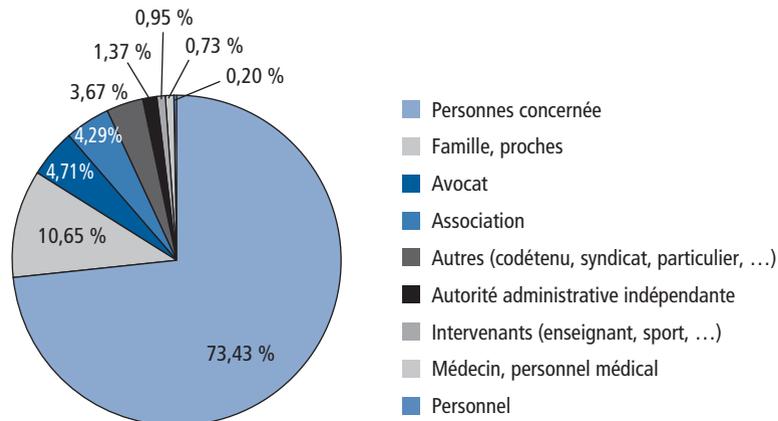
	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres <sup>1</sup>	AAI	Intervenants	Médecins / personnel méd.	Personnel	TOTAL	Pourcentage
BT – brigade territoriale de gendarmerie	1	1								2	7,14 %
Douanes	2									2	7,14 %
PAF – police aux frontières			1	1						2	7,14 %
Unités spécialisées			1							1	3,57 %
GAV – autre			1							1	3,57 %
<b>INDÉTERMINÉ</b>	<b>10</b>	<b>2</b>			<b>3</b>					<b>15</b>	<b>0,42 % des LPL</b>
<b>CENTRES ÉDUCATIFS FERMES</b>	<b>1</b>	<b>5</b>			<b>1</b>		<b>2</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>0,28 % des LPL</b>
<b>AUTRES<sup>2</sup></b>	<b>3</b>	<b>5</b>			<b>2</b>					<b>10</b>	<b>0,28 % des LPL</b>
<b>GEÔLES DE TRIBUNAUX</b>			<b>2</b>							<b>2</b>	<b>0,06 % des LPL</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 619</b>	<b>380</b>	<b>168</b>	<b>153</b>	<b>131</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>3 567</b>	<b>100 %</b>
<b>POURCENTAGE</b>	<b>73,43 %</b>	<b>10,65 %</b>	<b>4,71 %</b>	<b>4,29 %</b>	<b>3,67 %</b>	<b>1,37 %</b>	<b>0,95 %</b>	<b>0,73 %</b>	<b>0,20 %</b>	<b>100 %</b>	

1. Dans la catégorie « autres », on trouve : 43 « autres », 39 co-personnes privées de liberté, 17 particuliers, 9 syndicats, 7 organisations professionnelles, 6 anonymes, 4 chefs d'établissements, 3 parlementaires, 2 magistrats et 1 CPIP.
2. Dont huit courriers en lien avec les EHPAD et les maisons de retraite.



Catégorie de lieu concerné	Statistiques établies sur le 1 <sup>er</sup> courrier de saisine		Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Établissement pénitentiaire	87 %	91,42 %	94,15 %	93,11 %	90,59 %	90,28 %	88,95 %
Établissement de santé	6 %	5,32 %	3,48 %	4,24 %	5,88 %	6,40 %	6,92 %
Rétention administrative	-	0,99 %	0,71 %	1,10 %	1,18 %	1,21 %	2,30 %
Locaux de garde à vue	-	1,21 %	0,29 %	0,74 %	0,61 %	0,80 %	0,79 %
Indéterminé	-	0,30 %	0,42 %	0,47 %	0,42 %	0,39 %	0,42 %
Centre éducatif fermé	-	0,23 %	0,05 %	0,15 %	0,12 %	0,19 %	0,28 %
Autres	7 %	0,38 %	0,79 %	0,12 %	1,16 %	0,70 %	0,28 %
Dépôt	-	0,15 %	0,11 %	0,07 %	0,04 %	0,03 %	0,06 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

L'année 2015 marque une augmentation significative du nombre de saisines de personnes privées de liberté en rétention administrative (CRA, ZA et éloignement) puisque ces lieux représentent pour l'année 2015 2,30 % des saisines contre 1,18 % en 2014. Cet accroissement s'explique notamment par la hausse du nombre de courriers reçus de la part des avocats et des associations (cf. *infra*), lesquels sont majoritairement à l'origine des saisines dont le lieu concerné est la rétention administrative (CRA, ZA et éloignement).



Catégories de personne saisissant le contrôle	Statistiques établies sur le 1 <sup>er</sup> courrier de saisine		Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personne concernée	80,93 %	80,33 %	77,61 %	77,90 %	75,57 %	71,10 %	73,43 %
Famille, proches		7,14 %	9,37 %	10,94 %	12,81 %	13,04 %	10,65 %
Avocat	7,08 %	3,49 %	2,85 %	3,68 %	2,58 %	3,49 %	4,71 %
Association	5,04 %	3,87 %	3,02 %	2,97 %	2,93 %	4,39 %	4,29 %
Autorité administrative indépendante	1,91 %	1,21 %	0,79 %	0,81 %	0,96 %	1,79 %	1,37 %
Intervenants (enseignant, sport...)	NC	0,61 %	0,58 %	0,74 %	0,64 %	0,70 %	0,95 %
Médecin, personnel médical	0,95 %	0,84 %	1,24 %	0,76 %	1,20 %	1,25 %	0,73 %
Parlementaire	1,50 %	0,76 %	0,32 %	0,29 %	0,10 %	0,22 %	0,08 %
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)	2,59 %	1,75 %	4,22 %	1,91 %	3,21 %	4,02 %	3,79 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

La sensibilisation opérée auprès des avocats par la Contrôleure générale et ses collaborateurs a permis une augmentation significative du nombre de saisines par les avocats : de 3,49 % pour l'année 2014 à 4,71 % pour l'année 2015.

Le renforcement des relations avec les associations constitue également une priorité pour la Contrôleure générale ; des rencontres régulières vont être instaurées afin de les sensibiliser au rôle d'information et de relais qu'elles peuvent assurer entre les personnes privées de liberté et le contrôle général.

### 2.1.3 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). 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 2014	Motif hôpitaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Avocat	Association	Syndicat	Autres	Total		% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2014
1	PROCÉDURE	78	14	1	3	2		4	102	40,49 %	44,26 %	37,13 %	24,59 %
	Contestation hospitalisation	66	9			2		4	81				
	Procédure JLD	3			3				6				
	Non-respect de la procédure	5	1						6				
	Autre	2	1	1					4				
	Commission de suivi médical	2	1						3				
	Contestation arrêté de transfert en UMD		2						2				
2	ACCÈS AUX SOINS	11	9	1			1	1	23	9,13 %	12,77 %	7,92 %	17,69 %
	Accès aux soins psychiatriques	7	5						12				
	Programme de soins	3		1			1	1	6				
	Accès au dossier médical		2						2				
	Relations médecin traitant	1	1						2				
	Accès aux soins somatiques		1						1				

Ordre motifs 2014	Motif hôpitaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Avocat	Association	Syndicat	Autres	Total	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2014	
3	RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR	12	6	1					19	7,54 %	5,11 %	9,41 %	↗10,02 %
	Téléphone	6							6				
	Visites	1	3						4				
	Correspondance	4							4				
	Information de la famille		3						3				
	Communication avec les autorités			1					1				
	Personne de confiance	1							1				
4	ISOLEMENT	5	9			1		2	17	6,75 %	3,39 %	4,46 %	↘6,01 %
	Durée	1	6			1			8				
	Conditions chambre isolement	2	1						3				
	Motifs invoqués	2							2				
	Protocole		1					1	2				
	Autre		1					1	2				
5	PRÉPARATION À LA SORTIE	13	1						14	5,56 %	7,66 %	4,95 %	↘4,92 %
	Levée d'hospitalisation	10	1						11				
	Sortie d'essai	3							3				
6	CONDITIONS MATÉRIELLES	8	1		1		1		11	4,37 %	3,39 %	4,46 %	↗4,74 %
	Hébergement	5					1		6				
	Hygiène / entretien	1			1				2				
	Habillement		1						1				
	Restauration	1							1				
	Autre	1							1				
7	CONDITIONS DE TRAVAIL DES PERSONNELS		9						9	3,57 %	5,11 %	-	↘2,55 %
	Conditions de travail des médecins		7						7				
	Conditions de travail du personnel infirmier		2						2				

Ordre motifs 2014	Motif hôpital psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Avocat	Association	Syndicat	Autres	Total	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2014
8	RELATION PATIENT/PERSONNEL	5	2		1				8	3,17 %	5,11 %	74,55 %
	Relations conflictuelles	4	1						5			
	Respect	1	1						2			
	Usage de la force				1				1			
8	AFFECTATION	4	1	2			1		8	3,17 %	4,26 %	73,46 %
	Réadmission après UMD	2		1					3			
	Affectation dans unité inadaptée	1		1			1		3			
	Affectation hors secteur		1						1			
	Autre	1							1			
8	ACCÈS AU DROIT	2	6						8	3,17 %	-	75,83 %
	Exercice des voies de recours	1	3						4			
	Informations diverses	1	2						3			
	Règlement intérieur		1						1			
-	AUTRES MOTIFS <sup>1</sup>	5	1					2	8	3,17 %	8,94 %	73,27 %
9	INDÉTERMINÉ	7							7	2,78 %	-	71,28 %
10	CONTENTION	4						2	6	2,38 %	-	73,27 %
	Conditions	2						1	3			
	Autre	2							2			
	Motifs invoqués							1	1			
11	ORDRE INTÉRIEUR	3						2	5	1,98 %	-	74,55 %
	Objets retirés	2							2			
	Gestion des incidents	1							1			
	Sécurité des patients							1	1			
	Autre							1	1			
11	CONTRÔLE (DEMANDE D'ENTRETIEN – CGLPL)	4	1						5	1,98 %	-	71,08 %
12	ACTIVITÉS (PROMENADE)	1		1					2	0,79 %	-	72,19 %
	Total	162	60	6	5	3	3	13	252	100 %	100 %	100 %

1. Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs. Ils sont relatifs à la situation financière du patient, à l'exercice du droit de vote, aux offres de culte, aux violences physiques entre patients et au traitement des requêtes.

En 2015, les trois principaux motifs de saisine concernant les établissements de santé sont donc : procédures / accès aux soins / relations avec l'extérieur.

Les années précédentes, ils étaient :

- procédures / préparation à la sortie / isolement (2010) ;
- procédures / préparation à la sortie / affectation (2011) ;
- procédures / affectation / accès au droit (2012) ;
- procédures / relations avec l'extérieur / accès aux soins (2013) ;
- procédures / accès aux soins / préparation à la sortie (2014).

En 2015, tous motifs confondus, les principaux sont les suivants : procédures / accès aux soins / relations avec l'extérieur. En 2014, ceux-ci étaient : procédures / accès aux soins / préparation à la sortie et relations avec l'extérieur.

### Établissements pénitentiaires : Motifs principaux selon la catégorie de personne à l'origine de la saisine

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
1	TRANSFERT	267	49	27	7	3	2	1	1			357	11,26 %	12,64 %	13,79 %	8,24 %
	Transfert sollicité	183	35	25	7	2	1	1				254				
	Conditions du transfèrement	45	4			1	2					52				
	Transfert administratif	29	8									37				
	Transfert international	9										9				
	Autres	1	2	2								5				
2	RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR	219	64	9	11	2	2	1	4		3	315	9,93 %	9,33 %	8,13 %	9,17 %
	Correspondance	92	9	1	8		1		2			113				
	Accès au droit de visite	46	27	1	2							76				
	Conditions parloirs	34	19	2	1	1			2		1	60				
	Téléphone	19	1	2		1					1	24				
	Parloirs familiaux UVF	12	4	2				1				19				
	Maintien lien parent/enfant	13	1									14				
	Autres	3	1	1			1				1	7				
	Information de la famille		2									2				

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
3	ACCÈS AUX SOINS	193	45	20	9	7	5	3	6	5	1	294	9,27 %	9,42 %	9,53 %	10,01 %
	Accès aux soins somatiques	81	16	10	5	5	1	3	2		1	124				
	Accès aux soins spécialistes	38	5	2	2		1		2			50				
	Accès à l'hospitalisation	21	8	1		1	2		1	3		37				
	Accès aux soins psychiatriques	16	11	1	1	1			1	1		32				
	Distribution des médicaments	9	3		1							13				
	Appareils paramédicaux	5		2						1		8				
	Relations services médicaux/ AP/forces de l'ordre	6		1			1					8				
	Autres	6	1	1								8				
	Consentement aux soins	2	1	1								4				
	Accès au dossier médical	3		1								4				
	Prévention santé	3										3				
	Gestion des mouvements internes	3										3				
4	RELATION DÉTENU/ PERSONNEL	237	18	8	8	8	7	6	1			293	9,24 %	10,43 %	9,68 %	7,25 %
	Relations conflictuelles	160	11	3		3	2	3				182				
	Violences	51	7	5	7	3	5	3	1			82				
	Irrespect	22				2						24				
	Autres	4			1							5				
5	CONDITIONS MATÉRIELLES	223	17	9	13	9	7	2	3		1	284	8,96 %	8,17 %	8,82 %	13,75 %
	Hébergement	48	6	1	4	5	4		1			69				
	Hygiène/entretien	51	4	2	8		2	1				68				
	Restauration	39	1	4		1		1	1			47				
	Cantines	37	2	2	1	2	1		1			46				
	Vestiaire / fouille	25	3									28				
	Télévision	12	1									13				
	Autres	11				1					1	13				

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
6	PRÉPARATION A LA SORTIE	160	27	11	8	5	1	6	3	3	1	225	7,09 %	7,85 %	7,30 %	∇6,30 %
	Aménagement des peines	114	24	8	5	3	1	6	1	3	1	166				
	SPIP / Préparation à la sortie	31	2			1						34				
	Formalités administratives	7	1	1	2				2			13				
	Procédure d'éloignement	2		2	1							5				
	Relations avec organismes extérieurs	3				1						4				
	Parcours d'exécution de peines	2										2				
	Autres	1										1				
7	ACTIVITÉS	173	7	3	10	3	1	2	4	1	2	206	6,50 %	7,29 %	6,61 %	∇7,88 %
	Travail	85	3	1	3	2				1		95				
	Informatique	34	4	2	3							43				
	Enseignement / formation	21			2	1		1			2	27				
	Promenade	17			2			1				20				
	Activités socioculturelles	4							4			8				
	Autres	5					1					6				
	Sport	3										3				
	Bibliothèque	2										2				
	Gestion mouvements internes	2										2				
8	ORDRE INTÉRIEUR	144	13	18	8	1	6	6	4		1	201	6,34 %	6,13 %	6,52 %	∇8,24 %
	Discipline	84	10	3	2	1		1	1			102				
	Fouilles corporelles	33		11	1		4	3	3		1	56				
	Dispositifs de sécurité	11		2	1							14				
	Fouilles de cellule	6	3				1					10				
	Recours à la force / violences			2	3			1				6				
	Gestion des mouvements	3						1				4				

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
	Utilisation moyens de contrainte	2			1							3				
	Confiscation / retenue de biens	2										2				
	Fouilles par palpation	1					1					2				
	Vidéosurveillance	1										1				
	Sécurité incendie	1										1				
9	RELATION ENTRE DÉTENUS	131	21	11	1	7	3	2		2	1	179	5,64 %	5,35 %	5,78 %	↘4,14 %
	Menaces/racket/vol	82	13	3		4	1	1		1	1	106				
	Violences physiques	35	8	8	1	1	1	1		1		56				
	Mesures prises suite à infraction	10				1	1					12				
	Autres	3				1						4				
	Dons entre détenus	1										1				
10	PROCÉDURES	133	15	3	2	5	2			1		161	5,08 %	6,60 %	6,76 %	↘3,71 %
	Contestation de procédure	70	8	3		3	2					86				
	Exécution de la peine	31	3		1	1				1		37				
	Questions procédurales	18	2		1							21				
	Révélation motif incarcération	14	1			1						16				
	Autres		1									1				
11	ACCÈS AU DROIT	95	3	4	2							104	3,28 %	1,74 %	1,79 %	↗4,61 %
	Information	26										26				
	Voies de recours	29		1								30				
	Accès données personnelles – GIDE/CEL...	13	1		1							15				
	Droits sociaux (CPAM...)	13	2									15				
	Accès à l'avocat	11		2	1							14				
	Interprétariat	2		1								3				
	Autres	1										1				

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
12	CONTRÔLE (CGLPL – demande d'entretien)	97	1	1			2		1			102	3,22 %	2,38 %	1,25 %	∓1,53 %
13	AFFECTATION INTERNE	85	2	6	3	1	1					98	3,09 %	2,59 %	3,13 %	∓2,43 %
	Affectation en cellule	51	1	3	1		1					57				
	Régime différencié	23	1		1	1						26				
	Quartier arrivant	6		1								7				
	Perte de biens	3		1								4				
	Autres	2		1	1							4				
14	SITUATION FINANCIÈRE	86	2	2	2	1	1			1		95	3,00 %	2,35 %	2,32 %	∓3,29 %
	Compte nominatif	36	2	1		1	1					41				
	Prise en compte de la pauvreté	24										24				
	Allocations et prestations sociales	8								1		9				
	Fonds de garantie	7			2							9				
	Autres	5										5				
	Retenue au profit du Trésor public	3		1								4				
	Mandats	2										2				
	Épargne	1										1				
15	ISOLEMENT	42	11	4	4	2	1			1		65	2,05 %	1,60 %	1,52 %	∓1,89 %
	Pour la sécurité de la personne	22	6	1	1	1	1					32				
	Pour la sécurité établissement	18	4	3	3	1				1		30				
	Isolement judiciaire	1	1									2				
	Autres	1										1				

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
16	COMPORTEMENT AUTO-AGRESSIF	28	5	5	4	2		3	1			48	1,51 %	1,63 %	1,67 %	↗1,87 %
	Suicide / tentative de suicide	11	3	5	1	2		2				24				
	Grève faim / soif	14	2		1							17				
	Décès / circonstances décès				2			1	1			4				
	Automutilations	2										2				
	Autres	1										1				
17	TRAITEMENT DES REQUÊTES	41	2	2		1						46	1,45 %	0,93 %	0,80 %	↗3,77 %
	Absence de réponses	34	2	2		1						39				
	Audiences	5										5				
	Délai de réponse	1										1				
	Autres	1										1				
18	EXTRACTIONS	20	2	2	4	2				1		31	0,98 %	1,05 %	0,83 %	↘0,95 %
	Extraction médicale	14	1	1	4	2				1		23				
	Extraction judiciaire	6	1	1								8				
19	AUTRES	22			3	2						27	0,85 %	1,38 %	2,75 %	↘0,25 %
20	CULTE	13				1			2			16	0,50 %	0,41 %	0,57 %	↘0,45 %
	Conditions	6							2			8				
	Demande / délai	3										3				
	Offres de culte	1				1						2				
	Régime alimentaire	1										1				
	Gestion des mouvements internes	1										1				
	Autres	1										1				

Ordre motifs 2015	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Association	Autres	AAI	Co-détenu	Intervenants de l'établissement	Médecins / pers. méd.	Particulier	Total	% 2015	% 2014	% 2013	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2015
21	CONDITIONS DE TRAVAIL DES PERSONNELS	2			1	4				4		11	0,35 %	0,64 %	0,45 %	∓0,14 %
	Autres	1			1	2				3		7				
	Conditions de travail des personnels de surveillance	1				2				1		4				
22	INDÉTERMINÉ	6		1	1	1	1					10	0,32 %			∓0,09 %
23	DROIT DE VOTE (modalités)	2									1	3	0,09 %	0,09 %	-	∓0,04 %
	TOTAL	2 419	304	146	101	67	42	32	30	19	11	3 171	100 %	100 %		100 %

En 2015, les trois principaux motifs de saisine concernant les établissements pénitentiaires sont donc : transfert, relations avec l'extérieur et accès aux soins.

