

**Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté**
Rapport d'activité 2016

Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté
Rapport d'activité 2016



DALLOZ



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

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

DALLOZ

31-35 rue Froidevaux, 75685 Paris cedex 14

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o A., d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

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

© éditions DALLOZ - 2017
ISBN 978-2-247-17038-8

Sommaire

Glossaire	1
Avant-propos	7
Chapitre 1	
Les lieux de privation de liberté en 2016	15
Chapitre 2	
Les rapports, avis et recommandations publiés en 2016	45
Chapitre 3	
Les suites données en 2016 aux avis, recommandations et rapports du contrôle général	61
Chapitre 4	
Les suites données en 2016 aux saisines adressées au contrôle général	87
Chapitre 5	
Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2016	113
Chapitre 6	
« Madame la Contrôleure générale... » – Lettres reçues	159
Chapitre 7	
Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage	165
Annexe 1	
Carte des établissements et des départements visités en 2016	187

VI *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2016*

Annexe 2

Liste des établissements visités en 2016 188

Annexe 3

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2016 191

Annexe 4

Suivi des recommandations générales du CGLPL 202

Annexe 5

Bilan budgétaire 284

Annexe 6

Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2016 285

Annexe 7

Les textes de référence 289

Annexe 8

Les règles de fonctionnement du CGLPL 299

Glossaire

AAH	Allocation pour adulte handicapés
AAI	Autorité administrative indépendante
ACAT	Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
ADSEM	Association des établissements participant au service public de santé mentale
ALD	Affection de longue durée
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
ARPEJ	Autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires
ARS	Agence régionale de santé
ASPDRE	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ex HO)
ASPDT	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ex HDT)
CARSAT	Caisse d'assurance retraite de la santé au travail (nouvelle CRAM)
CAT	Comité contre la torture (Nations-Unies)
CCR	Consignes, comportement, régime (mention utilisée dans le logiciel GIDE)
CD	Centre de détention
CEDH	Convention/Cour européenne des droits de l'homme
CEF	Centre éducatif fermé
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHG	Centre hospitalier général
CHS	Centre hospitalier spécialisé
CICI	Comité interministériel de contrôle de l'immigration
CME	Commission médicale d'établissement

2 Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2016

CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNE	Centre national d'évaluation
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COCIPN	Comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale
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
CProU	Cellule de protection d'urgence
CPT	Comité de prévention de la torture (Conseil de l'Europe)
CPU	Commission pluridisciplinaire unique
CRA	Centre de rétention administrative
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CRUQPEC	Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge
CSL	Centre de semi-liberté
CSP	Code de la santé publique
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
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
DOPC	Direction de l'ordre public et de la circulation
DPS	Détenu particulièrement signalé
DSPIP	Direction des services pénitentiaires d'insertion et de probation
ENAP	École nationale de l'administration pénitentiaire
ENM	École nationale de la magistrature
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
EPSM	Établissement public de santé mentale
ESAT	Établissement et service d'aide par le travail
FHF	Fédération hospitalière de France

FNAPSY	Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
GAV	Garde à vue
GENEPI	Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées
GENESIS	Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité (logiciel de)
GIDE	Gestion informatisée des détenus (logiciel de)
GIP	Groupement d'intérêt public
HAS	Haute autorité de santé
HDT	Hospitalisation à la demande d'un tiers (actuelle ASPDRE)
HL	Hospitalisation libre
HO	Hospitalisation d'office (actuelle ASPDT)
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
ITF	Interdiction du territoire français
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
MA	Maison d'arrêt
MAF	Maison d'arrêt « femmes »
MAH	Maison d'arrêt « hommes »
MC	Maison centrale
MET	Mission « extractions judiciaires »
MIDELCA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
MNP	Mécanisme national de prévention
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)
OMS	Organisation mondiale de la santé

4 Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2016

OPCAT	Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
OPJ	Officier de police judiciaire
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
PCH	Prestation de compensation du handicap
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLAT	Plan de lutte contre le terrorisme
PMR	Personne à mobilité réduite
PREJ	Pôle de rattachement des extractions judiciaires
QA	Quartier « arrivants »
QCP	Quartier « courtes peines »
QD	Quartier disciplinaire
QNC	Quartier « nouveau concept »
QI	Quartier d'isolement
QPA	Quartier pour peines aménagées
QPS	Quartier de préparation à la sortie
QSL	Quartier de semi-liberté
QVD	Quartier pour détenus violents
RIEP	Régie industrielle des établissements pénitentiaires
RPE	Règles pénitentiaires européennes
RPS	Réduction de peine supplémentaire
RSA	Revenu de solidarité active
SAAD	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SEP	Service de l'emploi pénitentiaire
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SMPR	Service médico-psychologique régional
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
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
TA	Tribunal administratif
TAP	Tribunal de l'application des peines
TGI	Tribunal de grande instance
UCSA	Unité de consultations et de soins ambulatoires

UD	Unité dédiée (radicalisation islamiste en milieu carcéral)
UFRAMA	Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil
UHSA	Unité d'hospitalisation spécialement aménagée
UHSI	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
UMCRA	Unité médicale en centre de rétention administrative
UMD	Unité pour malades difficiles
UMJ	Unité médico-judiciaire
UNAFAM	Union nationale des amis et familles de malades (psychiques)
USIP	Unité pour soins intensifs en psychiatrie
UVF	Unité de vie familiale
ZA	Zone d'attente

Avant-propos

Dans l'avant-propos du précédent rapport d'activité, nous nous inquiétions de ce que l'année 2015, marquée par des événements terribles, posait à nouveau la question de l'équilibre entre les droits fondamentaux et la sécurité, et nous rappelions la raison d'être du CGLPL : précisément s'assurer qu'en toutes circonstances, même les plus graves, les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés.

C'est peu dire que nos inquiétudes étaient fondées : au cours de l'année 2016, le CGLPL n'a pu que constater un recul de ces droits, à la fois dans les dispositifs législatifs votés dans l'urgence, et lors des 146 visites d'établissements effectuées au cours de l'année.

Le contexte des attentats terroristes a en effet conduit au vote de deux lois contenant des dispositions très restrictives des libertés individuelles. Si l'on peut comprendre que dans une période exceptionnelle, il soit nécessaire de procéder à certaines restrictions des droits fondamentaux, celles-ci doivent toujours être « nécessaires, et proportionnées », selon les termes de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, je ne pense pas que ce critère – essentiel – de la proportionnalité des contraintes imposées au nom de la sécurité ait été respecté. Il faut entrer dans la genèse et la philosophie de ces deux textes pour le comprendre.

Ainsi, la loi du 3 juin 2016 était à l'origine destinée à simplifier une procédure pénale devenue, estimait-on, trop complexe. Au fil des débats parlementaires, le texte a profondément évolué pour aboutir à un assemblage de dispositions qui concernent aussi bien le crime organisé que le terrorisme, et qui apparaissent fort peu soucieuses du respect de l'équilibre déjà vacillant entre sécurité et libertés individuelles. Le catalogue des dispositions adoptées inquiète. Il convient de les recenser ici.

Les conditions et la durée de la période de sûreté ont été élargies ; celles de la libération conditionnelle ont été restreintes ; la « période de sûreté » est devenue applicable de plein droit dans certains cas ; une perpétuité dite « incompressible » a été instaurée pour les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité pour faits de terrorisme. Toutes ces dispositions, qui rendent la perspective de libération incertaine, opèrent un profond changement de philosophie dans le régime de l'exécution des peines.

Une retenue de quatre heures dans un local de police, sans avocat, a été instaurée pour toute personne ayant fait l'objet d'un contrôle d'identité dès lors qu'il existe « *des raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste* ». Ce critère est bien flou, et donc dangereux, dans un État qui se veut un État de droit.

Le régime des fouilles dans les établissements pénitentiaires a subi un recul des droits fondamentaux car désormais celles-ci peuvent être décidées à la suite de consignes générales qui fixent les lieux et les périodes où elles peuvent être opérées, et ce indépendamment des critères liés à la personne détenue elle-même.

Le placement d'une personne dans une unité dédiée réservée aux personnes détenues mises en cause dans des affaires de terrorisme est désormais formalisée et peut faire l'objet d'un recours. Cette disposition de la loi du 3 juin 2016 fait suite à des observations du CGLPL, en 2015 et 2016, qui critiquait l'absence de statut légal des unités dédiées dont la création revenait de fait à instituer un régime de détention sans base légale. Cependant, les annonces du ministre de la justice le 25 octobre 2016 – interprétées à tort comme la suppression de ces unités dédiées – consacrent en réalité le développement de ces expérimentations, sans les entourer de garanties suffisantes en matière de respect des droits fondamentaux.

Quelques mois plus tard, à la suite de l'attentat du 14 juillet à Nice, la loi du 21 juillet 2016 a prorogé l'état d'urgence. Si le contexte pouvait justifier cette mesure, le vote de ce texte a été mis à profit pour adopter des dispositions dépassant largement son objet initial, notamment des mesures repoussées au cours des débats précédents : la limitation des aménagements de peine et l'exclusion des crédits de réductions de peine pour les personnes condamnées pour des infractions terroristes ; l'allongement de la réclusion criminelle de vingt à trente ans pour certaines infractions ; la légalisation de la vidéosurveillance en cellule au sein des établissements pénitentiaires. Cette dernière disposition, attentatoire à la dignité et à l'intimité, a été adoptée en termes très généraux à l'intention d'une personne détenue particulière et pourra à l'avenir s'appliquer dans de nombreuses circonstances. Le CGLPL rappelle à cet égard son hostilité de principe à ce dispositif qui ne saurait être généralisé et ne devrait être réservé qu'à des situations exceptionnelles, et en tout dernier recours, non pour satisfaire les attentes de l'opinion publique mais afin de protéger la personne concernée.

2016 a donc été l'année où, dans le contexte tragique d'attaques terroristes sans précédent sur le territoire français, l'évolution de la législation a fonctionné comme une réplique : en réaction à des coups de plus en plus rudes, des lois de plus en plus restrictives des droits fondamentaux ont été votées. Faudrait-il pour se mettre au diapason de la tragédie prendre le risque de renoncer aux valeurs et aux libertés fondamentales ? Je ne le pense pas.

Cette logique dangereuse n'est hélas pas nouvelle : c'est celle de l'escalade. On sait bien que l'on s'habitue à ce que des mesures décidées dans des périodes exceptionnelles

fassent peu à peu, sans qu'on y prenne garde, partie du paysage et s'inscrivent dans l'arsenal répressif sans plus jamais être remises en cause. On s'en souvient, dès 1986, après une vague d'attentats, un régime d'exception a été instauré, renforcé depuis par plus d'une dizaine de textes, de la loi du 22 juillet 1996 à celle du 23 janvier 2006. Plus récemment, la loi du 13 novembre 2014 a créé un délit d'entreprise terroriste individuelle, et donné des pouvoirs supplémentaires au pouvoir exécutif. Les attentats de janvier 2015 ont été suivis, le 24 juin 2015 par le vote de la loi sur le renseignement qui autorise l'utilisation de dispositifs de surveillance inédits.

À chaque texte, depuis les controverses qui ont accompagné l'adoption de la loi dite « sécurité et liberté » du 2 février 1981, la question du juste équilibre entre les exigences de la sécurité et la défense des libertés individuelles se trouve au cœur du débat public. Mais elle a pris un tour nouveau au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Une hiérarchisation est intervenue entre les libertés individuelles et le droit à la sécurité, comme si les droits fondamentaux devenaient un luxe que l'on ne pouvait plus s'offrir dans ces périodes difficiles.

Signe des temps, il devient aujourd'hui banal de critiquer une instance pourtant essentielle dans la démocratie, la Cour européenne des droits de l'homme, créée en 1959 dans le cadre du Conseil de l'Europe, en insinuant que celle-ci ferait œuvre d'ingérence dans l'action des gouvernants. Que n'a-t-on entendu ces derniers mois dans la bouche de certains responsables politiques ? Certains n'ont pas hésité à affirmer que si la Convention européenne des droits de l'homme ne permettait pas le placement en rétention administrative des « fichés S », il faudrait s'en exonérer...

Est-il nécessaire de le rappeler ? C'est au contraire aujourd'hui, dans ces périodes troublées, que la Cour européenne des droits de l'homme, doit redoubler de vigilance dans un contexte qui menace gravement les droits et les libertés fondamentales. C'est au contraire aujourd'hui qu'il faut réfléchir à un meilleur respect par les États des décisions de cette juridiction.

Il n'y a pas à choisir entre la sécurité et les libertés. Cette démarche est toxique. Comme l'écrit dans son dernier ouvrage¹ Mireille Delmas-Marty, Professeur honoraire au Collège de France, présidente du comité scientifique installé auprès du CGLPL, « *La sécurité sans la liberté conduit au totalitarisme, tandis que la liberté sans sécurité mène le monde au chaos* ».

Il me paraît plus grave encore qu'un autre concept vienne aujourd'hui percuter les fondements du droit pénal : celui de « dangerosité ». La mesure de rétention de sûreté, instaurée par la loi du 25 février 2008, a pour la première fois supprimé le lien objectif entre infraction et sanction en permettant désormais de prolonger l'enfermement d'une personne au terme de sa peine, pour une durée indéfiniment renouvelable, en raison de

1. *Aux quatre vents du monde*, Le Seuil, 2016.

sa dangerosité supposée c'est-à-dire de d'une « *probabilité très élevée de récidive* », notion subjective s'il en est.

Loin d'avoir disparu de notre législation malgré les engagements en ce sens pris en 2012, cette notion inspire de nombreux discours censés rassurer à bon compte une opinion publique, par ailleurs légitimement inquiète. On a entendu parler de « *dangerosité* », de « *personnes à écarter de la société* », de « *principe de précaution appliqué à la justice* » pour légitimer l'enfermement des personnes fichées S. Rien ne nous aura été épargné tout au long de cette année 2016 où nombre de digues ont sauté, alors que la « *fiche S* » est une simple fiche d'attention à l'usage interne de services de police dont le contenu n'a pas toujours ou pas encore été vérifié et n'a, en tout cas, jamais été validé, ni par une procédure contradictoire, ni par un jugement. Au fond, ne s'agit-il pas d'enfermer le plus longtemps possible tous les individus considérés comme « *déviants* », le délinquant, le « *fou* », en occultant le fait qu'il sortira un jour, et que la société, aurait tout intérêt à ce que le temps de la privation de la liberté soit un temps utile ?

Si l'année 2016 a marqué un recul important des droits fondamentaux dans les textes, tel a également été le cas dans la réalité de la vie quotidienne des établissements que le CGLPL a visités tout au long de l'année.

La surpopulation carcérale n'a cessé de s'aggraver. Cette question a toujours été dénoncée par le CGLPL comme attentatoire à la dignité des personnes et constituant un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH. Au 1^{er} décembre 2016 le taux de densité carcérale globale s'élevait à 118 % et celui observé dans les maisons d'arrêt à 141 %.

Le garde des sceaux, dans un rapport publié le 20 septembre 2016, « *En finir avec la surpopulation carcérale* », a parfaitement analysé le phénomène et affirmé la nécessité d'assurer un équilibre entre la construction de nouvelles places et les alternatives à l'incarcération. Mais, paradoxalement, c'est aux premières qu'il a affecté la quasi-intégralité des efforts budgétaires.

Pourtant, la construction de nouvelles places de prison ne constituera jamais à elle seule une réponse satisfaisante au problème de la surpopulation carcérale. Depuis 25 ans, ce sont près de 30 000 nouvelles places de prison qui ont été créées et pourtant la surpopulation carcérale n'a jamais été aussi importante : la moyenne de 141 % dans les maisons d'arrêt cache des pics de 200 % en Ile-de-France et outre-mer. Le nombre de détenus provisoires (donc présumés innocents), a, quant à lui, dépassé en 2016 le seuil symbolique des 20 000, augmentant de 14 % par rapport à 2015, et représentant désormais le tiers des détenus alors qu'il n'en formait que le quart en 2015. Ce constat infirme les propos régulièrement tenus sur une justice supposée « *laxiste* ».

À l'inverse, les peines alternatives à l'incarcération sont toujours très insuffisantes, malgré la loi du 15 août 2014 qui n'a pas produit les effets escomptés : 2 300 contraintes

pénales ont été prononcées en deux ans au lieu des 8 000 à 20 000 par an prévues dans l'étude d'impact de la loi. Lors des visites effectuées en 2016, le CGLPL a pu observer à quel point le contexte actuel rend les magistrats craintifs sur le prononcé des aménagements de peine.

La prison doit être le dernier recours, et pourtant, les équipes du CGLPL rencontrent régulièrement des situations dans lesquelles la peine semble dépourvue de sens : des très courtes peines, facteur important de désocialisation et de précarisation et dépourvues d'impact en termes de réinsertion en raison de la surcharge des services pénitentiaires d'insertion et de probation ; des peines exécutées par des personnes dont la vieillesse ou la santé physique ou mentale paraît incompatible avec un maintien en détention, mais qui y restent faute d'alternative. Qu'attend-on donc pour engager une réflexion sur le sens des très courtes peines et sur le maintien en prison de personnes dont la santé est très dégradée ?

On voit, dans certaines juridictions, qu'un dialogue constructif entre l'autorité judiciaire et les responsables pénitentiaires permet une gestion à la marge des situations individuelles, en avançant un aménagement ou une fin de peine ou en reportant une incarcération, ce qui limite efficacement la surpopulation carcérale. Ces initiatives, heureuses et discrètes, n'ont aucun impact financier, mais leur effet bénéfique est considérable. Qu'attend-on pour institutionnaliser un système de régulation carcérale qui généraliserait des pratiques fructueuses aujourd'hui trop ponctuelles ?

Faudra-t-il attendre une condamnation de la France par la CEDH, comme ce fut le cas avec l'arrêt *Torreggiani* du 8 janvier 2013 qui a contraint les autorités italiennes à mettre en place un système de recours apte à faire cesser les mauvais traitements résultant de la saturation du parc pénitentiaire ?

Aujourd'hui, du fait de la surpopulation carcérale, la prison ne peut plus assurer la mission de réinsertion que la loi lui assigne. Depuis huit ans, le CGLPL observe que la dimension punitive de l'incarcération domine toujours et que nombre de droits fondamentaux, pourtant essentiels à la réinsertion, sont en régression : les droits à la santé, au travail, au maintien des liens familiaux, à l'expression collective ne sont pas respectés, alors qu'ils constituent le fondement même d'un projet de réinsertion.

Cette évolution touche aussi la psychiatrie, où le nombre de placements sous contrainte a augmenté, tout comme se sont développées depuis ces vingt dernières années les mesures d'isolement et de contention physique, effectuées sans contrôle, ni *a priori* ni *a posteriori*, jusqu'à une récente loi du 26 janvier 2016, dont on attend toujours, à l'heure où ces lignes sont écrites, la circulaire d'application.

Dans le même temps le CGLPL observe une recrudescence des placements en rétention administrative de familles accompagnées d'enfants mineurs, et ce malgré une condamnation de la France en 2012 par la CEDH, et malgré l'engagement pris en ce sens en 2012 par le candidat devenu Président de la République.

Dans ce contexte, où la parole qui rappelle la société à la nécessité du respect des droits fondamentaux n'est pas la plus audible, le CGLPL, en 2016, a poursuivi sa mission avec détermination.

Ayant à deux reprises constaté la « violation grave des droits fondamentaux » de personnes privées de liberté, qui, à mes yeux constituaient des traitements inhumains ou dégradants, j'ai adressé par deux fois des recommandations en urgence au Gouvernement. Les premières, relatives au centre psychothérapique de l'Ain, à Bourg-en-Bresse, tendaient à faire cesser une pratique abusive et massive de l'isolement et de la contention jamais observée jusqu'alors. Les secondes, relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes dénonçaient des conditions de détention indignes dans lesquelles se cumulaient les effets de la surpopulation, de la vétusté des locaux, d'une hygiène inacceptable, d'un sous-effectif grave du personnel et de violences. Au cours de l'année, le CGLPL aura procédé à 146 visites, dont une mission outre-mer et le contrôle des opérations de démantèlement des campements de Paris et Calais et traité environ 4 000 courriers.

Au cours de cette année, l'actualité m'a conduite à plusieurs reprises à interpeller les pouvoirs publics :

- le législateur, pour appeler son attention sur la réforme du régime des fouilles intégrales en détention et sur le caractère inéquitable d'une extension du délai de saisine du juge des libertés de la détention pour les personnes placées en rétention administrative sur le territoire de Mayotte ;
- le Gouvernement, à propos des questions de santé dans les centres de rétention administrative ou de l'accès à l'informatique dans les établissements pénitentiaires ;
- plusieurs rapports ou avis ont été publiés concernant le recours à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale, la prise en charge de la radicalisation en détention et la situation des femmes privées de liberté.

Au niveau international, le CGLPL a poursuivi son activité traditionnellement riche, tout particulièrement par une intervention devant le Comité des Nations unies contre la torture qui procédait cette année à l'examen périodique de la France. Il a également participé à de nombreuses actions de formation, notamment à la première université d'été des mécanismes nationaux de prévention francophones.

Enfin, l'institution a poursuivi son travail de modernisation interne par l'enrichissement de son système d'information, la mise en place de guides de contrôle et l'amélioration de la formation de ses membres. Elle a également créé et réuni pour la première fois un comité scientifique.

2017 marquera le 10^e anniversaire de la loi du 30 octobre 2007 qui a institué le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Nous célébrerons cet anniversaire, bien sûr. Non pour nous livrer à un exercice d'autosatisfaction qui serait indécent, tant la situation est préoccupante.

Mais nous le célébrerons, entourés de celles et ceux qui, avec nous, considèrent que les inégalités, les injustices, les souffrances, ne sont pas irréversibles et qu'une institution comme la nôtre doit contribuer, par son inlassable travail, à faire respecter les droits des personnes privées de liberté.

Mais pour que ces personnes soient entendues, il faut que nous, CGLPL, le soyons.

Il faut que le travail obstiné auquel, depuis sa création, se livre notre équipe dans les prisons, les hôpitaux psychiatriques, les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les établissements pour mineurs..., soit mieux connu et plus respecté par les pouvoirs publics, afin que des enseignements directs en soient tirés. C'est parfois le cas, heureusement. Mais cela n'est pas suffisant. La tentation est grande, quand les temps sont troublés, de négliger le respect, la protection et l'amélioration des droits fondamentaux. Cette pente est dangereuse. Il ne faut pas y céder. Je n'y céderai pas.

Adeline HAZAN

Chapitre 1

Les lieux de privation de liberté en 2016

Au cours de l'année 2016, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a effectué 146 visites, d'une durée moyenne légèrement supérieure à trois jours. Compte tenu de l'effectif des contrôleurs, cela représente 456 journées passées dans les lieux de privation de liberté, au contact direct des personnes privées de liberté et de ceux qui les prennent en charge. Dans les établissements pénitentiaires, les centres éducatifs fermés et les centres de rétention administrative ces visites sont quasi exclusivement des secondes, voire des troisièmes visites. Elles permettent en conséquence de mesurer l'évolution des pratiques et d'évaluer les suites données aux recommandations antérieures du CGLPL.

Au-delà de ces visites, le CGLPL a été amené, au cours de l'année, à réagir à des événements qui ont marqué l'actualité de certains lieux de privation de liberté : une réforme de la législation applicable en matière de d'isolement et de contention dans les établissements de santé mentale, une évolution du régime des fouilles dans les établissements pénitentiaires ou des opérations importantes de déplacement de personnes étrangères en situation irrégulière liées à la crise migratoire que connaît l'Europe.

Tenant compte de ces visites, de l'actualité et de la connaissance approfondie acquise au cours des années antérieures, 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 libertés qui sont accueillies.

1. La situation des établissements pénitentiaires

Au cours de l'année 2016, les équipes du CGLPL ont visité vingt-six établissements pénitentiaires de toutes catégories (une maison centrale, cinq centres de détention, dix maisons d'arrêt, sept centres pénitentiaires, deux centres de semi-liberté et un établissement pénitentiaire pour mineurs).

Ces visites ont globalement confirmé les constats effectués au cours des années antérieures : une surpopulation généralisée dans les maisons d'arrêt, une insuffisance de

personnel, la vétusté d'un grand nombre de bâtiments, un manque d'activité ainsi que des difficultés d'accès aux soins liées à la démographie médicale, à l'excès des contraintes de sécurité qui accompagnent les soins ou au non-respect du secret médical.

1.1 La surpopulation carcérale ne pourra pas être surmontée par la seule construction de places nouvelles.

La question de la surpopulation carcérale, et de sa conséquence la plus visible, le non-respect de l'obligation d'encellulement individuel des personnes détenues, reste bien évidemment la première des difficultés de l'administration pénitentiaire. Selon le Gouvernement¹, au 1^{er} août 2016, sur 68 819 personnes détenues, seules 26 829 bénéficiaient d'une cellule individuelle. Ce taux représente donc 39 % mais, dans les maisons d'arrêt, la catégorie d'établissement la moins bien lotie, il n'est que de 19 %. À la même date², le taux de densité carcérale globale était de 118 % et celui des maisons d'arrêt de 140 %. Dans certains des établissements visités par le CGLPL au cours de l'année, notamment en région parisienne, ce taux montait à plus de 200 %. Dans de telles conditions, les conséquences concrètes de la surpopulation cumulée avec l'insuffisance de l'effectif des surveillants que le CGLPL a déjà dénoncées dans son rapport annuel pour 2015, sont nombreuses.

1.1.1 Mesurer les limites de la construction de places nouvelles

Le rapport précité du garde des sceaux, *En finir avec la surpopulation carcérale*, témoigne de ce que le Gouvernement a pris en compte les aspects quantitatifs de ce phénomène et en a tiré des conséquences en termes d'accroissement du nombre des places de prison. Le CGLPL tient à rappeler que la construction de places nouvelles ne constitue pas une réponse satisfaisante au problème de la surpopulation carcérale. Le garde des sceaux souligne du reste à juste titre que l'on trouve au premier rang des causes de cette surpopulation un durcissement des lois pénales, une sévérité accrue de la justice et un affaiblissement des aménagements de peine. Toutes les places de prison construites en France depuis trente ans n'ont jamais résolu le problème de la surpopulation carcérale et il n'y a pas de raison de penser que, sans réforme de la politique pénale, elles le feront davantage dans l'avenir. Comme le montre le rapport du garde des sceaux, depuis 1998, le nombre des places de prison françaises a augmenté d'environ 20 % pourtant, dans la même période, le taux d'occupation des prisons est passé de 112 à 118 % en connaissant un creux à 100 % en 2001 et un pic à 125 % en 2008. Autant dire que le résultat observé n'est pas à la mesure de l'effort.

1. *En finir avec la surpopulation carcérale*, Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, 20 septembre 2016.

2. Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1^{er} août 2016, ministère de la justice.

S'agissant de la problématique de la surpopulation, et de ses conséquences sur l'encellulement individuel, le CGLPL considère que le seul développement des projets immobiliers ne peut constituer une solution efficace. Ses missions le conduisent en effet à constater qu'il existe deux autres pistes que le Gouvernement doit poursuivre : celle des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine d'une part, celle d'une interrogation sur le sens de certaines peines d'autre part.

1.1.2 Développer les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération dans un contexte de régulation carcérale

S'agissant des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération, on ne peut que déplorer le faible succès des mesures adoptées dans la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, au premier rang desquelles se trouve l'institution de la contrainte pénale qui, en deux ans, a été prononcée moins de 2 300 fois et que la justice semble s'approprier avec difficulté ; la moitié de ces peines a été prononcée par seulement vingt-quatre tribunaux correctionnels. Ce chiffre est à rapprocher de celui de 8 000 à 20 000 contraintes pénales par an que prévoyait l'étude d'impact de la loi. Le CGLPL, au cours de ses visites, observe du reste très fréquemment le sentiment d'un durcissement des conditions d'aménagement de peine, ressenti par les personnes détenues et confirmé par les directions des établissements. Les premières y voient un motif de désespérance, les secondes, un facteur d'accroissement de la surpopulation et une cause de durcissement des relations en détention, voire de violence.

Le CGLPL rappelle sa recommandation d'instaurer une politique plus dynamique d'aménagements de peine et d'alternatives à l'incarcération, nécessaire à la fois pour lutter contre la surpopulation carcérale et pour favoriser la réinsertion, facteur essentiel de la lutte contre la récidive.

Le CGLPL, au cours de ses visites, a quelquefois observé des mécanismes locaux informels de régulation permettant de maîtriser la surpopulation pénale efficacement et avec souplesse. Il s'agit d'instaurer un dialogue entre l'administration pénitentiaire et l'institution judiciaire afin de coordonner le flux des incarcérations et celui de l'exécution des peines. Il est possible ainsi de retarder un peu la mise à exécution d'une peine ou d'avancer un peu une date de libération, toujours dans le respect du droit, mais en tenant compte des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires. Un tel mécanisme que l'on peut désigner sous le terme de « régulation carcérale » revient à tenir compte de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires dans les décisions d'exécution des peines. Il fonctionne lorsqu'il repose sur des initiatives locales il paraît donc souhaitable d'étendre ce dispositif en l'inscrivant dans l'ordre juridique.

Un mécanisme de régulation carcérale, permettant de tenir compte des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires dans les décisions judiciaires, doit être inscrit dans l'ordre juridique.

1.1.3 S'interroger sur le sens des très courtes peines et du maintien en prison de personnes dont la santé est fortement dégradée

S'agissant de l'interrogation sur le sens des peines, elle concerne deux catégories de personnes détenues : celles qui sont condamnées à de très courtes peines et celles dont l'état de santé ou l'âge sont incompatibles avec un maintien en détention.

Les personnes condamnées à de très courtes peines dont la détention se déroule dans un établissement pénitentiaire classique ne connaissent pas une durée de séjour assez longue pour que le service pénitentiaire d'insertion et de probation puisse prendre connaissance de leur dossier et mettre en place des mesures de réinsertion efficaces. Cette situation est aggravée dans un établissement surpeuplé. Pour ces personnes, que l'on rencontre dans toutes les maisons d'arrêt, le placement en détention ne peut donc avoir aucun effet sur la réinsertion, et peut même avoir des conséquences négatives liées aux nombreuses ruptures qu'il suscite (liens familiaux, logement, emploi, formation, liens sociaux, etc.) et à « l'inscription » qu'il peut provoquer dans le monde de la délinquance.

Au surplus, on peut aussi s'interroger sur l'intérêt pour les finances publiques de placer pour quelques semaines dans un système dont la sécurité est particulièrement onéreuse et adaptée à une délinquance plus lourde, des personnes qui viennent quelquefois se présenter aux forces de sécurité sur simple convocation.

Au cours de l'année 2016, le CGLPL a également rencontré des personnes détenues dont l'âge ou l'état de santé paraissaient difficilement compatibles avec le maintien en détention. Il peut s'agir de personnes détenues très âgées, qui, de plus en plus souvent, connaissent leur première incarcération, ou de personnes moins âgées dont l'état de santé s'est prématurément dégradé. Certaines d'entre elles ne quittent jamais leur cellule, parfois même pas leur lit. Cependant, les moyens de prendre en charge leur handicap en détention sont très insuffisants. Quelquefois, leur détention ne se prolonge qu'en raison de l'absence de formule d'hébergement alternative. La présence de ces personnes en détention pèse sur la surpopulation et l'insuffisance de la prise en charge dont elles font l'objet ne peut qu'accélérer la détérioration de leur état de santé. Ce cas particulier doit donc être traité mais la bonne volonté des juges d'application des peines et de l'administration pénitentiaire, rarement prise en défaut sur ce point, ne parvient pas à trouver localement de solution satisfaisante faute d'une politique définie globalement.

Le CGLPL recommande de conduire une politique systématique tendant à rechercher des formules d'hébergement adaptées aux personnes condamnées à de très courtes peines et aux personnes détenues dont l'âge ou l'état de santé est incompatible avec le maintien en détention.

1.2 La politique immobilière de l'administration pénitentiaire, centrée sur la construction de places nouvelles, ne garantit pas une maintenance suffisante pour conserver des conditions d'hébergement dignes.

Indépendamment de l'accroissement du nombre des places de prison, le rapport du garde des sceaux n'évoque qu'au travers de la difficulté budgétaire une question pourtant essentielle en termes de respect des droits dans les conditions d'hébergement : celle de l'état du parc existant.

Au cours de l'année 2016, le CGLPL a visité plusieurs établissements dont il a constaté la vétusté, y compris lorsque ceux-ci ne sont pas très anciens : ainsi, dans une maison d'arrêt de la région parisienne ouverte en 1990, les cellules, à la fois dégradée et sales au point d'être infestées de cafards, devraient être rénovées mais la surpopulation (175 %) ne permet pas de le faire. Une situation identique a été observée dans plusieurs autres établissements dont la surpopulation est voisine de la moyenne nationale de 140 %. C'est au centre pénitentiaire de Fresnes que la situation la plus dramatique a été relevée au point qu'elle a donné lieu à des recommandations en urgence du CGLPL (cf. chapitre 2 ci-après).

Les établissements surpeuplés n'ont cependant pas le monopole de la vétusté. À cet égard, le CGLPL tient à souligner le défaut d'entretien fréquemment observé dans les centres et quartiers de semi-liberté où les conditions d'hébergement sont plus rudes que dans certaines maisons d'arrêt. Souvent, dans ces lieux, les personnes détenues et le personnel ont fait part d'un sentiment d'abandon qui se traduit dans l'immobilier par des douches collectives dans des états déplorables, des fenêtres qui ne ferment pas, l'absence d'équipements permettant de cuisiner en cellule ou dans un local collectif, une quasi-absence d'entretien et de nettoyage, etc. Il n'est pas rare que les personnes présentes dans ces lieux expliquent la situation en faisant état du sentiment que le placement en semi-liberté serait une sorte de « traitement de faveur » qui permet à la personne détenue de satisfaire ses besoins à l'extérieur et qui, en conséquence exonère l'administration d'une partie de ses obligations. Il n'en est rien. Les conditions d'équipement et d'entretien des centres de semi-liberté doivent donc faire l'objet d'une attention comparable à celle dont devraient bénéficier les autres catégories d'établissements.

Observons enfin que la rénovation de l'immobilier ne suffit pas à elle seule à améliorer les conditions de détention : elle doit être accompagnée de mesures d'équipement et d'organisation qui permettent de tirer profit des améliorations réalisées. À cet égard CGLPL a constaté que des cellules pouvaient être rénovées sans que l'ameublement qui permet de les utiliser soit mis en place et même, que des unités de vie familiale récemment construites n'étaient pas été mises en service au motif que les mesures d'organisation nécessaires à leur fonctionnement n'avaient pas été adoptées.

Le rapport précité du garde des sceaux, *En finir avec la population carcérale*, pose à cet égard un diagnostic lucide du sous-investissement dont les établissements

pénitentiaires ont été l'objet et présente avec clarté les difficultés financières que rencontre l'administration pour faire face aux besoins d'entretien des établissements, notamment le fardeau que représentent pour elle le poids des partenariats public-privé. Il est cependant regrettable que les conséquences de ce constat ne soient pas explicitement tirées. En effet, ce document accorde la priorité à la construction de places nouvelles mais, s'agissant des conditions de détention, l'objectif reste limité. Le garde des sceaux se contente, après une interprétation particulièrement restrictive de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (p. 45 et 46), d'énoncer des principes, certes louables, relatifs à l'élargissement des activités et à l'amélioration de la préparation à la sortie, sans envisager de manière explicite l'amélioration des conditions d'hébergement dans les établissements existants que, pourtant, le CGLPL considère comme prioritaire.

Il est nécessaire de garantir la mise aux normes et la maintenance bâtiminaire des établissements existants avec des moyens identifiés et un dispositif de suivi.

1.3 Le régime juridique des fouilles a été étendu de manière excessive et son application est insuffisamment maîtrisée.

L'année 2016 a été également marquée par une évolution du régime juridique des fouilles intégrales. Depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, « *les fouilles doivent être justifiées par la présomption de l'infraction ou par des 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* ».

Le CGLPL a, à de nombreuses reprises, souligné à quel point l'entrée de cette disposition dans les pratiques était difficile. Il a fréquemment dénoncé le maintien d'un caractère systématique des fouilles intégrales, l'insuffisance de la motivation des décisions de fouille, le caractère vexatoire ou dégradant des modalités de leur réalisation et l'insuffisance du contrôle directorial sur les pratiques observées dans les établissements. Il a cependant noté, entre 2009 et 2016, une appropriation progressive et une meilleure compréhension de la réglementation. Elles ne sont pas pour autant générales puisqu'en 2016 encore, dans plusieurs des établissements visités, des pratiques abusives ont été soulignées. Dans l'un d'eux, la direction a reconnu des pratiques abusives dans les fouilles de cellules mais ne semble pas pour autant avoir engagé de procédure disciplinaire vis-à-vis des agents, pourtant identifiés et peu nombreux, qui en sont les auteurs. Dans un autre établissement, deux agents, également identifiés, persistent dans une pratique archaïque, vexatoire et dégradante des fouilles à corps et dans la réalisation de fouilles de cellules brutales et destructrices. Dans un troisième établissement, enfin, la motivation des fouilles intégrales est si large et la population concernée si nombreuse

que, dans la pratique, c'est la fouille intégrale qui est le principe et l'application de la règle qui devient l'exception.

Sensible à des préoccupations de sécurité, et notamment au nombre important des téléphones portables trouvés en détention, le Gouvernement a souhaité une extension du régime juridique prévu par la loi de 2009. Il a notamment argué du fait que, dès lors que la fouille des personnes détenues est liée aux comportements individuels, les personnes les plus disciplinées, voire les plus fragiles, ne seront jamais fouillées, ce qui les rend vulnérables en raison de la pression que les plus forts exercent sur elles. C'est pourquoi, il a souhaité étendre, par un amendement en cours de débat¹, les motifs de fouille non seulement à des raisons liées au comportement des personnes mais aussi à des risques collectifs portant sur les établissements. À la fouille « pour motif lié à la personne » s'ajouterait donc un régime de fouille « pour risque collectif ».

Inquiète de cette évolution, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a souhaité alerter le Parlement en s'adressant à chacun des membres de la commission mixte paritaire réunie pour examiner le projet devenu l'article 111 de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Elle leur a notamment rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme² avait condamné la France à l'unanimité, en raison de fouilles corporelles intégrales réalisées à répétition sur une personne détenue, pour violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui dispose que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Elle a en conséquence déploré que, sur le fondement du projet présenté au Parlement, il serait désormais possible de recourir aux fouilles intégrales sans qu'il soit nécessaire d'individualiser cette mesure au regard du comportement ou de la personnalité de la personne détenue mais sur le fondement exclusif du lieu dans lequel elle se trouve. Elle a indiqué que, le recours aux fouilles étant d'ores et déjà pratiqué de manière extensive, la mesure proposée constituait un élargissement disproportionné du régime des fouilles et, en conséquence, un recul important des droits fondamentaux des personnes détenues. Elle a enfin souligné que ni la surpopulation dont les pouvoirs publics sont responsables, ni l'introduction illégale de téléphones qui compensent les difficultés d'accès aux équipements légaux, ne sauraient justifier cette restriction des droits fondamentaux.

Le Parlement, considérant qu'il ne s'agissait pas de revenir sur la prohibition des fouilles intégrales systématiques, que les fouilles autorisées par le projet de loi pouvaient être techniquement moins invasives que la fouille intégrale, et que la nécessité d'une motivation spéciale et le respect de la proportionnalité fournissait un cadre juridique conciliant à la fois les droits des détenus et les impératifs de sécurité publique, a adopté

1. C'est-à-dire sans examen préalable par le Conseil d'État.

2. Arrêt *El Shennawy contre France*, du 20 janvier 2011.

la mesure proposée. Toutefois, n'excluant pas que des abus surviennent, il compte sur ses propres missions de contrôle et celles du CGLPL pour les prévenir ou les empêcher.

L'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 intègre donc désormais la disposition suivante : « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de soupçonner l'introduction au sein de l'établissement pénitentiaire d'objets ou de substances interdits constituant une menace pour la sécurité des personnes et des biens, le chef d'établissement peut également ordonner des fouilles dans des lieux et pour une période de temps déterminé, indépendamment de la personnalité des personnes détenues. Ces fouilles doivent être strictement nécessaires et proportionnées. Elles sont spécialement motivées et font l'objet d'un rapport circonstancié transmis au procureur de la République territorialement compétent et à la direction de l'administration pénitentiaire ».

Comme on pouvait s'y attendre, cette disposition a fait l'objet dans les établissements pénitentiaires de rumeurs allant très au-delà de ce qu'elle autorise. Il a plusieurs fois été expliqué aux membres du CGLPL que la réforme avait rétabli le caractère systématique des fouilles et, à tout le moins, fait disparaître l'obligation de motivation. On ne peut donc que regretter que l'administration ait laissé de telles rumeurs se répandre en négligeant d'adopter des mesures d'application concomitantes avec le vote de la loi. Plus de quatre mois se sont en effet écoulés entre le vote de la loi du 3 juin 2016 qui a été abusivement mais largement interprétée comme une suppression de toute garantie et l'adoption d'une circulaire d'application, finalement intervenue le 14 octobre¹ et qui précise les conditions d'application des dispositions nouvelles.

Soulignons avant tout que la mesure selon laquelle « les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes », qui résulte de la rédaction initiale de la loi de 2009, est applicable au régime des fouilles « pour risque collectif » instauré en juin 2016 comme au régime initial de la fouille « pour motif lié à la personne ». En conséquence, en toute logique, la circulation des téléphones portables en détention, élément essentiel de motivation du régime nouveau, devrait finalement en être exclue dans la mesure où l'on ne peut sérieusement soutenir que ceux-ci ne peuvent être découverts ni par palpation, ni par des moyens de détection électroniques.

C'est donc très opportunément que la circulaire du 14 octobre 2016 précitée rappelle que « les différentes mesures de fouille pratiquées par les personnels pénitentiaires sur la personne des détenus doivent, en vertu de l'article 57 de la loi pénitentiaire, répondre [sic] à des critères de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité, qu'elles interviennent de manière isolée ou en complément de moyens de détection techniques. » Ce texte présente également le mérite de rappeler les conditions matérielles dans lesquelles se déroulent les fouilles et d'explicitier la prohibition de leur caractère systématique, ainsi que les prin-

1. Note relative au régime juridique encadrant certaines modalités de contrôle des personnes détenues du 14 octobre 2016.

cipes de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité qui doivent inspirer la décision de procéder à une fouille.

S'agissant de l'interprétation du deuxième alinéa (nouveau) de l'article 57 de la loi pénitentiaire, l'administration rappelle fort opportunément que la loi ne revient ni sur le principe de l'interdiction des fouilles systématiques ni sur la nécessité de respecter les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité.

Cette circulaire précise également les exigences de formalisme propres aux mesures de fouilles non individualisées :

- la nécessité d'une présomption sérieuse et étayée de commission d'une infraction ou de danger fondés sur des suspicions qui peuvent être caractérisées objectivement (par exemple, la forte augmentation du nombre de découvertes d'objets ou de substances prohibés ou dangereux) ;
- la limitation de la mesure dans l'espace et dans le temps, rendue nécessaire par le principe de proportionnalité ; on doit à cet égard souligner que les exemples donnés ne s'étendent jamais au-delà d'une journée ;
- l'exigence d'un rapport motivé et circonstancié au procureur de la République territorialement compétent et à la direction de l'administration pénitentiaire.

Même s'il déplore le caractère tardif de cette circulaire qui a favorisé le développement de rumeurs infondées dans les établissements pénitentiaires, le CGLPL considère que les restrictions définies par ce texte permettent, en théorie, d'en limiter les conséquences fâcheuses. Il souligne cependant la nécessité de poursuivre l'effort encore non abouti d'appropriation des dispositions de 2009 par l'administration pénitentiaire en ce qui concerne la motivation des décisions de fouille individuelle et les modalités de leur exécution et de veiller à une interprétation stricte de dispositions nouvelles.

Il faut garantir le caractère exceptionnel du recours aux fouilles intégrales en assurant une formation et un encadrement efficaces de l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire sur le respect de la motivation et les conditions d'exécution des fouilles. Il est en outre nécessaire de veiller au respect d'une interprétation stricte de l'article 57 alinéa 2 de la loi pénitentiaire par un contrôle étroit des autorités hiérarchiques, des inspections administratives et des autorités judiciaires.

1.4 Les violences semblent se développer dans les établissements pénitentiaires, mais leur dépistage reste insuffisant.

Les visites effectuées par le CGLPL dans les établissements pénitentiaires en 2016 ont également mis en lumière un accroissement des phénomènes de violence qui semblent résulter à la fois de la surpopulation carcérale et de la faiblesse de l'encadrement. Dans trois des centres pénitentiaires visités, le CGLPL a observé des comportements quasi

systématiques de personnes détenues tendant à rechercher une protection par des voies non appropriées : refus de participer aux promenades ou aux activités, demandes de placement à l'isolement, voire comportement délibérément fautif destiné à susciter un séjour au quartier disciplinaire. Parfois, les sentiments de crainte qu'éprouvent certaines personnes détenues les conduisent jusqu'au refus de recevoir les visites de leur famille pour la soustraire à des pressions extérieures. Dans un établissement où subsistent des dortoirs, la direction a fait état de violences « non médiatisées » s'y déroulant.

Les violences entre personnes détenues sont également mentionnées dans le courrier que reçoit le CGLPL. Ces témoignages sont l'occasion d'interroger les établissements pénitentiaires sur les mesures prises pour maintenir l'ordre public au sein de la détention, garantir la sécurité physique des personnes confiées à l'administration pénitentiaire ou assurer la sécurité individuelle d'une personne, par exemple en poursuivant son agresseur ou en changeant les victimes de cellules ou en améliorant la surveillance des mouvements.

Le courrier reçu par le CGLPL comporte également des allégations de violence de la part des surveillants. Dans la majorité des cas, il s'agit de dénoncer le caractère excessif ou abusif de pratiques professionnelles telles que les fouilles ou les placements immédiats au quartier disciplinaire dénommés « mise en prévention ». Dans certains cas, les unités sanitaires délivrent des certificats médicaux qui, s'ils ne démontrent pas la réalité des abus dénoncés, attestent néanmoins des traces que laissent le recours à la force : hématomes, lésions cutanées ou plus.

Dans d'autres cas enfin, le courrier reçu témoigne de violences qui trouvent leur origine dans des actes de malveillance commis par des personnes détenues sur d'autres, et qui perdurent ou s'aggravent en raison de la passivité des surveillants. C'est notamment le cas de brimades ou de jeux cruels qui touchent des personnes vulnérables au premier rang desquelles se trouvent les auteurs d'infractions à caractère sexuel à propos desquels il existe un sentiment diffus qu'ils « le méritent bien ».

Au cours des visites qu'ils effectuent et à la lecture du courrier qu'ils reçoivent, les membres du CGLPL ont acquis le sentiment d'une aggravation du « climat de violence » régnant dans les établissements pénitentiaires. La recommandation en urgence que la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a adressée au ministre de la justice le 18 novembre 2016 à propos du centre pénitentiaire de Fresnes témoigne d'une situation qui n'est malheureusement pas isolée, bien qu'elle soit poussée à l'extrême dans cet établissement où elle se combine, de surcroît, avec de graves carences en matière d'hygiène. Les causes en sont souvent identiques : surpopulation pénale, effectif insuffisant des surveillants, faiblesse de l'encadrement et manque d'activité.

Chacun des cas de violence signalés, quelle que soit son origine alléguée, donne lieu à une enquête. Le plus souvent, la direction de l'établissement concerné est la première informée ; il n'est pas rare qu'elle saisisse l'autorité judiciaire. Lorsque des personnes

détenues se tournent vers le CGLPL, elles ont fréquemment recours aussi à d'autres autorités ou à des associations : le Président de la République, le garde des sceaux, le directeur interrégional des services pénitentiaires, le Défenseur des droits et la section française de l'Observatoire international des prisons sont les plus fréquentes. Tous ces organismes rencontrent des difficultés identiques pour établir des faits souvent anciens avec des témoignages dont la fiabilité est faible. La matérialité des violences alléguées est donc rarement établie, mais la fréquence des allégations est telle que l'on ne peut douter de leur crédibilité.

La règle pénitentiaire européenne numéro 42.3 donne aux médecins exerçant en milieu pénitentiaire un rôle particulier dans le dépistage des situations de violence : « lorsqu'il examine un détenu, le médecin, ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) dépendant de ce médecin, doit accorder une attention particulière : [...] c. à la consignation et au signalement aux autorités compétentes de tout signe ou indication permettant de penser que des détenus auraient pu subir des violences ».

Dans un guide de contrôle des services médicaux des établissements pénitentiaires rédigé en 2010, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) inclut un examen du rôle de ces services au regard de la violence. Les points de contrôle ainsi décrits reviennent à détailler le rôle attendu du médecin :

« Conformément au mandat spécifique du CPT, il convient d'examiner les aspects suivants concernant le dépistage des situations de violence :

- « Rédaction systématique d'un constat de lésions traumatiques en cas d'allégations de violence (à l'admission en prison et lors du séjour en établissement pénitentiaire) ;
- « Modalités de rédaction des constats de lésions traumatiques et examen du contenu de ceux-ci (indication des déclarations de la personne alléguant être victime de violence, examen médical détaillé, conclusion de la consultation médicale) ;
- « Existence d'un registre dans lequel sont mentionnés les constats de lésions traumatiques (avec relevé d'éventuelles statistiques) ;
- « Transmission des constats de lésions traumatiques auprès d'une autorité indépendante chargée d'enquêter sur les faits (existence d'une procédure spécifique prévue à cet effet) ;
- « Recours éventuel à des expertises médico-légales. »

Le CGLPL souligne l'importance du rôle des unités sanitaires en milieu pénitentiaire pour assurer un véritable dépistage de la violence dont les personnes détenues peuvent être victimes, quelle qu'en soit la nature. Ces unités sont en effet le seul organisme qui dispose à la fois de la proximité dans le temps et dans l'espace et de l'indépendance nécessaires pour effectuer les constats sur lesquels se pourront ensuite se fonder des mesures de protection, d'enquête ou de réparation. Afin que ce rôle puisse être réel-

lement exercé, il convient de l'inscrire clairement dans les missions des professionnels de santé qui exercent en milieu pénitentiaire.

Le CGLPL préconise ainsi d'affirmer et de structurer le rôle des professionnels de santé qui exercent en milieu pénitentiaire dans le dépistage de la violence, conformément aux dispositions des règles pénitentiaires européennes.

1.5 Le déploiement de GENESIS rencontre des difficultés inhérentes à la mise en place de tout projet informatique d'ampleur dont il convient de pallier les conséquences lorsqu'elles portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes détenues.

On observe enfin une difficulté rencontrée dans plusieurs établissements en ce qui concerne le logiciel GENESIS utilisé pour la gestion de l'application des peines et qui comporte un module destiné à gérer les comptes nominatifs des personnes détenues : une difficulté technique aurait pour conséquence une interruption des versements volontaires aux parties civiles. Des établissements visités ont fait état d'un report de plus d'un an.

Cette situation a des conséquences importantes sur les décisions d'attribution des réductions de peine supplémentaire (RPS) ou sur l'octroi de permission de sortir. Il appartient à l'administration de prendre toute mesure utile pour que les personnes détenues désirant effectuer des versements volontaires à leur partie civile puissent bénéficier des avantages liés à cet acte sans subir de préjudice lié à un dysfonctionnement dont elles ne sont pas responsables.

Toute mesure utile doit être prise pour que les conséquences favorables des versements volontaires aux parties civiles bénéficient aux personnes détenues qui souhaitent les faire, même dans le cas où un dysfonctionnement administratif les en empêche.

2. La situation des établissements de santé mentale

Au cours de l'année 2016, les équipes du CGLPL ont visité vingt-huit établissements de santé habilités à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement.

Dans ces établissements, l'actualité a été dominée par la question des pratiques d'isolement et de contention. En effet, au cours du premier semestre de l'année, le CGLPL s'est intéressé à double titre à ce sujet : d'une part en adressant au Gouvernement, le 8 février 2016, des recommandations en urgence relatives au centre psychothérapeutique de l'Ain, dans lesquelles la question du recours à l'isolement et à la contention tenait une place essentielle, ainsi que le montrent les développements du chapitre 2 ci-après ;

d'autre part en publiant, le 25 mai 2016, un rapport thématique intitulé : « *Isolement et contention dans les établissements de santé mentale* » dont le contenu est présenté au chapitre 2 du présent rapport. Dans le même temps, le Parlement adoptait, pour la première fois, dans la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé, des dispositions instaurant un encadrement juridique du recours à l'isolement et à la contention que le CGLPL avait longtemps appelé de ses vœux.

2.1 L'absence de dispositions d'application prive l'encadrement des mesures d'isolement et de contention, voté en janvier 2016, de son effectivité.

Modifié par l'article 72 de la loi du 26 janvier 2016, le code de la santé publique comporte désormais un article L.3222-5-1 dont les dispositions sont les suivantes :

« 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.

« Un registre est tenu dans 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 en application du I de l'article L. 3222-1. Pour chaque mesure d'isolement ou de contention, ce registre mentionne 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. Le registre, qui peut être établi sous forme numérique, doit 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.

« L'établissement établit annuellement un rapport rendant compte des pratiques d'admission en chambre d'isolement et de contention, la politique définie pour limiter le recours à ces pratiques et l'évaluation de sa mise en œuvre. Ce rapport est transmis pour avis à la commission des usagers prévus à l'article L. 1112-3 et au conseil de surveillance prévue à l'article L. 6143-1 ».

Au cours des visites effectuées dans les mois qui ont suivi l'adoption de ces dispositions, le CGLPL n'a pu que constater le peu de mesures prises pour assurer l'appropriation de cette règle par les équipes soignantes et en conséquence, le peu d'établissements qui avaient formalisé une politique pour limiter le recours à ces pratiques ni la procédure destinée à évaluer leur mise en œuvre. Même l'embryon de formalisme que constitue l'ouverture d'un registre dont le contenu mériterait du reste d'être précisé, n'est apparu qu'exceptionnellement. Lorsqu'il existe de tels registres, ils sont souvent difficiles à exploiter. Ainsi, l'un des registres observés ne permettait pas de distinguer l'isolement en chambre spécifique de l'isolement de quelques heures dans la chambre du patient ;

dans un autre établissement, un registre d'isolement et de contention avait existé dans le passé, mais avait disparu à l'occasion de l'informatisation du dossier des patients ; dans d'autres cas, l'isolement est principalement pratiqué dans la chambre du patient sans aucune traçabilité. Le CGLPL n'a rencontré au cours de l'année que deux établissements dans lesquels la traçabilité des mesures d'isolement et de contention était telle que l'on pouvait en connaître les causes, les modalités de suivi, les mesures de renouvellement et les mesures prises pour y mettre un terme.

Dans d'autres établissements, le CGLPL a constaté qu'en raison de l'orientation thérapeutique des équipes ou de la tradition locale, les pratiques de l'isolement et de la contention étaient faibles et qu'aucune conséquence fâcheuse ne semblait en résulter. Pour autant, même dans les établissements qui adoptent ces pratiques mesurées, la traçabilité n'est pas toujours au rendez-vous, de sorte que les conclusions des contrôleurs reposent sur le témoignage du personnel soignant et quelquefois sur celui des patients.

Les visites effectuées ont également confirmé les critiques faites dans le rapport thématique de mai 2016 concernant les conditions d'hébergement des patients placés à l'isolement. Il existe des chambres non conformes aux normes attendues et présentant de graves faiblesses en matière de sécurité, telles que des luminaires accessibles, une robinetterie saillante ou un défaut de système d'appel. On trouve des situations dans lesquelles les patients sont isolés dans leur propre chambre sans mesures de surveillance ni moyens adaptés, des chambres dépourvues de sanitaires et installées loin du bureau des soignants, et même des locaux dont l'organisation générale rappelle le quartier d'isolement de certains établissements pénitentiaires ou des cellules de garde à vue. Enfin, le CGLPL a observé dans un établissement que des patients étaient placés nus en chambre d'isolement.

Les contrôleurs ont également relevé dans au moins deux établissements des procédés contraires à la loi : des décisions de recours à ces pratiques prises par du personnel soignant en l'absence de médecins ou sur le fondement d'ordonnances préparées à l'avance, comportant la mention « si besoin » et exécutées sans examen médical préalable.

Les visites ont également confirmé les constats du rapport thématique en ce qui concerne la prise en charge des patients détenus dans les établissements de santé mentale. Le recours à l'isolement dit « thérapeutique », et quelquefois à la contention, affublée du même adjectif, sont utilisés comme des mesures de sécurité pures et simples et les patients détenus y sont soumis de manière systématique pendant toute la durée de leur séjour, sans considération pour leur état clinique. Cette pratique est la plus fréquente, on la rencontre même dans les établissements par ailleurs les plus ouverts. Pourtant, il existe quelques exemples contraires et, dans l'un des établissements visités, dès lors que leur état clinique le permet, les patients détenus sont admis à un régime d'hospitalisation classique et participent aux activités de la même manière que les autres patients sans que cela n'ait jamais présenté de difficulté.