Les années précédentes, ils étaient :

- transfert, accès aux soins, conditions matérielles (2010) ;
- transfert, accès aux soins, activités (2011) ;
- transfert, accès aux soins, activités (2012) ;
- transfert, relations détenus/personnels, accès aux soins (2013) ;
- transfert, relations détenus/personnels, accès aux soins (2014).

En 2015, tous motifs confondus<sup>1</sup>, les principaux motifs sont les suivants : conditions matérielles, accès aux soins et relations avec l'extérieur. En 2014, ceux-ci étaient : conditions matérielles, relations avec l'extérieur et accès aux soins.

1. C'est-à-dire motif principal et motifs secondaires compris.

## 2.2 Les suites apportées

### 2.2.1 Données d'ensemble

#### Type de courriers envoyés

	Type de réponse apportée	Total 2015 (janv.-nov.)	Pourcentage 2015	Pourcentage 2014	Pourcentage 2013
Vérifications (article 6-1 loi 30 octobre 2007)	Saisine de l'autorité par voie épistolaire <sup>1</sup>	905	30,67 %	31,88 %	29,40 %
	Nombre de rapports de vérifications sur place envoyés	5 <sup>2</sup>	0,17 %	0,16 %	nd
Sous-total		910	30,84 %	32,04 %	29,40 %
Réponses aux courriers n'ayant pas donné lieu à l'ouverture immédiate d'une enquête	Demande de précisions	877	29,72 %	29,32 %	28,38 %
	Information	838	28,40 %	24,68 %	29,93 %
	Autre (prise en compte pour visite, transmissions pour compétence <sup>3</sup> , etc.)	190	6,44 %	9,32 %	8,10 %
	Incompétence	136	4,61 %	4,64 %	4,19 %
Sous-total		2041	69,16 %	67,96 %	70,60 %
TOTAL		2951	100 %	100 %	100 %

Dans le cadre des vérifications initiées, le CGLPL a adressé entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre 2015 :

- 913 lettres aux autorités concernées (contre 1 018 sur l'ensemble de l'année 2014) ;
- 792 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des vérifications effectuées (867 en 2014) ;
- 844 lettres informant l'autorité saisie des suites données aux vérifications (681 en 2014) ;
- 634 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des suites données aux vérifications (512 en 2014) ;
- 450 lettres de rappel (500 en 2014) ;
- 267 lettres informant la personne à l'origine de la saisine du rappel effectué (346).

1. Parmi lesquels un article 9 et un article 40.  
 2. Ces cinq rapports ont fait l'objet de huit envois à différentes autorités.  
 3. Parmi lesquelles, 48 au Défenseur des droits et 4 à d'autres autorités.

Le CGLPL a ainsi adressé 5 941 courriers entre janvier et novembre 2015 (contre 6 077 sur l'ensemble de l'année 2014), soit, en moyenne, 540 courriers par mois (contre 506 en 2014). Ces chiffres révèlent l'effort constant mené tout au long de l'année 2015 pour réduire le délai des réponses apportées aux saisines reçues par la Contrôleure générale.

Par ailleurs, le nombre de lettres de rappel adressées aux autorités saisies est stable puisque sur les onze premiers mois de l'année 2014, il était de 444 ; il est de 450 pour les onze premiers mois de l'année 2015.

Enfin, la répartition des types de courriers envoyés est stable même si on observe une légère baisse des vérifications effectuées auprès des autorités concernées d'environ 1 %. Doit néanmoins être relevée l'augmentation d'environ 4 % des courriers d'informations adressés aux personnes ayant saisies la Contrôleure générale : 24,68 % pour l'année 2014 et 28,40 % pour l'année 2015.

#### **Délais de réponse (aux courriers arrivés entre le 1er janvier et le 30 novembre 2015)**

Au 30 novembre 2015, le CGLPL avait apporté une réponse à 665 courriers de saisine adressés au CGLPL pendant l'année 2014 (soit 18,54 % de ses réponses) et à 2 922 courriers arrivés en 2015 (soit 81,46 % de ses réponses).

En 2014, le CGLPL avait apporté une réponse à 691 courriers de saisine adressés au CGLPL pendant l'année 2013 (soit 18,17 % de ses réponses) et à 3 112 courriers arrivés en 2014 (soit 81,83 % de ses réponses).

Intervalle de délai de réponse	Nombre 2015	% 2015	Nombre 2014	% 2014
0-30 jours	1 135	27,23 %	1 223	30,55 %
30-60 jours	691	16,57 %	676	16,89 %
Plus de 60 jours	1 761	42,24 %	1 905	47,59 %
En attente de réponse	448	10,75 %	-	
Classés sans suites	134	3,21 %	199	4,97 %
TOTAL	4 169	100 %	4 003	100 %

43,8 % des courriers auxquels il a été répondu en 2015 l'ont été dans un délai inférieur à 60 jours. En 2014, ce taux s'élevait à 47,44 %. Le délai moyen de réponse en 2015 est de 68 jours (soit 2,2 mois). En 2014, ce délai était de 69 jours (soit 2,3 mois).

L'abaissement du délai des réponses apportées aux personnes qui saisissent le CGLPL demeure une priorité pour l'institution. L'arrivée de deux nouveaux contrôleurs chargés des saisines durant l'année 2015 devrait permettre de remplir cet objectif pour l'année 2016.

## 2.2.2 Les vérifications auprès des autorités

Compte tenu des établissements concernés et des problématiques soulevées dans les saisines<sup>1</sup>, 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 2015	Pourcentage 2014	Pourcentage 2013	Pourcentage 2012
Chef d'établissement	587	64,86 %	67,72 %	63,23 %	64,79 %
Directeur d'un établissement pénitentiaire	520	(57,46 %)			
Directeur d'une structure hospitalière	40				
Directeur d'un CRA	17				
Brigade de gendarmerie	3				
Commissariat	1				
Directeur LRA/ZA	1				
Autre directeur	5				
Personnel médical	161	17,79 %	14,46 %	17,96 %	12,56 %
Médecin responsable US, SMPR	148	(16,35 %)			
Médecin CH	8				
Médecin CRA	5				
Direction décentralisée	66	7,29 %	5,05 %	6,71 %	8,21 %
DISP	37	(4,09 %)			
Préfecture	13				
ARS	9				
Autre	7				
SPIP	28	3,10 %	5,84 %	5,51 %	5,30 %
Antenne	15				
DSPIP	13				
Magistrat	25	2,76 %	1,58 %	1,92 %	2,91 %

1. Voir *supra*, analyse des saisines adressées au CGLPL

Type d'autorité saisie	Nombre de saisines	Pourcentage 2015	Pourcentage 2014	Pourcentage 2013	Pourcentage 2012
Administration centrale	23	2,54 %	3,66 %	3,95 %	6,23 %
DAP	16				
Autre direction centrale	7				
Ministre <sup>1</sup>	7	0,77 %	1,19 %	-	-
Ministre de la justice	4				
Ministre de l'intérieur	2				
Ministre autre	1				
Autres	8	0,89 %	0,50 %	0,72 %	-
TOTAL	905	100 %	100 %	100 %	100 %

### Les dossiers d'enquête

Sur les onze premiers mois de l'année, 522 dossiers d'enquête ont été nouvellement ouverts (parmi lesquels 196 étaient clôturés au 30 novembre 2015). Parmi les dossiers d'enquête ouverts précédemment :

- 178 étaient toujours en cours au 30 novembre 2015 ;
- 400 avaient été clôturés au cours des 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 2015	% 2015	% 2014 <sup>2</sup>
Personne concernée	342	65,52 %	67,58 %
Famille / proches	61	11,69 %	11,48 %
Avocat	44	8,43 %	5,46 %
Association	33	6,32 %	5,28 %
Autres	17	3,26 %	4,01 %
Saisine d'office (CGLPL)	7	1,34 %	2,00 %
Intervenants de l'établissement	7	1,34 %	0,37 %
Co-personne privée de liberté	6	1,15 %	2,73 %
Médecins / Personnel médical	5	0,95 %	1,09 %
Total	522	100 %	100 %

1. Comptabilisés dans les « administrations centrales » en 2013.
2. Données issues du rapport d'activité 2014, portant sur une période similaire (janvier-novembre).

La lecture de ce tableau fait apparaître une augmentation significative (de près de 3 %) des dossiers d'enquête ouverts suite à une saisine d'un avocat et une légère hausse (environ 1 %) du nombre de dossiers d'enquête ouverts suite à des signalements adressés par des associations au CGLPL.

### Types d'établissements concernés

Lieu de privation de liberté	Total	% 2015	% 2014
Établissement pénitentiaire	468	89,66 %	92,35 %
CP – centre pénitentiaire	209		
MA – maison d'arrêt	135		
CD – centre de détention	79		
MC – maison centrale	21		
Centres hospitaliers (UHSA, EPSNF) <sup>1</sup>	5		
Tous	10		
CSL – centre de semi-liberté	2		
EPM – établissement pour mineurs	4		
CNE – centre national d'évaluation	3		
Rétention administrative	21	4,02 %	3,10 %
CRA – centre de rétention administrative	19		
LRA – local de rétention administrative	1		
ZA – zone d'attente	1		
Établissement de santé	20	3,83 %	3,46 %
EPS – spécialisé psy	7		
EPS – chambres sécurisées	1		
EPS – tous	3		
UMD – unité pour malades difficiles	3		
EPS – service psy	6		
Locaux de garde à vue	4	0,77 %	0,73 %
CIAT – commissariat et hôtel de police	1		
BT – brigade territoriale de gendarmerie	1		
Unités spécialisées – PSIG, BPDJ...	2		
Centre éducatif fermé	3	0,57 %	-
Éloignement	3	0,57 %	0,18 %
Dépôt de tribunaux	2	0,38 %	0,18 %
Autres (locaux d'arrêts militaires)	1	0,20 %	-
Total	522	100 %	100 %

1. Respectivement 3 et 2.

### Durée moyenne des enquêtes

De janvier à novembre 2015, 596 dossiers d'enquête ont été clos. La durée moyenne d'enquête est de 10 mois (contre 9 mois en 2014). Près de 50 % d'entre elles ont duré moins de 8 mois.

Durée	Nombre de dossiers	Pourcentage	Pourcentage cumulé 2015	Pourcentage cumulé 2014
Moins de 2 mois	30	5,03 %	5,03 %	2,56 %
De 2 à 4 mois	61	10,23 %	15,26 %	13,24 %
De 4 à 6 mois	101	16,95 %	32,21 %	32,68 %
De 6 à 8 mois	89	14,93 %	47,14 %	50,20 %
De 8 à 10 mois	79	13,26 %	60,40 %	64,52 %
De 10 à 12 mois	59	9,90 %	70,30 %	73,07 %
De 12 à 18 mois	105	17,62 %	87,92 %	91,66 %
De 18 à 24 mois	42	7,05 %	94,97 %	97 %
Plus de 24 mois	30	5,03 %	100 %	100 %
Total	596	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	Rang motif principal courriers saisines <sup>1</sup>
Procédure (non-respect de la procédure, procédure JLD)	3	1
Isolement (motifs invoqués, durée)	3	4
Accès aux soins (programme de soins, autre)	2	2
Ordre intérieur (gestion des incidents, vidéosurveillance)	2	11
Relations avec l'extérieur (visites, information de la famille)	2	3
Affectation (affectation dans unité inadaptée, réadmission après UMD)	2	8
Relation entre patients (violences physiques)	1	-
Culte (offres)	1	-
Contention (durée)	1	10
Accès au droit (exercice des voies de recours)	1	8
Total	18	

1. À titre indicatif, ordre d'apparition de ce motif parmi les motifs principaux de l'ensemble des courriers de saisine reçus relatifs aux admissions en soins psychiatriques sous contrainte sur les onze premiers mois de l'année.

**Motifs principaux concernant les établissements pénitentiaires <sup>1</sup>**

Motif établissement pénitentiaire	Total	Rang motif dossier enquête	Rang motif principal courriers saisines <sup>1</sup>
Accès aux soins (somatiques, spécialistes, psychiatriques, etc.)	74	1	3
Transfert (sollicité, administratif, conditions du transfèrement, etc.)	67	2	1
Relations entre détenus (menaces/racket/vol, violences physiques, etc.)	55	3	9
Activités (travail, informatique, enseignement/formation, promenade, etc.)	41	4	7
Ordre intérieur (discipline, fouilles corporelles, recours à la force/violences, etc.)	39	5	8
Relations avec l'extérieur (accès au droit de visite, correspondance, etc.)	38	6	2
Conditions matérielles (hygiène/entretien, restauration, hébergement, etc.)	27	7	5
Préparation à la sortie (aménagement des peines, SPIP, etc.)	20	8	6
Isolement (pour la sécurité de l'établissement, pour la sécurité de la personne, etc.)	20	8	15
Relation détenu/personnel (violences, relations conflictuelles, etc.)	16	9	4
Procédures (contestation de procédure, exécution de la peine, etc.)	13	10	10
Situation financière (prise en compte de la pauvreté, retenue / Trésor public, etc.)	11	11	14
Accès au droit (accès aux données personnelles, voies de recours, etc.)	10	12	11
Affectation interne (régime différencié, affectation en cellule, etc.)	10	12	13
Comportement auto-agressif (suicide/tentative de suicide, grève faim/soif, etc.)	10	12	16
Culte (conditions, offres, etc.)	7	13	20
Extractions (médicales)	7	13	18
Contrôle (CGLPL)	2	14	12
Droit de vote (modalités)	1	15	23
Traitement des requêtes (audiences)	1	15	17
Autres	1	15	19
<b>Total</b>	<b>470</b>		

1. À titre indicatif, ordre d'apparition de ce motif parmi les motifs principaux de l'ensemble des courriers de saisine reçus relatifs aux établissements pénitentiaires sur les onze premiers mois de l'année.

### Droits fondamentaux concernés par les dossiers d'enquête par type de lieu de privation de liberté

Droits fondamentaux	Établissement pénitentiaire	Rétention administrative et éloignement	Établissement de santé	Local de garde à vue dépôt TGI et autres	Centre éducatif fermé	Total	%
Intégrité physique	90	4	1		2	97	18,58 %
Accès soins et prévention	84	2	2			88	16,86 %
Maintien liens fam/ ext	66	1	3			70	13,41 %
Dignité	40	7	1	2	1	51	9,77 %
Accès travail, activité...	32					32	6,13 %
Accès au droit	18	3	3			24	4,60 %
Intégrité morale	22	2				24	4,60 %
Insertion / prépa sortie	22	1				23	4,41 %
Droit de propriété	20					20	3,83 %
Égalité de traitement	17			1		18	3,45 %
Liberté de mouvement	11		5	1		17	3,26 %
Confidentialité	12		1	1		14	2,68 %
Détention sans titre	9	1	1			11	2,11 %
Droit de la défense	6	1		3		10	1,91 %
Liberté de conscience	9		1			10	1,91 %
Droits sociaux	4	1				5	0,96 %
Droit expression individuelle	4					4	0,77 %
Droit de vote	1					1	0,19 %
Droit à l'information	1					1	0,19 %
Condition travail personnels	1					1	0,19 %
Intimité	1					1	0,19 %
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>522</b>	<b>100 %</b>

### 2.2.3 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.

Compte tenu du temps nécessaire à la formation des deux nouveaux contrôleurs chargés des saisines (arrivés respectivement en mars et en avril) et de la volonté de réduire le délai de traitement des saisines, il n'a pas été possible de développer significativement le nombre de vérifications sur place même si le CGLPL en a réalisé deux de plus que l'année précédente.

Ainsi, de janvier à fin novembre 2015, le CGLPL a procédé à **sept vérifications sur place**, toutes réalisées de façon inopinée. La Contrôleure générale a participé à l'une d'entre elles.

Pour la première fois, trois vérifications sur place ont concerné des personnes placées en rétention administrative ; l'une a d'ailleurs été poursuivie jusqu'au départ en avion des personnes concernées en vue de leur éloignement ; une seconde a consisté en l'observation des modalités de prise en charge de personnes placées en garde à vue ou en retenue administrative aux fins de vérification de leur droit au séjour jusqu'à leur placement en rétention administrative et leur arrivée au centre de rétention administrative. Cette dernière vérification sur place a donné lieu à la publication des recommandations en urgence du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais.

La Contrôleure générale a délégué deux à trois contrôleurs pour procéder aux vérifications sur place, dans les circonstances suivantes :

– Dans la continuité de la réflexion engagée par le CGLPL sur cette thématique et des vérifications sur place déjà réalisées, **trois contrôleurs se sont rendus dans un centre de détention afin d'y observer les modalités d'assistance des personnes détenues âgées et/ou dépendantes dans les actes de la vie quotidienne**. En effet, lors de la visite de l'établissement en 2009, il était constaté que les personnes handicapées, âgées ou ayant des difficultés d'autonomie étaient affectées dans des cellules situées au rez-de-chaussée des deux bâtiments de détention ; elles bénéficiaient, en application d'une convention prise à cette fin, de l'intervention d'auxiliaires de vie professionnels pour l'accomplissement des gestes de la vie quotidienne. Cependant, le CGLPL a été informé que cette présence d'intervenants extérieurs et professionnels n'était plus assurée et que l'auxiliaire du service général, désormais en charge de cette tâche, adoptait un comportement inapproprié à l'égard de ces personnes vulnérables. À l'issue de la vérification sur place et avant de procéder à la rédaction du rapport, deux courriers ont été respectivement adressés au président du Conseil général et au directeur du

centre hospitalier de Riom pour solliciter des informations complémentaires sur les motifs d'absence de mise en œuvre de la convention visant à la prise en charge de la dépendance des personnes détenues au centre de détention conclue en 2013 et pour connaître les solutions alternatives envisagées pour assurer une assistance effective aux personnes détenues. Le rapport final est en cours de rédaction.

– La Contrôleure générale a été saisie de l'existence d'un document intitulé « *Retenues courriers* » mentionnant que tout courrier départ et arrivée, y compris celui des avocats et autorités, pour deux femmes détenues basques, devait être « *bloqué* » : « *bloquer tout courrier départ et arrivée (idem le courrier avocat et autorité) le donner au chef du QF* » avec pour motif de retenue « *EMS 3, basque, DPS* » et pour l'autre « *suivi basques* ». Portant une vigilance toute particulière **au respect de la confidentialité des correspondances entre ses services et les personnes détenues**, la Contrôleure générale a délégué deux contrôleurs pour se rendre dans ce centre de détention. Il a été constaté lors des vérifications sur place que le tableau est en fait un document personnel du vagemestre (sorte de « *pense-bête* »), adressé à la direction et à l'encadrement tous les quinze jours pour actualisation. Les contrôleurs se sont néanmoins attachés à vérifier les modalités de contrôle des correspondances adressées à ces deux personnes détenues puisqu'une procédure particulière est mise en œuvre dans le cadre du renseignement pénitentiaire ; ainsi, tous les courriers reçus à l'exception de ceux émanant d'autorités protégées sont photocopiés. Néanmoins, il doit être relevé qu'il n'y a pas de retenue au sens de l'article R. 57-8-19 du code de procédure pénale<sup>1</sup>. Un examen minutieux du registre des autorités a permis de constater que les courriers départs et arrivées du CGLPL y sont bien notés, tout comme ceux des avocats. Les contrôleurs ont observé une très bonne tenue des registres, laquelle permet une traçabilité effective des courriers. Par ailleurs, une bonne pratique doit être relevée à savoir l'émargement par les personnes détenues des registres départ et arrivée des courriers aux autorités.