Fort de ces constats, le CGLPL, consulté au cours de l'été par la ministre de la santé et des affaires sociales sur un projet de circulaire d'application du nouvel article L.3222-5-1 du code de la santé publique, n'a pas manqué de mentionner¹ l'ensemble des dispositions qui devraient à ses yeux figurer dans un tel texte afin que la loi soit appliquée dans son intégralité et dans le respect de son esprit. Déplorant le caractère trop exclusivement technique du projet que lui avait adressé le ministère, le CGLPL a souhaité que les dispositions de la loi ne soient pas interprétées de manière restrictive comme s'appliquant aux seuls patients placés en chambre d'isolement mais qu'elles soient au contraire regardées comme applicables également à ceux qui sont isolés dans leurs chambres. Il a également demandé que la circulaire adopte des mesures tendant à apporter la preuve du fait que la pratique de l'isolement ou de la contention n'est retenue qu'en dernier recours et à garantir que ces mesures ne se prolongeront pas au-delà de la durée strictement nécessaire. Il a également préconisé que la circulaire soit mise à profit pour créer une instance nationale d'évaluation des politiques destinées à limiter le recours à l'isolement et à la contention et rappelé à la ministre l'ensemble des préconisations formulées en conclusion du rapport de mai 2016 relatif à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale.

Le projet de circulaire sur lequel le CGLPL avait été consulté n'ayant pas abouti à la date de rédaction du présent rapport d'activité, le CGLPL ne peut que souligner la nécessité de le conduire à terme et renouveler le souhait que ce document ne soit pas un texte de pure procédure réglementant la forme du registre institué par la loi mais un texte dynamique affirmant la volonté des pouvoirs publics de faire diminuer les pratiques d'isolement et de contention, favorisant la mise en œuvre des dispositions législatives qui font de l'isolement et de la contention des actes de dernier recours et qui prévoient que les politiques tendant à limiter ces pratiques soient mises en place et évaluées. Le CGLPL est disposé, en tant que de besoin, à faire part de son expertise au Gouvernement pour la préparation de cette circulaire.

Une circulaire d'application des nouvelles dispositions de l'article L.3222-5-1 du code de la santé publique doit être adoptée de façon urgente, afin de permettre une traçabilité de toute mesure d'isolement et de contention mise en œuvre, quelle qu'en soit la forme, et de favoriser la définition et l'évaluation de politiques tendant à limiter ces pratiques en tenant compte des recommandations formulées par le rapport du CGLPL relatif à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale.

1. Lettre du 23 août 2016 à la ministre des affaires sociales et de la santé.

2.2 Les contraintes diversifiées pesant sur la vie courante des patients hospitalisés sont parfois dépourvues de fondement thérapeutique et peuvent constituer une inégalité de traitement injustifiée.

Au-delà des pratiques restrictives pour la liberté que constituent l'isolement et la contention, le CGLPL examine au cours de chacune de ses missions les mesures prises pour que les patients bénéficient, au cours de leur hospitalisation, d'une liberté d'aller et venir aussi complète que l'autorise leur état de santé. En effet, seule la considération des soins à prodiguer aux patients ou des mesures de sécurité qu'impose le comportement individuel de chacun peuvent justifier des restrictions à cette liberté. Ces dernières ne sauraient donc résulter ni de mesures d'organisation, ni de contraintes pratiques, ni de mesures de sécurité générales, systématiques et impersonnelles. En d'autres termes, si l'état clinique d'un patient peut justifier qu'il soit privé de liberté, il ne peut pas servir de prétexte à ce que l'ensemble des patients qui l'entourent le soient aussi.

Bien que ce principe ne soit généralement pas contesté, le CGLPL constate dans ses visites que les unités fermées sont prédominantes. Ainsi, dans deux gros établissements, une seule unité était ouverte. Dans un autre, on a fait le choix d'opter pour des unités ouvertes « afin de ne pas stigmatiser » les patients pris en charge dans une unité fermée : en principe, les unités sont donc modulables et peuvent être fermées provisoirement lorsque l'état clinique d'un patient le justifie ; cependant, la pratique est différente et la plupart des unités sont constamment fermées, et le personnel soignant ouvre la porte à la demande des patients autorisés à sortir. Ailleurs enfin, en raison de l'histoire particulière de l'établissement, il n'existe pas d'unité fermée, ni même de mur d'enceinte et les patients sortent, y compris en ville, quel que soit leur statut ; dans cet établissement, les sorties sont nombreuses, y compris pour les personnes en régime de soins sans consentement ; le régime juridique d'hospitalisation ne pèse pas sur la prise en charge et le préfet n'a jamais formulé d'objection à ces pratiques.

Des disparités comparables affectent la gestion d'autres libertés, telles que celles de la correspondance, de posséder un téléphone portable, d'utiliser l'informatique et d'accéder à l'internet, de fumer ou d'avoir des relations sexuelles. Dans ces domaines, les contrôleurs ont observé une disparité qui ne trouve pas de fondement dans les différences de pathologie des patients, ni même dans la configuration des locaux, mais simplement dans les « cultures d'établissement » ou dans les choix, parfois implicites, des équipes soignantes.

Les disparités observées d'un établissement à l'autre, voire d'un service à l'autre sont si grandes que le CGLPL considère qu'elles mettent en cause l'égal accès de chacun aux soins.

Lorsque les pratiques les moins restrictives de liberté sont retenues, on n'observe pas de conséquences fâcheuses : dès lors, de nombreux interdits observés ailleurs se trouvent

privés de légitimité. Certains établissements ont mis en place, par la voie de leur comité d'éthique ou au sein de commissions *ad hoc*, une réflexion originale sur la liberté d'aller et venir. Cela revient à examiner toute prescription restrictive de cette liberté, à s'interroger sur ses fondements et, le cas échéant, à rechercher les moyens de parvenir au résultat que l'on souhaite par des méthodes moins contraignantes. Ponctuellement, une démarche comparable peut aussi être développée sur d'autres libertés, par exemple l'usage des téléphones portables ou le droit de fumer. Il semble donc possible et souhaitable qu'au niveau de chaque établissement, une réflexion soit engagée sur le bien-fondé de chacune des restrictions imposées à la liberté des patients.

De telles démarches, parfois faiblement formalisées, répondent à une préoccupation quasi constante du personnel soignant mais trouvent difficilement à s'organiser. Laisseres à l'initiative locale, elles ont parfois de la peine à aboutir faute d'incitation ou de référence. Il semble donc utile qu'au niveau national, dans le cadre des nombreux groupes de travail institués pour mettre en œuvre les dispositions de la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé, une initiative soit prise pour les encourager et les accompagner.

Une démarche de réflexion doit être suscitée au sein de chaque établissement sur les moyens d'élargir la liberté d'aller et venir des patients et d'alléger les contraintes qui leur sont imposées dans leur vie quotidienne (usage du téléphone portable, liens familiaux, sorties, accès à internet, etc.) afin de ne maintenir que les restrictions justifiées par des nécessités de soins ou de sécurité liées à l'état de santé d'un patient.

Pour sa part, le CGLPL, dans ses visites à venir, procédera de manière systématique à l'examen des initiatives prises localement pour élargir la liberté d'aller et venir des patients et alléger les contraintes qui leur sont imposées.

3. La situation des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)

Au cours de l'année 2016, CGLPL a procédé à la visite de deux unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et de deux unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Ces établissements sont des services hospitaliers destinés à accueillir des patients détenus pour des périodes supérieures à 48 heures. Les UHSI prodiguent des soins somatiques, les UHSA des soins psychiatriques.

Ces visites ont permis d'observer une amélioration certaine du fonctionnement de ces unités, en particulier au travers d'une amélioration assez générale des relations entre les services médicaux et l'administration pénitentiaire, qui conduit désormais à des fonctionnements assez souples. Dans l'un des établissements visités, la convention

locale ente les deux administrations n'est toujours pas signée bien que l'unité fonctionne depuis près de trois ans ; la fluidité des relations quotidiennes s'en ressent.

La question de la confidentialité des soins mérite d'être suivie avec attention, ce qui n'est pas encore le cas partout, puisque les contrôleurs ont visité une unité dans laquelle le personnel de surveillance assiste à la quasi-totalité des consultations. Cette situation qui peut résulter des difficultés éprouvées par certains soignants à prendre en charge des patients dont le dossier pénal a été médiatisé localement, n'est heureusement pas la norme.

Dans les quatre établissements visités, l'admission en unité hospitalière implique une régression des droits liés à la détention : l'absence d'information sur la durée des séjours interdit aux patients détenus de gérer leur paquetage comme ils l'auraient souhaité ; les fiches de liaison entre les établissements et l'unité sont mal renseignées ou manquantes, de sorte que les niveaux d'escorte sont décidés de manière arbitraire ; le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les services sociaux ne sont pas présents, de sorte que les travaux de réinsertion en cours sont interrompus et que les projets d'aménagements de peine sont mal suivis ; les conditions de détention et de visite sont défavorables (absence de cours de promenade ou d'activités, parloirs avec murets de séparation, retards dans la distribution des cantines, retards de transmission des numéros de téléphone autorisés, etc.).

Par ailleurs, l'absence de certaines possibilités (promenade, usage du tabac, etc.) conduit de nombreuses personnes détenues à refuser une hospitalisation.

Ces difficultés sont fréquemment regroupées autour d'une question d'apparence très technique, celle du changement de numéro d'écrou des personnes détenues placées en unité hospitalière. Il en résulte une solution de continuité qui est à l'origine de difficultés logistiques importantes et, pour le patient, de préoccupations qui ne sont guère favorables à son rétablissement.

Toute mesure utile doit être prise pour qu'une personne détenue placée en unité hospitalière ne subisse pas de restrictions de ses droits en détention. Pour cela il est nécessaire d'une part d'assurer la continuité de sa situation administrative afin d'éviter toute rupture de prise en charge (relations avec l'extérieur, comptes nominatifs, aménagements de peine, etc.), d'autre part de doter les unités hospitalières de la logistique nécessaire (promenade, parloirs, activités, cantine, etc.).

4. La situation des centres et locaux de rétention administrative

Au cours de l'année 2016, les visites du CGLPL dans les locaux abritant des étrangers en situation irrégulière se sont pour l'essentiel concentrées sur deux situations atypiques : le centre et les locaux de rétention administrative et la zone d'attente de Mayotte d'une part, le contrôle des mesures prises par le Gouvernement pour faire face à l'afflux de migrants dans la région de Calais et à Paris d'autre part.

4.1 À Mayotte, territoire placé sous une forte pression migratoire, la tentation de restreindre les droits des migrants apparaît.

Mayotte subit une pression migratoire très forte, principalement en provenance des Comores et, très marginalement, de Madagascar. La gestion de ces flux se déroule dans un contexte difficile avec des infrastructures et des services insuffisants, notamment en matière de transports et de santé, et le développement important et récent d'une insécurité médiatisée.

L'activité du centre de rétention administrative est marquée par l'importance de ces flux puisque plus de 18 000 personnes ont été reconduites chaque année – dont près de 25 % de mineurs – et dont les passagers de bateaux interceptés en mer forment la moitié. La durée moyenne de leur séjour au centre est de 17 heures. Le centre doit donc organiser les reconduites de manière quasi industrielle et y parvient, malgré quelques difficultés linguistiques. Les conditions d'hébergement sont dignes, les procédures globalement correctes et se déroulent sous la responsabilité d'un encadrement plutôt attentif et respectueux des personnes concernées.

Le dispositif du centre de rétention est complété, en cas d'afflux important de migrants débordant les capacités du centre de rétention, par l'ouverture de trois locaux de rétention administrative, dont deux offrent des conditions d'accueil particulièrement précaires – l'un n'étant qu'un espace d'attente à claire-voie dans les installations portuaires. La diversité des autorités gérant et utilisant ces locaux fragilise la régularité des procédures mises en œuvre et le respect des droits des personnes qui y sont retenues.

Les difficultés principales concernent la situation des mineurs et leur rattachement à un adulte, même en l'absence de filiation légalement établie. Dans un univers où les liens de parenté ne sont pas vécus comme en métropole et où les documents administratifs ne sont pas toujours fiables, ni même disponibles, il s'agit d'une opération extrêmement délicate. En pratique, même si la loi prévoit une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance, la mesure la plus fréquemment adoptée consiste à faire repartir les enfants placés en rétention vers leur domicile d'origine présumé au motif que la pauvreté qui y règne serait préférable au risque de mauvaise prise en charge dans une des rares familles d'accueil à Mayotte.

De façon plus préoccupante, des doutes sérieux subsistent sur le bien-fondé du rattachement des enfants à l'adulte avec lequel ils sont reconduits. Quels que soient les efforts déployés par l'association en charge de l'assistance aux familles, la rapidité de l'organisation des retours ne permet pas, en pratique, de vérifier la pertinence du rattachement de l'enfant à l'adulte qui en est déclaré responsable. Si les services de la préfecture effectuent correctement ces vérifications, ils ne le font que lorsqu'ils sont sollicités or, en pratique, ils ne le sont que dans une proportion faible des cas.

Postérieurement à sa visite sur place, le CGLPL a observé que le projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, adopté par l'Assemblée nationale et dont, à la date de rédaction du présent rapport, l'examen par le Sénat était en cours, comportait une disposition susceptible d'introduire, à Mayotte, une disposition discriminatoire.

En effet, depuis le 1^{er} novembre 2016, conformément aux modifications apportées par la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France, le juge des libertés et de la détention intervient dans un délai de 48 heures qui se substitue au délai antérieur de cinq jours. Cette évolution est du reste conforme à une demande ancienne et répétée du CGLPL.

Le projet de loi, tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale, comporte une disposition, paradoxale au regard de l'objectif poursuivi d'égalité réelle, qui consiste à restaurer, pour le seul territoire de Mayotte, un délai de cinq jours pour l'intervention du juge des libertés et de la détention. La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a alerté le Sénat sur le caractère inopportun de cette disposition qui introduit une inégalité de traitement et ne correspond pas à la situation de l'île de Mayotte où le caractère massif des placements en rétention devrait au contraire imposer un meilleur contrôle par l'autorité judiciaire, plutôt qu'une limitation de son rôle.

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

4.2 Les opérations de « mise à l'abri » de migrants installés dans la région de Calais ou à Paris n'ont pas conduit à une forte augmentation des mesures de privation de liberté.

Le CGLPL a procédé au contrôle de l'ensemble des opérations qui se sont déroulées dans la région de Calais et à Paris, à l'automne 2016, pour faire face à l'afflux de migrants.

Dans la région de Calais, le contrôle effectué par le CGLPL a simultanément concerné des services de la police aux frontières, le centre de rétention administrative de Coquelles et des locaux de police provisoires installés pour le démantèlement des campements de la Lande. Ces opérations, manifestement bien préparées et répondant à une attente partagée par les associations et les personnes migrantes elles-mêmes, se sont globalement déroulées dans le calme.

Très peu de procédures de retenue et de rétention ont été conduites à l'encontre de personnes présentes sur le campement. Les contrôleurs ont cependant constaté une augmentation du nombre d'interpellations et de placements en retenue et en rétention de personnes étrangères dans le Calaisis. Dès lors les locaux de privation de

liberté de la zone ont été sollicités d'une manière plus intense que la normale, mais dans des conditions qui avaient été correctement anticipées. Les seules observations des contrôleurs ont porté sur le fait qu'à de rares exceptions près les documents remis aux personnes retenues n'étaient pas rédigés dans une langue compréhensible par elles, et sur la saturation des locaux du commissariat de police, certes habituelle, mais excessive. En outre, des avocats ont indiqué au CGLPL que lors de du démantèlement du camp de la Lande, ils n'avaient pas pu pénétrer dans la zone dans laquelle se déroulaient les opérations, ce qui est susceptible de porter atteinte aux droits des personnes étrangères présentes.

En revanche, le CGLPL a appelé l'attention du Gouvernement sur la prise en charge des mineurs, sélectionnés dans les files d'attente sur le fondement de leur apparence, qualifiée de mineurs à la suite d'un entretien dont la technicité paraît incertaine puis hébergés en très grand nombre (environ 1 500) dans un centre d'accueil provisoire créé à leur intention.

À Paris, des contrôleurs ont assisté à l'opération d'évacuation des campements installés dans les dix-huitième et dix-neuvième arrondissements. Aucun local provisoire de privation de liberté n'a mis en place à cette occasion. Aucun contrôle de l'identité et du droit au séjour des personnes concernées n'a été effectué. Aucune interpellation sur ce fondement n'a eu lieu.

4.3 Le nombre des enfants placés en centre de rétention administrative avec leur famille a connu une croissance inquiétante.

Le CGLPL a interrogé le ministre de l'intérieur sur une recrudescence du nombre des placements de familles accompagnées d'enfants mineurs dans les centres de rétention administrative, singulièrement dans ceux de Metz-Queleu et du Mesnil-Amelot. Il a également noté qu'entre 2014 et 2015, le nombre des mineurs placés en rétention administrative avec leurs parents était passé de 45 à 105, ce qui représente une augmentation supérieure à 133 %.

Le ministre de l'intérieur, rappelant que ces mesures sont conformes à la loi française, elle-même conforme aux exigences européennes qui ne prohibent pas l'accompagnement d'un étranger retenu par ses enfants mineurs, mais imposent des conditions spécifiques en pareil cas, a indiqué que le principe retenu par ses services pour organiser la reconduite de familles est celui de l'assignation à résidence. Il indique que le placement d'une famille en rétention ne peut être justifié simplement par l'insuffisance de ses garanties de représentation et doit répondre à quatre conditions : l'exigence de motivation particulière de placement, en considération d'un manquement aux prescriptions de l'assignation à résidence ou d'une soustraction avérée à l'exécution de la mesure

d'éloignement ; des exigences spécifiques d'hébergement adapté ; une durée de placement la plus brève possible ; la prise en considération de l'intérêt supérieur du mineur dans tous les cas. Il indique enfin que les services de l'État mettent tout en œuvre afin d'éviter au maximum la présence de mineurs dans les lieux de rétention, tout en poursuivant résolument l'objectif d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, y compris lorsqu'ils composent une famille.

Le CGLPL prend acte de cette réponse mais invite le ministre de l'intérieur à faire procéder de manière systématique au contrôle de la situation des familles placées en rétention avec des enfants mineurs par les services d'inspection ou de contrôle dont il dispose, afin de s'assurer que cette mesure n'a pas pour objet exclusif de satisfaire des besoins d'organisation administrative, c'est-à-dire de faciliter l'exécution de l'éloignement. Il rappelle au ministre de l'intérieur que la voie de l'assignation à résidence préalable à l'exécution d'une mesure d'éloignement doit être regardée comme une formule de substitution au placement en rétention et non comme la possibilité de prendre des mesures en plus grand nombre ou de faciliter leur exécution.

Le CGLPL s'inquiète en outre de la possibilité, ouverte par un décret n° 2016-1457 du 28 octobre 2016, de placer des familles avec des enfants mineurs dans des locaux de rétention administrative (LRA) spécialement aménagés.

Les visites réalisées par le CGLPL dans des LRA font ressortir que ces lieux demeurent des espaces précaires dans lesquels l'accès aux droits est insuffisamment garanti (en l'absence notamment de l'assistance juridique existante en CRA) et les conditions d'accueil peu respectueuses de la dignité des personnes. Ces constats ont mené le CGLPL à recommander, dans son rapport d'activité pour 2015, que la situation de chaque LRA soit auditée, et que ceux dont l'existence n'est pas strictement indispensable soient fermés.

Le CGLPL craint donc fortement que l'accueil de familles dans ces lieux entraîne de graves atteintes aux droits des personnes et contribue à une plus grande opacité de leur parcours et des procédures qui leur sont imposées.

Le CGLPL maintiendra sa vigilance sur l'ensemble de ces questions, en lien avec le réseau associatif.

Le CGLPL rappelle que toute mesure doit être prise pour éviter absolument l'enfermement d'enfants dans des centres de rétention administrative et *a fortiori* dans des locaux de rétention administrative.

5. La situation des centres éducatifs fermés

Au cours de l'année 2016, le CGLPL a visité sept centres éducatifs fermés. Il s'agissait toujours de secondes voire de troisièmes visites.

5.1 Malgré une tendance générale à l'amélioration, les centres éducatifs fermés demeurent inégaux et fragiles.

Les constats effectués dans ces établissements sont pour le moins contrastés : les situations vont du meilleur au moins bon, et ce, sans relation avec le statut public ou associatif de l'établissement.

Les composantes d'un excellent fonctionnement des centres éducatifs fermés sont aujourd'hui parfaitement identifiées : la stabilité et le professionnalisme de l'équipe qui dépend elle-même de la qualité de la direction, l'individualisation de la prise en charge qui permet un suivi adapté et rigoureux des mineurs et donne lieu à des comptes rendus précis et circonstanciés aux magistrats mandants et l'ouverture vers l'extérieur, qui permet une association étroite des familles et la diversité des activités. Trois des centres visités présentaient ces caractéristiques et n'ont donné lieu qu'à des recommandations de second rang.

En revanche, deux des centres visités, l'un public et l'autre associatif, étaient dans une situation si délicate que le CGLPL a cru bon, dans les deux cas, d'alerter la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sur la nécessité de suspendre l'accueil des mineurs dans ces centres. Dans l'un d'eux, le personnel avait subi une crise aiguë, trois des quatre mineurs dont le centre avait la charge étaient en fugue et une quatrième attendait d'être placée en foyer d'accueil. Dans l'autre, après une période « mouvementée », des mineurs s'étaient emparés des clés de l'établissement et avaient commis des vols internes tandis que d'autres avaient détruit leurs locaux d'hébergement. Dans les deux cas, il était question de recevoir de nouveau des mineurs alors même que les mesures nécessaires n'avaient été prises ni en ce qui concerne le personnel, ni en ce qui concerne les installations.

À l'exception de ces deux situations pathologiques, les visites effectuées ont toujours montré des établissements dont la situation s'était améliorée depuis les visites précédentes et qui, de manière plus ou moins complète, avait eu à cœur de donner suite aux observations du CGLPL. Malgré cela, quelques points faibles récurrents doivent encore être traités : la pratique des fouilles est parfois abusive malgré de récentes directives de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse mal connues, notamment dans les centres associatifs ; le secret médical et la confidentialité des échanges avec les proches sont insuffisamment préservés. Enfin, on doit souligner une tendance générale à la vacuité des emplois du temps en fin de semaine et, surtout, en été.

5.2 Des mesures réglementaires importantes ont été prises en 2015 et 2016, il faut aujourd'hui accompagner leur mise en œuvre.

Le rapport annuel du CGLPL pour l'année 2015 concluait son analyse des centres éducatifs fermés sur le constat que les points forts et les points faibles de ces organismes avaient fait l'objet d'un diagnostic lucide de la part d'une mission interministérielle de contrôle conduite par l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse et que ce diagnostic était manifestement partagé par l'administration. Il préconisait la nécessaire adoption des mesures proposées par le rapport interministériel.

Un an plus tard, le CGLPL observe qu'un important travail réglementaire a été réalisé¹. On en observe d'ailleurs le contenu avec précision dans le chapitre 3 du présent rapport annuel relatif au suivi des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. De la sorte, les établissements disposent aujourd'hui d'un corpus réglementaire détaillé. Pour autant, les visites effectuées par le CGLPL dans les centres éducatifs fermés postérieurement à l'adoption de ces textes montrent que leur effectivité reste incertaine et qu'ils ne sont pas connus, y compris dans des établissements qui font l'objet d'un pilotage rigoureux. Des actions de formation et de contrôle s'imposent en conséquence.

Des mesures de formation et de contrôle, nécessaires à l'appropriation du corpus réglementaire récent relatif aux centres éducatifs fermés, doivent être rapidement mises en œuvre.

1. Arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ;
 - Lignes directrices du 4 mai 2015 relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif est habilité ;
 - Note du 4 mai 2015 relative au règlement de fonctionnement ;
 - Note du 22 octobre 2015 relative à l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire ;
 - Note du 30 novembre 2015 relative à l'atteinte aux droits fondamentaux par le recours à des pratiques de fouilles dans les établissements et services du secteur public du secteur associatif habilité ;
 - Note du 24 décembre 2015 sur la prévention et la gestion des situations de violence ;
 - Circulaire d'application du 10 mars 2016 de l'arrêté du 31 mars 2015.

6. La situation des locaux de garde à vue

6.1 L'insuffisance ou la surcharge d'activité peuvent engendrer des manquements au respect des droits fondamentaux des personnes placées en garde à vue.

6.1.1 Les très petites unités de gendarmerie ne sont pas en mesure de faire face aux charges liées à un hébergement digne et sécurisé des personnes gardées à vue.

Dans les unités de gendarmerie, la situation des petites brigades demeure très insatisfaisante : le nombre des gardes à vue pratiquées dans l'année dépasse rarement quelques dizaines, les militaires qui les pratiquent manquent donc d'expérience, et les locaux sont mal adaptés dans la mesure où les dépenses que supposerait leur mise à niveau paraissent légitimement injustifiées. Les conditions de surveillance de nuit demeurent insuffisantes, malgré les projets tendant à mettre en place un dispositif d'appel par téléphone. Les avocats rechignent à se déplacer et les examens médicaux sont organisés avec les moyens que l'on peut trouver localement, c'est-à-dire avec beaucoup de diversité.

Ainsi, dans deux communautés de brigades, il a été constaté que, sur un total de dix chambres de sûreté, aucune ne répondait à l'ensemble des critères définis par le Comité pour la prévention de la torture et des traitements cruels inhumains et dégradants (CPT). Deux d'entre elles ont même été considérées par les contrôleurs comme insalubres. Ailleurs, dans une brigade de proximité ouverte deux après-midi par semaine, sans officier de police judiciaire, les chambres de sûreté subsistent, mais ne sont pas chauffées, ne s'y déroulent que sept gardes à vue par an. Dans une autre brigade, qui fait trente gardes à vue par an, les toilettes de la cellule, des toilettes à la turque, se trouvent face à l'œillet et ne disposent pas de chasse d'eau. Dans cette unité, la gestion globale des conditions matérielles d'hébergement des gardés à vue est floue et sans traçabilité, le registre tenu de manière approximative et les avocats, du fait de l'éloignement, ne viennent qu'avec difficulté.

Pourtant, dans d'autres unités, on observe des pratiques différentes, plus respectueuses des droits fondamentaux. Ainsi, dans une communauté de brigades, seule la brigade du siège de la communauté pratique des gardes à vue. Les locaux sont neufs, parfaitement adaptés à leur fonction avec une douche qui fonctionne, un véritable cabinet pour l'avocat et un bureau parfaitement adapté pour les auditions. Un système de visite médicale à l'hôpital, que l'on peut rejoindre en quelques minutes, est prévu. Dans un autre département, quatre chambres de sécurité sont groupées dans le même couloir et peuvent être utilisées par plusieurs unités, toutes présentes dans la même caserne, qui disposent chacune de leur registre de garde à vue. Enfin, en région parisienne, le parti a été pris de placer les personnes gardées à vue sous la surveillance de la

police nationale quand on doit prolonger la mesure la nuit, à l'instar de ce que pratique le service de la douane judiciaire, ce qui permet d'assurer une surveillance continue.

Ainsi qu'il est indiqué au chapitre 3 du présent rapport, les lieux de privation de liberté relevant de la gendarmerie sont désormais organisés en trois niveaux : le premier réservé à un usage diurne, le second caractérisé par une concentration de la surveillance nocturne et le troisième comportant des cellules supplémentaires, créées selon les moyens disponibles, dans les unités à forte activité. Le CGLPL ne peut donc que recommander que cette évolution soit conduite à son terme et que des personnes ne soient plus laissées de nuit sans surveillance dans des locaux de la gendarmerie.

Il faut renoncer à héberger de nuit des personnes gardées à vue dans des unités de gendarmerie qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer des conditions de séjour dignes et une surveillance suffisante. Pour cela leur hébergement doit être prévu dans un service de police ou de gendarmerie dans lequel la surveillance est constante.

6.1.2 Les services de police les plus sollicités sont soumis à une tension qui peut engendrer des atteintes aux droits fondamentaux.

Dans les locaux de la police nationale, et singulièrement à Paris et en région parisienne où s'est concentrée en 2016 une part importante de l'activité du CGLPL, le respect des droits pâtit avant tout de la surcharge des unités. Les personnes placées en cellule sont souvent trop nombreuses au regard de l'espace disponible, les couvertures qui leur sont remises sont sales (on a même vu des couvertures « à usage unique » réutilisées jusqu'à usure complète), les auditions se déroulent dans les locaux surchargés qui n'offrent aucune confidentialité, y compris lorsqu'elles concernent des mineurs. La surveillance des personnes placées en cellule est quelquefois défaillante en raison du manque d'équipements de vidéosurveillance et de la surcharge de travail des agents du poste de garde. Dans un commissariat qui souffre de ces conditions, il existe une cellule rénovée qui est conforme aux normes ; il est significatif de constater que cette cellule est localement dénommée « cellule VIP ».

Dans des services soumis à une telle tension, les locaux, même récents sont rapidement dégradés faute des moyens nécessaires pour assurer leur maintenance. Lorsqu'il existe des installations sanitaires destinées aux personnes gardées à vue, elles sont dans la plupart des cas inutilisables, voire condamnées, soit en raison de défauts d'entretien soit en raison de l'absence de nécessaires d'hygiène.

La surcharge d'activité de ces services n'est pas sans conséquence sur le respect des droits. Ainsi, on a pu voir un service dans lequel les droits sont notifiés dans un couloir à une personne attachée à un banc, un autre dans lequel l'application du plan Vigipirate a imposé la fermeture d'une porte arrière, de sorte que les personnes menottées entrent désormais par la porte du public ou encore un commissariat dans lequel les personnes

placées en garde à vue sont dissuadées de faire appel à un avocat pour « ne pas allonger la procédure ».

Enfin, les services les plus surchargés et les plus actifs semblent paradoxalement être les moins bien contrôlés, tant par leur hiérarchie que par l'autorité judiciaire. Les registres sont en général mal tenus, les visas de la hiérarchie rares et ceux de l'autorité judiciaire peu fréquents. Il faut qu'un incident se produise pour qu'une succession de contrôles interviennent et que ceux-ci aboutissent à des mesures correctrices efficaces. Le CGLPL a constaté une situation de cette nature dans un service de police dans lequel un incident survenu en 2014 avait effectivement déclenché une série d'interventions et de mesures efficaces.

Le CGLPL considère en conséquence qu'une attention particulière doit être apportée à l'équipement et aux conditions de travail dans les services de police dont l'activité est la plus forte, singulièrement en région parisienne. Pour cela il convient d'exécuter de manière rigoureuse les contrôles hiérarchiques et judiciaires et de donner suite aux préconisations qu'ils formulent.

Le CGLPL recommande de procéder de manière rigoureuse aux contrôles hiérarchique et judiciaire dans les services de police les plus sollicités et de mettre en place un suivi des préconisations formulées à l'occasion de ces contrôles.

6.2 L'absence de directives claires aboutit à des pratiques hétérogènes qui peuvent violer les droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

6.2.1 La situation des étrangers retenus pour vérification du droit au séjour n'est pas toujours clairement distinguée de celle des personnes placées en garde à vue.

Les contrôleurs ont observé dans plusieurs services de police ou de gendarmerie qu'il existe une certaine confusion entre les personnes gardées à vue et les étrangers retenus pour vérification de leur droit au séjour. Elle se traduit en particulier par le recours aux moyens de contrainte, par le retrait des objets personnels, en particulier des téléphones portables, et par l'absence de registre spécifique.

Dans quelques rares cas il a été indiqué que les étrangers retenus sont « des gardés à vue comme les autres ». Le plus souvent les fonctionnaires ou les militaires n'ignorent pas que ces personnes sont dans une situation différente de celle des personnes placées en garde à vue, mais les traitent de la même manière faute de consignes particulières. Aux demandes des contrôleurs, ils se contentent de répondre qu'ils savent que les étrangers retenus ont des droits spécifiques, notamment en matière d'accès au téléphone, et indiquent qu'ils n'hésiteraient pas à rendre les téléphones portables « sur demande », mais il semble bien que, dans les faits, cela n'arrive pas.

Toute mesure utile doit être prise pour que les fonctionnaires de police ou les militaires de la gendarmerie qui ont à prendre en charge des étrangers retenus pour vérification du droit au séjour connaissent et appliquent les mesures adaptées à la situation de cette catégorie de personnes privées de liberté.

6.2.2 Les mesures de sécurité demeurent appliquées sans discernement malgré les demandes répétées du CGLPL.

Les visites du CGLPL ont permis, une fois encore, de constater que les pratiques relatives au menottage, au retrait des objets personnels, au retrait des lunettes et des soutiens-gorge et à la remise des documents de notification de la mesure et des droits sont hétérogènes, mais le plus souvent irrespectueuses des droits des personnes placées en garde à vue.

Il n'est pas admissible que les recommandations que le CGLPL fait depuis sa création ne soient toujours pas suivies d'effet. Rappelons les ici :

- le menottage ne doit pas être systématique, mais adapté aux risques qui résultent du comportement de la personne concernée ;
- une personne menottée ne doit pas être exposée à la vue du public ;
- les objets personnels retirés aux personnes placées en garde à vue doivent être inventoriés de manière contradictoire au moment du retrait et au moment de la restitution ;
- l'inventaire doit être conservé et contrôlable ;
- les objets retirés doivent être conservés dans des conditions permettant d'éviter l'indiscrétion, le vol et la destruction ;
- le retrait des lunettes et des soutiens-gorge ne doit pas être systématique mais adapté aux risques qui résultent du comportement de la personne concernée ;
- lorsqu'il est effectué, ces objets doivent être restitués à chaque audition et lors des présentations à l'autorité judiciaire.

Il n'est pas arrivé une seule fois en 2016 que le CGLPL visite une unité de police ou de gendarmerie dans laquelle toutes ces recommandations étaient mises en œuvre. On a notamment pu observer : l'application systématique des mesures qui ne devraient être qu'exceptionnelles (menottage ou retrait des soutiens-gorge et lunettes) ; l'absence d'inventaire des objets retirés ; la destruction de cet inventaire lors de la restitution ; l'absence de restitution des lunettes et soutiens-gorge lors des auditions et quelquefois même lors des présentations à l'autorité judiciaire ; la conservation des objets retirés dans des armoires ouvertes, etc.

Ces mesures reposent selon les lieux sur des motivations variables : « on a toujours fait comme ça » ; « c'est obligatoire » ; « c'est l'OPJ qui est responsable en cas d'incident » ; « il n'y a pas de registre prévu » ; « on n'a pas les moyens » ; etc. Il est significatif également de constater que, s'il existe partout des exceptions à l'application des prin-

cipes recommandés par le CGLPL, ce ne sont pas toujours les mêmes, de sorte que ce qui est dangereux ici ne l'est pas ailleurs et inversement. Ces constats priment de légitimité des mesures restrictives des droits très durement vécues par ceux qui les subissent. Il est donc particulièrement nécessaire que des consignes claires soient adressées aux services de police et de gendarmerie pour fixer la doctrine en la matière et garantir son application.

Comme le CGLPL l'a indiqué à plusieurs reprises, et en dernier lieu dans son rapport annuel pour l'année 2015, un allègement des contraintes pesant sur les personnes privées de liberté est incompatible avec le maintien d'un régime de responsabilité des fonctionnaires et des militaires qui fait peser sur eux une obligation de résultat portant sur « l'absence d'incident ». Ce régime doit être remplacé par une simple obligation de prendre des mesures raisonnables au regard des circonstances et d'une évaluation mesurée des risques. À défaut, les agents hésitent légitimement à renoncer à la surenchère sécuritaire qu'ils considèrent comme seule à même de protéger leur responsabilité personnelle.

Il est nécessaire de définir, et d'enseigner aux fonctionnaires de police et aux militaires de la gendarmerie, une doctrine claire et équilibrée relative à l'usage des mesures de sécurité appliquées aux personnes gardées à vue et de soumettre ces agents un régime de responsabilité compatible avec une application individualisée et mesurée de cette doctrine.

Chapitre 2

Les rapports, avis et recommandations publiés en 2016

1. Avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté

L'avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté a été transmis au ministre de la justice ainsi qu'à la ministre des affaires sociales et de la santé et au ministre de l'intérieur, lesquels ont tous souhaité apporter leurs observations en retour.

Cet avis s'inscrit dans la réflexion menée à la suite de visites dans les différents lieux de privation de liberté recevant des femmes et de l'étude des nombreuses saisines reçues relatives à la situation et aux modalités de prise en charge particulières des femmes. En effet, dans l'ensemble des lieux de privation de liberté, le contrôle général a constaté un traitement différent des hommes et des femmes, le plus souvent en raison du faible nombre de femmes.

L'enfermement ne doit en aucun cas constituer un obstacle à l'application du principe d'égalité entre les hommes et les femmes proclamé dans le préambule de la Constitution de 1946. Les femmes et les hommes doivent être traités de manière égale au sein des lieux de privation de liberté, égalité qui ne doit cependant pas empêcher la prise en compte de certains besoins spécifiques aux femmes.

Les femmes incarcérées sont accueillies dans un nombre réduit de maisons d'arrêt et d'établissements pour peine. Ces derniers se situent tous dans la moitié nord du territoire. Le faible nombre de femmes privées de liberté ne saurait justifier leur répartition géographique inégale, source d'atteinte au droit au maintien de leurs liens familiaux. À ce titre, le CGLPL recommande l'ouverture d'un quartier « centre de détention » destiné aux femmes dans le Sud de la France.

Le ministre de la justice, dans sa réponse à cet avis, confirme l'insuffisance de places réservées aux femmes dans les établissements pour peine du Sud de la France, et annonce l'ouverture en 2017 d'un quartier centre de détention pour femmes de soixante places à Marseille.

Le CGLPL préconise également l'accueil des hommes et des femmes au sein de l'ensemble des centres de rétention administrative (CRA) du territoire.

Dans sa réponse datée du 18 février 2016, le ministre de l'intérieur indique qu'une large majorité de CRA accueille des femmes (15 sur 23), garantissant dès lors le maintien de leurs liens familiaux. Il rappelle que conformément à l'article R.553-3 du CESEDA, les hommes retenus ne peuvent en aucun cas, dans quelque CRA que ce soit, accéder aux zones d'hébergement réservées aux femmes, hormis dans le cas des familles.

Les femmes rencontrent également des difficultés d'accès aux structures spécialisées adaptées à leurs besoins (accès aux soins psychiatriques, notamment) ou à leurs situations spécifiques (un accès restreint au régime de la semi-liberté). Ainsi, pour que les hommes et les femmes disposent d'un égal accès aux soins psychiatriques, les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) comme les unités pour malades difficiles (UMD) doivent tous pouvoir accueillir des femmes. Il en va de même pour les quartiers/centres pour peines aménagées et les quartiers/centres de semi-liberté, dès lors que les modalités d'hébergement et de prise en charge sont strictement encadrées.

La ministre des affaires sociales et de la santé, dans sa réponse du 24 février 2016, rappelle que les UHSI et UHSA, en tant que structures hospitalières, accueillent indistinctement des hommes et des femmes ; la mixité au sein de ces établissements doit être encouragée. Ainsi, le ministère encourage le développement d'activités de groupes thérapeutiques hommes-femmes au sein des établissements pénitentiaires, mais les contraintes de locaux constituent un obstacle important au développement de projets d'activités mixtes dans le cadre des hospitalisations de jour.

De son côté, le ministre de la justice relève que la proportion de places de semi-liberté est en adéquation avec le ratio de femmes détenues et que cette sous-représentation ne se retrouve pas dans les mesures de sorties accompagnées, d'autres modes d'aménagements de peine plus appropriés que la semi-liberté leur étant proposés. Si le ministre indique qu'il ne lui semble pas opportun que toutes les structures accueillent indistinctement des hommes et des femmes, il affirme toutefois que l'administration pénitentiaire reste mobilisée pour permettre une offre adaptée aux besoins des femmes et équitablement réparties sur l'ensemble du territoire. La Contrôleure générale maintient l'ensemble de ses constats à ce sujet.

La situation particulière des mineures doit faire l'objet d'une attention spécifique et d'une prise en charge égale à celle des enfants garçons. Le CGLPL rappelle à cet égard que l'incarcération des jeunes filles mineures dans des quartiers pour femmes

est contraire à la loi. Elles doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge au sein de structures adaptées aux mineurs.

Les mineures détenues dans des établissements pénitentiaires autres que les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) doivent être – dans la mesure du possible et selon l'architecture de l'établissement – incarcérées au sein des quartiers « mineurs » au même titre que les enfants de sexe masculin. En revanche, l'hébergement doit être soumis au principe de non-mixité, à l'image de ce qui est théoriquement prévu pour les centres éducatifs fermés (CEF) et les EPM.

Dans les observations qu'il adresse à la Contrôleure générale, le ministre de la justice relève deux obstacles majeurs à la préconisation d'un hébergement des jeunes filles au sein des quartiers mineurs : l'architecture des établissements ne permettant pas de créer deux unités séparées et l'insuffisance du nombre de surveillantes, de jour comme de nuit. S'agissant plus particulièrement de la prise en charge des jeunes filles dans les EPM, le ministre rappelle qu'il a été décidé de restreindre le nombre d'établissements susceptibles d'accueillir des mineures du fait de leur isolement et de l'inégalité de traitement dont elles faisaient l'objet. Il annonce toutefois la création d'un groupe de travail entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour évaluer les besoins dans les EPM et réexaminer l'opportunité de rétablir, dans tous les EPM, une unité réservée aux jeunes filles. Il évoque également la création d'une unité pour mineures de vingt-quatre places au sein de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

En détention, le faible nombre de femmes ajouté au principe de non-mixité constitue un frein à leur prise en charge individualisée (accès à un véritable quartier « arrivant » et à un quartier d'isolement, en cas de besoin) et un obstacle à l'effectivité de leurs droits fondamentaux. Ainsi, dans les établissements accueillant des hommes et des femmes, ces dernières rencontrent des difficultés d'accès aux services communs de la détention (unité sanitaire, zone socioculturelle, terrain de sport, etc.) en raison de la mise en place de créneaux dédiés trop restreints et du blocage des mouvements de la détention pour empêcher tout croisement avec un détenu homme.

Le principe de séparation entre les hommes et les femmes est énoncé par l'article 1^{er} du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires, annexe de l'article R.57-6-18 du code de procédure pénale, qui impose que des dispositions soient prises pour prévenir toute communication entre les uns et les autres.

Au regard des constats effectués, il apparaît que l'interdiction faite aux femmes de croiser les hommes détenus et de côtoyer les personnels de surveillance masculins – hors personnels d'encadrement – est de nature à peser sur l'égalité de traitement auxquelles elles sont en droit de prétendre en matière d'accès au travail, aux activités et à la santé.

Dès lors, le CGLPL recommande d'autoriser la mixité des mouvements en établissements pénitentiaires – accompagnée d'une surveillance encadrée – afin de favoriser un égal accès des personnes détenues aux zones communes de la détention. Il préconise donc que les femmes puissent être surveillées par des personnels de sexe masculin.

La pratique de la mixité au sein des établissements psychiatriques – hormis à l'intérieur des chambres – est une bonne pratique car elle permet un égal accès aux activités. À l'inverse, dans les établissements pénitentiaires, le principe de stricte séparation ne permet pas un traitement identique des femmes à celui des hommes s'agissant de leur accès aux activités. Or, les dispositions de l'article 28 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 « *sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements et à titre dérogatoire, des activités peuvent être organisées de façon mixte* » sont de nature à permettre un accès des femmes à un plus grand nombre d'activités.

Le CGLPL recommande donc sa mise en place au sein des établissements pénitentiaires, de façon progressive, associée à la délivrance d'une information claire et systématique sur le caractère mixte des activités proposées et à la recherche du consentement des participants. Il propose le retrait de la mention « *à titre dérogatoire* » de l'article 28 et la nouvelle formulation suivante : « *sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements, des activités peuvent être organisées de façon mixte* ».

En réponse, le ministre indique que l'affectation de surveillants hommes dans les quartiers femmes serait de nature à complexifier l'organisation des services et qu'en pratique, aucun personnel masculin ne peut entrer seul dans la cellule d'une femme détenue, disposition prise pour éviter toute éventuelle plainte pour harcèlement. Néanmoins, il précise qu'il sera demandé à l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) de mettre en place une action de formation spécifique relative à la prise en charge des femmes détenues à destination des surveillants. La Contrôleure générale relève avec intérêt ce projet puisqu'elle avait suggéré que la formation initiale et continue des personnels pénitentiaires soit adaptée à la prise en charge spécifique des femmes et qu'une évaluation des pratiques professionnelles soit réalisée afin d'évoquer les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans ce cadre.

Dans le cadre de sa réflexion sur la mixité au sein des établissements pénitentiaires, le CGLPL s'est intéressé à l'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. Il a relevé que l'atelier hommes-femmes remplit ses objectifs : offre de travail permanente et suffisante, retour à la vie normale. L'investissement de la direction et du personnel d'encadrement dans la mise en œuvre de l'atelier ont été soulignés. Enfin, la Contrôleure générale a recommandé que l'expérimentation soit poursuivie et développée, que les projets envisagés soient mis en œuvre et qu'une réelle mixité soit progressivement instaurée au sein de cet atelier unique hommes-femmes.

Si le principe d'égalité doit être respecté, il ne doit toutefois pas s'opposer à ce que des situations spécifiques soient traitées différemment. Dans cet objectif, l'adoption de mesures particulières doit permettre le respect effectif de certains droits fondamentaux des femmes privées de liberté, dont l'accès aux soins médicaux et d'hygiène. À ce titre, le CGLPL rappelle que les femmes détenues doivent pouvoir bénéficier d'un accès aux soins gynécologiques et ce, dans les conditions prévues 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* ». Dans sa réponse, la ministre des affaires sociales et de la santé indique que la mise en place de créneaux horaires dédiés aux femmes est le mode de fonctionnement retenu dans la majorité des unités sanitaires du territoire pour leur permettre un accès aux soins permanent.

Dans les locaux de garde à vue, les « kits hygiène » doivent contenir des produits d'hygiène pour les femmes, en quantité suffisante. En détention, l'estime de soi doit être valorisée ; les femmes doivent pouvoir prendre soin de leur apparence physique. À défaut d'un large choix en cantines, l'entrée de produits d'hygiène et de maquillage *via* les parloirs doit être autorisée.

En ce qui concerne les « kits hygiène » pour les femmes au sein des locaux de garde à vue, le ministre de l'intérieur évoque un développement progressif de la mise à disposition de nécessaires d'hygiène à l'attention des femmes et ce, malgré les contraintes budgétaires.

Depuis son rapport d'activité 2008, le CGLPL n'a de cesse de dénoncer la pratique consistant à retirer systématiquement le soutien-gorge des femmes gardées à vue, retrait qu'il estime non proportionné au risque encouru et contraire à la dignité de la femme gardée à vue.

S'agissant du retrait du soutien-gorge aux femmes placées en garde à vue, le ministre rappelle qu'il ne saurait être systématique mais subordonné à des éléments circonstanciés, au cas par cas, en fonction de la fragilité de la personne gardée à vue ; cette décision devant être motivée et être réalisée dans le respect de l'intimité de la personne concernée. La Contrôleure générale réitère les constats effectués dans l'ensemble des locaux de garde à vue, à savoir le retrait systématique du soutien-gorge, sans aucune évaluation de la situation.

Enfin, les mesures de sécurité imposées aux personnes privées de liberté pouvant être attentatoires à leurs droits fondamentaux, une attention particulière doit être portée aux modalités de réalisation de certaines d'entre elles à l'égard des femmes privées de liberté. Ainsi, le CGLPL rappelle la nécessité de respecter strictement les dispositions prévues à l'article 52 de la loi pénitentiaire 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* ».

En matière de garde à vue, le CGLPL réitère ses recommandations émises dans son rapport d'activité 2011 : « *en matière de fouilles, le principe selon lequel elles ne peuvent être réalisées que par des agents du même sexe n'est pas toujours praticable à l'égard des femmes [...] faute notamment de personnels féminins suffisants dans les effectifs de nuit. Cette situation incombant exclusivement à l'administration, il doit être décidé dans une telle hypothèse qu'aucune fouille quelle qu'en soit la forme (y compris la palpation de sécu-*

rité) ne peut être pratiquée ». Il rappelle, pour l'ensemble des lieux de privation de liberté, que le respect de la dignité humaine empêche toute possibilité de procéder à la fouille des protections périodiques des femmes.

La Contrôleure générale maintient l'ensemble de ses recommandations afin que le principe d'égalité hommes-femmes soit respecté.

2. **Recommandations en urgence du 8 février 2016 relatives au centre psychothérapique de l'Ain (CPA) de Bourg-en-Bresse**

À la suite d'une visite réalisée du 11 au 15 janvier 2016 au centre psychothérapique de l'Ain, à Bourg-en-Bresse, la Contrôleure générale a adressé des recommandations en urgence à la ministre des affaires sociales et de la santé.

Cet établissement vaste offre des conditions hôtelières d'hébergement satisfaisantes avec des chambres individuelles bien équipées et bien entretenues ; un programme de construction de bâtiments destinés à accueillir des unités installées dans des locaux plus vétustes est en cours de réalisation.

Toutefois les contrôleurs ont fait le constat de violations graves des droits fondamentaux des patients hospitalisés :

- une pratique de maîtrise et de contrôle des faits et gestes des patients, y compris ceux qui sont hospitalisés en soins libres, appliquée avec une rigueur exceptionnelle : toutes les unités sont fermées et chaque patient connaît des restrictions personnalisées sur l'utilisation de ses effets personnels, la communication avec l'extérieur et les sorties de l'unité ;
- des restrictions plus prononcées encore dans les unités de soins de suite : accès limité aux cours intérieures, impossibilité d'accès direct aux effets personnels, maintien permanent de certains patients en chambre fermée jour et nuit, recours fréquent à la contention, prescriptions médicales d'enfermement et de contention renouvelées pendant plusieurs mois, parfois sans examen du patient ;
- un recours à l'isolement et à la contention dans des proportions que l'on n'avait jamais observées jusqu'alors et non conforme aux règles communément appliquées : pour un hôpital de 412 lits, en moyenne 35 chambres d'isolement sont occupées chaque jour ;
- l'enfermement de nombreux patients en « soins de suite » dans des chambres ordinaires, souvent plus de 20 heures par jour et pendant plusieurs mois, quelquefois avec contention au lit ou au fauteuil jusqu'à 23 heures par jour, parfois pendant des mois, voire des années ;

- une unité pour « malades agités et perturbateurs » particulièrement stricte : port du pyjama obligatoire pour toute la durée du séjour, interdiction de conserver des affaires personnelles, enfermement au moins 19 heures par jour dans les chambres, interdiction de la musique, etc. ;
- une prise en charge systématique des patients détenus dans ces conditions quel que soit leur état clinique ;
- une absence d'examen médical le week-end pour les patients placés à l'isolement, des prescriptions médicales d'isolement pour sept jours renouvelées sans examen systématique du patient.

Les contrôleurs ont constaté par ailleurs que ces pratiques rencontraient une résignation préoccupante de la communauté soignante et des patients.

Pour ces raisons, la Contrôleure générale a recommandé au Gouvernement :

- d'ériger en règle la libre circulation des patients, toute restriction de la liberté d'aller et venir devant être expressément motivée par l'état clinique du patient ;
- de mettre fin immédiatement à l'enfermement en chambre ordinaire ;
- de mettre sans délai un terme à la pratique excessive de l'enfermement en chambre d'isolement et de la contention ;
- de mettre fin immédiatement aux prescriptions et décisions médicale effectuées sans examen préalable du patient ;
- d'assurer une présence médicale quotidienne d'une durée suffisante dans toutes les unités ;
- d'évaluer avec l'aide d'intervenants extérieurs l'état clinique et les modalités de prise en charge de tous les patients présents dans les unités de « soins de suite » et à l'unité pour « malades agités et perturbateurs » afin d'élaborer pour ces patients un projet de soins et de vie ;
- de renforcer dans des délais très courts les activités thérapeutiques dans les unités afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre des patients ;
- de former l'ensemble du personnel à la prévention et à la gestion des situations de crise.

La ministre de la santé et des affaires sociales a considéré que les points relevés dans les recommandations étaient suffisamment préoccupants pour enjoindre la direction de l'établissement de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les mesures correctrices portant sur le fonctionnement général et les pratiques observées au sein du centre psychothérapique de l'Ain. Elle a du reste précisé que l'agence régionale de santé territorialement compétente, informée oralement des constats du CGLPL, avait pris l'initiative d'anticiper les premières actions nécessaires.

Elle a par ailleurs indiqué que l'établissement s'était engagé à faire cesser immédiatement un certain nombre de pratiques :

- plus aucun patient ne sera enfermé en chambre ordinaire ;
- les patients hospitalisés au long cours dans l'unité pour « malades agités et perturbateurs » seront affectés dans une unité destinée à prendre en charge les patients de manière durable ;
- les patients détenus ne seront plus systématiquement mis en contention à leur arrivée de la prison, mais accueillis dans une unité d'évaluation pour être ensuite orientés vers les autres unités de l'établissement en fonction de leur pathologie ;
- les cours intérieurs des unités hospitalières seront en accès libre pour les patients en hospitalisation libre.

Elle indique en outre que des rappels à la réglementation et des formations ont été effectués au sein de l'établissement qui étudie les conditions de mise en œuvre des recommandations du CGLPL qui n'ont pas pu être appliquées immédiatement. Elle a donné à l'établissement un délai de six mois pour qu'il se mette en conformité totale avec l'ensemble des recommandations du CGLPL.

Dans un courrier du 17 novembre 2016, le nouveau directeur de l'établissement indique que le CPA s'est attaché à répondre à l'ensemble des recommandations émises par le CGLPL et s'est engagé sur une mise en œuvre de son projet de prise en charge associant notamment les usagers et les représentants des associations d'usagers à cette réflexion. Il fait part de son souhait d'une prochaine visite du CGLPL afin que celui-ci « puisse constater l'effectivité des changements effectués et du mouvement amorcé ».

Le CGLPL prend acte avec satisfaction des améliorations annoncées par le Gouvernement et par la direction du centre psychothérapique de l'Ain. Il recommande au Gouvernement de prendre toute mesure utile pour que les recommandations formulées à l'occasion de cette visite soient connues de l'ensemble des établissements de santé mentale et qu'au cours des inspections et contrôles réalisés dans ces établissements, il soit procédé à la recherche d'éventuelles dérives comparables.

3. Rapport thématique « Isolement et contention dans les établissements de santé mentale »

La problématique des droits des patients hospitalisés sans leur consentement, ainsi que celle de la prise en charge psychiatrique de l'ensemble des personnes privées de liberté posent des questions cruciales concernant les droits fondamentaux.

Le législateur français a encadré depuis 2011 les mesures d'hospitalisation sous contrainte en instaurant un contrôle systématique par le juge des libertés et de la détention ; néanmoins certaines personnes peuvent être soumises à des contraintes physiques

supplémentaires, telles que le placement en chambre d'isolement ou sous contention, sans que ces mesures fassent l'objet d'un contrôle judiciaire.

Les visites du CGLPL dans les établissements de santé mentale lui ont fait découvrir une utilisation de l'isolement et la contention d'une ampleur telle qu'elle semble être devenue indispensable aux professionnels. La quasi-absence de réflexion publique sur le développement de ces traitements laissait perplexe. C'est pourquoi il a paru utile de mettre ces procédés en lumière.

Le CGLPL considère en premier lieu que l'on est en présence de pratiques gravement attentatoires aux droits fondamentaux dont l'efficacité thérapeutique n'est pas démontrée et qui apparaissent comme la résultante d'une évolution dans la prise en charge des personnes souffrant de troubles mentaux. Il constate une approche discordante de la communauté hospitalière autour de ces pratiques, certes diversement appliquées, mais existant dans la quasi-totalité des établissements. Les indications du recours à l'isolement sont diverses mais souvent problématiques ; un référentiel, élaboré en 1998 par l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES, devenue Haute autorité de santé publique – HAS) n'empêche pas les dérives et, notamment, l'application de protocoles dépourvus de liens avec l'état clinique du patient. Les modalités d'application de la contention et de l'isolement sont hétérogènes et il est impossible de quantifier leur fréquence. S'agissant de la contention, la pratique semble particulièrement préoccupante en raison d'un usage à « bas bruit » et d'une surveillance médicale parfois approximative.

Dans tous les cas, quels que soient les cas de recours à l'isolement et à la contention et les modalités de leur exécution, des atteintes graves aux droits sont portées : la prise en charge médicale et les soins somatiques sont parfois insuffisants, la sécurité n'est pas toujours assurée, le droit à l'intimité est bafoué, le droit de recevoir des visites n'est pas toujours respecté, le droit à la dignité subit des atteintes, les besoins physiologiques de mobilité physique ne sont pas suffisamment pris en compte et les activités sont quasi-inexistante.

L'absence de réflexion collective des professionnels a empêché l'élaboration de normes, ce qui a laissé une large place à l'arbitraire médical dans un contexte sécuritaire. Il n'existe pas de conception partagée de la liberté des patients : leur droit à la liberté de circulation ne fait pas l'objet d'une réflexion d'ensemble de la profession psychiatrique, de sorte que toute démarche de contrôle ou de prévention des dérives se trouve dépourvue de fondement. Un tel désintérêt est d'ailleurs surprenant au regard de l'incidence de ces pratiques en termes de gestion des ressources humaines : elles ne sont pas institutionnellement étudiées dans leur environnement et leurs effets professionnels alors que leur coût en termes de ressources humaines n'est pas neutre.