– Le CGLPL a été saisi par une association de la situation d'une famille de nationalité albanaise, une mère et ses deux enfants âgés respectivement de trois ans et huit mois et de deux mois et demi. Particulièrement attentif à la **situation des familles placées en centre de rétention administrative** (CRA), le CGLPL a souhaité procéder à des vérifications sur place dans les lieux où la famille était privée de liberté. Les contrôleurs se sont donc présentés au CRA du Mesnil-Amelot pour assister à l'arrivée de la famille (en provenance du CRA de Toulouse-Cornebarrieu) et aux modalités de sa prise en charge. Le CGLPL y a relevé des conditions satisfaisantes de prise en charge des

1. L'article R. 57-8-19 du code de procédure pénale dispose que « La décision de retenir une correspondance écrite, tant reçue qu'expédiée, est notifiée à la personne détenue par le chef d'établissement au plus tard dans les trois jours. Lorsque la décision concerne une personne condamnée, le chef d'établissement en informe la commission de l'application des peines. Lorsqu'elle concerne une personne prévenue, il en informe le magistrat saisi du dossier de la procédure. La correspondance retenue est déposée dans le dossier individuel de la personne détenue. Elle lui est remise lors de sa libération. »

enfants notamment au regard des conditions matérielles d'hébergement et de mise à disposition de produits de puériculture. Durant tous les mouvements, il a été observé que l'utilisation des moyens de contrainte était adaptée et circonstanciée. Le CGLPL a souhaité recommander, de manière générale, que les adultes accompagnés d'enfants ne puissent pas être menottés ni entravés, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. Durant toute la présence de l'escorte, les contrôleurs ont noté le comportement attentif et respectueux de ces agents à l'égard de la mère comme de ses deux enfants. Néanmoins, le CGLPL a recommandé que durant les déplacements et transferts en véhicule, pour des raisons de sécurité, les enfants soient installés dans des sièges autos. Enfin, la prise en charge au sein de l'unité locale d'éloignement (ULE) a été adaptée au regard de la présence d'enfants, la famille n'ayant pas été placée au sein des geôles et la mère n'ayant pas fait l'objet d'une fouille à son arrivée à l'ULE. En réponse aux observations formulées par la Contrôleure générale, le directeur général de la police nationale et le directeur de la police aux frontières de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget ont tous deux indiqué que toute mesure serait désormais prise pour que les enfants de moins de dix ans, transportés dans un véhicule de police, soient retenus par un système homologué de retenue pour enfant afin d'assurer leur sécurité.

– Suivant depuis plusieurs années de la **situation individuelle d'une femme détenue et ayant été saisie des modalités de sa prise en charge au quartier disciplinaire du centre pénitentiaire de Metz**, la Contrôleure générale a délégué deux contrôleurs pour qu'ils procèdent à des vérifications sur place et sur pièces, à la suite desquelles des recommandations ont été adressées à la direction de l'établissement et à la ministre de la justice. Ainsi, le CGLPL recommande l'obstruction de l'œilleton situé au-dessus des WC, la localisation de celui-ci étant contraire au respect de la dignité des personnes placées au quartier disciplinaire. La fenêtre obstruée par une tôle métallique percée ne permet aucune vision à l'extérieur : le CGLPL recommande qu'elle soit retirée et remplacée par des dispositifs de sécurité permettant une vision à l'extérieur. Des aménagements doivent être effectués afin que la cellule disciplinaire puisse bénéficier d'un éclairage artificiel suffisant. La cour du quartier disciplinaire du quartier femmes est une pièce et non une cour, elle dispose d'un plafond dont la hauteur est identique à celle de la cellule, lequel n'est percé d'aucune ouverture sur le ciel. Le CGLPL a émis des recommandations en faveur de l'engagement de travaux afin que l'article 12 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires qui prévoit que « *tout détenu doit pouvoir effectuer chaque jour une promenade d'au moins une heure à l'air libre* » soit respecté pour permettre aux femmes placées au quartier disciplinaire de bénéficier d'une réelle cour de promenade. En réponse, la ministre de la justice comme la direction du centre pénitentiaire annoncent que des travaux seront engagés afin d'élargir l'ouverture de la grille permettant aux personnes d'activer le bouton d'appel et l'interrupteur depuis la cellule, dans l'objectif de permettre un accès plus aisé à ces commandes. Elles indiquent également que la tôle obstruant la fenêtre sera ôtée et remplacée par du caillebotis,

permettant un meilleur éclairage naturel de la pièce. Elle ajoute à ce sujet que le néon situé dans le sas sera déplacé et rapproché de l'intérieur de la cellule. S'agissant de la question de l'œilleton situé au-dessus des WC de la cellule disciplinaire, elles estiment qu'il ne permet pas d'observer une personne utilisant les toilettes. Or, les vérifications effectuées par les contrôleurs prouvent le contraire ; la Contrôleure générale maintient donc sa recommandation relative à l'obstruction de cet équipement. S'agissant de la pièce utilisée comme cour de promenade, la directrice indique que des améliorations ont été apportées à la configuration d'origine, notamment par la pose de fenêtres afin de la protéger du froid. La directrice précise qu'afin de favoriser un plus grand accès à l'air libre, deux types de dispositions sont en cours : tout d'abord, un certain nombre de vitres de la cour ont été ôtées afin de favoriser la circulation de l'air ; ensuite, une réflexion est actuellement à l'étude afin de permettre une ouverture « à ciel ouvert » d'une partie du plafond, dont les contraintes techniques sont lourdes. La Contrôleure générale a pris note de ces observations et a souhaité être tenue informée des conclusions de l'étude visant à vérifier la faisabilité des travaux envisagés et à connaître les suites qui y seront données.

– Le CGLPL a été saisi de la **situation d'un couple de nationalité chinoise qui, ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et d'une assignation à résidence à la suite d'un rejet de demande de titre de séjour et ayant refusé d'embarquer dans l'avion censé le ramener jusqu'à Pékin, a été placé au CRA du Mesnil-Amelot** en compagnie de son fils de vingt-deux mois. Portant une attention particulière à la présence d'enfants au sein de lieux de privation de liberté, la Contrôleure générale a délégué deux contrôleurs afin qu'ils se rendent au CRA du Mesnil-Amelot et observent les conditions dans lesquelles cette famille y était retenue. Ils ont examiné les modalités de prise en charge du jeune enfant (restauration, hygiène, activités, etc.) et recueilli les observations du couple, des fonctionnaires de police et des intervenants. Les contrôleurs ont, par la suite, été informés de la remise en liberté de ce couple, dans le cadre d'une nouvelle assignation à résidence.

– Informée de la mise en œuvre d'une **expérimentation d'un atelier en concession unique hommes-femmes, dont l'objectif est de permettre une égalité de traitement entre les hommes et les femmes**, la Contrôleure générale a délégué deux contrôleurs pour se rendre sur place et en observer le fonctionnement. Au jour de la vérification sur place, soixante-quatorze personnes détenues sont classées à l'atelier unique : soixante-dix hommes et quatre femmes (sur vingt-deux présentes à l'établissement). La procédure de classement à l'atelier unique est identique à celle habituelle pour tout classement à un poste aux ateliers de production et aucun critère spécifique n'est requis. En pratique, l'atelier, d'une superficie de 600 m<sup>2</sup>, est implanté au rez-de-chaussée du bâtiment A du quartier hommes. Il est composé de deux zones de production : une première zone de montages électriques et une deuxième zone réservée à l'atelier couture. Cette seconde zone héberge les femmes détenues classées ainsi que les hommes classés à l'atelier couture

dont la localisation par rapport à ces dernières reste bien compartimentée ; les femmes occupent une table située à l'entrée de la seconde zone, sur la droite. Elles n'ont pas la possibilité de circuler dans la première zone, elles ne peuvent pas communiquer avec les travailleurs hommes ni se rendre à un autre poste. Les contrôleurs ont relevé qu'une attention particulière a été portée à la protection des femmes et à leur surveillance et que la mise en place de cet atelier a été marquée par l'expression de fortes réticences voire d'oppositions de la part des personnels de surveillance. Dans ses conclusions, le CGLPL relève que l'atelier unique hommes-femmes remplit ses objectifs : offre de travail permanente et suffisante, retour à la vie normale. Il souligne l'investissement de la direction et du personnel d'encadrement dans sa mise en œuvre. Enfin, il recommande que cette expérimentation soit poursuivie et développée et qu'une réelle mixité s'instaure progressivement au sein de cet atelier unique hommes-femmes.

– Le CGLPL a été saisi de **la mise en œuvre de déplacements collectifs de personnes interpellées à Calais vers des CRA du territoire national**, depuis le 21 octobre 2015. Lors de la visite du CRA de Coquelles en juillet 2015, les contrôleurs avaient déjà observé que, depuis le début du mois de juin, quatre-vingt-onze personnes avaient été transférées vers d'autres CRA du territoire français, moins de 48 heures après leur arrivée au CRA de Coquelles ou bien quelques heures après leur interpellation (sans placement au CRA de Coquelles), alors même que le taux d'occupation du CRA de Coquelles ne le justifiait pas. Attentif aux droits fondamentaux des personnes ainsi transférées et notamment à leur accès au droit (le délai pour contester l'obligation de quitter le territoire français étant de 48 heures, le délai pour déposer une demande d'asile de cinq jours), le CGLPL a adressé au ministre de l'Intérieur un courrier en date du 6 août 2015. Ce courrier ne recevait aucune réponse et quelques semaines plus tard il était constaté une forte augmentation du nombre de personnes transférées quotidiennement depuis l'hôtel de police ou le CRA de Coquelles vers d'autres CRA du territoire : de deux ou trois groupes de cinq personnes transférées quotidiennement avec un avion de type Beechcraft avant le 21 octobre, ce nombre est passé à deux groupes de vingt-cinq, soit cinquante personnes transférées chaque jour vers les CRA de Rouen, Metz, Marseille, Toulouse-Cornebarrieu, Nîmes, Paris-Vincennes ou du Mesnil-Amelot, à bord d'autocars ou de l'avion de type DASH 8 de la Sécurité civile française. Il est fait alors état de personnes « délocalisées ». Considérant que les atteintes aux droits fondamentaux observées lors de la visite du CRA de Coquelles en juillet 2015 pouvaient être accrues par le caractère massif du dispositif mis en place le 21 octobre 2015, le CGLPL a délégué quatre contrôleurs et un stagiaire, en application de l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée, afin qu'ils suivent le parcours des personnes faisant l'objet de cette mesure de délocalisation, depuis leur interpellation jusqu'à leur arrivée dans le CRA de destination, en l'espèce le CRA de Nîmes, les 26 et 27 octobre 2015. Deux autres contrôleurs se sont rendus au CRA de Vincennes le 3 novembre 2015 afin de suivre l'arrivée d'un nouveau groupe de personnes en provenance de Calais. Enfin,

la Contrôleure générale ainsi que deux contrôleurs se sont rendus de nouveau à l'hôtel de police de Coquelles dans la nuit du 9 au 10 novembre 2015. La gravité des atteintes aux droits fondamentaux observée a conduit la Contrôleure générale à adresser des recommandations des urgences au ministre de l'intérieur en date du 13 novembre<sup>1</sup>.

#### 2.2.4 Résultats des vérifications à la clôture du dossier

La Contrôleure générale a souhaité être en mesure de connaître les résultats des vérifications effectuées auprès des autorités dans le cadre d'un dossier d'enquête. Dès le début de l'année 2015, des indicateurs ont donc été mis en place afin de pouvoir caractériser l'existence éventuelle d'une atteinte à un droit fondamental, connaître le résultat de l'enquête pour la personne privée de liberté et identifier les suites données par la Contrôleure générale auprès des autorités saisies.

Il ressort des données ci-dessous qu'une atteinte a été démontrée (même partiellement) dans 52,68 % des dossiers d'enquête.

Dans 52,68 % des dossiers, le problème a été résolu : soit pour la personne, soit pour l'avenir, soit de manière partielle.

Enfin, s'agissant des suites données, la Contrôleure générale a formulé des recommandations auprès des autorités saisies dans 12,75 % des dossiers. Des mesures rectificatives suite à l'enquête adressée par le CGLPL aux autorités concernées ont été prises dans près de 10 % des dossiers. Aucune suite particulière n'a été donnée par le contrôle général dans 54,19 % des dossiers d'enquête soit parce qu'une aucune atteinte à un droit fondamental n'a été démontrée, soit parce que la personne privée de liberté a été transférée ou libérée ou bien à défaut d'éléments justifiant la formulation de recommandations ou d'un appel à la vigilance.

Sur les 596 dossiers clôturés durant les onze premiers mois de l'année 2015, les résultats obtenus sont les suivants :

Résultats de l'enquête		Nombre de dossiers	%
Atteinte à un droit fondamental	Atteinte démontrée	167	28,02 %
	Atteinte partiellement démontrée	147	24,66 %
	Atteinte non démontrée	273	45,81 %
	Sans objet	9	1,51 %
Total		596	100 %

1. Voir le chapitre 2 du présent rapport : Publications de l'année – recommandations en urgence du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais.

Résultats de l'enquête		Nombre de dossiers	%
Résultat pour la personne privée de liberté	Problème résolu	165	27,68 %
	Problème résolu pour l'avenir	64	10,74 %
	Problème partiellement résolu	85	14,26 %
	Résultat non connu	73	12,25 %
	Problème non résolu	142	23,83 %
	Sans objet	67	11,24 %
Total		596	100 %
Suite donnée par le CG auprès des autorités saisies	Aucune suite particulière	323	54,19 %
	Mesure rectificative prise par l'autorité ou mise en œuvre d'une bonne pratique	59	9,91 %
	Appel à la vigilance	138	23,15 %
	Recommandations :	76	12,75 %
	<i>suivie d'effet</i>	13	
	<i>non suivie d'effet</i>	2	
	<i>suites non connues</i>	61	
Total		596	100 %

### 3. Les visites effectuées en 2015

#### 3.1 Données quantitatives

##### Visites par année et par catégories d'établissement

Catégories d'établissements	Nbre total étbts <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	dont étbts visités 1 fois <sup>2</sup>	% visites sur nb. étbts
<b>Locaux de garde à vue</b>	<b>4 007</b>	<b>14</b>	<b>60</b>	<b>47</b>	<b>43</b>	<b>73</b>	<b>59</b>	<b>55</b>	<b>58</b>	<b>409</b>	<b>390</b>	<b>9,73 %</b>
– dont police <sup>3</sup>	675	11	38	33	28	42	41	27	32	252	237	
– gendarmerie <sup>4</sup>	3 332	2	14	13	13	29	14	24	22	131	131	
– divers <sup>5</sup>	ND	1	8	1	2	2	4	4	4	26	22	
<b>Rétention douanière<sup>6</sup></b>	<b>179</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>16,67 %</b>
– dont judiciaire	11	0	1	0	1	0	0	1	0	3	2	
– droit commun	168	4	1	4	4	3	7	10	5	38	37	
<b>Dépôts/geôles tribunaux<sup>7</sup></b>	<b>197</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>77</b>	<b>73</b>	<b>37,06 %</b>

Catégories d'établissements	Nbre total étbts <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	dont étbts visités 1 fois <sup>2</sup>	% visites sur nb. étbts
Autres <sup>8</sup>	-	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	-
<b>Établissements pénitentiaires</b>	<b>190</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>237</b>	<b>192</b>	<b>102,67 %</b>
– dont maisons d'arrêt	96	11	21	13	16	15	16	14	12	118	95	
– centres pénitentiaires	45	1	7	9	7	7	4	8	9	52	44	
– centres de détention	25	2	5	8	6	1	3	4	3	32	27	
– maisons centrales	6	0	3	3	0	0	1	1	0	8	6	
– établissements pour mineurs	6	1	3	1	2	0	0	2	2	11	6	
– centres de semi-liberté	11	1	1	2	1	2	5	1	1	14	13	
- EPSNF	1			1			0	1	0	2	1	
<b>Rétention administrative</b>	<b>102</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>94</b>	<b>64</b>	<b>62,75 %</b>
– Dont CRA	27	5	12	9	7	5	0	6	7	51	31	
– LRA <sup>9</sup>	24	4	6	4	2	3	0	2	4	25	19	
– ZA <sup>10</sup>	51	2	6	2	2	1	1	1	3	18	14	

1. Le nombre d'établissements a évolué entre 2014 et 2015. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés pour les CEF (au 6 juillet 2015) et les établissements pénitentiaires (au 21 septembre 2015).
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 et *soixante-et-une en 2015. En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces sept 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 (492), de la DCPAF (56) et de la préfecture de police (131), actualisées en décembre 2015.
4. Donnée fournie par la DGGN, décembre 2015.
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.
9. La donnée ici mentionnée comprend les locaux de la DCPAF (9 permanents et un provisoire), de la DCSP (12) et de la préfecture de police (2), actualisée en décembre 2015.
10. 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.

Catégories d'établissements	Nbre total étbts	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	dont étbts visités 1 fois	% visites sur nb. étbts
Mesure d'éloignement	-	-	-	-	-	-	-	3	4	7	7	-
Établissements de santé <sup>1</sup>	429	5	22	18	39	22	17	15	34	172	161	37,53 %
– dont CHS	270	5	7	7	6	7	5	6	6	49	48	
– CH (sect. psychiatriques)		0	5	4	8	3	2	2	15	39	37	
– CH (chambres sécurisées)	87	0	2	4	17	6	4	3	6	42	42	
– UHSI	8	0	3	3	1	0	0	1	4	12	7	
– UMD	10	0	2	0	1	5	2	0	3	13	10	
– UMJ	47	0	2	0	6	0	1	0	0	9	9	
– IPPP	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	
– UHSA	6	0	0	0	0	1	3	3	0	7	7	
Centres éducatifs fermés	49	0	8	8	11	7	12	9	9	64	49	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>4644</b>	<b>52</b>	<b>163</b>	<b>140</b>	<b>151</b>	<b>159</b>	<b>140</b>	<b>137</b>	<b>160</b>	<b>1 102</b>	<b>976</b>	<b>60,76 %<sup>2</sup></b>

La répartition des visites est marquée par un effort important en direction des établissements psychiatriques dont le nombre de visites a doublé par rapport aux années antérieures, et singulièrement des secteurs de psychiatrie intégrés aux hôpitaux généraux. Toutes les unités pour malades difficiles ont déjà été visitées avant 2014 ; les visites de 2015 sont donc des contre-visites. Cet effort en direction des établissements de santé mentale est la traduction de la priorité donnée au contrôle des établissements psychiatriques par la Contrôleure générale dès 2014.

La visite des établissements pénitentiaires se poursuit à un rythme régulier. Il s'agit, à une seule exception près (le quartier maison d'arrêt de Nantes), de secondes visites, et même, s'agissant de la maison d'arrêt de Reims, d'une troisième visite. Tous les établissements, sauf les plus récents (Vendin-le-Vieil et Orléans-Saran), ont désormais été

1. 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).
2. Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2015, 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 **466** visites pour un total de **767** lieux de privation de liberté.