S'il n'appartient pas au CGLPL d'apprécier la pertinence thérapeutique du recours à la contrainte, il constate que ces mesures portent atteinte aux droits fondamentaux de ceux qui en sont l'objet. C'est pourquoi, admettant qu'il puisse être recouru, à titre exceptionnel et pour une durée strictement limitée, à une mesure de contrainte physique, le CGLPL considère que la diminution du recours à ces mesures d'isolement et de contention doit être instamment recherchée. Il ne peut donc que se réjouir de ce que la loi du 26 janvier 2016 dite « de modernisation de notre système de santé » impose aux établissements psychiatriques d'engager une politique visant à limiter les recours à l'isolement et à la contention.

Afin que cette incitation ne reste pas un vœu pieux, le CGLPL préconise le développement de mesures de prévention qui passent notamment par le renforcement des capacités à gérer les situations de débordements et la mise en place de stratégies de « désescalade ». Il s'agit pour cela d'envisager et d'enseigner les autres pratiques possibles, de soutenir les équipes soignantes et d'étudier des mesures préventives. Il est en outre nécessaire que le recours à l'isolement et à la contention fasse l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative ainsi que de la diffusion de recommandations et de bonnes pratiques professionnelles. Un contrôle extérieur, enfin, est nécessaire.

En conclusion, le CGLPL, partant du principe que toute privation de liberté est attentatoire aux droits fondamentaux, formule des recommandations détaillées :

- l'isolement et la contention dans la chambre du patient doit être proscrit ;
- le port du pyjama et le retrait des effets personnels en chambre d'isolement ne doivent pas être systématiques ;
- il doit être mis fin au caractère systématique de l'isolement des personnes détenues admises dans un établissement de santé mentale en raison de leur statut pénal ;
- les mesures d'isolement et de contention doivent être documentées et tracées au niveau local, au niveau régional et au niveau national ;
- les patients doivent être informés à l'avance des mesures prises à leur rencontre, de leur possibilité de désigner une personne à prévenir et des modalités de recours contre la mesure dont ils font l'objet ;
- la « décision médicale » imposée par la loi doit faire apparaître l'avis de l'équipe soignante, la motivation du caractère adapté de la mesure et de son caractère de dernier recours, la nature des mesures à prendre pour « lever la mesure dans les plus brefs délais » et l'évaluation des bénéfices attendus au regard des risques pris ;
- aucune décision de contrainte physique ne peut être prise par anticipation avec l'indication « si besoin » ;
- la mesure, doit être la plus courte possible, elle ne peut excéder le temps de la crise et, en toute hypothèse, ne peut être prolongée sans nouvelle décision également motivée

- au-delà de vingt-quatre heures pour l'isolement et au-delà de douze heures pour la contention ;
- elle doit faire l'objet d'un suivi et d'une surveillance avec examen somatique obligatoire, une présence soignante adaptée, un examen médical biquotidien, des sorties et des entretiens ;
 - le recours à la contention et à l'isolement doit faire l'objet d'une évaluation au plan national, au plan régional et au niveau des établissements, au sein desquels la commission médicale d'établissement doit être impliquée, et les mesures prises doivent faire l'objet d'une revue systématique impliquant des tiers et permettant une analyse des enjeux de la relation entre patients et soignants ;
 - l'autorité judiciaire et la commission départementale des soins psychiatriques doivent être informées chaque mois des mesures prises ;
 - les conditions matérielles d'isolement doivent être adaptées (accès à l'air libre, à l'eau et aux sanitaires, literie et équipements adaptés), des dispositifs d'alerte doivent être disponibles, la vidéosurveillance doit être proscrite et les visites doivent être possibles ;
 - les services de sécurité incendie doivent être informés en temps réel de tout placement à l'isolement et de toute mise sous contention mais ne doivent pas servir d'auxiliaires dans la gestion des soins ;
 - la recherche médicale et la formation doivent être développées.

Afin de garantir l'effectivité de la politique visant à limiter le recours à l'isolement et à la contention instituée par l'article 72 de la loi du 26 janvier 2016, mettre en œuvre, dans les conditions détaillées par le rapport du CGLPL relatif à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale, des mesures de traçabilité de l'isolement et de la contention, une information des patients sur leurs droits, une formalisation des décisions médicales de recours à l'isolement et à la contention, un protocole de suivi et de surveillance de ces mesures, une évaluation locale, régionale et nationale de leur utilisation et une procédure d'information des autorités judiciaires et des commissions départementales des soins psychiatriques. Développer la recherche médicale et la formation sur ces thèmes. Procéder au contrôle et à la mise à niveau de l'ensemble des équipements immobiliers et matériels utilisés dans le cadre de mesures d'isolement ou de contention.

4. Rapport sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral : les unités dédiées ouvertes en 2016

Le 7 juin 2016, le CGLPL a publié un rapport consacré à l'ouverture des unités dédiées liées à la radicalisation islamiste en milieu carcéral, au regard des droits fondamentaux. Le ministre de la justice lui a répondu le 6 juillet 2016. Ce rapport faisait suite à un précédent rapport sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral

publié le 11 juin 2015, auquel la garde des sceaux avait répondu le 26 juin 2015 au nom du Gouvernement et à un avis publié le 30 juin de la même année au *Journal officiel*.

Le 25 octobre 2016, le ministre de la justice a rendu public un dispositif concernant la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation, dont les mesures devraient s'étaler entre la fin 2016 et le premier semestre 2017.

En 2015, le CGLPL avait étudié la mise en place par la direction du centre pénitentiaire de Fresnes à l'automne 2014 d'un quartier réservé aux personnes détenues poursuivies ou condamnées pour des faits liés à une entreprise terroriste. Cette création, selon la direction de l'établissement, était justifiée par la nécessité d'empêcher le prosélytisme. Une visite sur place avait été effectuée.

Les mesures spécifiques à l'administration pénitentiaire annoncées le 12 janvier 2015 dans le plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) avaient été examinées, en particulier la création de cinq unités dédiées (UD) dans quatre établissements pénitentiaires (Fresnes, Fleury-Mérogis, Osny et Lille-Annœullin), où une évaluation de la personnalité des personnes détenues et des programmes de prise en charge devaient être organisés.

Le CGLPL s'était déclaré défavorable à ce dispositif, en raison notamment des risques entraînés par le regroupement des personnes détenues, et du fait de la création d'un régime de détention spécifique, non encadré par des textes et qui ne pourrait donc faire l'objet de recours.

Dans sa réponse, le ministre de la justice convenait que « le titre de détention ne devait pas demeurer le seul critère d'affectation en unité dédiée », et que des personnes détenues pour d'autres motifs pourraient à l'avenir y être transférées. Il récusait l'idée d'un caractère spécifique du régime de détention dans les UD.

De fin janvier à fin mars 2016, les unités dédiées ont été progressivement ouvertes dans les établissements pénitentiaires choisis.

Une équipe de trois contrôleurs a été dépêchée dans ces cinq unités prévues pour héberger simultanément 117 personnes. À l'exception de 3 d'entre elles, les 64 personnes détenues au moment des visites se sont entretenues dans une totale confidentialité avec les contrôleurs. Toutes les catégories de personnel, une partie des intervenants extérieurs et la direction de l'administration pénitentiaire ont pu être rencontrés, au cours de visites qui se sont déroulées entre février et mai 2016. Des magistrats et des avocats ont également été auditionnés.

Le CGLPL a constaté que le phénomène de radicalisation avait été pris en compte assez tardivement et que la création de ces UD avait été décidée dans l'urgence, après les événements de janvier et novembre 2015. Il a noté qu'une grande autonomie avait été accordée aux équipes locales, entraînant de profondes disparités dans l'approche et la mise en place des modes d'évaluation et des programmes de prise en charge, donc un déséquilibre dans le traitement des personnes.

La question du regroupement, les modalités de sa mise en œuvre, la sélection des personnes détenues et les programmes de détection et de prise en charge tels qu'ils ont été observés par les contrôleurs au moment de leur mission, ont conduit le CGLPL à considérer le plan et sa réalisation avec beaucoup de réserves, le principe même du regroupement présentant en effet plus d'inconvénients que d'avantages. Il a ainsi paru paradoxal de regrouper délibérément des personnes poursuivies pour association de malfaiteurs. Les entretiens ont aussi mis en lumière le fait que certaines personnes détenues exprimaient leur satisfaction d'être en compagnie de personnes partageant les mêmes engagements, ce qui leur conférait une aura particulière par rapport au reste de la population pénale. D'autres, au contraire, déclaraient se sentir traitées en « pestiférées » et ne pas comprendre pourquoi elles étaient mêlées à des personnes très engagées dans un processus violent.

Toutes les personnes placées dans ces UD l'étaient du fait du caractère terroriste du mandat de dépôt dont elles étaient l'objet, et non, comme expliqué au départ, en fonction de leur rapport à la radicalisation islamiste. Le caractère volontaire de ce placement paraissait tout à fait illusoire. L'exploitation des grilles de détection – modifiées depuis – ne paraissait pas homogène. Des questions se posaient quant à la fiabilité des données récoltées et à leur traitement.

Une nouvelle fois, le CGLPL s'interrogeait sur le caractère particulier du régime carcéral en usage dans les UD : un régime *sui generis*, à mi-chemin entre la détention ordinaire et l'isolement, et qui n'était encadré par aucun texte précis, ce que l'administration pénitentiaire persistait à considérer comme parfaitement normal. Pourtant, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme a mis fin par la suite à cette curiosité, en lui donnant un cadre légal et en prévoyant (article 726-2 du CPP) un recours devant le juge administratif contre les décisions d'affectation.

Le CGLPL a considéré que le placement en UD – parfois décidé sans consultation des magistrats ou contre leur avis – pesait sur le parcours judiciaire des personnes concernées, pouvant constituer un pré-jugement et mettant à mal les droits de la défense.

Il est apparu qu'il n'était pas admissible de tirer argument des difficultés liées à la surpopulation pénale pour justifier de placer dans des quartiers spécifiques des personnes détenues (qui sont, elles, seules en cellule) alors que cet usage – selon les entretiens menés – permet surtout de disposer plus facilement des personnes concernées.

Le modèle choisi, expérimental, devrait, a estimé le CGLPL, faire l'objet d'une clarification déontologique, le rôle de certains intervenants ayant été insuffisamment défini et entraînant *de facto* des confusions pouvant porter préjudice aux personnes détenues concernées. Et ce d'autant plus qu'il est apparu que les informations fournies à la population pénale concernée sont très insuffisantes et manquent de fiabilité (notamment sur la durée du séjour en UD et les critères d'affectation ultérieure).

Il est aussi apparu au CGLPL que l'extension de ce modèle ne lui paraissait pas réaliste, compte tenu de l'enjeu et de la hausse très importante du nombre d'informations judiciaires pour faits de terrorisme lié à l'islam radical.

Le CGLPL relevait que, pas plus que les personnes détenues pour des faits dits de droit commun, les femmes et les mineurs détenus ne faisaient l'objet d'une prise en charge spécifique.

Le ministre de la justice a répondu à ce rapport le 6 juillet 2016.

Il notait qu'aucune décision d'extension des unités dédiées n'avait été prise. Le dispositif demeurait « expérimental, tant que l'évaluation de sa cohérence, de son opérationnalité et de sa pertinence n'aura pas été conduite ».

Le ministre tenait à préciser que le regroupement n'impliquait pas une étanchéité totale avec le reste de la détention, et – comme l'avait souligné le rapport du CGLPL – qu'il avait « simplement pour vocation de faciliter la prise en charge des personnes détenues sans les isoler du reste de la population de l'établissement ». D'autres publics repérés comme « radicaux » pourraient « éventuellement » être affectés aux UD « une fois les outils de détection stabilisés ».

De plus, hors UD, des programmes de prévention de la radicalisation devaient être organisés dans vingt-sept établissements pénitentiaires.

Le 25 octobre 2016, le garde des sceaux a annoncé un plan consacré à l'action contre la radicalisation violente, qui modifie profondément le dispositif précédent et répond par certains aspects aux critiques et inquiétudes formulées dans le rapport du CGLPL du 7 juin 2016.

Présenté à la légère comme visant à supprimer les unités dédiées créées quelques mois plus tôt, ce plan annonce au contraire un renforcement de ces structures, mais dans un cadre modifié. Le ministre de la justice reconnaît que la question du regroupement « mérite examen » et prend en compte la nécessité d'opérer un changement d'échelle par rapport aux mesures précédentes.

« Pour les profils les plus sensibles », une centaine de places en maisons centrales ou quartiers de maisons centrales devraient être transformées en places de maison d'arrêt dans six quartiers pour détenus violents (QDV).

190 places d'isolement devraient être rendues disponibles dans des maisons d'arrêt et des établissements pour peine. Comme annoncé précédemment, un dispositif de prise en charge spécifique devrait être créé dans vingt-sept établissements pour les personnes détenues ne nécessitant pas « l'encadrement maximum ».

Contrairement à ce qu'avait considéré le ministère de la justice dans sa réponse au rapport du CGLPL en juin 2016, la situation des femmes et des mineurs engagés dans un processus de radicalisation islamiste est cette fois prise en compte et des structures de prise en charge particulières devraient être mises en place.

Ces structures nouvelles et les dispositifs d'évaluation et de prise en charge modifiés feront l'objet de nouveaux contrôles par le CGLPL.

5. **Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne)**

À la suite d'une visite réalisée du 3 au 14 octobre 2016 à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a adressé au garde des sceaux des recommandations en urgence relatives à cet établissement.

Il en effet été constaté que la surpopulation, cumulée à l'état déplorable des locaux et au manque d'effectif, ne permet pas une prise en charge respectueuse des droits fondamentaux des personnes détenues et entraîne des conditions d'hébergement indignes. Dans des locaux inadaptés, une hygiène désastreuse présente des risques avérés pour la santé des personnes détenues et des surveillants : l'établissement est infesté de rats et de punaises au point que plus de 280 cas de lésions provoquées par les morsures de punaises ont été signalés à l'unité sanitaire et que deux cas graves de leptospirose, maladie liée à la présence des rats, ont été signalés à l'institut national de veille sanitaire. Cette situation, connue de la direction de l'administration pénitentiaire, de l'autorité judiciaire, du préfet et des collectivités locales ne fait pourtant l'objet d'aucune mesure correctrice de niveau adapté.

L'effectif, l'expérience et l'encadrement du personnel sont insuffisants, de sorte que le respect des droits fondamentaux des personnes détenues est impossible car les agents ne sont pas structurellement en mesure de faire face, pendant leur temps de travail, à la somme de leurs obligations professionnelles.

Un climat de tension permanente suscite un usage banalisé de la force, des violences et des pratiques attentatoires aux droits fondamentaux des personnes détenues dont certaines subsistent, en dépit de dispositions législatives expresses ou de précédentes recommandations du CGLPL. Il en est ainsi, notamment d'une pratique des fouilles à corps excessive et abusive au regard des dispositions légales ; de l'usage non contrôlé de locaux dénommés « salles d'attente », qui confine à la mesure infra disciplinaire ; d'atteintes graves portées au secret médical ou de propos agressifs, dégradants ou humiliants, constitutifs de violences verbales, qui sont quasi systématiques.

La situation générale de l'établissement est très dégradée en raison d'un pilotage insuffisant qui vient aggraver des difficultés structurelles très lourdes, connues et non réglées. Cela porte atteinte à de nombreux droits fondamentaux des personnes détenues : à la dignité, à l'hygiène, à l'accès aux soins, et parfois même à l'intégrité physique.

C'est pourquoi la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a recommandée au garde des sceaux de prendre immédiatement des mesures tendant à réduire la surpopulation carcérale et à ramener une hygiène acceptable dans l'établissement. Elle a recommandé une mise à niveau de l'effectif et de l'encadrement du centre pénitentiaire, ainsi que des mesures de nature à faire cesser le climat de violence et à mettre un terme aux violations identifiées. Elle a demandé qu'une inspection approfondie de l'établissement soit réalisée et que le CGLPL soit informé des conclusions de cette inspection et du suivi de leur mise en œuvre.

Dans sa réponse du 13 décembre 2016, le garde des sceaux ne remet en cause aucun des constats du CGLPL. Il fait état de mesures de redressement immédiates, en particulier en ce qui concerne le régime des fouilles à corps, annonce pour le début 2017 des mesures destinées à augmenter l'effectif des surveillants et à remettre l'hygiène de l'établissement dans des normes acceptables. Il indique enfin qu'il met en place un suivi particulier de cet établissement.

Chapitre 3

Les suites données en 2016 aux avis, recommandations et rapports du contrôle général

1. Le suivi des recommandations générales du CGLPL

1.1 Précisions méthodologiques

Depuis sa création, en 2008, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a publié un grand nombre de recommandations de portée générale qui font la synthèse des enseignements qu'il tire de quelque 150 visites effectuées chaque année dans les lieux dans lesquels des personnes sont privées de liberté sur le fondement d'une décision administrative ou judiciaire.

Ces recommandations ont en commun de ne pas être reliées à un établissement identifié, mais, le plus souvent, à l'ensemble de la catégorie dont il relève. Elles ont été formulées au travers de l'ensemble des documents que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est amené à rendre publics en application de la loi du 30 octobre 2007 qui l'a institué. Il s'agit des catégories de documents suivantes :

- les rapports d'activité, remis chaque année au Président de la République et au Parlement et rendu publics en application de l'article 11 de la loi ;
- des avis et recommandations que le Contrôleur général adresse aux autorités publiques et des modifications aux dispositions législatives et réglementaires applicables qu'il propose et rend publics en application de l'article 10 de la loi ;
- des observations que le Contrôleur général communique aux autorités compétentes lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté et qu'il rend publiques, s'il l'estime nécessaire, en application de l'article 9 de la loi et qui peuvent, dans certains cas, comporter des recommandations de portée générale.

En outre, s'agissant des locaux de petite taille, dans lesquels des personnes privées de liberté sont placées pour de plus courtes périodes, l'analyse des recommandations générales du CGLPL a été effectuée à partir de documents de synthèse, adressés en 2015 aux ministres concernés¹, et des réponses qui sont revenues au CGLPL à la suite de cette transmission².

Le présent chapitre concerne l'ensemble des recommandations rendues publiques avant le 31 juillet 2015. Elles sont donc extraites des documents suivants, disponibles sur le site internet du Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

- les rapports annuels d'activité relatifs aux années 2008 à 2014 ;
- les avis et recommandations publiés dans le volume intitulé : « Recueil des avis et recommandations publiés par le CGLPL de 2008 à 2014 » ;
- les recommandations en urgence du 13 avril 2015 relative à la maison d'arrêt de Strasbourg ;
- l'avis du 11 juin 2015 relatif à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral ;
- l'avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé.

Les développements que l'on trouvera à l'annexe 4 du présent rapport constituent pour la première fois un suivi exhaustif des recommandations de portée générale du CGLPL, c'est pourquoi il semble utile d'apporter quelques précisions méthodologiques d'une part sur l'élaboration de ce premier travail, d'autre part sur les conditions dans lesquelles il est prévu de le poursuivre dans les années à venir.

Le corpus de recommandations analysées a été constitué au fil du temps et porte sur la quasi-totalité du champ de compétence du Contrôleur général. Il s'agit en conséquence d'un corpus volumineux dans lequel de nombreux sujets ont pu être examinés à plusieurs reprises, sous plusieurs angles différents et à propos desquels la doctrine de l'institution a pu, année après année, se préciser. C'est pourquoi, afin de constituer un socle de doctrine qui permettra au fil du temps de mettre en évidence à la fois des évolutions doctrinales à venir et la mise en œuvre progressive de mesures tendant à répondre aux recommandations du Contrôleur général il a semblé utile de procéder, en lien avec les administrations concernées à une analyse exhaustive de ces recommandations.

1. Lettres du 29 septembre 2015 au ministre de l'intérieur et à la garde des sceaux en ce qui concerne les locaux de garde à vue de la police nationale, et ceux de la gendarmerie nationale ; lettres de la même date au ministre des finances et des comptes publics et à la garde des sceaux en ce qui concerne les locaux de garde à vue et de rétention de la direction générale des douanes et des droits indirects ; lettre du 8 décembre 2015 à la garde des sceaux en ce qui concerne les geôles et dépôts des tribunaux.
2. Réponse du ministre de l'intérieur du 8 décembre 2015 concernant les locaux de garde à vue de la police nationale ; réponse du 8 février 2016 ; du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget ; réponse du garde des sceaux du 29 juillet 2016 en ce qui concerne les lieux de privation de liberté relevant de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'administration des douanes ; réponse du ministre de l'intérieur du 27 octobre 2016 concernant les locaux de garde à vue de la gendarmerie nationale.

Pour ce faire, le CGLPL a adressé à chaque ministre concerné, le 11 avril 2016¹, sous forme de tableau, un relevé exhaustif des recommandations du CGLPL, y compris lorsque celles-ci comportaient des redites ou faisaient état de position qui avait évolué au fil du temps. De la sorte, c'est à partir d'un corpus complet qu'il a été demandé aux ministres de faire connaître au CGLPL la suite qui a été donnée à ces recommandations et, le cas échéant, les motifs qui ont empêché de le faire. Les ministres ont en particulier été invités à distinguer celles des recommandations auxquelles le Gouvernement ne souhaiterait pas donner suite et celles pour lesquelles des mesures d'exécution paraissent souhaitables mais n'ont pas encore pu être prises. Un délai de trois mois a été donné aux ministres pour faire connaître leurs réponses. Le CGLPL s'est par ailleurs tenu à la disposition des administrations concernées afin d'échanger avec elles si elles en exprimaient le besoin.

Les services du Gouvernement semblent avoir rencontré des difficultés à formuler une réponse, alors même que la mise en place d'un suivi des recommandations avait été annoncée dès le début 2015 dans le rapport annuel du CGLPL pour l'année 2014, et qu'un délai de trois mois leur avait été laissé. En pratique, seules les recommandations relatives aux centres éducatifs fermés et aux centres de rétention administrative ont fait l'objet de réponses exhaustives, dans un délai proche de celui qui avait été imparti. En ce qui concerne les établissements de santé mentale et la prise en charge sanitaire des personnes détenues, les réponses n'ont pas été apportées globalement par la ministre de la santé et des affaires sociales mais seulement par la direction générale de l'offre de soins, qui n'a répondu que pour ce qui relève de ses propres compétences, de sorte que les recommandations dont la mise en œuvre relève d'une autre direction sont restées sans réponse. S'agissant de l'administration pénitentiaire, après une réticence initiale au principe même de l'exercice, des échanges directs avec le cabinet du garde des sceaux ont permis au CGLPL d'obtenir tardivement des réponses formelles à ses recommandations, mais le contenu de certaines de ces réponses témoigne souvent de l'absence d'un suivi réel des mesures préconisées.

Ces difficultés sont manifestement le signe que, si les administrations se sont mises en mesure d'apporter des réponses à court terme à chacun des documents que leur adresse le CGLPL, elle ne dispose pas de manière permanente d'un suivi de la mise en œuvre des recommandations auxquelles elles répondent. Le risque existe dès lors que les sollicitations du CGLPL et les réponses qui lui sont apportées ne conservent un caractère rhétorique dont les liens avec la réalité, notamment avec les plans d'action, soient faibles.

1. Le garde des sceaux en ce qui concerne les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés, la ministre de la santé et des affaires sociales en ce qui concerne les établissements de santé mentale et la prise en charge sanitaire des personnes détenues et au ministre de l'intérieur en ce qui concerne les centres de rétention administrative.

Le suivi des recommandations a également mis en lumière l'insuffisance des échanges interministériels relatifs à la prise en charge des personnes privées de liberté et, à tout le moins aux relations du Gouvernement avec le CGLPL. Il n'est pas rare en effet, comme on l'observera dans l'annexe détaillée, que deux ministres fassent à la même recommandation des réponses différentes, voire contradictoires. Ces divergences, anecdotiques dans les relations institutionnelles, peuvent conduire à des blocages lorsqu'il s'agit de traiter les dossiers au fond ; quelques difficultés très actuelles en sont la conséquence : la prise en charge sanitaire des personnes détenues ou l'organisation des transfèvements judiciaires pour ne citer que les principales.

En conséquence, il semble souhaitable qu'au-delà des réponses que chaque administration adresse au CGLPL au fil de l'eau en réaction à ses avis et recommandations, une procédure de suivi soit formalisée au sein de chaque ministère. Cette remarque a plus de sens encore lorsqu'elle concerne des recommandations que le CGLPL formule dans un document qui n'appelle pas de réponse formelle de chaque ministre : son rapport annuel, pourtant remis au président de la République et au Parlement en application d'une obligation légale est, en pratique, également présenté, depuis l'année 2015, à chaque ministre concerné. Le CGLPL considère que le respect effectif des droits fondamentaux des personnes privées de liberté suppose que le Gouvernement suive avec précision les mesures prises pour donner suite aux recommandations qui lui sont adressées et soit en mesure d'en rendre compte à la représentation nationale, aux instances internationales auprès desquelles la France est engagée et finalement au public.

Le CGLPL recommande de mettre en place, auprès de chaque ministre concerné, un suivi formalisé des suites données à ses recommandations, incluant les recommandations formulées dans les rapports annuels de l'institution et faisant apparaître de manière explicite les recommandations auxquelles le Gouvernement ne souhaite pas donner suite.

La synthèse que l'on trouvera dans les pages qui suivent est donc le résultat des échanges qui ont eu lieu tout au long de l'année 2016 entre le Gouvernement et le CGLPL. Elle présente, dans la mesure des informations disponibles, l'état des lieux nécessaire à un suivi durable. L'ensemble des préconisations sur lesquelles les ministères avaient été consultés a fait l'objet d'un résumé de manière à n'avoir plus, sur chaque thème, qu'un nombre limité de recommandations, toutes conformes à la doctrine la plus récente du CGLPL. À la suite de chacune de ces recommandations, on trouvera un résumé de la réponse du Gouvernement lorsqu'elle existe. Enfin, le CGLPL exprime sa position au regard de cette réponse. En l'absence de réponse du Gouvernement, le CGLPL maintient la position antérieurement exprimée.

Dans les années à venir, une procédure pérenne sera mise en place pour assurer un suivi annuel des recommandations du CGLPL. Chaque année, un état actualisé des recommandations sera réalisé à partir du bilan effectué dans le rapport annuel de

l'année antérieure et complété par les recommandations nouvellement exprimées par le CGLPL. Ce document sera arrêté au 31 juillet précédent. Chaque ministère concerné sera invité à formuler ses réponses à cet état actualisé, toujours dans un délai de trois mois, et toujours en distinguant les recommandations qu'il rejette de celles qu'il accepte dans leur principe, même s'il semble difficile de leur donner suite à court terme.

À partir de 2017, le suivi des recommandations générales du CGLPL sera complété par un suivi des recommandations particulières qu'il exprime à la suite de la visite de chaque établissement pénitentiaire, établissement de santé mentale, centre éducatif fermé ou centre de rétention administrative. Ponctuellement, ce suivi pourra aussi concerner certains locaux de garde à vue lorsqu'une situation particulièrement grave a été constatée, c'est-à-dire lorsque le ministre a été directement saisi à la suite de la visite de l'établissement et non au travers de la synthèse annuelle. Ce suivi sera réalisé chaque année pour l'ensemble des visites effectuées au cours de la troisième année précédente. Ainsi, au cours de l'été 2017, les ministères seront interrogés sur les suites données aux visites que le CGLPL a réalisées entre le 1^{er} août 2014 et le 31 juillet 2015.

1.2 Les recommandations concernant les établissements pénitentiaires

Les recommandations générales du CGLPL relatives aux établissements pénitentiaires constituent un ensemble volumineux qui aborde tous les aspects de la vie en détention et des droits des personnes détenues. On en trouvera le détail et le suivi en annexe 4.

L'administration pénitentiaire ne semble pas avoir mis en place de dispositif formalisé de suivi de ces recommandations, ce qui explique la difficulté que le CGLPL a rencontrée pour obtenir le point détaillé des mesures prises pour les mettre en œuvre.

Beaucoup de ces recommandations sont relatives à une amélioration humaine ou matérielle des conditions de prises en charge des personnes placées sous main de justice. Dès lors, les constats du CGLPL sont partagés par le Gouvernement et ses recommandations ne rencontrent pas d'objection de principe. Leur mise en œuvre se heurte principalement à des difficultés de nature budgétaire : les trois principales, qui font par ailleurs l'objet de développements au chapitre 1^{er} du présent rapport, sont bien évidemment la surpopulation carcérale, l'insuffisance numérique du personnel pénitentiaire et la vétusté ou l'exiguïté des installations. Pour les résoudre, le CGLPL ne peut qu'insister sur la nécessité d'accorder une priorité budgétaire réelle à la prison. Une fois les moyens mis en place, les questions relatives au droit à l'encellulement individuel, au suivi individualisé de la réinsertion, à l'accès aux activités et services de la prison, à l'hygiène et à l'accès aux soins, par exemple, trouveront l'essentiel de leurs réponses.

Cependant d'autres difficultés appellent des mesures qui ne sont pas seulement d'ordre budgétaire. Elles nécessitent une évolution du regard porté sur le rôle de la prison, sur le sens de la peine ou sur la place de la personne détenue dans la société. Sur un certain nombre de ces points, les recommandations du CGLPL donnent lieu à une opposition de principe du Gouvernement.

Ainsi, par exemple, le droit au maintien des liens familiaux et la préparation de la réinsertion supposent une meilleure prise en compte de l'évolution des technologies, c'est-à-dire, en particulier, un élargissement des accès au téléphone et à internet, dans le respect des contrôles qu'exigent la sécurité des établissements et l'ordre public. Sur ces points le CGLPL maintient ses recommandations en dépit des objections que lui oppose le Gouvernement.

Il en est de même, de manière générale, des points qui touchent à la proportionnalité des contraintes imposées à la population pénale au nom de la sécurité. Ainsi, par exemple sur le régime des fouilles, sur les mesures de sécurité prises lors des extractions médicales ou sur le contrôle des documents écrits autres que la correspondance.

On trouvera de nombreux exemples dans ce sens dans le chapitre 1^{er} du présent rapport.

Enfin, certaines des recommandations du CGLPL ne rencontrent pas d'opposition de principe, et peuvent même faire l'objet d'une certaine approbation, sans que, pour autant des mesures suffisantes soient prises pour les mettre en œuvre. Pourtant, leur exécution ne supposerait pas de moyens nouveaux, mais simplement des directives, un contrôle ou des actions de formation.

Dans ce sens, l'ouverture d'un droit d'expression collective des personnes détenues par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui a fait l'objet d'un règlement d'application, ne peut se développer qu'au prix d'une évolution culturelle. Les mesures d'encadrement qui ont été prises ne sauraient suffire à stimuler le développement d'une modalité d'expression nouvelle, pourtant incontestablement utile en termes de régulation sociale et de réinsertion.

De même, on peut déplorer que les documents d'information (livrets d'accueil, règlements intérieurs, informations relatives à l'hospitalisation, etc.) remis aux personnes détenues et à leurs familles soient insuffisamment disponibles ou intelligibles, faute de mise à jour, de traduction ou de diffusion.

Sur ces points et d'autres comparables, le CGLPL ne peut qu'inviter l'administration à mettre en œuvre des mesures qui ne rencontrent ni opposition de principe ni obstacle financier.

1.3 Les recommandations concernant les établissements de santé mentale

Les recommandations générales du CGLPL en ce qui concerne les établissements de santé mentale portent sur les conditions générales de prise en charge des patients placés en soins sans consentement, y compris lorsque ceux-ci sont par ailleurs détenus, sur le droit à l'information des patients et l'exercice des droits de la défense, sur le droit au maintien des liens familiaux, sur l'accès à des activités et, surtout, sur le recours aux mesures d'isolement ou de contention. On trouvera le détail et le suivi de ces recommandations en annexe 4.

L'organisation du système hospitalier en établissements publics, qui bénéficient d'un régime d'autonomie et la répartition des compétences au sein de l'administration centrale du ministère chargé de la santé, rendent difficile le suivi des recommandations du CGLPL par cette administration. Comme on l'a indiqué, seules les recommandations entrant dans le champ des compétences de la direction générale de l'offre de soins ont fait l'objet d'un suivi communiqué au CGLPL. Il est donc particulièrement dommageable que cette autorité soit privée d'information sur la suite donnée à une part importante de ses observations. Le ministère chargé de la santé est donc invité à modifier ses pratiques sur ce point.

Dans la limite des réponses qui lui ont été adressées, le CGLPL n'observe pas de désaccords de principe sur le contenu des recommandations. Il note en particulier avec satisfaction que le ministère se propose, en 2017, d'intégrer l'application de plusieurs de ces recommandations au mandat de deux groupes de travail institués pour l'application de la loi du 26 janvier 2016 sur la modernisation de notre système de santé : l'un sur le recours à l'isolement et à la contention, l'autre sur les projets territoriaux de santé mentale. Le CGLPL apportera tout concours utile au Gouvernement pour contribuer à l'amélioration de la prise en charge des personnes placées en soins sans consentement.

Parmi les recommandations générales adressées au Gouvernement, le CGLPL souhaite insister sur un point particulier : la prise en charge des patients détenus. En effet, lorsque ces derniers sont admis en soins sans consentement dans un établissement de santé mentale, ils sont fréquemment placés en chambre d'isolement, voire sous contention, indépendamment de leur état clinique et parfois pour toute la durée de leur séjour. Une telle pratique, consistant à utiliser l'isolement non pour des raisons médicales mais pour des raisons de sécurité contrevient à la loi du 26 janvier 2016. Elle viole les droits des patients, notamment celui d'accéder à l'ensemble des soins et des activités offerts par l'établissement dans lequel ils sont hospitalisés. Elle repose sur une conception excessive des obligations de sécurité qui incombent aux établissements de soins et soumet des personnes détenues à un régime beaucoup plus restrictif de leurs droits que ne l'est celui de la détention. Des directives doivent donc être données pour que l'accueil

de personnes détenues dans les établissements de santé mentale soit organisé au regard de la seule considération de l'état clinique du patient concerné.

1.4 Les recommandations concernant les locaux hébergeant des personnes étrangères en situation irrégulière

Les recommandations générales du CGLPL qui concernent les centres et locaux de rétention administrative ont couvert l'ensemble des aspects de la prise en charge des personnes placées dans ces établissements. On en trouvera le détail le suivi en annexe 4.

Elles concernent l'application des mesures de sécurité, l'ordre intérieur des centres, le respect des droits de propriété, des droits de la défense et du droit à la vie privée et aux relations extérieures des personnes retenues, l'organisation des activités, la prise en charge sanitaire et l'exercice des droits liés à l'exécution de la mesure d'éloignement.

Les recommandations générales du CGLPL donnent lieu à un suivi exhaustif de la part du ministère de l'intérieur qui, globalement, n'exprime pas de désaccord de principe, sous réserve des exceptions suivantes.

S'agissant de la durée maximale de la rétention, pour laquelle le CGLPL propose de revenir à trente-deux jours, le ministre de l'intérieur se contente de rappeler que la loi du 7 mars 2016 a conservé une durée maximale de rétention de quarante-cinq jours. Le CGLPL considère toutefois qu'en pratique, cette durée est excessive au regard de l'objectif de reconduite des personnes placées en rétention administrative : en effet, on observe que, dans la pratique, dès lors qu'une reconduite n'est pas intervenue dans les quinze premiers jours de la rétention, elle sera dans la grande majorité des cas définitivement impossible. Dès lors, le maintien d'une personne en rétention pendant quarante-cinq jours ne se justifie pas dans la mesure où ce délai même est la preuve que la reconduite ne sera le plus souvent pas effectuée.

S'agissant de l'accès des personnes retenues à leurs biens personnels, le ministre de l'intérieur considère que les mesures de sécurité s'opposent à la mise à disposition de tout mobilier fermant à clé et susceptible de dissimuler des objets interdits. Il considère également que la fragilité de ce mobilier est incompatible avec une utilisation par un grand nombre de personnes présentes pour de courts séjours. Le CGLPL ne saurait se satisfaire de cette argumentation et demande que l'on recherche une solution technique permettant de disposer de mobilier robuste et contrôlable.

S'agissant des téléphones portables, le CGLPL demande que l'on renonce à toute interdiction alors que le ministre de l'intérieur considère que l'on ne peut autoriser les téléphones portables équipés d'un dispositif photographique. Le CGLPL considère que ces appareils doivent être laissés à leur propriétaire qui doit être averti de l'interdiction de prendre des photos. En cas de non-respect de cette interdiction l'appareil pourrait, par exception, être retiré. La pratique actuelle doit, selon le CGLPL, être regardée comme une précaution disproportionnée au risque.

Enfin, alors que le CGLPL préconise de favoriser l'accès aux soins psychiatriques des personnes placées en rétention par des conventions entre les centres de rétention administrative et les établissements de santé mentale ou par la présence de médecins psychiatres dans les centres, le ministre de l'intérieur considère que le nombre d'extractions médicales pour troubles psychiatriques ne justifie pas de telles précautions. Le CGLPL considère que cette appréciation ne correspond pas aux observations qu'il peut faire au cours de ses visites et demande qu'elle soit étayée par une étude épidémiologique.

1.5 Les recommandations concernant les centres éducatifs fermés

Les recommandations générales du CGLPL qui concernent les centres éducatifs fermés ont couvert l'ensemble des aspects de la prise en charge des mineurs dans ces établissements. On en trouvera le détail et le suivi en annexe 4.

Elles concernent la discipline, l'encadrement des mesures de sécurité, notamment des fouilles, les modalités d'association du mineur et de sa famille à la prise en charge, l'équilibre entre le respect de la vie privée des mineurs et la nécessité d'assurer leur éducation et leur sécurité, le respect de la priorité qui doit être donnée à l'action éducative, l'amélioration de l'accès aux soins et, surtout, la nécessité de mettre en place dans les centres éducatifs fermés un personnel suffisamment nombreux, stable, formé et encadré.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse assure un suivi régulier des recommandations générales qui lui sont adressées de même qu'elle le fait pour les recommandations particulières à chacun des établissements visités. Globalement, les recommandations du CGLPL rencontrent l'accord de cette direction et leur suivi montre que les mesures réglementaires nécessaires pour les mettre en œuvre ont généralement été prises.

C'est maintenant sur l'appropriation de cette réglementation nouvelle qu'il faut compter pour que les recommandations du CGLPL aboutissent réellement à une amélioration de la prise en charge des mineurs privés de liberté.

1.6 Les recommandations concernant les locaux de garde à vue

Les recommandations générales du CGLPL relatives aux locaux de garde à vue portent sur les conditions matérielles de prise en charge, les conditions de surveillance des personnes gardées à vue, notamment de nuit, l'exercice des droits de la défense et la possibilité de bénéficier d'une consultation médicale. On en trouvera le détail et le suivi en annexe 4.

Les principales difficultés rencontrées portent sur les conditions matérielles de prise en charge qui se heurtent souvent à des difficultés liées aux bâtiments existants ou aux moyens dont disposent les services de police judiciaire ou sur la possibilité de consulter un médecin et un avocat. Ces difficultés ne font pas l'objet de désaccords de principe entre le CGLPL et le Gouvernement. Elles doivent être résolues au cas par cas par l'attribution de moyens ou par des conventions locales avec les ordres professionnels ou les établissements hospitaliers.

Le CGLPL souhaite cependant attirer l'attention du Gouvernement sur deux points particuliers :

- les mesures de sécurité appliquées aux personnes gardées à vue, tout particulièrement le retrait des lunettes et des soutiens-gorge présentent un caractère systématique qui n'est pas conforme aux directives données, tant dans les services de la police nationale que dans ceux de la gendarmerie nationale, ni au respect de la dignité des personnes concernées. Le CGLPL insiste donc pour que l'application des directives existantes fasse l'objet de mesures de sensibilisation insistantes afin que les lunettes et soutiens-gorge ne soient retirés qu'en cas de risque avéré ;
- la surveillance de nuit des personnes gardées à vue ne doit pas connaître d'exception. Dans les unités de gendarmerie trop petites pour qu'une présence permanente soit assurée, la nécessité de garder une personne en chambre de sûreté pendant la nuit est nécessairement exceptionnelle. En conséquence toute mesure doit être prise pour que cette personne puisse passer le temps de repos nocturne qui lui est accordé dans un service de police ou de gendarmerie, même distant, où une présence permanente est assurée.

2. Retour sur une sélection d'avis et recommandations antérieurs à 2016

2.1 Les suites données aux recommandations relatives à la vidéosurveillance formulées dans le rapport annuel 2009 du CGLPL

Le CGLPL a eu l'occasion de se prononcer sur l'usage de la vidéosurveillance dans son rapport d'activité pour 2009. À cette occasion, il avait indiqué que certains lieux de privation de liberté méritaient que soit examiné avec une attention particulière ce que revêt le respect de l'intimité de la vie privée des personnes détenues, retenues, gardées à vue ou hospitalisées sous contrainte. Notamment, il avait souligné que « *les locaux d'hébergement, véritables lieux d'habitation où les captifs demeurent, ne doivent pas être couverts par la vidéosurveillance. Dans les établissements pénitentiaires, l'occultation des œilletons très fréquemment observée, montre que l'observation dans les cellules, même*

lorsqu'il s'agit du regard d'un surveillant au travers de cet orifice, est vécue comme une intrusion dans un espace ressenti comme faisant partie de sa sphère personnelle. Le besoin d'échapper au regard des autres se manifeste aussi par la pose de draps accrochés au lit du dessus pour créer son espace privé ».

La Contrôleure générale rappelle qu'une position similaire a été exprimée par le Comité européen de prévention de la torture (CPT), notamment dans le rapport d'une visite effectuée en Ukraine en 2014. À cette occasion, il a souligné son opposition concernant l'installation de dispositifs de vidéosurveillance prolongée dans des cellules individuelles, indiquant que les moyens mis en œuvre pour de tels dispositifs pourraient plus utilement être dévolus à une présence accrue et à une meilleure interaction entre le personnel pénitentiaire et la personne concernée. De façon générale, le CPT indique que l'usage prolongé de la vidéosurveillance en cellule constitue une atteinte à l'intimité et à la dignité de la personne détenue. Il souligne que refuser toute intimité aux personnes détenues pour des périodes prolongées est disproportionné, inutile du point de vue de la sécurité, et pourrait s'apparenter à un traitement inhumain et dégradant.

Il apparaît nécessaire de revenir sur la question de l'usage de la vidéosurveillance en cellule à la suite de l'adoption de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

L'article 9 de cette loi ajoute à la loi du 24 novembre 2009 un article 58-1 relatif aux systèmes de vidéosurveillance des cellules de détention au sein des établissements pénitentiaires.

Avant le vote de cette disposition, seul un arrêté du 23 décembre 2014 prévoyait un système de vidéosurveillance des cellules de protection d'urgence (dites CProU), dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice dont l'état apparaît incompatible avec leur placement ou leur maintien en cellule ordinaire en raison d'un risque de passage à l'acte suicidaire imminent ou lors d'une crise aiguë. La durée de l'enregistrement était dans ce cadre limitée à 24 heures consécutives.

Aux termes du nouvel article 58-1 de la loi pénitentiaire, l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance continue en cellule est désormais possible, à titre exceptionnel, pour les personnes détenues prévenues dans des procédures criminelles, faisant l'objet d'une mesure d'isolement, dont « l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique ». Le placement sous vidéosurveillance fait l'objet d'une décision spécialement motivée prise par le garde des sceaux, pour une durée de cinq jours en cas d'urgence, renouvelable par la suite par périodes de trois mois dans le cadre d'une procédure contradictoire.

La Contrôleure générale rappelle que l'usage de la vidéosurveillance doit se concilier avec l'impératif du respect des libertés individuelles : droit à l'intimité de la vie privée,

droit à la dignité, droit à l'image, droit à l'oubli. Elle considère que les termes de la loi votée en juillet 2016 ne sont pas suffisamment protecteurs de ces droits et constituent un encadrement juridique trop faible au regard de l'atteinte aux droits portée par un tel dispositif.

Ainsi, la loi prévoit des critères d'application trop vagues. Notamment, elle ne prend pas en compte l'objectif de protection de la personne mais le risque d'impact sur l'ordre public résultant d'un éventuel suicide ; ce critère pourrait permettre de mettre en place une telle vidéosurveillance pour un très grand nombre de personnes détenues, alors qu'un tel dispositif doit rester exceptionnel. Par ailleurs, la loi ne prévoit pas de limite de temps au terme duquel une telle surveillance doit cesser. Au regard de la durée parfois très importante des procédures d'instruction criminelle, un tel dispositif pourrait rester en place pendant plusieurs années, ce qui apparaît être une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes concernées. La loi prévoit enfin une simple faculté de solliciter l'avis d'un médecin, et non une obligation. À titre de comparaison, l'intervention d'un médecin au quartier d'isolement est obligatoire de façon périodique afin d'apprécier la compatibilité de l'état de santé de la personne avec une telle mesure. Une telle disposition semble ici également nécessaire.

Pour toutes ces raisons, la Contrôleure générale estime que ces dispositions concernant la vidéosurveillance en cellule sont insuffisantes pour garantir la protection des droits fondamentaux des personnes qui y sont soumises. Elle considère au demeurant qu'un tel dispositif, loin de protéger la personne, risque d'accroître le risque suicidaire au vu de l'atteinte importante à la vie privée de la personne qu'il comporte, lui enlevant toute intimité. Elle souligne qu'une plus grande formation et vigilance du personnel ainsi qu'une présence continue et des échanges réguliers et attentifs avec la personne concernée par le dispositif de surveillance permettrait d'atteindre à la fois les objectifs de sécurité et de protection de la personne, dans le respect de ses droits fondamentaux.

Le CGLPL rappelle son hostilité de principe à la vidéosurveillance des cellules. Toutefois, si l'on estime que celle-ci, dans certaines circonstances exceptionnelles ne peut être évitée, il est à tout le moins nécessaire que son encadrement juridique soit renforcé. Il s'agit de préserver le caractère exceptionnel de la mesure, de prévoir qu'elle ne peut être prise que dans le but de protéger une personne détenue et non de satisfaire des attentes de l'opinion publique, qu'elle doit faire l'objet d'un contrôle régulier et d'un suivi médical et qu'elle doit être strictement limitée dans le temps. La vidéosurveillance ne doit pas se substituer à la présence humaine auprès de la personne protégée.

2.2 Les suites données à l'avis du 12 juillet 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues

Dans cet avis, le CGLPL demandait à l'administration pénitentiaire d'assurer une meilleure garantie de la liberté de communication, reconnue par le Conseil constitutionnel, des personnes détenues, sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre

public, l'avenir des personnes détenues et le droit des victimes. Afin de faciliter la réinsertion des personnes détenues, il recommandait que les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériel, les capacités de stockage, l'accès à internet et à une messagerie électronique soient, dans le respect des impératifs nécessaires de sécurité, assouplies et harmonisées.

Devant la persistance de témoignages faisant état de difficultés liées à l'utilisation de l'informatique en détention, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a souhaité diligenter une vérification sur place en application de l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007. Ces mesures ont permis au CGLPL de constater qu'en dépit des recommandations formulées voici cinq ans, l'accès aux services en ligne dans les établissements pénitentiaires n'avait guère progressé. C'est pourquoi, au terme de ces enquêtes, le CGLPL a adressé de nouvelles recommandations à l'administration pénitentiaire¹.

Il préconise tout d'abord d'ouvrir les possibilités d'acquisition de matériel informatique afin de l'autoriser au plus grand nombre, à la fois en agissant sur un allègement des contraintes économiques, notamment en acceptant la possibilité de prêts et de dons, et en offrant à l'acquéreur des garanties équivalentes à celles prévalant à l'extérieur. Il recommande également d'alléger les contraintes liées à la procédure d'acquisition sans soumettre son autorisation à l'élaboration d'un projet de réinsertion ou de formation. Dans le même sens, le CGLPL recommande de passer d'un régime d'autorisation à un régime individualisé d'interdiction du matériel : il s'agit d'inverser le principe selon lequel seule une liste limitée d'équipements est autorisée pour le remplacer par un principe suivant lequel tout équipement est autorisé à l'exception de ceux qui sont expressément interdits. À cet égard le CGLPL préconise que, comme cela se pratique déjà dans certains établissements, des consoles de jeux dotées de technologies communicantes, qui tendent à devenir les seules disponibles sur le marché, puissent être utilisées dans des locaux partagés.

En second lieu, le CGLPL recommande de sécuriser la possession du matériel et de son contenu par la personne détenue. Pour cela, il semble nécessaire d'affirmer un droit à la continuité de l'usage du matériel, notamment en garantissant des transferts rapides et en raccourcissant la durée des contrôles. Il demande également que l'équilibre entre le droit de propriété et la sécurité des établissements soit revu, c'est-à-dire que les droits des personnes sur leurs données informatiques soient garantis, en ne procédant pas à leur suppression sans la participation de la personne détenue, en considérant qu'il appartient à l'administration pénitentiaire d'établir d'éventuelles contrefaçons et non à la personne détenue de justifier de son titre de propriété sur un logiciel ; enfin, il estime que le contrôle des correspondances contenues sur un ordinateur ne peut déroger aux règles généralement applicables à la correspondance écrite et à la surveillance des échanges téléphoniques.

1. Lettre du 22 avril 2016 à la directrice de l'administration pénitentiaire.

Le CGLPL recommande également qu'aucune mesure de retrait, même provisoire, de matériel informatique ne soit prise sans fondement légal ni possibilité pour la personne concernée de présenter sa défense.

En réponse à ces recommandations, la directrice de l'administration pénitentiaire¹ a indiqué au CGLPL qu'elle inscrivait dans son programme immobilier et son schéma directeur « télévision et multimédia pour les personnes détenues » la mise en œuvre d'une infrastructure dédiée permettant l'accès à de nouveaux services multimédias en cellule : ces services sont mis en place pour tous les établissements ouverts postérieurement à janvier 2013. Elle indique également que des travaux tendant à mettre des services numériques à la disposition des personnes détenues et de leurs familles sont en cours, de même qu'une réflexion sur la possibilité de mettre en œuvre un marché national pour la vente ou la location de produits compatibles avec ses propres normes de sécurité.

Au total, le CGLPL considère que les mesures prises ne suffisent ni à répondre aux exigences de la réinsertion des personnes détenues, ni à garantir que leur liberté de communication ne soit limitée que par des considérations de sécurité, d'ordre public et de droits des victimes. C'est pourquoi il réitère les recommandations formulées au cours des échanges qu'il a eus en 2016 avec la direction de l'administration pénitentiaire.

Des mesures doivent être prises pour permettre d'alléger les contraintes économiques et techniques qui pèsent sur l'acquisition de matériel informatique et pour garantir aux personnes détenues le respect de leur droit de propriété sur leur matériel et leurs données dans les seules limites qu'imposent la sécurité des biens et des personnes, le respect de l'ordre public et les droits des victimes.

2.3 Avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard des personnes privées de liberté

Par cet avis, le CGLPL rappelle que si l'usage de la visioconférence peut être un palliatif parfois inévitable, probablement appelé à se développer, il ne doit en aucun cas devenir une commodité inconditionnelle et doit surtout être précisément encadré. Aussi le CGLPL a-t-il formulé les recommandations suivantes :

- d'une manière générale, le recours à la visioconférence ne peut s'effectuer sans texte qui l'instaure et qui en fixe les conditions d'usage, mais il ne peut jamais être obligatoire ;
- de même il ne peut y avoir visioconférence sans recueil du consentement éclairé de toute personne demanderesse ou défenderesse ou d'un tiers responsable hors administration ;
- dans les matières où les questions de fait l'emportent sur des questions de pur droit ou quand la personnalité de l'intéressé ou ses explications sont un élément détermi-

1. Lettre du 7 juillet 2016.

nant de la décision à prendre, le recours à la visioconférence doit être l'exception. En revanche, elle doit être généralement possible pour les audiences de pure forme ou de pur droit ;

- même lorsque l'accord de la personne concerné a été donné, l'autorité judiciaire ou de police doit pouvoir décider de renoncer à l'usage de la visioconférence y compris en cours de procédure, à la demande de la personne concernée ou de son conseil ou en cas de difficulté technique ;
- lorsque la loi prévoit la publicité de l'audience, toutes les salles reliées par système de visioconférence doivent être ouvertes au public ; inversement, lorsque la loi prévoit que les audiences ont un caractère confidentiel, le dispositif de visioconférence doit être à même de garantir cette confidentialité ;
- dans tous les cas, la présence d'un conseil doit être assurée ainsi que la garantie de la confidentialité des échanges entre la personne concernée et son conseil ;
- la considération des économies réalisées sur le coût des extractions ne constitue pas un motif suffisant de recours à la visioconférence ;
- en toute hypothèse, la décision de recourir à la visioconférence doit être prise au cas par cas et exclusivement par l'autorité qui a la responsabilité de la procédure et de la décision finale.

Les ministres chargés de l'intérieur, de la justice et de la santé ont été consultés préalablement à la publication de cet avis, mais seule la secrétaire d'État chargée de la santé a répondu à cette consultation, indiquant qu'elle ne souhaitait formuler aucune observation.

La directrice de l'administration pénitentiaire a toutefois adressé une réponse au CGLPL sur cet avis le 16 septembre 2016, soit près de cinq ans après sa publication au *Journal officiel*. Elle a rappelé notamment que l'usage de la visioconférence restait facultatif et qu'il ne pouvait être imposé qu'en cas de risque grave et caractérisé de trouble à l'ordre public ou d'évasion. Elle a indiqué que l'utilisation de la visioconférence et son développement comme outil de communication entre avocats et personnes placées en garde à vue n'étaient nullement envisagés. Elle a considéré finalement que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Cour de cassation parvenaient à un équilibre pertinent entre respect des droits de la défense et usage de la visioconférence.

Enfin, la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a étendu la possibilité de recourir à la visioconférence aux audiences du juge administratif lorsque ce dernier est saisi d'un recours en annulation d'une décision d'éloignement prise à l'encontre d'un étranger retenu. L'ensemble des recommandations du CGLPL relatives à l'usage de la visioconférence s'applique naturellement à cette nouvelle procédure.

Face à une extension du recours à la visioconférence, le CGLPL rappelle ses recommandations antérieures, aux termes desquelles l'usage de ce moyen ne peut être que volontaire, soumis à une décision toujours réversible du magistrat qui détient l'autorité sur la décision finale et à l'accord de la personne concernée. Il souligne en particulier que l'usage de la visioconférence ne peut avoir pour effet ni d'altérer le caractère public ou confidentiel des audiences, ni d'affecter la confidentialité des relations entre l'avocat et son client.

2.4 Avis du 13 juin 2013 relatif à la possession de documents personnels par les personnes détenues et à l'accès de celles-ci aux documents communicables

À la suite de cet avis, publié au *Journal officiel* du 11 juillet 2013 et resté sans réponse du garde des sceaux, la directrice de l'administration pénitentiaire a fait part de ses observations au CGLPL le 16 septembre 2016.

2.4.1 Supprimer la remise obligatoire des documents mentionnant le motif d'écrou au greffe de l'établissement

Le CGLPL considère que cette disposition, issue de l'article 42 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui protège utilement la personne détenue de la curiosité de ses codétenus ainsi que du personnel de surveillance, a également des conséquences fâcheuses en ce qu'elle place un grand nombre d'obstacles matériels, le plus souvent indirects, à la consultation par la personne détenue des documents qui la concernent et qui sont parfois essentiels pour la gestion de sa situation pénale.

Sur le fondement de ce double constat, le CGLPL a donc préconisé que chaque personne détenue puisse avoir le choix de déposer au greffe les documents qui mentionnent son motif d'écrou ou de les conserver en cellule avec elle. Dès lors, le CGLPL considère qu'il incombe à l'administration pénitentiaire, sous réserve des contrôles nécessaires, de veiller au respect du caractère personnel des documents. Il recommande à cette fin :

- que chaque personne détenue ait accès au matériel de papeterie nécessaires à garantir la confidentialité ;
- que chaque cellule comporte, pour chacune des personnes qui sont hébergées, une armoire fermant à clé comme cela existe déjà dans certains établissements ;
- que les documents trouvés dans ces armoires lors des fouilles ne soient examinés qu'en présence de la personne détenue et par des officiers ou gradés spécialement désignés par le chef d'établissement et ce uniquement dans le but de rechercher des biens et substances interdits, c'est-à-dire en excluant toute lecture des documents eux-mêmes dans la mesure où la loi n'autorise l'administration à lire aucun autre document que ceux qu'elle contrôle au titre de l'article 40 de la loi pénitentiaire, relatif aux correspondances écrites des personnes détenues ;

- qu’aucun document, placé dans ces armoires ou non, ne soit détruit à l’occasion des fouilles.

L’administration pénitentiaire ne partage pas l’analyse du CGLPL et considère que l’article 42 de la loi pénitentiaire, dans sa rédaction actuelle, « instaure un régime équilibré, respectueux tant des droits des personnes détenues que des nécessités du maintien de l’ordre de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires ainsi que de la prévention des infractions. »

Elle considère que les fouilles réalisées dans les cellules des personnes détenues permettent de « découvrir certains documents dont le contenu laisse suspecter [sic] l’existence de trafics ou de préparatifs d’évasion » et que « la remise obligatoire des documents personnels au greffe permet à la fois d’assurer leur confidentialité et à l’administration de réaliser les contrôles de sécurité nécessaires en détention ». Elle souligne que les fouilles de cellules sont réalisées hors de la présence des personnes détenues et que cette présence serait contraire à des objectifs de sécurité publique. Le fait d’exiger la présence d’un officier ou d’un gradé lors de ces fouilles ne se justifie donc pas à ses yeux compte tenu d’une part du faible nombre de gradés et officiers présents et d’autre part du fait que le personnel de surveillance est habilité à réaliser les fouilles de cellules.