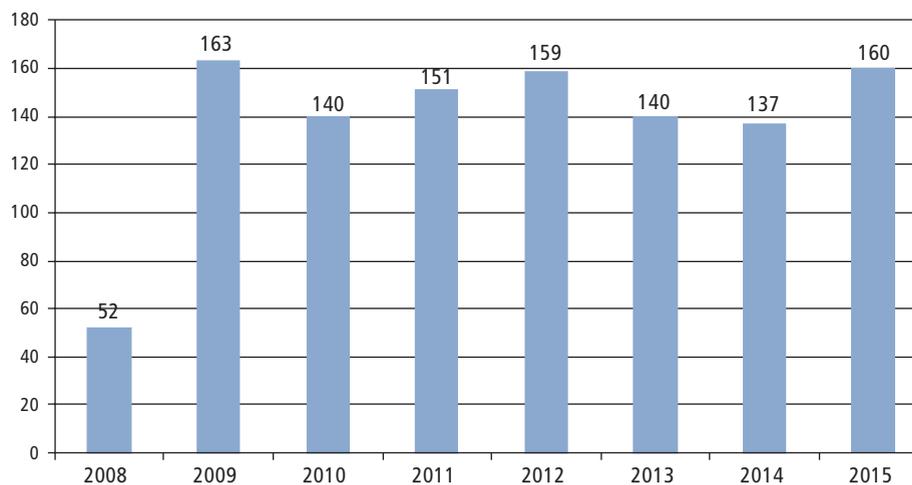
visités. Il en est de même des centres de rétention administrative et des centres éducatifs fermés, qui ont tous fait l'objet d'une première visite et sont désormais visités pour la deuxième, voire la troisième fois.

Aucune UHSA n'a été visitée en 2015 car ces établissements créés en 2012 ont tous été visités au cours des deux années précédentes.

Le CGLPL poursuit la prise en charge du contrôle des retours forcés, missions dont l'organisation est particulièrement lourde (voir chapitre 1 du présent rapport).

### 3.1.1 Nombre de visites

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de visites	52	163	140	151	159	140	137	160



Le nombre des visites effectuées en 2015 est significativement au-dessus de la cible de 150 visites par an, il compense la baisse conjoncturelle enregistrée en 2014. Cette situation résulte de la stabilité de l'équipe au cours de l'année.

À partir de septembre, un nouveau schéma de programmation a été mis en place ; il est désormais construit sur la base de 14 visites chaque mois sur 11 mois, soit 154 visites par an. Il vise à satisfaire l'objectif de 150 visites dans le respect de la part relative de chaque catégorie d'établissements et en apportant aux contrôleurs une plus grande prévisibilité des missions.

### 3.1.2 Durée moyenne des visites (jours)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Centre éducatif fermé	2	3	4	4	3,25	3,56	3,56
Dépôt et geôles de tribunaux	1	2	2	1,5	2	1,75	1,56
Établissement pénitentiaire	4	4	5	5	5	5,2	5,67
Locaux de garde à vue	1	2	2	2	2	2,33	1,93
Rétention administrative	2	2	2	3	5 <sup>1</sup>	3,11	2,57
Rétention douanière	1	2	1	1,5	2	1,95	2,2
Établissement de santé	2	3	3	4	4	4,52	4,2
Procédure d'éloignement	-	-	-	-	-	2	1
<b>Moyenne générale</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3,33</b>	<b>3,04</b>

La durée des visites, légèrement en retrait par rapport à celle observée en 2014, reste conforme à celle des années 2010 à 2013.

En 2015, les contrôleurs ont passé :

- 153 jours en détention ;
- 143 jours en hospitalisation ;
- 112 jours en garde à vue ;
- 36 jours en rétention administrative ;
- 32 jours en centre éducatif fermé ;
- 14 jours en dépôt ou geôles de tribunaux ;
- 11 jours en rétention douanière ;
- 4 jours en procédure d'éloignement.

Soit, au total, 505 jours dans un lieu de privation de liberté.

### 3.2 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
<b>Inopinées</b>	525	57	90	112	95	879
<b>Programmées</b>	3	7	83	124	6	223

1. Seule la zone d'attente de Roissy a fait l'objet d'une visite en 2013, d'une durée de cinq jours.

Au total, 80 % des établissements sont visités de manière inopinée et 20 % 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 :

- 99,43 % s'agissant des locaux de garde à vue, dépôts et douanes ;
- 94,06 % pour les centres et locaux de rétention, zones d'attente et procédures d'éloignement ;
- 89,06 % pour les centres éducatifs fermés ;
- 52,02 % pour les établissements de santé ;
- 47,46 % pour les établissements pénitentiaires.

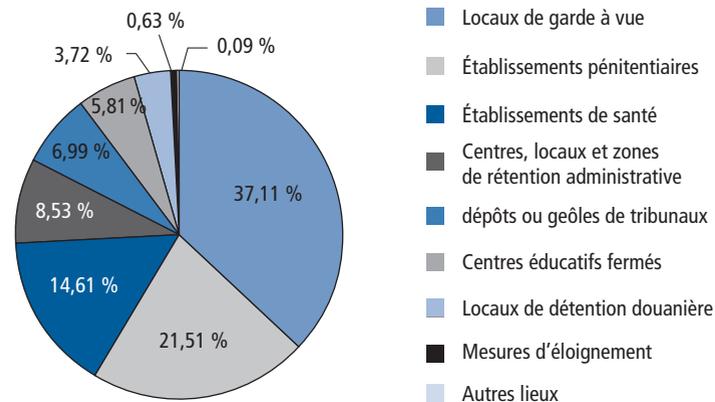
Cette répartition entre visites annoncées et visites inopinées varie peu d'une année à l'autre. Elle obéit en principe à une règle simple :

- 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.

### 3.3 Catégories d'établissements visités

Au total, 1 102 visites ont été effectuées depuis 2008. Leur répartition est la suivante :

- 37,11 % ont concerné des locaux de garde à vue ;
- 21,51 % ont concerné des établissements pénitentiaires ;
- 15,61 % ont concerné des établissements de santé ;
- 8,53 % ont concerné des centres, locaux ou zones de rétention administrative ;
- 6,99 % ont concerné des dépôts ou geôles de tribunaux ;
- 5,81 % ont concerné des centres éducatifs fermés ;
- 3,72 % ont concerné des locaux de rétention douanière ;
- 0,63 % a concerné des mesures d'éloignement ;
- 0,09 % a concerné d'autres lieux.



Cette répartition évolue peu d'une année à l'autre car l'antériorité y joue un rôle important.

### 3.4 Les contre-visites en 2015

Elles ont été effectuées dans les établissements suivants, déjà antérieurement visités (est indiqué entre parenthèses l'année de la (ou des) première(s) visite(s)) :

- centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne (2012) ;
- centre pénitentiaire de Béziers (2011) ;
- centre pénitentiaire de Château-Thierry (2009) ;
- centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (2010) ;
- centre pénitentiaire de Baie-Mahault (2010) ;
- centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse (2010) ;
- centre pénitentiaire pour femmes de Rennes (2010) ;
- centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone (2008) ;
- centre de détention de Roanne (2009) ;
- centre de détention de Châteaudun (2010) ;
- centre de détention d'Argentan (2009) ;
- maison d'arrêt de Mulhouse (2009) ;
- maison d'arrêt d'Évreux (2009) ;
- maison d'arrêt de Laval (2011) ;
- maison d'arrêt de Strasbourg (2009) ;
- maison d'arrêt de Reims (2008, 2012) ;

- maison d'arrêt d'Épinal (2011) ;
- quartier pour femmes de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (2010) ;
- maison d'arrêt de Basse-Terre (2010) ;
- maison d'arrêt de Bois d'Arcy (2010) ;
- maison d'arrêt de Valenciennes (2009) ;
- maison d'arrêt de Nice (2008) ;
- maison d'arrêt d'Arras (2009) ;
- centre de semi-liberté de Lyon (2010) ;
- établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille (2011) ;
- établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur (2009) ;
- centre éducatif fermé de Dreux (2010) ;
- centre éducatif fermé de Laon (2013) ;
- centre éducatif fermé de Pionsat (2013) ;
- centre éducatif fermé de Verdun (2010) ;
- centre éducatif fermé de Mulhouse (2011) ;
- centre éducatif fermé de Narbonne (2012) ;
- centre de rétention administrative de Geispolsheim (2009) ;
- centre de rétention administrative de Toulouse-Cornebarrieu (2012) ;
- centre de rétention administrative de Nîmes (2008, 2011) ;
- centre de rétention administrative de Palaiseau (2009, 2012) ;
- centre de rétention administrative des Abymes (Guadeloupe) (2010) ;
- centre de rétention administrative de Coquelles (2009) ;
- centre de rétention administrative de Bordeaux (2009, 2011) ;
- local de rétention administrative de Choisy-le-Roi (2008, 2012) ;
- local de rétention administrative de Cergy (2009) ;
- local de rétention administrative de Saint-Louis (2010) ;
- local de rétention administrative de Modane (2011) ;
- zone d'attente d'Orly (2010) ;
- zone d'attente de Strasbourg Entzheim (2009) ;
- locaux de garde à vue du commissariat de Melun (2010) ;
- locaux de garde à vue du commissariat de Strasbourg (2009) ;

- locaux de garde à vue du commissariat de Chambéry (2008) ;
- locaux de garde à vue de la police aux frontières de Modane (2011) ;
- locaux de garde à vue du commissariat de Créteil (2010, 2014) ;
- locaux de rétention douanière de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)<sup>1</sup> (2010, 2014) ;
- tribunal de grande instance de Meaux (2009) ;
- centre hospitalier Ariège-Couserans (2011) ;
- centre hospitalier de Saint-Malo (2009) ;
- unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) de Bordeaux (2010) ;
- unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) de Lyon (2009) ;
- unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) de Lille (2010) ;
- unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) de Marseille (2009) ;
- unité pour malades difficiles (UMD) de Sarreguemines (2009) ;
- unité pour malades difficiles (UMD) de Plouguernevel (2009) ;
- unité pour malades difficiles (UMD) de Cadillac (2011).

## 4. Les moyens alloués au contrôle général en 2015

Cette septième année de fonctionnement de l'institution s'est déroulée sous la pleine autorité d'Adeline HAZAN, nommée le 17 juillet 2014.

### 4.1 Les effectifs

La loi de finances pour 2015 a porté le plafond d'emploi autorisé à 31 ETPT, autorisant trois créations d'emplois afin d'accompagner l'élargissement des compétences de l'institution au contrôle des mesures d'éloignement du territoire des étrangers ainsi que de renforcer le nombre de contrôleurs en charge des saisines.

Le contrôle général des lieux de privation de liberté a été autorisé à créer en gestion deux emplois supplémentaires, à plafond d'emploi et crédits de masse salariale constants.

#### 4.1.1 Les emplois permanents et les collaborateurs extérieurs

Le 16 janvier 2015, un contrôleur général des armées, mis à disposition par le ministère de la défense a été nommé secrétaire général sur l'emploi laissé vacant en 2014.

---

1. À noter qu'entre la première visite et la seconde, la DNRED a déménagé du 11<sup>e</sup> arrondissement de Paris à Ivry-sur-Seine.

Trois contrôleurs ont quitté la structure en 2015. Deux magistrats ont ainsi été appelés à l'exercice de responsabilités supérieures, en début d'année 2015. Ils ont été remplacés, en juillet, par une directrice de la protection judiciaire de la jeunesse et par une magistrate, en octobre. Un contrôleur, ancien général de gendarmerie a fait valoir ses droits à la retraite en fin d'année 2015. Il continuera à faire bénéficier l'institution de son expérience en qualité de collaborateur extérieur.

Alors qu'ils étaient présents depuis la création de l'institution, le directeur financier, attaché principal et la directrice des affaires juridiques, greffière en chef, ont quitté leurs fonctions. Le directeur financier a été remplacé en mai par une attachée principale et la directrice des affaires juridiques par une magistrate, arrivée en novembre 2015.

Par ailleurs, cinq emplois ont été créés.

Une journaliste, ancienne rédactrice en chef au *Nouvel Observateur* a rejoint le CGLPL en mars 2015. Elle exerce les missions de contrôle mais elle est plus particulièrement en charge de la constitution du comité scientifique et du traitement de dossiers transversaux.

Deux contrôleurs chargés des saisines ont été recrutés pour effectuer les vérifications sur place prévues par la loi du 26 mai 2014.

Une ancienne déléguée du comité international de la Croix rouge, a pris ses fonctions en juillet en qualité de contrôleur en charge des affaires internationales. Il était souhaitable que la compétence internationale soit coordonnée au CGLPL par une personne dédiée, en particulier dans le contexte de l'exercice de compétences nouvelles en matière de mesures d'éloignement des étrangers.

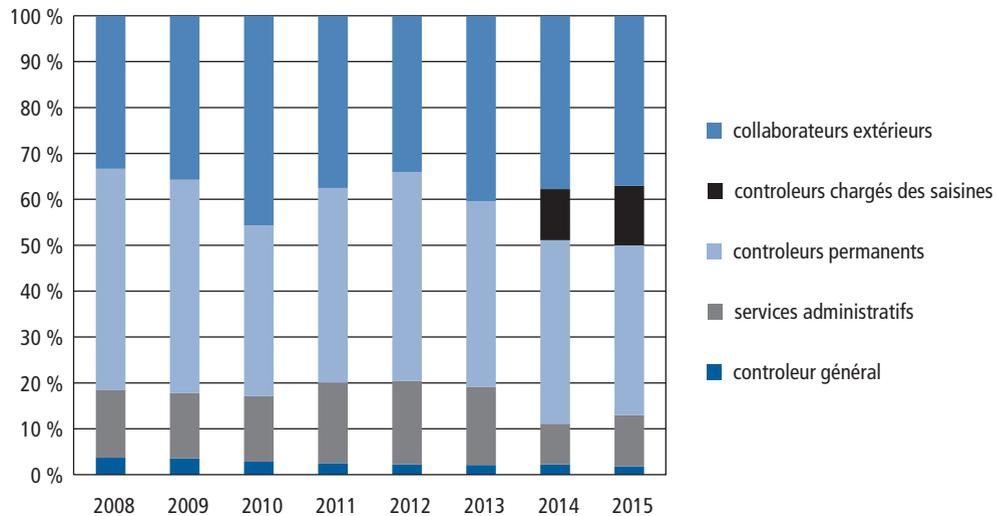
Enfin, une documentaliste, en position de détachement du corps interministériel des attachés de d'administration de l'État, a été nommée en septembre. Elle est également en charge du suivi des recommandations.

En 2015, dix nominations de collaborateurs extérieurs sont intervenues.

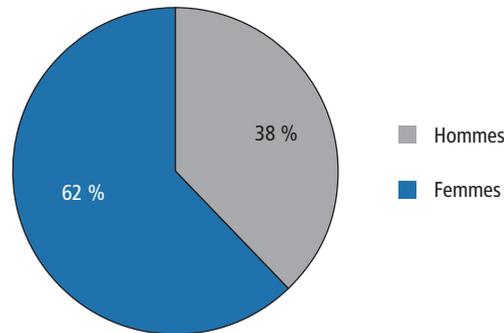
Le choix a été fait d'étoffer les équipes de contrôle de collaborateurs extérieurs particulièrement qualifiés dans des secteurs en lien étroit avec le cœur des missions de l'institution. Ont notamment été appelés à collaborer aux missions de contrôle : une avocate spécialisée en droit pénal, une ancienne inspectrice des affaires sociales, l'ancien chef de pôle santé publique du centre hospitalier de Versailles récemment retraité, une chargée de recherche au CNRS en droit comparé, une juriste de l'Autorité de la concurrence, un ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, un professeur d'université, enseignant en psychiatrie et criminologie clinique également praticien hospitalier et un éducateur spécialisé. Enfin, d'anciens contrôleurs permanents ou extérieurs ont souhaité continuer ou reprendre leur collaboration avec l'institution, en participant à la mission du contrôle de qualité des rapports.

Il a été mis aux fonctions de cinq contrôleurs extérieurs, pour des raisons personnelles.

### Évolution des effectifs par fonctions au 31 décembre de chaque année



### Répartition hommes/femmes des personnels du Contrôleur général



### Les stagiaires et les occasionnels

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a accueilli durant l'année quinze 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	6	6	3

Deux contractuels occasionnels (employés en juillet pour le premier et de fin octobre à fin décembre, pour le second) ont contribué à soutenir l'activité du CGLPL en matière de traitement des rapports et des saisines.

## 4.2 Les moyens financiers

Les moyens financiers du CGLPL ont été accrus en 2015, par rapport en 2014, en particulier en crédits de personnel compte tenu des créations d'emplois autorisées.

Il en a été de même pour les crédits de fonctionnement. En effet, la croissance de l'institution a nécessité la prise à bail de nouveaux locaux, principalement dédiés aux espaces de réunion et de convivialité, au rez-de-chaussée de l'immeuble du 16-18 quai de La Loire. Par ailleurs, des moyens complémentaires, à hauteur de 60 000 euros, ont été obtenus en loi de finances 2015 pour le financement des missions.

### 4.2.1 La masse salariale

Au titre de l'année 2015, des crédits de masse salariale ont été ouverts au CGLPL à hauteur de 3,75 M€. Les crédits de personnels se composent des rémunérations des effectifs permanents, des cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » et des crédits d'indemnisations des collaborateurs extérieurs.

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que l'arrêté du 27 janvier 2015 a relevé le plafond d'indemnisation forfaitaire mensuelle applicable aux collaborateurs et étendu le champ des actes ouvrant droit à indemnisation, rendant ainsi leur rémunération plus attractive. De ce fait, les crédits de collaborations extérieures ont ainsi présenté un niveau de consommation supérieur à 2014 (210 912 euros ont été consommés en 2015, soit +60 % par rapport au montant de l'année précédente).

Les crédits de personnel ont été consommés à hauteur de 90 % des crédits disponibles. Cette légère sous-consommation de crédits tient essentiellement au phénomène de vacance frictionnelle liée aux remplacements et à l'échelonnement des créations d'emplois dans l'année.

Le disponible en crédits laissés sans emploi (350 000 euros) a été remis à disposition du programme 308 en fin de gestion. Ces crédits ont, notamment, contribué au financement de la création de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignements.

Il convient de souligner qu'en 2016, dans un contexte de plein-emploi, le CGLPL ne disposera pas des marges manœuvre identiques à celles de 2015, qui lui ont permis de créer deux emplois supplémentaires en gestion.

#### 4.2.2 Les crédits hors titre 2

Les crédits de fonctionnement sont principalement destinés à couvrir le loyer des locaux situés dans le 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris, les frais de déplacements (154 missions annuelles), le remboursement de la mise à disposition par l'hôpital Sainte-Anne d'un praticien hospitalier et le fonctionnement courant de l'institution.

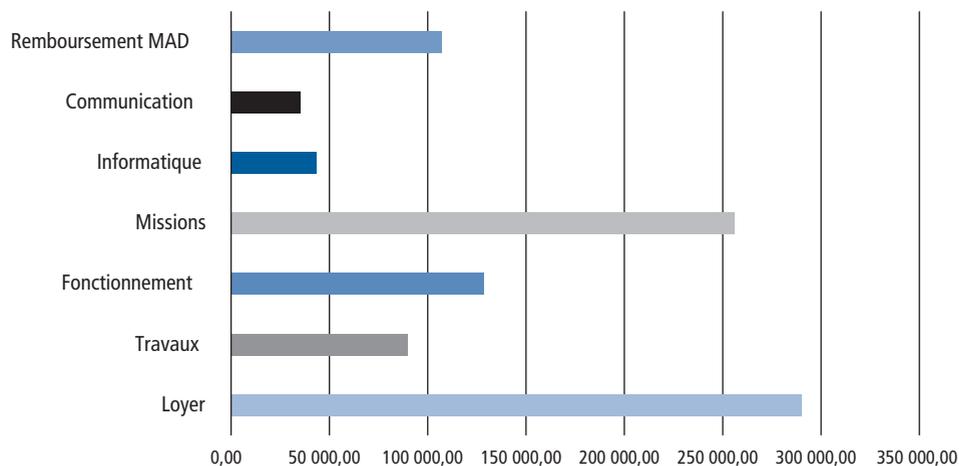
La dotation de 2015 ouverte en crédits de fonctionnement était de 2,567 M€ en autorisations d'engagement et de 1,044 M€ en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement ont été consommées à hauteur de 86 % (2,222 M€), les crédits de paiement de 90 % (0,950 M€).