Le CGLPL ne peut se satisfaire d’une pareille position. Les visites effectuées postérieurement à son avis de 2013 ont montré la persistance de difficultés importantes que les personnes détenues rencontrent dans l’accès à leurs documents personnels. Ces difficultés doivent donc être surmontées. Si l’administration ne souhaite pas le faire par les moyens préconisés, elle doit à tout le moins prendre toute mesure utile pour que les documents personnels remis au greffe soient accessibles sans restriction, sur demande de la personne qui les a déposés, dans un délai bref et au terme d’une procédure transparente et traçable. Cette accessibilité doit être regardée comme une obligation de résultat. Cette obligation est d’ailleurs définie dans *l’Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus* (dites *Règles Nelson Mandela*), au sein duquel elle constitue la règle 53, ainsi rédigée : « *les détenus doivent pouvoir accéder aux documents relatifs à leur procès ou être autorisé à les garder en leur possession, sans que l’administration pénitentiaire ne puisse y avoir accès* ».

S’agissant de la présence des détenus lors des fouilles de leurs effets personnels, le CGLPL se bornera à rappeler la règle pénitentiaire européenne numéro 54.8, ainsi libellée : « *tous les détenus doivent assister à la fouille de leurs effets personnels, à moins que les techniques de fouille ou le danger potentiel que cela représente pour le personnel ne l’interdisent.* »

Le CGLPL recommande de mettre en place toute mesure utile pour que chaque personne détenue ait accès sans délai, sans obstacle et de manière traçable aux documents qu’elle a remis au greffe et, à défaut, supprimer toute obligation de dépôt de ces documents. Le régime des fouilles de cellules doit en outre être mis en conformité avec les règles pénitentiaires européennes.

2.4.2 Abroger les dispositions du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires approuvé par décret du 30 avril 2013 qui autorise l'administration pénitentiaire à retenir, sous réserve de l'exercice des droits de la défense, tout manuscrit rédigé en détention et à ne le restituer à son auteur qu'au moment de sa libération

La direction de l'administration pénitentiaire souligne que cette disposition ne figurait pas dans le projet de décret transmis au Conseil d'État, mais résulte des travaux de cette institution, et en tire la conclusion qu'elle est nécessairement conforme à la loi.

Sans entrer dans une controverse juridique, le CGLPL rappelle que le législateur a estimé nécessaire de prévoir une autorisation expresse pour le contrôle des correspondances des personnes détenues et n'a pas considéré que les dispositions générales permettant de restreindre les droits des personnes détenues en raison de contraintes inhérentes à la détention et pour des motifs liés notamment à la sécurité et au bon ordre des établissements suffisaient à fonder un tel contrôle.

En conséquence, le CGLPL considère qu'il appartient seulement au législateur de déterminer les conditions dans lesquelles peuvent être contrôlés les documents écrits que possèdent les personnes détenues. Une disposition législative de portée générale ne saurait suffire à fonder une restriction de liberté générale et pérenne.

Il est nécessaire de mettre un terme à tout contrôle des documents que possède une personne détenue qui ne trouverait pas son fondement dans une disposition législative explicite et d'abroger toute disposition réglementaire contraire.

2.4.3 Favoriser l'accès aux documents administratifs en créant un recueil régulièrement mis jour des textes légaux et réglementaires ainsi que des circulaires applicables aux personnes détenues

L'administration soutient que la constitution d'un tel recueil, et plus encore sa mise à jour régulière, s'avère irréalisable compte tenu du volume de textes concernés. Elle rappelle que les bibliothèques des établissements pénitentiaires proposent d'ores et déjà des exemplaires à jour du code de procédure pénale et du *Journal officiel de la République Française*. Elle indique également que des consignes ont été données pour que des exemplaires du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires soient tenus à la disposition des personnes détenues au sein des bibliothèques et pour que les chefs d'établissement communiquent aux personnes détenues qui en font la demande les documents qui bien que publiés, ne leur sont pas accessibles directement.

Aucune des mesures mentionnées par la direction de l'administration pénitentiaire n'était postérieure à l'adoption de l'avis du CGLPL, il n'y a donc dans sa réponse aucune raison de voir cette proposition évoluer.

S'agissant du caractère « irréalisable » d'un recueil des textes applicables aux personnes détenues et de sa mise à jour, on peut s'interroger sur le sérieux d'un tel argument : si l'administration pénitentiaire se considère dans l'incapacité de recenser le droit qu'elle est chargée d'appliquer, cela renforce le besoin d'en établir un recueil. Un tel recueil permettrait en effet de satisfaire un droit fondamental des personnes détenues, mais aussi de répondre de manière efficace au besoin de formation du personnel pénitentiaire et de l'ensemble des intervenants en milieu pénitentiaire (médecins avocats, associations, enseignants, contrôleurs, etc.), dont la connaissance des règles applicables est parfois insuffisante et, plus largement, de satisfaire un besoin d'information des universitaires et du public.

Le CGLPL souligne que le fait de placer des personnes privées de liberté dans l'impossibilité de connaître le droit qui leur est applicable constitue un traitement arbitraire. En témoigne notamment la règle numéro 54 de *l'Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus* :

« Lors de son admission, chaque détenu doit rapidement être informé par écrit de ce qui suit :

- a) le droit pénitentiaire et la réglementation pénitentiaire applicable ;
- b) ses droits, y compris les moyens autorisés pour obtenir des renseignements, son droit de bénéficier de « conseils juridiques, y compris les dispositifs d'aide juridictionnelle, et les procédures de formulation de demandes et de plaintes ;
- c) ses obligations, y compris les mesures disciplinaires applicables ;
- d) tous autres points nécessaires pour lui permettre de s'adapter à la vie de l'établissement. »

Les *Règles pénitentiaires européennes* reprennent ce principe en des termes différents mais avec les mêmes conséquences :

« 30.1 – Lors de son admission et ensuite aussi souvent que nécessaire, chaque détenu doit être informé par écrit et oralement – dans une langue qu'il comprend – de la réglementation relative à la discipline, ainsi que de ses droits et obligations en prison.

30.2 – Tout détenu doit être autorisé à garder en sa possession la version écrite des informations lui ayant été communiquées. »

Le CGLPL recommande de réaliser à très court terme et tenir à jour un recueil des textes légaux et réglementaires ainsi que des circulaires applicables aux personnes détenues.

2.5 Avis du 8 août 2013 relatif aux jeunes enfants en prison et à leur mère détenue

À la suite de cet avis, publié au *Journal Officiel* du 3 septembre 2013, resté sans réponse du garde des sceaux, la directrice de l'administration pénitentiaire a fait part de ses observations au CGLPL le 16 septembre 2016.

Cet avis était fondé sur l'aspect paradoxal du choix de séparer les enfants de leurs parents incarcérés ou, pour éviter les effets de la séparation, de les associer à la privation de liberté jusqu'à l'âge de 18 mois. Le CGLPL avait déjà constaté cette difficulté dans son rapport annuel de 2010 et souhaité qu'une réflexion s'engage afin que les mères détenues avec enfants se voient nécessairement accorder l'accès à un aménagement de peine tel qu'une libération conditionnelle ou le bénéfice d'une suspension de peine pour maternité.

Constatant qu'aucune évolution en la matière n'était intervenue en trois ans, le CGLPL avait renouvelé cette proposition et choisi de revenir plus en détail sur les conditions de vie des mères incarcérées avec leurs jeunes enfants.

2.5.1 Postérieurement à l'avis du 8 août 2013, des évolutions législatives sont intervenues

L'article 25 de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a créé plusieurs mesures favorables aux femmes enceintes ou aux personnes ayant la charge d'un enfant, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2014 :

- dans la continuité des principes régissant l'exécution des peines, le nouvel article 708-1 du code de procédure pénale impose la prise en compte, par le procureur de la République et par le juge de l'application des peines, de l'état de grossesse de plus de douze semaines d'une femme condamnée, lors de la mise à exécution de la peine d'emprisonnement prononcée à son encontre. Ces dispositions visent à éviter l'incarcération de la femme enceinte ;
- l'article 720-1 du code de procédure pénale prévoit un élargissement de deux à quatre ans du reliquat de peine maximal qui permet une suspension de peine pour raison familiale, dès lors que la personne condamnée exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans, chez qui il a sa résidence habituelle ou s'il s'agit d'une femme enceinte de plus de douze semaines ;
- la loi précitée prévoit également que la libération conditionnelle prévue à l'article 729-3 du code de procédure pénale, dite « libération conditionnelle parentale », qui visait jusqu'alors les personnes condamnées exerçant l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ayant chez ce parent sa résidence habituelle, bénéficie également aux femmes enceintes de plus de douze semaines ;

- enfin, cette loi modifie les articles 723-1 et 723-7 du code de procédure pénale qui étend expressément à la libération conditionnelle parentale les mesures de semi-liberté, placement extérieur ou surveillance électronique probatoire à une libération conditionnelle. Ainsi, une personne condamnée exerçant l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ou enceinte de plus de douze semaines et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à cinq ans, peut bénéficier d'une de ces mesures sous écrou, probatoire à une libération conditionnelle, pendant une durée égale ou inférieure à un an, qu'elle soit ou non en détention.

L'administration pénitentiaire souligne cependant qu'un certain nombre de femmes incarcérées avec leurs enfants en bas âge sont des personnes fragiles et isolées, pour lesquelles la problématique de l'hébergement mère-enfant et la nécessité d'un soutien éducatif suppose un important travail de préparation et peuvent s'avérer un frein au prononcé des aménagements de peine. Elle souligne notamment à cet égard que certains établissements ont développé des partenariats intéressants avec les services sanitaires et sociaux. Les exemples cités, la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis et le centre pénitentiaire pour femmes de Rennes, sont cependant des établissements de grande taille, fortement spécialisés dans les pratiques touchant à l'incarcération des femmes. Il n'est pas certain que les moyens dont ils disposent soit à la portée des établissements plus petits. Le CGLPL a notamment constaté que lorsque les quartiers mère-enfants sont de trop petite taille, leur fonctionnement est souvent insatisfaisant. En conséquence, il importe de trouver un équilibre pertinent entre la répartition territoriale de ces quartiers et la taille critique qui permet de disposer de moyens suffisants.

Le CGLPL prend acte avec satisfaction des évolutions citées.

2.5.2 Les conditions de détention des mères incarcérées avec leurs enfants n'ont pas significativement évolué

Dans son avis de 2013, le CGLPL avait en outre indiqué que, lorsque l'incarcération n'a pu être évitée, les obligations qui s'imposent aux pouvoirs publics dans la manière dont s'organise la vie de la mère et de l'enfant en prison ont pour fin :

- d'aider à la prise en charge effective de l'enfant par sa mère ;
- de s'abstenir de toute mesure qui pourrait nuire au développement normal de l'enfant ;
- de faciliter les relations entre l'enfant et ses parents, y compris son père, dès lors du moins que celui-ci a reconnu l'enfant ainsi qu'avec le reste de la famille ;
- de ne laisser aucun des besoins essentiels de l'enfant sans satisfaction ;
- de faire jouer au service de droit commun en matière de petite enfance tout leur rôle, en particulier dans les domaines sanitaire et social.

Il avait par ailleurs souligné que les risques que peut faire peser sur la sécurité des personnes la mère détenue accompagnée d'un enfant, par exemple le risque d'évasion, étaient évidemment bien moindres que ceux que faisait peser une autre personne.

Dès lors, le Contrôleur général avait préconisé un certain nombre de mesures matérielles relatives à l'aménagement des locaux d'hébergement des mères détenues avec leurs enfants et à leurs conditions de détention. Il avait à ce titre préconisé :

- des cours de promenades séparées et spécialement aménagées ;
- l'aménagement de cellules comportant deux espaces distincts, d'une propreté méticuleuse et dépourvues de barreaux et de caillebotis ;
- la possibilité de laver du linge et de cuisiner de manière autonome ;
- la possibilité d'entretiens téléphoniques de la mère avec les services sanitaires et sociaux qui prennent enfants en charge ;
- un système de garde de l'enfant permettant à la mère d'accéder aux activités ;
- la prise en compte de l'obligation faite à la mère de prendre en charge économiquement les besoins de son enfant ;
- la préservation d'une prise en charge extérieure de l'enfant pour l'ensemble de ses besoins sanitaires et sociaux ;
- les contacts de la mère avec le père de son enfant, notamment lors de l'accouchement ;
- un régime de fouille de l'enfant, lorsqu'il est strictement indispensable, exclusivement par sa mère et excluant tout contact du personnel pénitentiaire avec l'enfant.

Sur l'ensemble de ces points, les informations données par l'administration pénitentiaire en 2016 ne permettent pas de conclure à une évolution satisfaisante :

- les espaces « nurserie » ne sont toujours pas systématiquement équipés de cabines téléphoniques ;
- l'aménagement des cellules et des cours de promenades demeure hétérogène, même si dans les établissements nouveaux des mesures sont prises pour qu'il soit rendu conforme aux préconisations du CGLPL ;
- l'effectivité du travail partenarial entre l'administration pénitentiaire et les services sanitaires et sociaux extérieurs demeure hétérogène et, selon l'administration pénitentiaire elle-même, doit être améliorée.

Enfin, la direction de l'administration pénitentiaire indique que, consciente des améliorations à apporter sur l'ensemble des thèmes soulevés par l'avis du CGLPL, elle a entamé un travail de refonte de la circulaire du 16 août 1999 relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée, ce qui impliquera probablement une révision de la cartographie des places « nurserie » et peut-être des modifications de dispositions réglementaires du code de procédure pénale.

Le CGLPL prend acte des perspectives d'évolution de la réglementation relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée. Il prend acte également de ce que dans les établissements nouveaux les locaux prévus seront conformes à ses préconisations. Il s'assurera de l'effectivité de ces perspectives et recommande, malgré les difficultés matérielles que cela représente, que les quartiers « nurseries » des établissements existants soient mis à niveau conformément aux préconisations formulées dans l'avis du 8 août 2013.

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

Dans cet avis, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté déplorait :

- un nombre trop important d'extractions médicales ;
- un développement insuffisant de la télé médecine ;
- des modalités inadaptées d'exécution des extractions médicales en raison de l'usage généralisé et parfois excessif de moyens de contrainte ;
- des situations de non-respect du secret médical notamment en raison de la présence de personnel médical au cours des consultations et des soins, y compris en gynécologie ;
- une qualité insuffisante de l'accueil des patients détenus dans l'organisation des soins ;
- une implantation et un aménagement des chambres sécurisées non conformes à la logique de soins ;
- des conditions d'hospitalisation en chambres sécurisées plus restrictives des droits fondamentaux que les conditions de détention elles-mêmes.

La garde des sceaux et la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes avaient apporté des réponses à cet avis.

La garde des sceaux avait notamment souligné l'existence de directives de l'administration pénitentiaire de 2011 indiquant que le niveau d'escorte et la détermination des mesures de sécurité lors d'une extraction devaient être adaptés au comportement des personnes détenues et avait indiqué que ces directives feraient l'objet d'un rappel. Elle avait rappelé que la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, avait complété et assoupli le dispositif de suspension de peine pour raison médicale. Elle avait annoncé un travail conjoint avec le ministère de la santé pour adapter le cahier des charges des chambres sécurisées. Elle avait par ailleurs mentionné une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des services judiciaires pour procéder à une évaluation générale du plan d'action stratégique 2010-2014 de santé pour les personnes placées sous main de justice.

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes avait rappelé les actions de concertation conduites localement entre les agences régionales de santé et les directions interrégionales des services pénitentiaires. Elle avait précisé que le renfor-

gement de la présence de spécialistes au sein des unités sanitaires était délicat compte tenu de difficultés de recrutement existantes, mais qu'elle envisageait des services sous forme de « mission » au sein des établissements pénitentiaires et le développement de la télémédecine. Elle avait souhaité que soit mise en place, préalablement aux extractions, une information réciproque des équipes pénitentiaires et médicales sur les mesures de sécurité adoptées. Elle avait mentionné des expérimentations conduites en région Midi-Pyrénées et en Ile-de-France en matière de télémédecine. Elle avait rappelé d'une part que les professionnels de santé s'attachaient à respecter en toute circonstance le secret médical et la confidentialité des soins et d'autre part, que la démarche de certification des établissements de santé, mise en œuvre périodiquement, intégrait ce sujet. Enfin, elle avait rappelé le principe de la désignation d'un praticien identifié pour le suivi des patients placés en chambres sécurisées, les mesures de formation interne spécifiques dont bénéficie le personnel soignant exerçant en chambres sécurisées et la nécessité d'une coopération étroite entre l'administration pénitentiaire et les services publics hospitaliers en ce qui concerne les conditions de vie dans les chambres sécurisées.

Quelques mois après la publication de l'avis, la directrice de l'administration pénitentiaire a adressé à ses services une directive¹ rappelant que l'article 52 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui prévoit que « *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* », ne devait connaître aucune exception. Cette note précise de manière détaillée les mesures de sécurité qu'il est possible de prendre en fonction des différentes situations susceptibles d'être rencontrées en cas d'extraction des femmes enceintes de plus de six mois.

Le rapport d'évaluation du plan d'action stratégique 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice établi par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des services judiciaires a été remis au Gouvernement en novembre 2015 et rendu public au cours du premier semestre 2016.

Ce document constate globalement que les besoins de santé des personnes placées sous main de justice demeurent importants mais que leur état de santé est très mal documenté. Il rappelle que la réforme de 1994 a posé les jalons d'une coopération interministérielle nécessaire, mais que celle-ci, au-delà de la coopération existant quotidiennement sur le terrain, demeure complexe. Cela a notamment fragilisé le pilotage et la coordination du plan 2010-2014.

La mission constate une offre de soins très disparate et globalement encore insuffisante. Elle identifie plusieurs orientations qui doivent être amplifiées, notamment en matière de prévention, d'addictions et de prévention du suicide. Elle préconise des axes nouveaux relatifs à l'affiliation des personnes détenues à la protection sociale, à la simpli-

1. Note du 8 décembre 2015, relative aux moyens de contrainte et mesures de surveillance lors des extractions médicales des femmes enceintes ou passant un examen gynécologique.

fication du financement de l'offre de soins en faveur des personnes détenues et à l'amélioration de l'accès aux soins hors détention qui doit, selon elle, s'appuyer sur une meilleure organisation des extractions et sur le développement des aménagements de peine pour raisons médicales. Elle préconise enfin de nouvelles orientations : les soins en rapport avec l'infraction pour laquelle la personne a été condamnée, la prise en charge de la perte d'autonomie liée au vieillissement et au handicap et la question de la fin de vie.

S'agissant des questions traitées dans l'avis du CGLPL de 2015, la mission, constate, elle aussi, un taux important (environ 20 %) d'extractions médicales programmées et non exécutées et un usage excessif des moyens de contraintes largement généralisé et peu compatible avec le respect de la dignité des personnes et du secret médical. Elle préconise une modification de la norme pour permettre des permissions de sortie de plusieurs jours pour suivre des soins, lorsque le profil pénal de la personne détenue le permet, ainsi que l'usage des aménagements de peine classiques pour permettre des soins.

Au cours de ses visites d'établissements et de ses enquêtes, le CGLPL observe que la situation dénoncée en 2015 n'a pas évolué, malgré les constats convergents de l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des services judiciaires, malgré le fait que le Gouvernement ne conteste pas ces constats et malgré le rappel des règles applicables. Le CGLPL a, à de nombreuses reprises, constaté que l'usage des moyens de contraintes était quasi systématique lors des extractions médicales, soit parce que les personnes détenues sont systématiquement ou presque classées au niveau de sécurité le plus élevé soit même, quelquefois, parce que le classement est révisé à la hausse lorsqu'une perspective d'extraction se concrétise. Il a relevé que la présence de personnel de surveillance pendant les consultations et les soins était très fréquente, sans que cela n'entraîne d'objection de la part du personnel médical et quelquefois même à sa demande. Il a enfin, à deux reprises et dans des établissements différents, noté l'emploi de moyens de contrainte et la présence de personnel de surveillance au cours d'accouchements.

Cette situation est absolument inacceptable.

S'agissant des chambres sécurisées, les quinze visites réalisées en 2016 ont montré qu'il n'existait pas d'évolution, que ce soit en matière d'information, de conditions de vie ou de respect du secret médical.

Le CGLPL ne peut donc que rappeler avec insistance que ses constats de 2015 ont été confirmés par une mission interministérielle conduite par deux corps d'inspection générale et ne font pas l'objet de contestation de la part du Gouvernement. Il est donc inexplicable dans ces conditions que la situation dénoncée n'évolue pas.

Il est nécessaire d'adopter à très court terme les mesures d'organisation et de formation nécessaires pour garantir des conditions d'extraction, d'hébergement, de consultation et de soins respectueuses du secret médical et de la dignité des patients détenus pris en charge en milieu hospitalier. Le CGLPL souligne qu'il s'agit de mesures qui n'ont pas d'impact financier dont aucune considération budgétaire ne saurait expliquer le retard.

Chapitre 4

Les suites données en 2016 aux saisines adressées au contrôle général

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

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

Chaque année de multiples atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont identifiées grâce aux témoignages des personnes qui s'adressent à la Contrôleure générale. Les exemples locaux qui ont été retenus dans ce chapitre révèlent tous un dysfonctionnement d'ordre général. Ils démontrent la multiplicité des droits fondamentaux concernés : droits de la défense, droit à la vie privée, droit au maintien des liens familiaux, droit à la dignité, etc. Ces atteintes sont parfois le fait de négligences liées à un fonctionnement non réfléchi ou établi de longue date dans les établissements concernés, mais parfois aussi la conséquence de pratiques volontairement irrespectueuses des droits des personnes que ces établissements sont pourtant chargés de protéger.

1. La prévention des atteintes aux droits fondamentaux par le biais des saisines, des exemples locaux

1.1 La garantie des droits lors du placement en retenue administrative

La Contrôleure générale a été saisie par un avocat des conditions dans lesquelles s'est déroulée une opération de vérification d'identité, boulevard de la Villette à Paris dans le 19^e arrondissement : une vingtaine de personnes avait fait l'objet d'une vérification d'identité suivie d'une retenue administrative pour vérification du droit au séjour de plusieurs heures, par une forte chaleur et dans des conditions matérielles rudimentaires, sans aucune possibilité de s'asseoir, dans la cour intérieure du bâtiment de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), avant de se voir notifier un placement en rétention administrative et d'être emmenées au CRA de Vincennes. Les entretiens entre les avocats et les personnes retenues s'étaient déroulés sur un banc dans la cour, dans des conditions ne garantissant nullement la confidentialité de l'entretien.

Dans une réponse parvenue à la Contrôleure générale plus de neuf mois après sa demande, le préfet de police de Paris confirmait qu'une opération de contrôle d'identité s'était déroulée dans les circonstances de lieu et de temps décrites dans la saisine, la température avoisinant les 35 °C. Les personnes retenues avaient effectivement été installées dans la cour de la DOPC où elles n'étaient restées « *tout au plus que quelques heures* » et où elles avaient pu se désaltérer. Il était précisé que les opérations de notification des droits, d'audition et de notification des mesures d'éloignement du territoire national avaient eu lieu dans un local couvert et fermé. Le préfet transmettait des copies des pièces de procédures concernant les dix-huit personnes concernées, qui étaient restées pour la plupart retenues pendant plus de quatre heures dans ces conditions avant leur arrivée au centre de rétention administrative.

La Contrôleure générale recommandait que toutes les mesures soient prises pour assurer des conditions de rétention dignes aux personnes retenues et leur garantir des modalités de notification des mesures respectueuses de leurs droits.

Sollicité à nouveau sur le respect de la confidentialité s'agissant des entretiens avec les avocats, le préfet de police répondait que des instructions avaient été données au directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne afin qu'en de telles circonstances, il soit veillé au respect des droits des personnes retenues et particulièrement à la stricte confidentialité des échanges avec leurs avocats.

Dans le contexte actuel à Paris, où de telles opérations sont récurrentes, la Contrôleure générale reste très vigilante quant à l'application de ces recommandations.

1.2 Le respect de la vie privée des personnes hospitalisées sans leur consentement

Le CGLPL a été saisi par une personne admise en soins sous contrainte, qui signalait que le volet 3 de l'avis d'arrêt de travail qui lui avait été remis lors de son hospitalisation, à adresser à son employeur, mentionnait non seulement le nom du médecin, mais aussi le nom de l'établissement dans lequel elle avait été hospitalisée.

Cette situation apparaissait contrevenir au droit au respect de la vie privée, dont le secret médical est l'une des composantes, dès lors que cet établissement était spécialisé en psychiatrie, gériatrie et addictologie.

Saisie des mesures pouvant être prises pour remédier au risque d'atteinte à l'intimité de la vie privée des personnes admises en soins psychiatriques, la direction de l'hôpital indiquait avoir pris conscience des difficultés éventuelles liées à la mention du nom de l'établissement, par ailleurs non requise, afin de compléter le formulaire. Elle indiquait qu'une discussion aurait prochainement lieu dans le cadre du directoire et/ou de la commission médicale d'établissement (CME) afin de procéder à la modification de cette pratique attentatoire aux droits des patients.

Cet exemple témoigne des nombreux cas où les recommandations du CGLPL sont accueillies favorablement par des établissements soucieux de réfléchir à leurs pratiques afin de faire progresser le respect des droits des personnes privées de liberté qu'ils accueillent.

1.3 L'accès aux parloirs des personnes porteuses d'un dispositif de stimulation cardiaque

La Contrôleure générale a été saisie des difficultés d'accès aux parloirs de la mère d'une personne détenue, porteuse d'un dispositif de stimulation cardiaque. Il était précisé que la direction lui refusait l'accès à l'établissement malgré la production d'un certificat médical indiquant que l'intéressée était « porteuse d'un dispositif de stimulation cardiaque automatique qui contre-indique le passage dans tous les détecteurs de métaux ».

La Contrôleure générale a sollicité les observations du chef d'établissement sur cette situation. Dans son courrier, elle rappelait les termes de la circulaire du 20 février 2012 relative au maintien des liens extérieurs des personnes détenues : « *les modalités matérielles d'accès aux établissements ne doivent pas exclure a priori certaines catégories de visiteurs. Les conditions d'entrées des personnes qui rendent visite à leur proche incarcéré doivent, dans la mesure du possible, être adaptées aux situations particulières* ». La même circulaire prévoit par ailleurs que « *lorsqu'un visiteur est porteur d'un défibrillateur cardiaque implantable et qu'un certificat établit l'impossibilité d'approcher de champs électromagnétiques, il appartient au chef d'établissement de soumettre l'intéressé, avec son consentement, à une palpation de sécurité par un agent du même sexe* ».

En réponse, le chef d'établissement indiquait que le passage sous le portique de détection de masses métalliques n'était pas incompatible avec l'appareillage porté par la mère de la personne détenue au regard de la notice de sécurité de l'appareil, qui certifiait l'innocuité du matériel pour les porteurs de stimulateur cardiaque. Il ajoutait qu'une note de la DAP en date du 31 mai 2006 rappelait qu'aucune exception ne peut être faite sur le contrôle des personnes accédant à un établissement pénitentiaire et que « *le passage sous le portique est sans danger pour les porteurs d'un stimulateur cardiaque* ».

Au regard de cette réponse, la Contrôleure générale saisissait le directeur interrégional des services pénitentiaires de la région concernée.

Ce dernier indiquait en retour qu'un principe de précaution devait en effet être appliqué. Ainsi, les modalités de contrôle pouvaient être adaptées selon les termes de la circulaire de 2012 si le certificat médical établissait l'impossibilité d'approcher les champs magnétiques et non uniquement en raison du port d'un appareillage cardiaque. Il indiquait qu'il convenait dès lors que la personne concernée se présente avec un certificat médical actuel et daté précisant la contre-indication formelle à se soumettre à un portique de sécurité.

À l'instar de la vérification sur place réalisée à la maison d'arrêt de Privas en 2016 sur les conditions d'accès aux parloirs d'une personne handicapée (cf. infra), cet échange est caractéristique des difficultés rencontrées par les personnes détenues ou leurs familles lorsque les mesures de sécurité doivent être adaptées à des situations particulières. Le CGLPL reste vigilant sur cette question, fondamentale pour assurer de façon sereine le maintien des liens familiaux des personnes détenues.

1.4 L'accès aux salons familiaux des personnes placées aux quartiers disciplinaire et d'isolement

Informée des refus réitérés par la direction d'une maison centrale d'accorder des parloirs familiaux à une personne détenue demeurant volontairement au quartier disciplinaire en contestation de son affectation, puis placée à l'isolement à sa demande, la Contrôleure générale a souhaité connaître les motifs de cette restriction du droit au maintien des liens avec l'extérieur.