La forte consommation en AE tient à l'engagement du nouveau bail pour 6 ans sur une emprise élargie, compte tenu de la croissance des effectifs du CGLPL. Le nouveau bail a été consenti avec une franchise de loyer de trois mois qui a permis de financer des travaux immobiliers pour l'aménagement des nouveaux locaux (90 000 euros).

Par ailleurs, la consommation des frais de déplacements des personnels a été assez soutenue en 2015 (255 900 euros, soit +31 % au regard de l'année 2014). Cette évolution résulte de l'augmentation du nombre de contrôleurs, aux déplacements plus fréquents des contrôleurs en charge des saisines pour procéder à des vérifications sur place et au développement des missions de contrôle des mesures d'éloignement des étrangers, assez chères en ce qu'elles impliquent des déplacements sur des vols internationaux. La mesure nouvelle de 60 000 euros obtenue en loi de finances 2015 pour le financement des missions a par conséquent été pleinement consacrée à ce poste de dépense.

#### Répartition des postes de dépenses de fonctionnement au 1<sup>er</sup> décembre 2015



## Chapitre 5

### « Madame la Contrôleure générale... » Lettres reçues

#### Témoignage d'une personne détenue

« (...) Bien qu'ayant obtenu une permission de sortir en vue d'un entretien avec le directeur de l'association l'Ilot à Paris (entretien qui s'est révélé positif) le ... 2015, toutes mes autres demandes de permission ont été rejetées, pour des raisons qui prétextent de mon état de santé ou bien du risque de non réintégration, ou bien encore du non paiement de la partie civile, ce qui est faux car je rembourse chaque mois selon mes moyens.

Enfin, après presque quatorze ans de prison pour vol avec arme sans utiliser la moindre violence physique, sans avoir non plus reçu de sanction disciplinaire depuis onze ans, je ne bénéficie que de vingt jours par an de RPS et je n'ai pas touché les remises de peine prévues par la loi Taubira sur l'abolition de la récidive.

Si comme me l'a affirmé un gradé de la pénitentiaire le délai d'attente pour le transfert est de 12 à 18 mois, ma date de sortie étant prévu pour la fin 2017, je m'achemine vers une sortie sèche, j'ai pu constater lors de ma permission d'une journée à quel point j'étais décalé par rapport au monde extérieur.

Donc, si je sors vivant dans deux ans, je serai jeté dans un monde que je ne connais plus, sans aucune préparation ni moyen de subsister et cela m'inquiète beaucoup. (...)

Veillez accepter mes salutations les plus sincères,

(...)

PS : Je ne prétends pas que ma condamnation soit injuste, mais que ma fin de peine est gérée de manière injuste. »

#### Témoignage de la famille d'une personne hospitalisée sans consentement

« Madame le Contrôleur général des lieux de privation de liberté,

Ma fille est venue pour des soins, le 14 décembre 2014, en hospitalisation libre. Le 25 décembre 2014, le médecin de garde ne cesse d'appeler afin qu'un membre de la famille signe une hospitalisation

à la demande d'un tiers. Elle a été dans divers services mais toujours en isolement avec un traitement qui la maintient en permanence dans un état second afin de la décrédibiliser et qu'elle ne s'exprime pas devant qui que ce soit et notamment devant le juge et puis lors des entretiens. Lorsqu'elle montre les émotions liées aux frustrations subies, le Docteur s'en sert et l'utilise comme pathologie. Cela fait huit mois que ça dure ! Son état se dégrade ! Elle est pratiquement privée de tout contact avec sa famille et de même, son courrier est bloqué des semaines. (...)

Paradoxalement, on lui impose des sanctions permanentes « l'isolement soi-disant dans son intérêt » : 1. Les infirmières gèrent ses cigarettes. Ils ont dit qu'il n'en avait plus. Leur mensonge l'a conduite à des interrogations qui l'a entraîné en isolement. Et le lendemain, quand sa sœur est passée récupérer ses affaires, il lui restait deux paquets de cigarettes non entamés. 2. Ils la sortent de chambre d'isolement et lui donne une chambre et la lui reprenne pour la donner à un autre patient. Ils font cela continuellement. 3. Elle s'est faite violenter par des patients, s'est plainte aux infirmiers et a été remise en chambre d'isolement. 4. Elle a demandé au Docteur de voir son père âgé et malade car il lui manque. Le Docteur a refusé et ma fille a exprimé sa tristesse et son désaccord, cela lui a valu une hospitalisation à la demande d'un représentant de l'État, le préfet. Le Docteur a demandé que ma fille soit placée à l'UMD.

Quand on veut joindre le Docteur au sujet de ma fille, nous tombons sur les filtres humains, les infirmiers du service qui nous donnent des informations au compte-goutte. Le Docteur ne répond pas et ne rappelle jamais. Elle nous snobe et nous ment ouvertement. Lors des entretiens familiaux, le Docteur se sert de tout prétexte pour ne pas élucider nos questionnements et évincer les réponses en coupant court. Quand nous débordons d'émotions légitimes, le Docteur menace d'appeler la sécurité pour nous raccompagner.

Les conditions d'hospitalisation vécues par ma fille constituent de graves violations de la dignité humaine ainsi que des maltraitements psychologiques, affectives et mentales. » (...)

### Témoignage concernant le dépôt d'un tribunal de grande instance

« Madame le Contrôleur général,

Je vous écris afin de vous signaler la situation des geôles du tribunal de grande instance de (...). Leur état général présente de graves problèmes d'hygiène et de vétusté qui exposent les personnes qui y sont retenues à une situation de traitement inhumain ou dégradant au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

J'ai personnellement eu le désarroi de constater tout à la fois l'étroitesse des cellules (quelques mètres carrés à peine), la saleté au sol (mouches mortes, gravas et peinture décollée) et le manque d'aération des locaux. Les personnes en attente de comparution sont confinées dans cet espace étonnamment sale et dégradé, et même parfois amenées à s'y alimenter, plaçant ainsi leur repas au contact direct de la poussière.

Ces espaces de confinement ne sont pas pourvus d'espaces toilettes.

Cette situation m'interpelle vivement et m'amène ainsi à vous saisir afin de faire évoluer la situation. Il me semble qu'il serait souhaitable que vous puissiez diligenter une visite de vos services afin d'y faire constater les problèmes évoqués ci-avant.

Je reste bien entendu à votre disposition pour tout complément d'information et vous prie de croire, Madame le Contrôleur général, en l'assurance de ma haute considération ».

## Témoignage d'une personne placée en garde à vue

« Madame la Contrôleure générale,

(...) Je vous saisis au travers de ce courrier afin de vous signaler d'une part les conditions matérielles de ma garde à vue et d'autre part le comportement de deux agents de police. Tout d'abord au sujet des conditions matérielles, nous sommes tout de même dans un pays développé et je ne pense pas que l'état des cellules des gardés à vue soit en phase avec ce classement et plus globalement avec l'image de la France.

En effet la cellule où j'étais, située au troisième étage du commissariat était :

- Dépourvue de toute couverture ou autres matelas,
- Dépourvue de ventilation mécanique (arrêtée ou en panne), ventilation naturelle assurée uniquement par deux grilles situées en partie basse
- D'un niveau de saleté très important : présence de nourriture collée sur les murs, crasse très importante au sol, divers détritiques dont restes du petit déjeuner (brique de jus d'orange et emballage des biscuits) du dimanche matin non débarrassés le lundi après-midi à 16h
- Baignée d'une odeur pestilentielle
- D'un niveau de chaleur insupportable (estimé à 35°C) en ces périodes de canicule, aggravé durant la nuit par la fermeture de la porte du local contenant les deux cellules des gardés à vue

En complément du niveau déplorable de la cellule où j'ai passé 20 heures, je tenais également à vous signaler le comportement humiliant et dégradant des deux fonctionnaires de police en charge des prises d'empreintes et prises d'ADN présents ce jour.

En effet, je suis toujours resté poli et correct avec l'ensemble des fonctionnaires rencontrés, le vouvoiement me semblant être une règle primordiale dans tous dialogues, j'ai effectué la remarque à l'un des deux agents cités précédemment, ce qui a provoqué chez lui un changement d'attitude entraînant les faits suivants :

- Hurllement de mon nom dans les couloirs d'un air moqueur et provoquant l'hilarité de ses collègues (type de comportement admissible pour des enfants mais pas pour un fonctionnaire de police)
- Refus durant plusieurs heures de me fournir un verre d'eau malgré un niveau de chaleur insupportable, au motif que « c'est l'été, il fait chaud, prends sur toi »
- Refus non justifié de me permettre d'aller aux toilettes
- Regard humiliant et dégradant à mon encontre et portant atteinte à mon intégrité psychique

Le but d'une garde à vue, comme défini à l'article 62-2 du code de procédure pénale, n'a pas pour objectif d'humilier et de dégrader une personne mais doit permettre la suite des investigations (investigations limitées pour ma part à une audition durant la nuit).

Ce courrier n'a pas pour vocation de me poser en victime mais tout simplement de vous faire part d'une situation qui me paraît anormale et de vous informer du comportement des deux fonctionnaires cités précédemment que je juge anormal pour un fonctionnaire de police »

### Témoignage de la famille d'un mineur placé en centre éducatif fermé

« Madame,

Je me suis rendu au centre éducatif fermé pour rendre visite à mon enfant qui y est actuellement. Peu de temps avant ma visite, je me suis informée sur Internet concernant cet établissement.

Je me retrouve sur votre site Internet et là j'ai pu y lire votre rapport de visite effectué sur ce centre éducatif fermé en janvier.

À mon arrivée pour voir mon fils, en premier lieu la vue extérieure est plutôt agréable, bâtiments et espaces verts entretenus. Le personnel présent ainsi que le directeur nous ont fait un accueil agréable et cordial, répondant clairement aux diverses questions que nous avons posées concernant le déroulement et la mise en place du suivi de mes enfants. Après cette discussion, place à la visite des lieux.

En entrant au rez-de-chaussée, je suis interpellée tout de suite par l'état général des lieux. En effet, l'intérieur des locaux, aussi bien sur le plan du mobilier que de l'environnement ; salle de détente, salle de TV, pièce à la prise de repas ; sont dans un état que je qualifierais de « nuisible » au bien-être de jeunes adolescents. Les pièces sont sombres et pas modernes, les portes abîmées par l'usure, les peintures des murs décollées et écaillées, ce qui laisse paraître un état d'insalubrité.

Mobilier en mauvais état, manques de confort, pas d'espace « détente » ou « coin lecture ». Je n'ai vu aucune documentation sur la prévention ou autres, pas de vidéothèque sur différents thèmes, la salle TV se limite à regarder la télévision ... Quelques livres sont entreposés dans la véranda mais pas assez mis en évidence pour inviter les jeunes à lire.

Madame, je vous rejoins quand je lis votre rapport sur le manquement de réfection de cet établissement ainsi que le réaménagement qui relèvent de l'urgence ! Ce qui incite peu ces jeunes à se « poser » dans ce lieu de vie. Je vous rejoins et je suis du même avis que vous madame, lorsque dans ce même rapport, vous évoquez le manque de rénovation sur tout le rez-de-chaussée.

Pour ma part, il en ressort que les observations que vous citez en fin de rapport sont à prendre en considération, car en ce qui me concerne, j'ai constaté qu'aucune rénovation n'a été effectuée.

Je pense qu'il y a un manque évident sur les conditions d'hygiène et de sécurité pour onze jeunes adolescents enfermés. Je n'ai par exemple pas vu de détecteurs de fumée ou d'extincteurs ou même une issue de secours à l'étage.

Je suis inquiète pour le bien-être de vie de mon fils car il vient tout juste d'intégrer ce CEF et devra y rester pour une durée de six mois ...

Sur votre site, vous publiez aussi un courrier de la garde des Sceaux disant qu'elle donne réponse à vos observations du rapport que vous lui avez transmis des différents points mis en exergue, et entre autres elle répond que justement des travaux de rénovation sur tout le rez-de-chaussée ainsi que l'électricité devraient avoir lieu courant 2015. Comme je vous l'ai dit, je n'ai pas constaté des locaux rénovés et aucune personne présente le jour de la visite n'a abordé ce sujet. Peut-être

que ces travaux pourront et devront être entrepris si vous agissez personnellement ? Ou à défaut en informer ?

Madame, je vous sollicite en tant que parent d'un de ces jeunes privés de liberté, la sécurité, le bien-être doivent être une priorité pour ces jeunes mais aussi pour le personnel qui y travaille. Je vous sollicite car je pense que vous pouvez apporter une solution rapide à ce sujet. Je vous adresse mes remerciements anticipés.

Veuillez agréer, Madame, mes respectueuses salutations. »



## Chapitre 6

# Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage

Par Nicolas FISCHER<sup>1</sup>

*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. L'auteur remercie chaleureusement Bruno Aubusson de Cavarlay (CNRS-Cesdip), auteur des éléments de chiffrage présentés dans les rapports précédents, pour ses conseils et son aide précieuse. Le présent chapitre constitue avant tout une actualisation des séries statistiques qu'il avait 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.

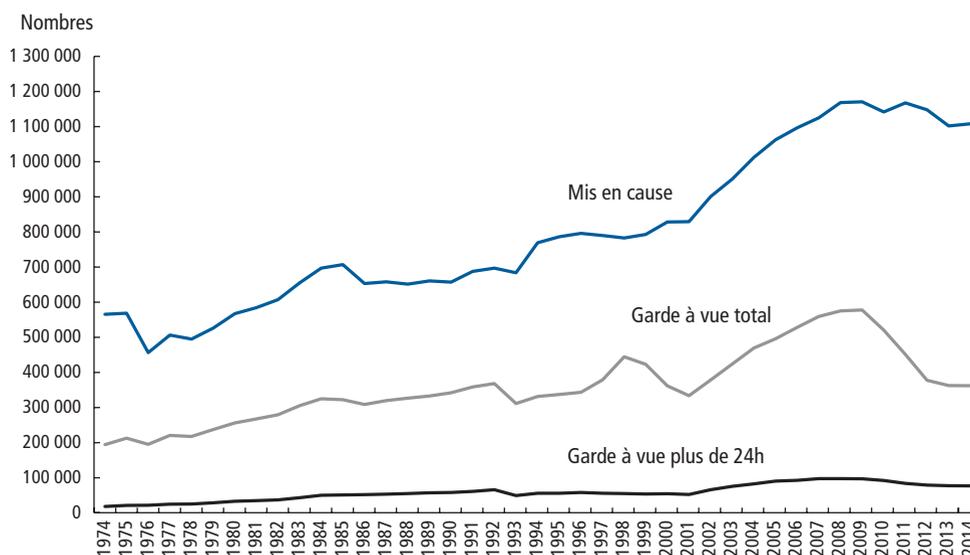
Moyennes quinquennales de 1975 à 1999, résultats annuels ensuite.

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	1 146 315	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

## 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, 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 (défèrement), mais tous les mis en cause déférés 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 est d'ailleurs 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, 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			2014		
	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%
Homicide	2 075	2 401	115,7 %	1 819	2 134	117,3 %	1 998	2 214	110,8 %
Proxénétisme	901	976	108,3 %	759	768	101,2 %	796	701	88,1 %
Vols avec violence	18 618	14 044	75,4 %	20 058	18 290	91,2 %	18 584	14 915	80,3 %
Trafic de stupéfiants	13 314	11 543	86,7 %	23 160	15 570	67,2 %	16 241	11 800	72,7 %
Cambriolages	55 272	34 611	62,6 %	36 692	27 485	74,9 %	42 841	28 082	65,5 %
Vols à la roulotte	35 033	22 879	65,3 %	20 714	16 188	78,2 %	16 914	10 993	65,0 %
Agressions sexuelles	10 943	8 132	74,3 %	14 969	12 242	81,8 %	19 097	11 573	60,6 %
Outrages et violences à fonctionnaires	21 535	16 670	49,5 %	42 348	29 574	69,8 %	34 732	21 748	62,6 %
Vols de véhicules	40 076	24 721	61,7 %	20 764	15 654	75,4 %	13 497	7 686	56,9 %
Incendies, explosifs	2 906	1 699	58,5 %	7 881	6 249	79,3 %	5 429	2 933	54,0 %
Autres meurs	5 186	2 637	50,8 %	12 095	8 660	71,6 %	8 969	4 506	50,2 %
Autres vols	89 278	40 032	44,8 %	113 808	61 689	54,2 %	118 951	47 960	40,3 %
Faux documents	9 368	4 249	45,4 %	8 260	4 777	57,8 %	11 739	4 649	39,6 %
Étrangers	48 514	37 389	77,1 %	119 761	82 084	68,5 %	22 829	8 187	35,9 %

Type d'infraction	1994			2008			2014		
	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	%
Coups et blessures	50 209	14 766	29,4 %	150 264	73 141	48,7 %	151 152	55 193	36,5 %
Armes	12 117	5 928	48,9 %	23 455	10 103	43,1 %	23 968	6 594	27,5 %
Vols à l'étalage	55 654	11 082	19,9 %	58 674	20 661	35,2 %	59 004	17 063	28,9 %
Usage de stupéfiants	55 505	32 824	59,1 %	149 753	68 711	45,9 %	188 990	46 416	24,6 %
Destructions, dégradations	45 591	12 453	27,3 %	74 115	29 319	39,6 %	47 698	11 430	24,0 %
Autres atteintes aux personnes	28 094	5 920	21,1 %	65 066	20 511	31,5 %	78 330	16 755	21,4 %
Escroquerie, abus de confiance	54 866	17 115	31,2 %	63 123	21 916	34,7 %	60 504	10 966	18,1 %
Fraudes, délinquance économique	40 353	6 636	16,4 %	33 334	9 700	29,1 %	39 751	6 405	16,1 %
Autre police générale	15 524	3 028	19,5 %	6 190	926	15,0 %	7 351	1 166	15,9 %
Famille, enfant	27 893	1 707	6,1 %	43 121	4 176	9,7 %	62 157	3 817	6,1 %
Chèques impayés	4 803	431	9,0 %	3 135	457	14,6 %	2 815	70	2,5 %
Total	775 701	334 785	43,2 %	1 172 393	577 816	49,3 %	1 111 882	364 911	32,8 %
Total sans chèques impayés	770 898	334 354	43,4 %	1 169 258	577 359	49,4 %	1 109 067	364 841	32,9 %

**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 dépénalisation 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 2014 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 (six 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 34 % et 10,5 % à la baisse totale entre 2008 et 2014. Dans le cas du séjour des étrangers, la baisse se prolonge sous l'effet de son remplacement par une retenue pour vérification administrative (voir section 3.1).

## 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. 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
<b>Métropole</b>						
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
<b>France entière</b>						
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
2003	28 616	30 732	22 538	n.d.	19	81 905
2004	27 755	30 836	26 108	n.d.	11	84 710

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
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

**Note :** L'unité de compte est la décision d'écrou. Ce placement juridique sous la responsabilité d'un établissement pénitentiaire n'implique 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 sept jours) représentent 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 %.

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 :** Cette nouvelle série permet d'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 pour 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.

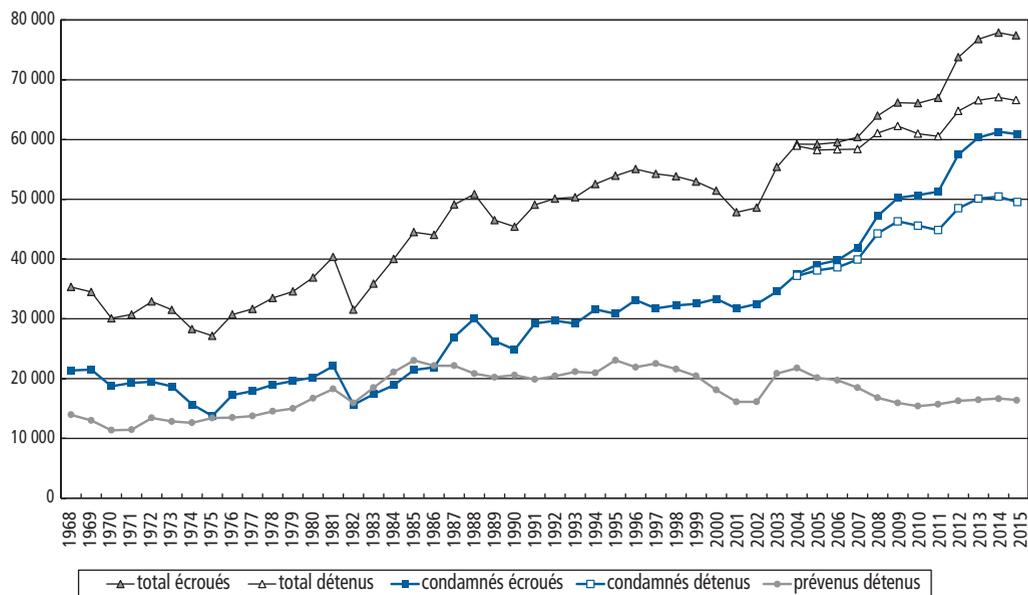
**Références :** Ces séries, comme toutes celles qui proviennent de la statistique pénitentiaire, ont été reconstituées par Bruno Aubusson de Cavarlay (Cesdip/CNRS) pour la période la plus ancienne, à partir des sources imprimées. Elles sont maintenant diffusées régulièrement par le bureau des études 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 »<sup>1</sup>.

En ce qui concerne la détention provisoire, d'autres séries sont présentées dans le Rapport 2013 de la Commission de suivi de la détention provisoire (mars 2014)<sup>2</sup>.

## 1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1<sup>er</sup> 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).



1. Séries statistiques disponibles pour 2014 sur le site internet du ministère de la justice : <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/series-statistiques-des-personnes-placees-sous-main-de-justice-26147.html>
2. Le rapport 2013 de la commission de suivi de la détention provisoire est disponible sur le site internet du CESDIP : [http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/Rapport\\_CSDP\\_2013.pdf](http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/Rapport_CSDP_2013.pdf)

**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, moins sensible que celle des condamnés et corrigée par une légère baisse pour 2015.

## 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 %

**Note :** 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<sup>e</sup> 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 (DAP-PMJ5, 2014).

**Référence complémentaire :** « L'aménagement des peines : compter autrement ? Perspectives de long terme », Criminocorpus 2013 (<http://criminocorpus.revues.org/2477>). Densité carcérale et sur-occupation des établissements pénitentiaires

## 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 – 114,6 au 1<sup>er</sup> janvier 2015 – n'a pas grande signification car l'indicateur est très variable selon le type d'établissement : 92,2 pour les centres et quartiers de centres de détention, 79,6 pour les maisons centrales et quartiers de maisons centrales, 71,4 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 132,7.

De plus, cette moyenne par types d'établissements recouvre des variations à l'intérieur de chaque catégorie :

- sur les 88 établissements pour peine, seuls 8 présentaient une densité supérieure à 100 dont 3 quartiers de centre de détention en outre-mer et 4 centres de semi-liberté (2) ou pour peines aménagées (2) en Ile-de-France. En métropole, cette sur-occupation concernait 469 détenus, soit 2,3 % des détenus placés dans les établissements pour peine.
- sur les 135 MA et qMA, 26 présentaient une densité inférieure ou égale à 100 et 108 présentaient une densité supérieure à 100, dont 35 une densité supérieure à 150.

Quatre MA ou qMA dépassaient 200, c'est-à-dire une population détenue supérieure au double du nombre de places opérationnelles (2 en métropole, 2 outre-mer).

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<sup>er</sup> janvier 2005 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015) a été inférieure à celle du nombre de détenus (+3 742) et la densité est 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 1<sup>er</sup> janvier 2015, la grande majorité était concernée par cette sur-occupation (93 %) ; plus du tiers (40 %) 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* (<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

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 %	
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

## 2. Hospitalisations psychiatriques sous contrainte

### 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 juillet 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 juillet 2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ASPDTRE)	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

**Nombre de patients selon le type de mesure :**

	Hospitalisation à la demande d'un tiers (HDT) devenu depuis la loi du 5 juillet 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 juillet 2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ASPDT)	Soins psychiatriques pour péril imminent	Hospitalisation d'office / ASPDT 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

**Note :** Ces tableaux reflètent une double limite dans la construction de séries statistiques en matière d'hospitalisations psychiatriques.

En premier lieu, la diversité des sources : les rapports précédents utilisaient les chiffres issus du RIM-P (Recueil des informations médicales pour la psychiatrie), base de données constituée par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) depuis 2008. Cette base a l'avantage de décrire de manière particulièrement fine les différents actes (y compris les plus informels) effectués auprès des patients et son exhaustivité augmente d'année en année. Elle n'est toutefois raisonnablement exploitable que depuis 2010, et son accès est désormais restreint. À cette première base nationale s'ajoutent d'autres sources, inégalement actualisées et dont la consultation s'avère de même difficile – telles les enquêtes Rapsy (Rapports d'activité en psychiatrie) réalisées par la DREES, mais pas reproduites depuis 2009 ; ou, sur les seuls soins sans consentement, les rapports des Commissions départementales des hôpitaux psychiatriques ou la base de données Hopsy, gérée par la DDASS depuis 1994.

La diversité des sources et des modes de calcul a conduit à retenir pour cette année les seules données du 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 2006. Cette

source 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 le SAE ne prend tout d'abord en compte que les journées d'hospitalisation temps plein, en excluant les sorties d'essai que le RIM-P permettait en revanche de distinguer. De même, le SAE ne permet pas de suivre individuellement les patients, contrairement là encore au RIM-P qui repère ces derniers à partir de leur identifiant national. Un même patient suivi dans plusieurs établissements au cours de l'année sera donc comptabilisé plusieurs fois. Enfin, la comptabilisation des entrées et des 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). Ce nouveau découpage catégoriel rend dès lors difficile la comparaison d'année à année (voir *infra*).

**Commentaire :** Le changement des catégories qui vient d'être évoqué à partir de 2011 complique notamment le commentaire de l'évolution de court terme des hospitalisations. En 2014 comme pour les années précédentes, la nouvelle catégorie des hospitalisations pour péril imminent semble avoir « mordu » (statistiquement) sur les hospitalisations à la demande d'un tiers et les hospitalisations d'office (sur décision d'un représentant de l'État ensuite), mais les premières sont en légère baisse par rapport à 2011 tandis que les hospitalisations d'office restent stationnaires. À l'inverse, les hospitalisations de personnes jugées pénalement irresponsables ou de détenus sont en hausse. Pour finir, les chiffres du SAE indiquent une baisse du nombre total de journées (4 057 542 en 2010 ; 3 825 757 en 2013, et 3 775 187 en 2014). Le nombre total de patients apparaît quant à lui en hausse, de 82 376 en 2010 à 97 219 en 2013 et 100 858 en 2014, mais le chiffre est 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 2014 (nombre total de journées divisé par 365) indiquent un peu plus de 10 000 patients.

#### **Références :**

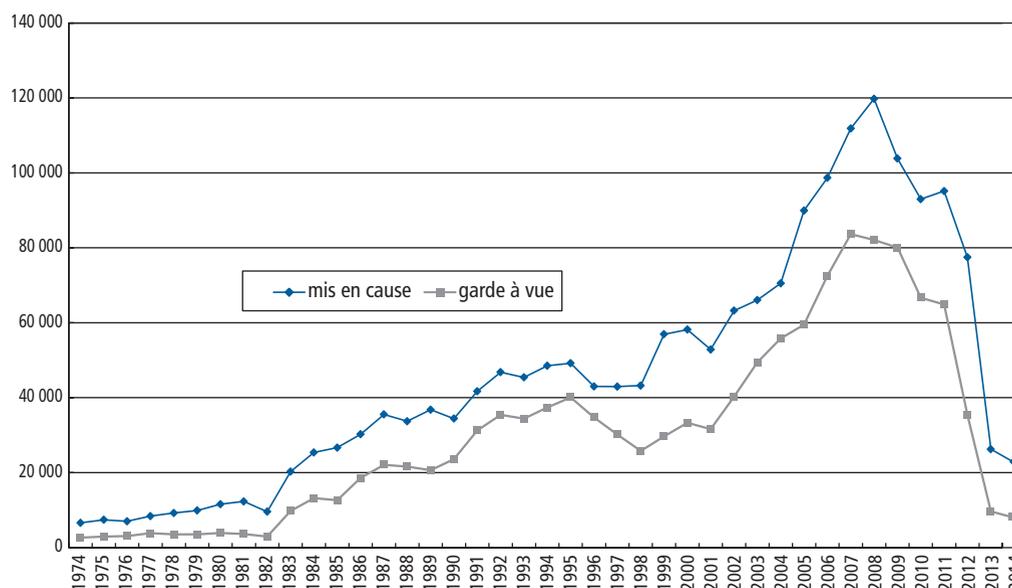
Delphine Moreau, 2015, *Contraindre pour soigner ? Les tensions normatives et institutionnelles de l'intervention psychiatrique après l'asile*. Paris : Thèse de l'EHESS.

Magali Coldefy, Clément Nestrigue et Zeynep Or, 2012, *Étude de faisabilité sur la diversité des pratiques en psychiatrie*, Paris, Irdes.

### 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 et 2014, celles-ci ne peuvent plus concerner le simple séjour irrégulier.

**Commentaire :** Il était exposé dans le Rapport CGLPL 2009 (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'avis de la Cour de cassation du 5 juin 2012 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 janvier 2014). Pour 2014, les mesures de garde à vue représentées sur ce graphique et indiquées dans le tableau 1.3 (8187 pour 22 829 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 (2002-2013)

Source : Rapports annuels du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), DCPAF.  
Champ : métropole

Année	Mesures	ITF	APRF	OQTF	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 %		
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 %		

Année	Mesures	ITF	APRF	OQTF	APRF + OQTF	Arrêté d'expulsion	Réadmission	Éloignements forcés (sous-total)	Retours volontaires (aidés)	Total éloignements
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 %		
2011	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						6 283	97 204		97 204
	exécutées			n.d.			6 038	22 753	4 328	27 081
	% exécution							23,4 %		

**ITF** : interdiction du territoire français (mesure prononcée par les juridictions pénales à titre principal ou complémentaire)

**APRF** : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

**OQTF** : ordre de quitter le territoire français (mesure administrative)

**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 2013. La présentation officielle met l'accent sur les taux d'exécution des mesures d'éloignement et leur évolution. À partir du 4<sup>e</sup> 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. 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 deux 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<sup>e</sup> rapport portant sur 2012 et diffusé en avril 2014, 11<sup>e</sup> rapport portant sur 2013 et diffusé en avril 2015) 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 2013, on a de même comptabilisé les « retours contraints » et les « retours aidés » parmi les éloignements forcés, pour obtenir le chiffre de 22 753.

Enfin, le 11<sup>e</sup> rapport présentant les chiffres pour 2013 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 :** Selon un document de l'Assemblée nationale (étude d'impact accompagnant le projet de loi n°2183 du 23/07/2014 relatif au droit des étrangers en France, le taux d'exécution des APRF et OQTF serait revenu à 17,5 %. 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.

### 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 %

**Note :** les rapports annuels du CICI de 2003 à 2013, 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 retours volontaires. On peut calculer alors une proportion par rapport au nombre de placements (dernière colonne). Le 7<sup>e</sup> 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, 23/07/2014). Ce rapport indique également le nombre de placements en 2013.

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 (2011 et 2012) 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 2013, le calcul par le taux d'occupation donne un effectif moyen de 754 personnes retenues, le calcul par la durée moyenne de rétention donne un effectif de 795 personnes retenues. 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 une légère augmentation pour 2012 (836/703), mais les données de 2013 feraient état, selon le mode de calcul retenu, d'une très légère baisse ou d'une augmentation.

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 AN étude d'impact du projet de loi du 23 juillet 2014).

## Annexe 1

### Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2015<sup>1</sup>

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement de santé mentale	Accès au droit	Notification des droits	Il est nécessaire de prévoir une protocolisation des modalités d'information du patient et de la notification des mesures de soins sans consentement. La délivrance de ces informations nécessite du temps, de la prévenance et des précautions. Le CGLPL recommande que le ministère de la santé établisse un document type expliquant en termes simples les différents types d'hospitalisation sous contrainte et les voies de recours.	1
		Accès à l'information	Tout patient doit être informé sur les règles de vie de l'hôpital et les éléments utiles à son séjour, par un livret d'accueil ou par l'affichage de règles dans chaque chambre.	1
		Point d'accès au droit	Des permanences d'accès au droit, sur le modèle de ce que font quelques établissements, doivent être généralisées.	1
		Contrôles	L'effectivité de l'accès au droit et à l'information des patients doit faire l'objet d'un contrôle systématique par les autorités de tutelle des établissements hospitaliers et les inspections de droit commun.	1
		Avocat	Le tableau de l'ordre des avocats devrait être systématiquement affiché dans les établissements.	1

1. Ces recommandations issues du présent rapport ne sont en aucun cas exclusives de celles formulées par le CGLPL dans ses avis et recommandations au cours de l'année 2015, qui sont accessibles sur le site internet de l'institution [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr).

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre	
Établissement de santé mentale	Accès au droit	Avocat	Il est rare que des formations spécifiques des avocats pour l'assistance des patients hospitalisés sans leur consentement soient organisées. Pourtant, lorsqu'elles existent, on observe que l'approfondissement de la compétence de la défense contraint l'administration à renforcer ses propres arguments, ce qui est de nature à sécuriser les décisions du juge. <i>L'initiative d'une formation spécifique des avocats doit être encouragée, mais celle-ci doit être organisée de manière à ne pas faire glisser l'audience du JLD vers un contentieux dans lequel l'établissement s'opposerait au patient.</i>	1	
			Il est nécessaire de revaloriser la rémunération des avocats, inférieures en la matière à celles d'autres contentieux.	1	
			Les pouvoirs publics doivent, en concertation avec chaque barreau, veiller à lever les obstacles locaux à la présence des avocats aux audiences du juge des libertés.	1	
	Audience JLD	Salle d'audience	La difficulté à disposer de manière permanente d'une salle d'audience conforme à des normes fixées par circulaire ne saurait être valablement retenue pour justifier la renonciation aux audiences foraines.	1	
			Les patients détenus sont souvent menottés pendant les trajets, le restent parfois pendant l'audience et les fonctionnaires de police assistent à l'audience. La seule qualité de détenu, indépendamment de toute analyse personnalisée et formalisée des risques, ne saurait justifier une telle pratique. <i>Des directives strictes doivent donc être données par la ministre de la justice pour un usage maîtrisé des moyens de contrainte au cours des audiences du juge des libertés et de la détention.</i>	1	
			Évaluation des pratiques	La ministre de la justice devrait analyser les expériences faites en matière de déroulement des audiences du juge des libertés et de la détention, en tenant compte du regard des soignants, pour leur signaler les meilleures pratiques et organiser des formations ou des échanges d'expérience.	1
			Rappel de recommandations déjà faites	Sorties d'essai	Le CGLPL recommande que les autorités qui ont à accorder l'autorisation de sorties d'essai ou de mesures de fin d'hospitalisation d'office tiennent compte qu'entre le début de la mesure et le jour de la sortie un véritable parcours de soins s'est déroulé et a porté ses fruits.
	Statut des patients	<i>Considérant que si l'on est en droit d'exiger des praticiens qu'ils donnent des assurances d'ordre médical, on est aussi en droit d'attendre des autorités qu'elles établissent le risque qu'elles invoquent pour justifier la poursuite d'une privation de liberté, le CGLPL recommande qu'en cas de désaccord entre le corps médical et l'autorité administrative, le juge compétent soit amené à trancher, le directeur d'établissement étant alors tenu de lui en référer sans formalité.</i>		3	

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement de santé mentale	Rappel de recommandations déjà faites	Statut des patients	Il conviendrait d'accorder au patient le statut juridique correspondant à son état, notamment d'informer le procureur de la République lorsqu'une personne admise en soins libres est dans l'incapacité manifeste de donner un consentement éclairé ou placée en chambre d'isolement pendant plus de douze heures.	3
		Personnel	Le CGLPL recommande d'évaluer le personnel soignant nécessaire au bon fonctionnement des diverses structures, de renforcer les moyens humains et logistiques des structures extrahospitalières et de renforcer les moyens des unités d'admission, notamment par le recrutement d'infirmiers et de psychologues.	3
		Correspondance	Le CGLPL recommande, s'agissant de l'émission du courrier, que soit envisagé le recours au personnel hospitalier auquel les patients sous contention pourraient dicter les courriers qu'ils souhaitent écrire, voire à tout autre moyen permettant de concilier l'impératif de sécurité du personnel soignant et des autres patients, avec le droit à la correspondance des personnes hospitalisées.	3
Établissement pénitentiaire	Maintien des liens familiaux	UVF	Le contrôle général regrette que les établissements pour peine ne soient toujours pas systématiquement dotés d'unité de vie familiale, que lorsqu'elles existent ces dernières soient parfois peu utilisées en raison de lourdeurs procédurales.	1
		Parloirs	Le CGLPL déplore que la confidentialité dans les parloirs soit encore inégalement assurée en raison d'une mauvaise insonorisation ou de la présence continue de surveillants.	1
		Correspondance	Les personnes incarcérées doivent disposer matériellement de la possibilité de correspondre avec leur entourage (distribution gratuite de papier, stylos et enveloppes)	1
			Des boîtes à lettres distinctes doivent être disposées pour chaque type de courrier (interne, externe, santé), celui-ci ne doit pas être traité par les surveillants mais seulement par le vaguemestre, tenu au secret professionnel, et le courrier destiné au personnel soignant doit être relevé par lui-même.	1
		Téléphone	Il est recommandé d'installer les postes dans des lieux permettant d'éviter que la régulation de l'accès au téléphone soit le fait de la population pénale elle-même, ce qui suscite des pressions de toute nature, et de préserver la confidentialité des échanges.	3
Il a été recommandé de lever certains obstacles procéduraux dans la procédure de désignation des personnes qui peuvent être jointes par téléphone, d'aménager les horaires d'appel, notamment au bénéfice des personnes originaires de l'étranger et d'autoriser les communications internationales dans les mêmes conditions que les communications nationales.	3			

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement pénitentiaire	Maintien des liens familiaux	Téléphone	L'accès au téléphone doit être possible pour des époux ou concubins faisant tous deux l'objet d'une incarcération, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas (par exemple en autorisant l'appel vers une cabine téléphonique située en détention) ; la personne détenue doit pouvoir appeler ses proches y compris lorsque ceux-ci ou elle-même sont hospitalisés.	3
		Informatique	Une meilleure garantie de la liberté de communication des personnes détenues sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit de leurs victimes, est nécessaire. Le CGLPL recommande que, pour faciliter la réinsertion, les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériels, les capacités de stockage, l'accès à l'internet et à une messagerie électronique soient, dans le respect des impératifs de sécurité, assouplies et harmonisées.	3
	Activités	Travail	Le CGLPL souhaite que la loi indique clairement le rôle du travail en détention en termes de préparation à l'insertion ou à la réinsertion, définisse des règles plus étendues en matière de relations du travail, notamment de rupture de ces relations et de rémunération et fixe le cadre général des règles de sécurité et de protection du travailleur en prison. Toutefois le régime juridique du travail en prison n'est pas le seul obstacle : la faiblesse de l'offre dans de nombreux établissements reste un sujet d'inquiétude.	1
		Enseignement	L'offre d'enseignement demeure insuffisante au regard des objectifs de réinsertion qui doivent gouverner l'organisation carcérale.	1
	Surpopulation carcérale	Alternatives à l'incarcération	On ne peut réduire la surpopulation carcérale que par la révision de certaines pratiques pénales, notamment en recherchant le développement des alternatives à l'incarcération telles que la surveillance électronique, le placement extérieur ou la semi-liberté, mais aussi en réexaminant la suspension de peine pour motif médical ou encore les modalités du contrôle judiciaire et du travail d'intérêt général, voire en inventant d'autres formes de sanctions pénales. Il peut aussi être opportun de réfléchir à l'exécution des courtes ou très courtes peines ou des peines très anciennes.	1
		Régulation carcérale	La mise en place d'une régulation carcérale, paraît aujourd'hui nécessaire pour garantir l'efficacité de la résorption de la surpopulation et l'atteinte de l'objectif d'encellulement individuel. Il s'agirait alors de différer les incarcérations quand la capacité d'accueil d'une maison d'arrêt est atteinte et de libérer certaines personnes détenues en fin de peine, en leur proposant un accompagnement, c'est-à-dire un projet et un contrôle adaptés à leur situation.	1

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement pénitentiaire	Personnel pénitentiaire	Effectifs	Les recrutements et affectations de surveillants doivent être mis en adéquation avec les besoins identifiés de la surveillance et de la réinsertion des personnes détenues en tenant compte de l'effectif réel de la population pénale et non de la capacité théorique des établissements.	1
		Alternatives à l'hospitalisation	Pour réduire les nombreuses extractions médicales, l'intervention de médecins spécialistes en détention doit être renforcée et une réflexion doit être menée afin que les personnes détenues remplissant les conditions légales bénéficient de permissions de sortir pour se rendre seules dans un établissement de santé. La télémédecine mériterait d'être développée.	1
	Accès aux soins	Extraction médicale	Les modalités des extractions médicales ne sont pas satisfaisantes : l'évaluation du niveau de sécurité doit être individualisée et les moyens de contrainte imposés aux personnes doivent être strictement proportionnés au risque présenté par ces dernières.	1
		Secret médical	Le respect du secret médical est un droit pour le patient et un devoir absolu pour le médecin. Le CGLPL recommande que les consultations médicales se déroulent hors la présence d'une escorte et que la surveillance soit seulement indirecte (hors de vue et d'oreille du patient détenu).	1
		Chambres sécurisées	Le CGLPL rappelle la nécessité de prévoir des procédures d'accueil et des lieux spécifiques dans les établissements de santé afin de ne pas exposer les personnes détenues sous escorte à la vue du public.	1
			Pour préserver la qualité des soins, la sécurité des personnels et la dignité des personnes détenues, les chambres sécurisées doivent être implantées dans un service où l'équipe soignante est volontaire et préparée à l'accueil de personnes détenues pour des soins de courte durée. Ces lieux ressemblent actuellement davantage à un lieu de détention qu'à un lieu de soins.	1
			Les personnes détenues devraient être informées de leurs conditions d'hospitalisation, en amont de leur hospitalisation (liste des effets personnels autorisés et interdits), et à leur arrivée dans l'établissement de santé (livret d'accueil relatif aux modalités d'hospitalisation dans les chambres sécurisées ainsi qu'aux droits afférents).	1
			Un règlement intérieur spécifique aux chambres sécurisées devrait être rédigé.	1
			Au-delà des anomalies de fonctionnement des chambres sécurisées, leur principe même, fondé exclusivement sur des considérations sécuritaires, doit être réévalué après analyse de leur taux d'occupation, de l'implantation et du fonctionnement des UHSI.	1

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement pénitentiaire	Accès aux soins	Chambres sécurisées	Des règles nationales précisant les conditions de recours aux chambres sécurisées et le régime du séjour dans ces locaux ainsi que les modalités du respect conjoint du droit des patients détenus et des exigences de sécurité devraient être établies conjointement par les ministères de la santé, de la justice et de l'intérieur avec l'aide du CNOM.	1
		Personnel hospitalier	Il est urgent qu'une formation obligatoire et effective de tous les personnels de santé intervenant, à l'hôpital, auprès de personnes détenues soit mise en place concernant les règles éthiques, le secret médical et le droit des patients détenus.	1
	Fouilles	Rappel de recommandations déjà faites	Les fouilles des personnes transsexuelles détenues doivent se dérouler dans des conditions permettant de respecter leur dignité et par des agents de même sexe que le sexe de conversion sans attendre que le changement d'état civil soit intervenu.	1
			L'extraction hospitalière ne devrait pas être assortie d'une fouille intégrale lorsque l'état de santé du malade risque d'en être aggravé et rend très improbable le transport d'objets interdits.	1
			Il est souhaitable d'établir un registre indiquant les résultats des fouilles (nombre des personnes et modalités) et de le présenter à tout magistrat du ressort qui en fait la demande.	1
			Les directives ministérielles relatives à la traçabilité des fouilles intégrales pratiquées sur les personnes détenues doivent être mises en œuvre sans délai.	1
			Lorsque la fouille intégrale d'une personne à mobilité réduite se justifie, elle doit se dérouler dans une salle fermée.	1
			Les documents trouvés dans les armoires lors des fouilles ne doivent pouvoir être examinés, en présence de la personne détenue, que par des officiers ou des gradés spécialement désignés par note écrite du chef d'établissement et à la seule fin de vérifier que, dissimulé dans ces documents, ne se trouve aucun bien ou substance interdit ; l'examen, a fortiori la lecture, des documents eux-mêmes doivent être proscrits.	1
			Les enfants de mères incarcérées ne peuvent être fouillés que si des présomptions sérieuses existent qu'une infraction au règlement peut être commise et la fouille doit être strictement limitée au change de l'enfant, par sa propre mère, devant un tiers, mais tout contact entre ce dernier et l'enfant doit être interdit ; cette fouille doit faire l'objet d'une mention écrite, consignante la demande en la matière d'un officier ou d'un gradé ; la mère ne doit pas être fouillée en présence de son enfant.	1
	Évaluation des pratiques	Le CGLPL recommande à la ministre de la justice de procéder à une évaluation des pratiques en cours dans les établissements pénitentiaires en matière de fouilles et d'élaborer les directives nécessaires à une application plus homogène de la loi pénitentiaire.	1	

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement pénitentiaire	Prise en charge de la radicalisation violente	Regroupement	Le regroupement de détenus radicalisés dans des quartiers dédiés présente des risques : cohabitation de personnes détenues présentant des niveaux d'ancrage très disparates dans le processus de radicalisation, difficultés d'identification des personnes visées, méconnaissance des modalités de prise en charge des personnes détenues concernées.	1
			Le CGLPL a rappelé que le regroupement au sein de quartiers dédiés ne relève d'aucune disposition légale existante, ce régime sui generis ne s'apparentant ni à la détention ordinaire, ni à la mise à l'isolement, et qu'il n'est dès lors susceptible d'aucune des voies de recours habituelles. L'absence d'informations précises sur les modalités d'encadrement et les conditions de détention dans ces nouveaux quartiers laisse craindre un éventuel glissement de ce régime vers un isolement de facto de ces personnes.	1
		Programmes de « déradicalisation »	Si les programmes dits de déradicalisation s'appuient sur le volontariat des personnes concernées, une évaluation continue de leur déroulement est nécessaire. D'ores et déjà, il convient de veiller à ce que les fonds alloués à ces programmes ne le soient pas au détriment des actions de réinsertion en direction d'autres personnes détenues et n'obèrent pas la prise en charge de l'ensemble de la population pénale.	1
			Une réflexion doit être engagée par les pouvoirs publics sur la nature de la prise en charge des jeunes de retour des zones de conflit, étant observé que l'incarcération ne peut être le mode de traitement indifférencié d'un phénomène qui touche désormais plusieurs centaines de personnes au degré d'engagement très disparate.	1
	Vie quotidienne	Rondes de nuit	La Contrôleure générale considère que le réveil des personnes détenues à plusieurs reprises au cours d'une même nuit, durant une période parfois importante, est susceptible de porter atteinte à leurs droits à la dignité et à l'intégrité physique et de constituer un traitement inhumain et dégradant, d'autant que des mesures (sondage des barreaux, affectation à proximité des miradors, etc.) sont d'ores et déjà mises en œuvre, en parallèle, pour assurer la sécurité de l'établissement et éviter les évasions.	3
		Pauvreté en détention	Les personnes dépourvues de ressources financières suffisantes devraient pouvoir bénéficier d'une aide en nature leur permettant de téléphoner gratuitement même si une partie de l'aide numéraire de 20 euros peut couvrir ces frais.	3
	La Contrôleure générale rappelle que les aides en nature doivent être remises de manière inconditionnelle à toute personne reconnue en CPU comme dépourvue de ressources financières suffisantes.		3	

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissement pénitentiaire	Vie quotidienne	Pauvreté en détention	Dans certains établissements, la réception de bourses d'études fait perdre aux personnes dépourvues de ressources financières suffisantes le bénéfice de l'aide numéraire de 20 euros. La Contrôleure générale recommande que le montant des bourses d'études ne soit pas pris en compte lors de l'examen de leur situation financière.	3
			La Contrôleure générale s'interroge sur la possibilité de permettre aux personnes dépourvues de ressources financières suffisantes de disposer d'une sorte de pécule d'épargne grâce à laquelle elles pourraient accumuler les économies effectuées, mois après mois, à partir de l'aide numéraire de 20 euros ou de leur bourse d'études, en vue d'effectuer des achats exceptionnels, sur autorisation du chef d'établissement.	3
		Protection des biens	Le CGLPL renouvelle la recommandation formulée dans l'avis du 10 juin 2010 relatif à la protection des biens des personnes détenues, tendant à ce que l'indemnisation des biens perdus ou dégradés soit déterminée à partir de la valeur du bien neuf.	3
Centre de rétention administrative	Conditions matérielles d'hébergement	Les conditions matérielles de prise en charge des personnes retenues sont insatisfaisantes dans de nombreux cas, certains locaux mériteraient une réfection complète, d'autres, en sous-sol sont exigus, froids et sonores ; ailleurs, la prise en charge est rudimentaire, dans un bâtiment où seuls les locaux administratifs sont climatisés et où la protection contre les moustiques n'est pas adaptée aux conditions locales.	1	
	Accès à l'air libre	Il arrive que, dans des bâtiments par ailleurs en bon état, la prise en charge des personnes retenues se rapproche de celle d'un régime de détention où la sortie à l'air libre est rare et où l'on ne sort de son bâtiment d'hébergement que pour des repas pris en commun et les formalités administratives.	1	
	Accès à l'information	Les informations à disposition des personnes retenues sur le fonctionnement des CRA font le plus souvent défaut : il n'existe pas de « livret d'accueil » ; les informations délivrées par l'OFII ne sont pas suffisantes et de nombreuses règles de vie intérieure n'apparaissent pas dans le règlement intérieur qui, du reste, n'est pas toujours affiché dans un nombre suffisant de langues.	1	
	Notification des droits	La notification des droits est fréquemment faite a minima et seulement dans les rares cas où elle n'a pas été opérée par les services interpellateurs. L'opération est rapide, la traduction parfois faite par téléphone et aucun document récapitulatif des droits n'est remis aux intéressés. Parfois, cette procédure est faite « à la chaîne », quelquefois les droits de recours et les droits en rétention sont notifiés sur un imprimé type partiellement erroné et les policiers font eux-mêmes office d'interprète.	1	

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Centre de rétention administrative		Activités	L'inactivité pèse fortement dans les CRA. On observe fréquemment qu'il n'existe pas d'autre activité que la télévision ; quelquefois, une salle d'activité qui existait a disparu, il n'existe pas de matériel tel que des jeux ou des livres, les temps de promenade sont réduits et l'ennui règne. L'organisation d'activités, notamment physiques, est nécessaire.	1
		Mise en œuvre des recommandations constantes du CGLPL	Le CGLPL, ayant à plusieurs reprises visité chacun des CRA et émis des recommandations qui n'entrent pas aisément dans les faits, invite le Gouvernement à programmer la mise en œuvre systématique de ces recommandations et à en assurer le suivi.	1
		Juge des libertés et de la détention	Le CGLPL a rappelé sa préconisation de réduire le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention à 48 heures, ce qui permettrait un contrôle plus effectif de la régularité des procédures.	2
		Téléphone	le CGLPL recommande que les lieux de rétention administrative soient équipés de téléphones mis à la disposition des personnes retenues et que les cabines installées dans les centres garantissent la confidentialité des échanges. Il recommande également que la pratique fréquente consistant à retirer les téléphones portables aux personnes retenues dès lors qu'ils sont équipés d'un appareil photographique soit revue.	2
Local de rétention administrative		Conditions matérielles d'hébergement	Les conditions d'accueil des personnes retenues en LRA sont insuffisamment respectueuses de leur dignité. Dans l'ensemble les locaux sont bien tenus, mais l'accès à un espace extérieur permettant de fumer ou de s'aérer est impossible, de sorte que les sorties sont exceptionnelles et fortement dépendantes des nécessités de service et des agents présents.	1
		Accès au droit	Les droits de la défense et l'accès au droit sont insuffisamment garantis dans les LRA : les listes des avocats inscrits au barreau compétent ne sont pas affichées ; parfois, ceux-ci ne se déplacent plus depuis plusieurs années faute d'être rétribués ; les organismes d'aide aux étrangers ne sont que très peu présents, leurs coordonnées, comme celles des autorités consulaires, étant parfois absentes de l'affichage ; le règlement intérieur du LRA n'est jamais remis aux personnes retenues ; il est impossible de formuler une demande d'asile.	1
		Évaluation	Le CGLPL suggère que la situation de chaque local de rétention administrative soit auditée et que ceux dont l'existence n'est pas strictement indispensable soient fermés.	1

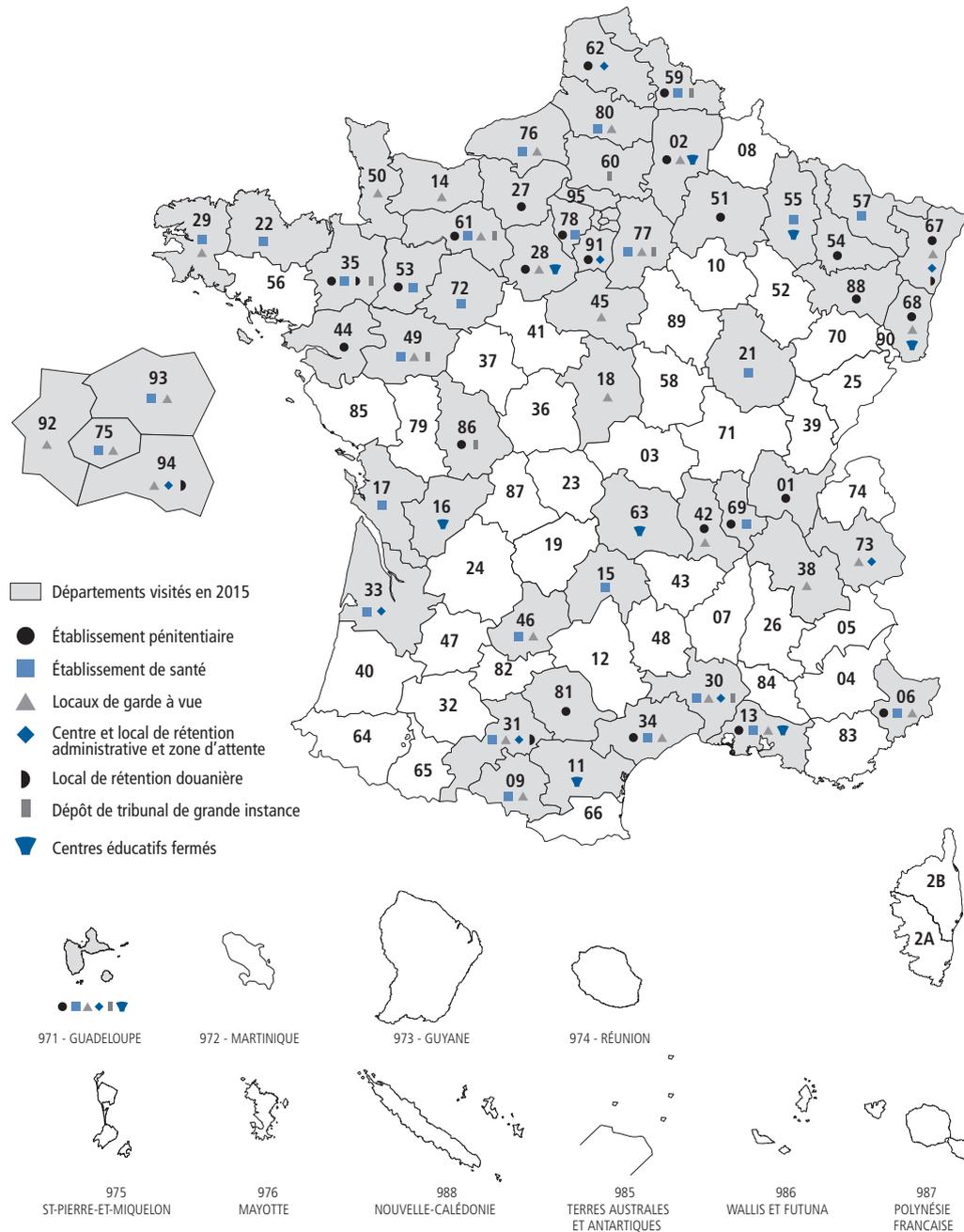
Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Centre éducatif fermé	Rappel de recommandations déjà faites		<p>Une mission interministérielle sur le dispositif des centres éducatifs fermés propose également des actions à engager pour « dépasser les difficultés structurelles des CEF et réduire les risques du dispositif ». Ces préconisations rejoignent celles du CGLPL, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– professionnaliser et consolider les équipes de CEF pour mieux encadrer les mineurs ;</li> <li>– imposer la qualification des professionnels et poursuivre le renforcement des effectifs</li> <li>– recruter du personnel selon un niveau exigé de qualification et un profil adapté ;</li> <li>– mettre en place des formations spécifiques ;</li> <li>– optimiser l'action éducative pendant le placement ;</li> <li>– renforcer l'accompagnement du mineur à la sortie ;</li> <li>– mieux prévenir les crises et les dysfonctionnements ;</li> <li>– intensifier le pilotage et clarifier le contrôle du dispositif.</li> </ul>	1
Local de garde à vue	Personnel de police	Rôle et formation	<p>L'insuffisance des crédits de fonctionnement de la police nationale porte gravement atteinte aux conditions de garde à vue comme aux conditions de travail des fonctionnaires. Il en découle un certain nombre de constats concrets : des locaux sales, vétustes, mal éclairés ou mal chauffés, des conditions d'hygiène corporelle insatisfaisantes, l'accès à une douche souvent impossible, même lorsqu'il en existe, soit parce qu'on ne le propose pas, soit par manque de produits d'hygiène ou de linge de toilette. Cette situation est bien connue, mais les moyens d'y remédier ne sont pas mobilisés.</p>	1
			<p>Dans les commissariats, il est nécessaire de définir le rôle de l'officier de garde à vue dans des fiches de poste ou des notes et de renforcer la formation des officiers de police judiciaire sur leur rôle permettrait une meilleure prise en charge de cette fonction.</p> <p>Dans les services des douanes, la désignation d'un agent référent permet une meilleure prise en compte des conditions matérielles de la privation de liberté. La généralisation d'un tel dispositif paraît aisée.</p>	1
	Mesures de sécurité	Surveillance de nuit des cellules	<p>Dans les services de gendarmerie, l'absence de surveillance de nuit des personnes gardées à vue est très fréquente : aucune surveillance visuelle ni sonore n'est assurée de manière permanente et il n'existe ni bouton d'appel, ni interphone, ni système de vidéosurveillance. Les militaires expriment eux-mêmes leur malaise face à cette situation, source d'inquiétude car susceptible d'engager leur responsabilité personnelle.</p>	1

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Local de garde à vue	Mesures de sécurité	Surveillance de nuit des cellules	La seule formule réellement satisfaisante pour garantir la sécurité des personnes et protéger la responsabilité des officiers de police judiciaire reste le placement des personnes gardées à vue de nuit dans des locaux surveillés en permanence. Il est à tout le moins nécessaire que la traçabilité des mesures de surveillance nocturne des personnes placées en garde à vue soit rapidement et systématiquement assurée.	
		Retrait des lunettes et soutien-gorge	Le retrait des lunettes et soutien-gorge est toujours fréquemment observé. Depuis son premier rapport d'activité en 2008, le contrôle général n'a de cesse de contester le fondement de cette mesure mettant en avant aussi bien son absence d'efficacité en termes de sécurité que ses conséquences humiliantes évidentes sur les personnes gardées à vue dont elle accroît la vulnérabilité.	1
		Responsabilité des agents	Il conviendrait d'éviter que le personnel chargé de mettre en œuvre des mesures de garde à vue ne soit incité à un excès de précaution par une définition trop extensive de sa responsabilité disciplinaire. Dès lors qu'un agent a correctement évalué les risques que présente une situation et pris les mesures raisonnablement adaptées, il ne devrait pas être tenu pour responsable de la survenue d'un événement imprévisible. Il convient que la sécurité des personnes gardées à vue soit l'objet d'une obligation de moyens et non de résultat.	1
		Accès à l'avocat	Les avocats devraient disposer d'un local spécifiquement dévolu pour recevoir les personnes gardées à vue ou retenues, doté d'un bouton d'appel, de prises électriques et d'Internet. La liste des membres du barreau doit y être affichée. Telle est la description de ce qui répond de manière adéquate à la vocation d'un bureau d'entretien.	1
		Accès au médecin	L'examen par un médecin généraliste dans les locaux mêmes de l'enfermement est la formule à privilégier chaque fois qu'elle est possible car elle permet de vérifier la compatibilité de l'état de santé de la personne examinée avec la mesure prise dans les conditions réelles de son déroulement.	1
		Contrôle des parquets	La fonction de contrôle des parquets sur les lieux de privation de liberté est fréquemment exercée de manière insatisfaisante. Il convient que des directives soient données aux parquets afin des les aider à pratiquer un contrôle pertinent.	1
	Geôles des tribunaux	Conditions matérielles	Le contrôle général regrette la persistance de locaux mal entretenus, un agencement souvent trop petit, qui n'incite pas à l'apaisement des personnes captives, des sanitaires dont l'aménagement ne respecte pas l'intimité de ceux qui les utilisent et qui sont quelquefois d'une propreté douteuse. L'absence de sanitaires oblige parfois la personne captive à se déplacer vers des sanitaires communs accompagnée de son escorte. Il n'y a généralement pas de nécessaire d'hygiène. Cette situation doit être améliorée.	1

Lieu concerné	Thème	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Geôles des tribunaux		Registres	Dans les geôles des tribunaux, l'absence fréquente de registres d'occupation ou leur mauvaise tenue empêche d'avoir une traçabilité des personnes entrantes, de la durée de leur attente et du respect de leurs droits. Il est dès lors impossible de vérifier l'existence d'un contrôle effectif des autorités judiciaires et hiérarchiques quant au respect des droits des personnes captives et sur l'état des geôles.	1

# Annexe 2

## Carte des départements et établissements visités en 2015



# Annexe 3

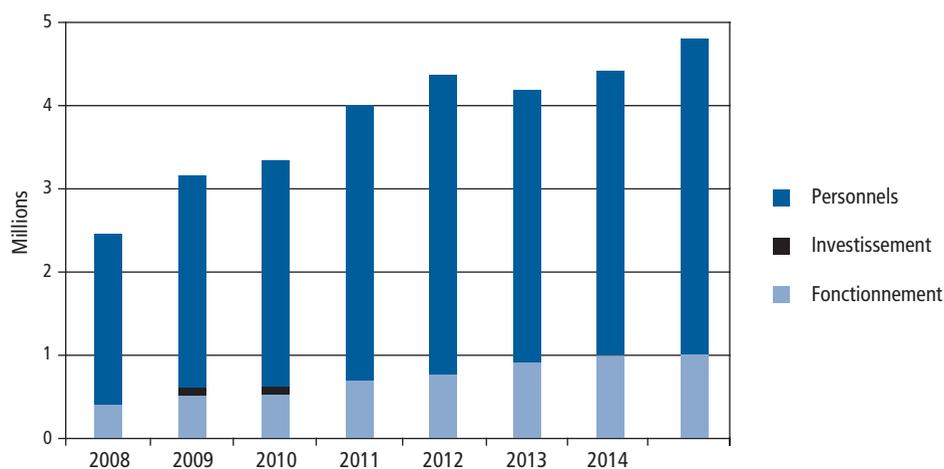
## Bilan budgétaire

### 1. Budget alloué au CGLPL en 2015

LFI 2015*		
charges de personnel	3 750 094 €	78,22 %
dont permanents	3 398 254 €	
dont occasionnels	351 840 €	
autres dépenses		
fonctionnement	1 044 138 €	21,78 %
<b>TOTAL</b>	<b>4 794 232 €</b>	

\*en crédits de paiement déduction faite des gels et mise en réserve

### 2. Évolution du budget depuis la création du CGLPL



## Annexe 4

# Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2015

### Contrôleure générale

Adeline HAZAN, *magistrate*

### Secrétaire général

André FERRAGNE, *contrôleur général des armées*

### Assistants

Nathalie LEROY, *adjointe administrative*

Franky BENOIST, *assistant administratif*

### Contrôleurs permanents :

Adidi ARNOULD, *directrice de la protection judiciaire de la jeunesse*

Ludovic BACQ, *commandant pénitentiaire*

Chantal BAYSSE, *directrice des services pénitentiaires d'insertion et de probation*

Catherine BERNARD, *médecin général de santé publique*

Gilles CAPELLO, *directeur des services pénitentiaires*

Cyrille CANETTI, *praticien hospitalier, psychiatre*

Michel CLÉMOT, *général de gendarmerie*

Céline DELBAUFFE, *ancienne avocate*

Thierry LANDAIS, *directeur des services pénitentiaires*

Philippe LAVERGNE, *attaché principal d'administration centrale*

Muriel LECHAT, *commissaire divisionnaire*

Anne LECOURBE, *présidente du corps des tribunaux administratifs*

Cécile LEGRAND, *magistrate*

Dominique LEGRAND, *magistrat*

Philippe NADAL, *commissaire divisionnaire*

Vianney SEVAISTRE, *administrateur civil*

Bonnie TICKRIDGE, *infirmière et cadre dans le secteur associatif*

Cédric DE TORCY, *ancien directeur dans une association humanitaire*

## Contrôleurs extérieurs

Séverine BERTRAND, *rapporteur à l'Autorité de la concurrence*

Betty BRAHMY, *ancienne praticienne hospitalière, psychiatre et ancien contrôleur permanent*

Bernard BOLZE, *ancien journaliste, militant associatif*

Virginie BRULET, *médecin*

Jean COSTIL, *ancien président d'association*

Marie-Agnès CREDOZ, *ancienne magistrate*

Stéphanie DEKENS, *chargée de mission auprès du Défenseur des Droits*

Hubert ISNARD, *ancien médecin inspecteur*

Isabelle FOUCHARD, *chargée de recherche au CNRS en droit comparé*

Michel JOUANOT, *ancien vice-président d'association*

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*

Félix MASINI, *ancien proviseur de lycée*

Bénédicte PIANA, *ancienne magistrate*

Stéphane PIANETTI, *éducateur spécialisé*

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 également praticien hospitalier*

Christian SOCLET, *ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse*

Akram TAHBOUB, *ancien responsable de formation en établissement pénitentiaire*

Dorothee THOUMYRE, *avocate.*

## Services et pôle saisines

### Directrice des affaires juridiques :

Maddgi VACCARO, *greffière en chef des tribunaux (jusqu'au 30 mai 2015)*

Jeanne BASTARD, *magistrate (depuis le 30 novembre 2015)*

### Directeur administratif et financier :

Christian HUCHON, *attaché principal d'administration de l'État (jusqu'au 28 février 2015)*

Christine DUBOIS, *attachée principale d'administration de l'État (depuis le 1<sup>er</sup> mai 2015)*

### Documentaliste en charge du suivi des avis :

Agnès MOUZE, *attachée d'administration de l'État*

### Contrôleurs en charges des saisines :

Benoîte BEAURY, *documentaliste*

Anna DUTHEIL, *juriste*

Sara-Dorothée GUÉRIN-BRUNET, *juriste*

Yacine HALLA, *juriste*

Maud HOESTLANDT, *avocate*

Lucie MONTROY, *juriste*

Estelle ROYER, *juriste*

### Contrôleur – déléguée au comité scientifique :

Agathe LOGEART, *journaliste et ancienne rédactrice en chef au Nouvel observateur*

### Contrôleur – déléguée à la communication :

Yanne POULIQUEN, *ancienne salariée d'une association d'accès aux droits*

### Contrôleur – déléguée aux affaires internationales :

Anne-Sophie BONNET, *ancienne déléguée du comité international de la Croix-Rouge*

### Par ailleurs, en 2015, le CGLPL a accueilli, en stage ou pour un CDD :

Laura BASSALER (*élève avocate*)

Nina CALIFANIO (*ENM*)

Chloé CHALOT (*élève avocate*)

Etienne CANTON (*stagiaire IPAG et CDD*)

Flora DEFOLNY (*élève avocat*)

Sophie DUCLOS (*stagiaire IEP*)

Charlotte MERLE (*ENM*)

Louis MAILLARD (*élève avocat*)

Marie PANTALONE (*ENAP*)

Angèle ROISIN (*stagiaire IEP et CDD*)

Virginie RIOU (*IRA*)

Laura SOUDRE (*ENAP*)

Témur SHAROPOV (*université Lumière Lyon 2*)

# Annexe 5

## Les textes de référence

### Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002

L'assemblée générale [...]

1. Adopte le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui figure en annexe à la présente résolution, et prie le Secrétaire général de l'ouvrir à la signature, à la ratification et à l'adhésion au Siège de l'Organisation des Nations unies à New York à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 ;
2. Invite tous les États qui ont signé et ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou qui y ont adhéré, à signer et ratifier le Protocole facultatif ou à y adhérer.

### Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Quatrième partie

Mécanismes nationaux de prévention

#### Article 17

Chaque État Partie administre, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du présent Protocole, ou son adhésion 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<sup>(1)</sup>**

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 6

# 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.cgplp.fr](http://www.cgplp.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  
BP 10301  
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 trois, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent-elles sur le terrain pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté, enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement et, dans ce but, s'entretenir de manière confidentielle avec elles ainsi qu'avec les personnels et tout intervenant dans ces lieux.

Durant les visites, les contrôleurs ont libre accès à toutes les parties des établissements sans restriction, de jour comme de nuit, et sans être accompagné par un membre du personnel ; ils ont aussi accès à tout document sauf ceux soumis en particulier au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

À la fin de chaque visite, les équipes de contrôleurs rédigent un projet de rapport ou pré-rapport, qui, selon les dispositions de l'article 31 du règlement intérieur du CGLPL<sup>1</sup>, « est soumis au contrôleur général qui l'envoie ensuite au chef d'établissement, pour recueillir de lui les observations sur les constats matériels effectués lors de la visite. Un délai d'un mois, sauf circonstances particulières, et sous réserve des cas d'urgence mentionnés au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, est imparti au chef d'établissement pour répondre. Faute de réponse dans ce délai, le contrôle général peut passer à la rédaction du rapport final ». Ce rapport, non définitif, tombe sous le coup du secret professionnel auquel sont astreints tous les membres du CGLPL pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance.

Et l'article 32 du même règlement intérieur indique qu'« après réception des observations du chef d'établissement ou en l'absence de réponse de ce dernier, le chef de mission réunit à nouveau les contrôleurs ayant effectué la visite, pour modifier la rédaction s'il est nécessaire et rédiger les conclusions ou recommandations dont est assorti le rapport final, dit « rapport de visite » [qui] est envoyé par le contrôleur général aux ministres ayant compétence dans tout ou partie des constats et des recommandations qui y figurent. Il fixe aux ministres, conformément à l'article 9 sus-indiqué, un délai de réponse, compris, hors cas d'urgence, entre cinq semaines et deux mois ».

C'est donc une fois en possession des observations en retour de tous les ministres concernés que ces rapports de visite sont publiés sur le site internet du CGLPL dont la mise en production s'est effectuée en avril 2009.

1. Règlement intérieur pris en application de l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008.

Par ailleurs, le Contrôleur général peut décider de publier au Journal officiel de la République française des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale lorsqu'il estime que des faits constatés portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs droits fondamentaux.

# Table des matières

<b>Glossaire</b>	<b>VII</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Les lieux de privation de liberté en 2015</b>	<b>7</b>
1. <b>En psychiatrie, dans un contexte de grande diversité des pratiques, les réformes de 2011 et 2013 sur la notification des mesures d’hospitalisation sous contrainte, l’information des patients et le contrôle du juge des libertés et de la détention se mettent péniblement en place</b>	<b>7</b>
1.1 La notification de la mesure d’hospitalisation sous contrainte et l’information du patient sur ses droits sont en principe faites, mais cet acte, mal maîtrisé et le plus souvent trop formel, ne semble pas atteindre son objectif	9
1.2 L’audience du juge de libertés et de la détention est systématique, mais la professionnalisation des acteurs demeure insuffisante	11
2. <b>En prison, la persistance et la concentration de la surpopulation pénale coïncident dangereusement avec une insuffisance du nombre des surveillants</b>	<b>16</b>
2.1 La surpopulation pénale progresse et les moyens de la résorber paraissent en décalage avec l’ampleur du problème.	18
2.2 Les sous-effectifs de surveillants provoquent une dégradation des conditions de travail lourde de conséquences sur les conditions de détention	21
2.3 Les dysfonctionnements nombreux et récurrents relevés dans l’usage des chambres sécurisées dissuadent parfois les personnes détenues de recourir aux soins et doivent amener à une réflexion sur la pertinence et l’application du schéma actuel	24
2.4 L’application des dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 relative aux fouilles est entreprise dans tous les établissements, mais une surveillance et une harmonisation des pratiques demeurent nécessaires	26

3.	La situation des centres de rétention administrative ne connaît guère d'amélioration	28
4.	Le contrôle des conditions d'exécution des retours forcés est désormais pris en charge par le contrôle général des lieux de privation de liberté	31
5.	Dans les centres éducatifs fermés, des difficultés bien identifiées persistent mais le Gouvernement semble disposé à les prendre en charge de manière adaptée	32
6.	Les droits des personnes privées de liberté pour de courtes périodes sont insuffisamment protégés en raison de la dispersion des locaux dans lesquels elles sont placées et de la faiblesse des contrôles dont ils font l'objet	35
6.1	L'entretien et l'hygiène des locaux dans lesquels sont hébergées les personnes privées de liberté sont en général assurés, mais les locaux de police et les geôles des tribunaux appellent des réserves sur ces points	36
6.2	Le contrôle hiérarchique des locaux de privation de liberté et des conditions d'exécution de l'enfermement mérite d'être développé ; à cet égard l'identification d'agents spécifiquement chargés d'y veiller et une traçabilité satisfaisante sont des bonnes pratiques qu'il convient de conforter	36
6.3	La surveillance permanente des personnes privées de liberté doit être mieux assurée dans les locaux de la gendarmerie	37
6.4	Le cheminement des personnes privées de liberté dans l'espace public ou dans des locaux susceptibles d'accueillir le public doit être organisé de manière à ne pas les exposer à la vue des tiers	37
6.5	Les mesures de sécurité appliquées aux personnes placées en garde à vue ou en rétention douanière sont parfois excessives	38
6.6	Les conditions dans lesquelles les personnes privées de liberté ont accès à leur avocat sont inégalement garanties	38
6.7	Les modalités d'accomplissement du droit des personnes privées de liberté à se faire examiner par un médecin sont variables	39
6.8	Les relations des services chargés de la garde à vue avec les parquets mériteraient d'être resserrées	39

## Chapitre 2

	<b>Les avis et recommandations publiés en 2015</b>	<b>41</b>
1.	Deux recommandations en urgence	41
1.1	Recommandations en urgence du 13 avril 2015 relatives à la maison d'arrêt de Strasbourg (Bas-Rhin)	41
1.2	Recommandations en urgence du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais	43
2.	Trois avis publiés au <i>Journal officiel</i>	47

2.1	Avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral	48
2.2	Avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé	49
2.3	Avis du 5 octobre 2015 relatif à la rétention de sûreté	52

### Chapitre 3

#### Les suites données en 2015 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général 55

1.	Les suites données à l'avis du 10 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté	56
2.	Les suites données à l'avis du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office et aux recommandations relatives à la santé mentale et aux droits des malades formulées dans le rapport annuel 2013	58
3.	Les suites données aux recommandations du 15 février 2011 relatives à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police	60
4.	Les suites données à l'avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues	61
5.	Les suites données aux visites	63
6.	Les suites données aux saisines	65
6.1	Les avancées obtenues dans le cadre du traitement des saisines	65
6.2	Les difficultés identifiées dans le cadre des saisines	69

### Chapitre 4

#### Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2015 79

1.	Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales	79
1.1	Les institutions de l'État	79
1.2	Les personnes morales non publiques	80
1.3	Relations internationales	82
2.	Les saisines	84
2.1	Analyse des saisines adressées au CGLPL en 2015	85
2.2	Les suites apportées	102
3.	Les visites effectuées en 2015	116
3.1	Données quantitatives	116
3.2	Nature de la visite (depuis 2008)	120

3.3	Catégories d'établissements visités	121
3.4	Les contre-visites en 2015	122
4.	<b>Les moyens alloués au contrôle général en 2015</b>	<b>124</b>
4.1	Les effectifs	124
4.2	Les moyens financiers	127

## **Chapitre 5**

### **« Madame la Contrôleure générale... »**

<b>Lettres reçues</b>	<b>129</b>
-----------------------	------------

## **Chapitre 6**

<b>Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage</b>	<b>135</b>
--	------------

1.	<b>Privation de liberté en matière pénale</b>	<b>136</b>
1.1	Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées	136
1.2	Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués	137
1.3	Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d'infractions	138
1.4	Placements sous écrou dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale et estimation des placements en détention (« flux »)	140
1.5	Population sous écrou et population des détenus au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année (« stocks »)	142
1.6	Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d'exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)	143
1.7	Densité carcérale et sur-occupation des établissements pénitentiaires	144
1.8	Répartition des détenus en maisons d'arrêt selon la densité de l'établissement	145
2.	<b>Hospitalisations psychiatriques sous contraintes</b>	<b>146</b>
2.1	Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2006 à 2014	146
3.	<b>Rétention administrative</b>	<b>149</b>
3.1	Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue	149
3.2	Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2013)	150
3.3	Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement	153

**Annexe 1**

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2015	155
--	-----

**Annexe 2**

Cartes des établissements et des départements vicités en 2015	167
---	-----

**Annexe 3**

Bilan budgétaire	168
------------------	-----

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Budget alloué au CGLPL en 2015                  | 168 |
| 2. Évolution du budget depuis la création du CGLPL | 168 |

**Annexe 4**

Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2015	169
---	-----

**Annexe 5**

Les textes de référence	172
-------------------------	-----

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002	172
---	-----

Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	172
--	-----

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007	174
-------------------------------------	-----

**Annexe 6**

Les règles de fonctionnement du CGLPL	182
---------------------------------------	-----