En réponse, le directeur a indiqué que l'octroi de parloirs familiaux ne saurait constituer un dû et est soumis à la décision du chef d'établissement après avis de la CPU. Il a par ailleurs transmis les décisions de refus, qui comportaient les motivations suivantes : « *doit investir son parcours de détention* » ; « *sauf sous condition qu'il sorte du QI pour investir sa détention* » ; « *il vous appartient d'investir votre détention en regagnant la détention ordinaire. Vous bénéficiez de parloirs classiques régulièrement* ». Il a précisé que la personne concernée avait récemment bénéficié d'un parloir familial, alors qu'elle était encore placée au quartier d'isolement.

En retour, la Contrôleure générale a indiqué que les motifs de refus précités n'étaient pas conformes à la loi et que le refus d'octroi d'un parloir familial visant à persuader l'intéressé de sortir du quartier d'isolement constituait une atteinte au droit au maintien des liens familiaux.

Elle a attiré l'attention du chef d'établissement sur l'article 36 de la loi du 24 novembre 2009, qui dispose que « *toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur* », ainsi que sur la note du 4 décembre 2014 relative aux modalités d'accès et de fonctionnement des UVF et des parloirs familiaux. Cette note précise qu'outre le manque de places au sein des parloirs familiaux et les contraintes inhérentes à la détention telles que les limites architecturales, l'accès à ces parloirs peut être refusé pour des motifs liés au maintien de la sécurité, au bon ordre de l'établissement ou à la prévention des infractions.

La Contrôleure générale a par ailleurs rappelé au chef d'établissement que la circulaire du 14 avril 2011 relative au placement à l'isolement des personnes détenues précise que « *la durée et la fréquence des visites autorisées sont identiques à celles des autres personnes détenues* ».

Enfin, elle a recommandé que les demandes de parloirs familiaux formulées par les personnes placées au quartier disciplinaire ne soient pas systématiquement rejetées et fassent l'objet d'un examen individualisé.

1.5 Les conditions de travail des personnes détenues au sein de la maison d'arrêt des Yvelines

L'attention de la Contrôleure générale a été appelée, en avril 2016, sur la situation des personnes détenues classées aux ateliers de production au sein de la maison d'arrêt des Yvelines. Lors de la visite de cet établissement en juin 2015, les contrôleurs avaient observé que des mises en demeure avaient été adressées à certains concessionnaires à la suite de la visite des locaux des ateliers par l'inspection du travail en 2010 et 2011. Or, il était porté à la connaissance du CGLPL une dégradation des conditions de travail des personnes détenues au sein des ateliers, en particulier des personnes travaillant pour l'une des sociétés présente dans l'établissement : diminution du salaire mensuel due à des erreurs dans le calcul de la rémunération à la pièce et au rythme irrégulier d'appel au travail ; interdiction faite aux travailleurs de parler et de bénéficier des deux pauses quotidiennes ; absence de tenue de protection pour les opérateurs de production.

Afin d'appréhender au mieux les faits dont elle était saisie, la Contrôleure générale a questionné l'établissement sur ces éléments et sollicité la copie d'un certain nombre de documents.

En réponse, la direction de l'établissement a indiqué que la cadence est en principe fixée par le concessionnaire et contradictoirement vérifiée par un personnel pénitentiaire, mais que l'entreprise concernée avait toujours refusé de transmettre de façon transparente les éléments de prix nécessaires afin de déterminer la cadence. Elle a ajouté que les opérateurs bénéficient des deux pauses journalières d'une durée de quinze minutes chacune. S'agissant de la tenue de travail, elle a précisé que les travailleurs ont la possibilité de porter des gants de protection mais qu'ils ne sont pas en contact direct avec des produits dangereux. Enfin, elle a informé la Contrôleure générale qu'elle a sollicité l'intervention de l'inspection du travail au titre de l'année 2016.

L'étude des nombreuses pièces adressées par l'établissement a suscité de nouvelles interrogations relatives aux modalités de sélection des personnes appelées à travailler, aux modalités de définition de la cadence et de relève de la production des opérateurs, aux classements dits « thérapeutiques » et aux informations contenues dans les actes d'engagement des travailleurs.

À la suite de l'intervention de la Contrôleure générale, les actes d'engagement ont été modifiés. Ils sont désormais conformes aux dispositions réglementaires (ajout de la nature de l'accord conclu, date et signature de l'acte par le représentant de l'administration pénitentiaire). Par ailleurs, ont été relevés les efforts fournis par l'établissement pour encourager le classement des personnes dites « vulnérables ».

La Contrôleure générale demeure toutefois particulièrement attentive aux suites qui seront données à la lettre de mise en demeure adressée par l'établissement à la société concernée pour qu'elle procède, dans les plus brefs délais, à l'affichage des prix de production au sein de l'atelier.

Le traitement de ce dossier a contribué à l'enrichissement de la réflexion du contrôle général sur le travail pénitentiaire et a permis d'alimenter l'avis publié au début de l'année 2017 sur ce sujet.

2. Retour sur des atteintes aux droits fondamentaux déjà dénoncées par le CGLPL

Depuis sa création, il est des sujets sur lesquels le CGLPL se répète sans fléchir, dans son rôle de prévention des atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Pour d'autres, la réponse des autorités ou du législateur se fait attendre mais finit par arriver. Ici sont dénombrés certains sujets déjà évoqués dans des rapports précédents. Certains d'entre eux ont trouvé une solution dans une réforme législative, d'autres sont encore en attente de saisine par les autorités.

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

Dans le rapport d'activité 2015, la Contrôleure générale indiquait avoir saisi la direction de l'administration pénitentiaire ainsi que la direction générale des étrangers en France afin de recueillir leurs observations sur l'exclusion des personnes incarcérées en détention provisoire ou condamnées à de courtes peines (« *dont le quantum prononcé par la juridiction de condamnation est égal ou inférieur à trois mois* ») du bénéfice du dispositif permettant aux personnes de nationalité étrangère d'obtenir la délivrance ou le renouvellement de leur titre de séjour par voie postale, en application 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.

En réponse, le directeur général des étrangers en France a confirmé l'exclusion des personnes prévenues et des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures à trois mois du champ d'application de la circulaire aux motifs qu'elles peuvent effectuer leurs démarches auprès de la préfecture dès leur mise en liberté et qu'un traitement postal des demandes transitant par l'établissement pénitentiaire pourrait ralentir les démarches effectuées par les personnes à leur libération. Par ailleurs, il a souligné s'agissant des personnes prévenues que les services pénitentiaires et préfectoraux ne peuvent anticiper leur éventuelle libération.

La Contrôleure générale considère que cette exclusion est constitutive d'une inégalité de traitement entre personnes détenues, car elle interdit aux personnes dont les titres de séjour expirent au début de leur incarcération de procéder par voie postale. Ces dernières doivent ainsi de fait à leur sortie déposer leur demande comme s'il s'agissait d'une première demande, avec des contraintes administratives bien plus importantes.

S'agissant des personnes prévenues incarcérées pour une durée supérieure à trois mois, le directeur général des étrangers en France a finalement enjoint les préfets à autoriser l'examen de leurs demandes de délivrance et de renouvellement de titres de séjour, ce dont elles ne bénéficiaient pas auparavant.

Si la Contrôleure générale se réjouit de cette dernière décision, elle ne saurait accepter que des autorités puissent laisser des personnes détenues sans titre de séjour, en contradiction avec les dispositions de l'article L.311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), selon lesquelles tout étranger doit être en possession d'un titre de séjour pour demeurer sur le territoire français. Cette position de la Contrôleure générale a été adressée aux autorités compétentes.

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

Régulièrement saisie sur la fréquence et les modalités de réalisation de rondes de nuit au sein des établissements pénitentiaires, la Contrôleure générale avait souhaité interpeller la direction de l'administration pénitentiaire en septembre 2015 sur ce sujet, et l'évoquer dans son rapport d'activité 2015.

Le régime des rondes de nuit peut s'appliquer aux personnes détenues fragiles, avec des velléités suicidaires, aux fins de protéger leur intégrité physique, et aux personnes détenues considérées comme dangereuses, pour garantir la sécurité de l'établissement. En ce qui concerne les personnes soumises à une surveillance spécifique aux fins de protection de leur intégrité physique, le contrôle général avait 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'œil 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 ».

Le réveil des personnes détenues considérées comme dangereuses 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.

Dans sa réponse du 2 février 2016, la direction de l'administration pénitentiaire a indiqué envisager la rédaction d'une nouvelle note fixant les modalités et les fréquences des rondes de nuit. Au jour de la rédaction du présent rapport, la Contrôleure générale demeure toujours dans l'attente de la parution de ce texte. Elle réitère donc ses recommandations quant à l'adoption de mesures respectueuses du droit au repos des personnes détenues, qui plus est lorsqu'il s'agit de personnes en proie à un mal-être laissant craindre des velléités suicidaires.

2.3 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, en mai 2015, recueillir les observations de la direction de l'administration pénitentiaire et recommander qu'un encadrement juridique plus rigoureux soit envisagé.

En dépit de l'absence de réponse de la direction de l'administration pénitentiaire, les contrôleurs ont pu constater lors de leurs missions de contrôle des établissements pénitentiaires que les retenues au profit du Trésor public n'étaient plus opérées depuis la décision n° 375426 rendue par le Conseil d'État le 10 février 2016. Le Conseil d'État a dans cette décision censuré les dispositions du code de procédure pénale relatives aux retenues, « *considérant que les dispositions des deux premiers alinéas de l'article D.332 du code de procédure pénale permettent à l'administration pénitentiaire, en vue de la réparation de dommages causés par un détenu, de prélever d'office des retenues sur la part disponible de celui-ci et de verser les sommes correspondantes au Trésor ; que le pouvoir réglementaire n'est pas compétent pour autoriser ainsi une privation du droit de propriété ; qu'aucune des dispositions de l'article 728-1 du code de procédure pénale ni aucune autre disposition législative n'habilitent le pouvoir réglementaire à cette fin ; que, par suite, en refusant d'abroger les dispositions litigieuses, le garde des sceaux a commis une erreur de droit* ».

Un nouveau cadre juridique a été posé par l'article 105 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, venu modifier l'article 728-1 du code de procédure pénale en ces termes : « [...] *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. Sont, de même, versées au Trésor les sommes trouvées en possession irrégulière des détenus, à moins qu'elles ne soient saisies par ordre de l'autorité judiciaire. Les modalités de ces retenues sont précisées par décret. [...]* ».

Un décret d'application n° 2016-1472 du 28 octobre 2016 a par ailleurs repris et modifié les termes de l'article D.332 du code de procédure pénale : « *Les retenues de valeurs pécuniaires en réparation de dommages matériels causés en détention, mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 728-1, sont prononcées par décision du chef d'établissement. Cette décision mentionne le montant de la retenue et en précise les bases de liquidation. Le montant de la retenue est strictement nécessaire à la réparation du dommage constaté. La décision est notifiée à la personne détenue et au régisseur des comptes nominatifs. Ce dernier procède à la retenue sur la part disponible du compte nominatif de la somme mentionnée dans la décision du chef d'établissement. Il verse au Trésor public les sommes retenues.* ».

Si la Contrôleure générale relève avec intérêt que cette procédure est désormais prévue par la loi et encadrée réglementairement, elle demeure néanmoins attentive aux modalités d'application de ces nouvelles dispositions au sein des établissements pénitentiaires ; une vigilance particulière y sera portée lors des visites. En parallèle, elle a sollicité à nouveau la direction de l'administration pénitentiaire sur ce sujet le 4 novembre 2016, notamment s'agissant des dispositifs prévus pour déterminer l'imputabilité des dégradations et fixer le montant des réparations. Elle n'a pas obtenu de réponse pour le moment.

Toutefois, elle a pu prendre connaissance d'une note de la direction de l'administration pénitentiaire adressée aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires en date du 23 novembre 2016, relative à la mise en œuvre du mécanisme de retenues et de versements au profit du Trésor public. Elle précise notamment que « s'agissant d'une décision défavorable restreignant l'exercice du droit de propriété », les dispositions de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration sont applicables aux décisions de retenues de valeurs pécuniaires. Dans ce cadre, la note rappelle que ces décisions ne doivent intervenir qu'après que la personne détenue a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant à sa demande, des observations orales.

La Contrôleure générale relève que les recommandations adressées à la direction de l'administration pénitentiaire s'agissant de la détermination de l'imputabilité des dégradations et de la fixation du montant des réparations n'ont pas été prises en compte.

2.4 Application du régime de retraite spécifique aux personnes détenues classées au service général

L'attention du Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été appelée sur le défaut d'application du régime dérogatoire de retraite – prévu à l'article R.381-105 du code de la sécurité sociale et par la circulaire de l'administration pénitentiaire du 30 mars 2011 – concernant les personnes détenues classées au service général.

En vertu de l'article R381-105 du code de la sécurité sociale, le calcul des trimestres à valider se fait selon des règles spécifiques s'agissant des personnes classées au service général.

Alors que la direction de la sécurité sociale avait été saisie de cette difficulté, celle-ci a découvert qu'il n'était effectivement pas procédé à la déclaration de l'assiette forfaitaire applicable, entraînant une erreur de calcul dans le montant de la retraite liquidée. Craignant que la situation ne soit pas circonscrite à cet établissement, le CGLPL a sollicité, au titre de sa mission de prévention, la direction de l'administration pénitentiaire pour que des vérifications puissent être opérées sur les déclarations effectuées.

Une erreur de paramétrage national a été découverte sur l'un des items de la déclaration annuelle des données sociales produite chaque année par l'administration pénitentiaire, induisant une minoration des droits à la retraite des personnes détenues ayant exercé un travail au service général.

Des travaux de rectification de cette erreur ont été réalisés en lien avec la CNAV, et une réflexion a été engagée pour déterminer les moyens de rétablir les personnes détenues concernées dans l'intégralité de leurs droits à la retraite. Toutefois, compte tenu de l'impossibilité de procéder à une correction manuelle fiable de l'intégralité des

fichiers pour les années antérieures à 2012, il a été décidé que les carrières individuelles seraient reconstituées lorsque les personnes concernées feront valoir leurs droits à la retraite. Considérant le préjudice subi par les personnes détenues du fait d'un calcul erroné du montant de leurs cotisations retraite et donc de la minoration de leurs droits à la retraite, le Contrôleur général a recommandé qu'une note d'information à l'ensemble de la population pénale, ou à tout le moins aux personnes concernées encore incarcérées, soit diffusée afin de les informer de leurs droits et de la procédure mise en œuvre pour procéder à la reconstitution de leurs carrières. Cette proposition a été exclue au profit d'une information inter-services (directions interrégionales des services pénitentiaires, établissements pénitentiaires et caisses de retraite) appelant à la vigilance quant au traitement des demandes individuelles de reconstitution des carrières.

En tant qu'autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, il revient au Contrôleur général de s'assurer que les mesures mises en œuvre pour procéder au rétablissement des droits à la retraite des personnes détenues classées au service général sont effectives et leurs effets pérennes. À ce titre, sa préoccupation demeure celle du droit à l'information des personnes détenues concernées par cette erreur de paramétrage. Or, la simple diffusion d'une note inter-services ne constitue pas une mesure propre à assurer le rétablissement des droits à la retraite au regard du délai écoulé entre les périodes concernées et la date à laquelle pourront intervenir certaines demandes de reconstitution de carrière individuelle et donc, des risques de déperdition de l'information. Par ailleurs, la Contrôleure générale s'est interrogée sur la possibilité, pour les DISP, d'être en mesure de fournir dans de nombreuses années les attestations nécessaires à la procédure de reconstitution des carrières individuelles.

Souhaitant également recueillir les observations de la ministre des affaires sociales et de la santé – au titre d'autorité tutélaire de la direction de la sécurité sociale – celle-ci a indiqué en réponse avoir pris la décision d'autoriser les caisses de retraite à assurer la régularisation des droits des personnes détenues en l'absence de preuve du décompte des cotisations d'assurance vieillesse, dès lors que les pièces justificatives attestant de la réalité et de la durée du travail au service général étaient présentées par les personnes concernées. À cette fin, la ministre a demandé aux services de la direction de la sécurité sociale de contacter l'administration pénitentiaire afin que cette dernière fournisse la liste des pièces justificatives et qu'elle mette en œuvre une information adaptée et un accompagnement des personnes concernées dans leurs démarches.

Si cette mesure apparaît de nature à faciliter et à permettre un accès effectif des personnes détenues à la régularisation de leurs droits à la retraite, sa mise en œuvre est conditionnée par la transmission des documents sollicités ainsi que par un nécessaire accompagnement et une information de qualité délivrée aux personnes détenues concernées. Aussi, en application de la loi du 30 octobre 2007 modifiée, la Contrôleure générale a souhaité recueillir, par courrier du 10 juin 2016, les observations du ministre

de la justice et connaître les mesures prises en ce sens ou, à tout le moins, les démarches engagées par ses services. Au jour de la rédaction du présent rapport, aucune réponse n'a été apportée sur ce sujet pourtant particulièrement sensible.

2.5 Les pastilles chauffantes et les plaques chauffantes

Dans son rapport d'activité pour 2013, le Contrôleur général indiquait avoir saisi en février 2012 la direction de l'administration pénitentiaire au sujet de l'utilisation, nocive pour la santé et dangereuse pour la sécurité, des pastilles chauffantes en détention.

Le tribunal administratif de Versailles, dans un jugement du 12 avril 2012, a considéré que les pastilles chauffantes sont classées dans la catégorie des « produits dangereux » et qu'elles doivent être « réservées à un usage extérieur ».

Le directeur de l'administration pénitentiaire avait répondu que les pastilles chauffantes seraient retirées de la vente en cantine à partir du 1^{er} juillet 2013 dans tous les établissements, y compris ceux en gestion déléguée. Prenant note avec satisfaction de cette décision, le Contrôleur général avait souhaité connaître la nature du substitut offert aux personnes détenues pour leur permettre de réchauffer les produits achetés en cantine, en particulier dans les établissements pénitentiaires où l'installation électrique ne permet pas l'utilisation de plaques chauffantes.

En réponse, l'administration pénitentiaire indiquait au CGLPL avoir autorisé la vente de plaques électriques à induction, dont la consommation électrique à faible puissance (limitée à 500 Watts ou 250 Watts, contre plus de 1 500 Watts pour les plaques électriques traditionnelles) permet une utilisation dans les établissements pénitentiaires ne disposant pas d'un réseau électrique suffisant.

Toutefois, au début de cette année, l'attention de la Contrôleure générale a été de nouveau appelée sur ce sujet. Un certain nombre de témoignages faisait état d'une application partielle des dispositions prises par l'administration pénitentiaire à la suite de la décision d'interdire la vente de pastilles chauffantes en détention. Ainsi, il a été constaté dans certains établissements que des pastilles chauffantes étaient toujours utilisées tandis que dans d'autres, les personnes détenues étaient dans l'impossibilité de se procurer des plaques chauffantes. La Contrôleure générale a donc souhaité recueillir les observations de la direction de l'administration pénitentiaire et connaître les mesures prises pour que les personnes détenues puissent bénéficier de plaques chauffantes en cellule ou, à tout le moins, en salle collective.

Par une réponse en date du 24 novembre 2016, le directeur de l'administration pénitentiaire confirme que la vente de plaques chauffantes à induction est autorisée depuis 2014. Il précise que l'absence de plaques chauffantes dans certains établissements est due à une incapacité du réseau électrique actuel à supporter un nombre conséquent d'équipements électriques fonctionnant simultanément sans courir un risque de disjonctions

du réseau en détention. Enfin, il indique que diverses mesures ont été prises, selon les établissements : lancement de travaux de réfection du réseau électrique ; limitation de la puissance électrique des équipements à 250 Watts ou autorisation d'installation de plaques chauffantes dans des lieux définis tels que les salles collectives.

Le CGLPL ne manquera pas de vérifier l'avancée de ces travaux lors des missions de contrôle et les mesures mises en œuvre afin que chaque personne détenue soit en capacité de faire chauffer ses repas, dans des conditions respectueuses de sa santé.

3. Les difficultés nouvelles traitées en 2016 par le CGLPL dans le cadre des saisines

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

3.1 Les peines incompressibles, un traitement inhumain et dégradant

Dans le cadre de sa mission de prévention des actes de torture, des peines ou traitements inhumains et dégradants, la Contrôleure générale a eu à connaître de situations individuelles particulières au regard du droit et de l'impasse procédurale dans laquelle elles se trouvent.

Monsieur S., écroué depuis 1988, est condamné à la réclusion criminelle à perpétuité, dont la période de sûreté est expirée depuis 2003. Ressortissant étranger, Monsieur S. ne fait pas l'objet d'une interdiction du territoire français ; il a toujours vécu en France. Son titre de séjour a expiré alors qu'il était incarcéré ; or, pendant de nombreuses années, le SPIP n'a pas jugé utile de procéder à une demande de renouvellement de son titre de séjour au regard de la fin lointaine de sa période de sûreté. Ce n'est qu'à l'expiration de la période de sûreté, en 2003, que les premières démarches ont été effectuées. Monsieur S. se trouve, de ce fait, dans une situation administrative qui conduit au rejet systématique de l'ensemble de ses demandes d'aménagement de peine au motif d'un projet non abouti, faute de titre de séjour en règle permettant de faire évoluer positivement le dossier s'agissant des volets hébergement, ressources et formation. Pourtant, Monsieur S. fait partie de la catégorie des étrangers non expulsables du territoire français, celui-ci ayant été présent en France depuis sa plus jeune enfance.

Madame F., condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité, est détenue depuis 1985, actuellement écrouée dans un centre pénitentiaire et admise en soins psychiatriques sans consentement depuis 1997. Madame F. a sollicité une grâce présidentielle,

motivée par l'impossibilité légale de solliciter un aménagement de peine, aucune autre voie procédurale ne lui étant ouverte. En effet, elle ne peut pas bénéficier d'une suspension de peine pour raison médicale puisqu'en application de l'article 720-1-1 du code de procédure pénale, « *la suspension ne peut être ordonnée en application du présent titre pour les personnes détenues admises en soins psychiatriques sans consentement* ». Par ailleurs, son état de santé nécessitant une hospitalisation complète ne lui permet pas de se rendre au centre national d'évaluation (CNE) aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire, obligatoire dans son cas pour obtenir une libération conditionnelle, conformément à l'article 730-2 du code de procédure pénale.

La Contrôleure générale a souhaité saisir la présidence de la République de cette situation, non pas pour appuyer la demande de grâce individuelle formée par Madame F., mais pour faire part de ses observations au regard des conséquences sur les droits fondamentaux de la mauvaise articulation de notre dispositif juridique en l'espèce.

En novembre 2013, le groupe de travail Santé Justice « Aménagements et suspensions de peine pour raison médicale » a remis un rapport à la ministre de la justice ainsi qu'à la ministre des affaires sociales et de la santé. Dans le cadre des propositions élargissant le champ d'application de la suspension de peine pour raison médicale, les membres du groupe s'étaient prononcés en faveur d'une modification de l'ancien article 720-1-1 du code de procédure pénale afin d'inclure les personnes hospitalisées en soins sous contrainte dans le dispositif de la suspension de peine pour raison médicale. Or, la nouvelle rédaction de cet article, issue de la loi du 15 août 2014, a inséré la phrase suivante dans l'alinéa 1 : « *la suspension ne peut être ordonnée en application du présent article pour les personnes détenues admises en soins psychiatriques sans leur consentement* ». Ainsi, les personnes souffrant de troubles mentaux et hospitalisées sous contrainte ne peuvent accéder au bénéfice de la suspension de peine pour raison médicale alors même que la loi du 15 août 2014 a étendu le bénéfice de cette suspension de peine aux personnes dont l'état de santé mentale est durablement incompatible avec la détention.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Dans plusieurs arrêts (Nivette contre France du 3 juillet 2001, Léger contre France du 11 avril 2006), la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que le fait de subir une peine incompressible *de jure* ou *de facto* constitue un traitement inhumain et dégradant au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Or, en l'espèce, au vu de l'ensemble des éléments précités, la Contrôleure générale constate que Monsieur S. et Madame F. ne peuvent prétendre à aucun aménagement de peine. Ces deux personnes sont donc privées de tout espoir de sortie de détention – autre que la grâce présidentielle en ce qui concerne Madame F. Il en ressort que leur peine s'apparente à une peine de « perpétuité réelle », laquelle constitue un traitement inhumain et dégradant, ce que dénonce la Contrôleure générale.

Dans le prolongement de cette réflexion, la Contrôleure générale s'inquiète de la création d'une nouvelle catégorie de peine perpétuelle par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Le nouvel article 421-7 du code pénal prévoit l'application de plein droit de la période de sûreté à tous les crimes et délits de terrorisme punis de dix ans d'emprisonnement. Il étend par ailleurs le dispositif de l'article 221-3 du code pénal permettant, par décision spéciale de la cour d'assises, l'extension à trente ans de la période de sûreté lorsque la peine encourue est perpétuelle, ainsi que le prononcé d'une peine de réclusion à perpétuité dite « incompressible » (assortie d'une période de sûreté sans limitation de durée) en cas condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité. La procédure mise en place concernant le relèvement de cette période de sûreté est spécifique et extrêmement restrictive. Le relèvement ne peut intervenir qu'à titre exceptionnel et sous réserve de cinq conditions strictes, notamment que le condamné ait effectué une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans. Cette peine s'apparente dès lors *de facto* à une peine de perpétuité réelle et expose la France à une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme.

3.2 Les difficultés relatives aux extractions et aux permissions de sortie sous escorte

La Contrôleure générale a été régulièrement saisie de difficultés relatives à l'organisation des extractions, des transfèrements et des permissions de sortie sous escorte des personnes détenues. Or, il apparaît qu'au-delà des impératifs judiciaires qu'ils représentent, ces mouvements revêtent un caractère fondamental, au regard du droit au maintien des liens familiaux et du respect des droits de la défense.

L'une des causes souvent invoquées pour expliquer ces difficultés est la reprise progressive de l'organisation de ces missions (jusqu'alors confiées aux forces de police et de gendarmerie) par l'administration pénitentiaire initiée en 2011. Il apparaît cependant, au vu des multiples courriers reçus en lien avec ces questions, que cette reprise n'en est pas la seule cause.

La redéfinition du champ de compétence du ministère de la justice s'est traduite par la mise en place de services référents : désignation d'un magistrat référent « extractions judiciaires » au sein de chaque juridiction, création d'une mission « extractions judiciaires » (MEJ), de l'autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires (ARPEJ) et de pôles de rattachements des extractions judiciaires (PREJ). Pourtant, la Contrôleure générale a constaté des errements persistants quant à la détermination de l'autorité compétente pour exécuter les décisions judiciaires de transfèrements et d'autorisations de sortie sous escorte.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles. Cependant, elles persistent alors même que le champ de compétence du ministère de la justice a été précisé par le biais de dépêches publiées les 7 mai et 27 juillet 2015.

La Contrôleure générale a notamment été saisie à de multiples reprises de situations dans lesquelles le transfert ordonné par un magistrat instructeur n'avait pas été réalisé plusieurs mois après la décision, faute de concertation entre les directions pénitentiaires et les forces de l'ordre, les unes estimant que les autres étaient compétentes et réciproquement.

Saisie par la Contrôleure générale d'une demande relative à l'inexécution d'une ordonnance de transfert en vue d'un rapprochement familial, l'administration pénitentiaire a indiqué en retour que dans la mesure où le magistrat avait omis d'indiquer clairement l'autorité en charge d'exécuter sa décision, « ses services n'avaient pas vocation à interroger l'autorité judiciaire sur l'opportunité ou la légitimité dont elle dispose à ordonner un transfèrement ».

Une telle réponse apparaît irrecevable dès lors qu'elle ne s'accompagne d'aucune démarche pour déterminer quelle administration est chargée d'exécuter la décision concernée. Cette situation, qui n'est pas isolée, est constitutive d'une atteinte prolongée au droit au maintien des liens familiaux.

Par ailleurs, la Contrôleure générale a souvent été saisie par des personnes qui n'ont pu bénéficier d'autorisations de sortie sous escorte, pourtant accordées par les magistrats. Les difficultés invoquées sont alors le manque d'effectif ou l'insuffisance du temps imparti pour planifier les escortes. Or, ces autorisations sont la plupart du temps accordées à l'occasion d'événements exceptionnels tels qu'un décès ou une naissance, par nature non planifiés. Outre la déception qu'un tel revirement de situation génère dans un contexte émotionnel souvent déjà chargé, refuser l'exécution d'une autorisation de sortie sous escorte constitue une atteinte au maintien des liens familiaux.

Des effectifs suffisants doivent être consacrés par l'administration pénitentiaire à ces missions fondamentales pour le respect des droits des personnes détenues. De plus, il paraît opportun que les forces de police ou de gendarmerie puissent compléter les effectifs de l'administration pénitentiaire en cas d'effectifs insuffisants, par extension des possibilités de renfort prévues par l'article D.57 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, la Contrôleure générale est régulièrement saisie de la situation de personnes qui, transférées dans un autre établissement par les services de police ou de gendarmerie, se voyaient contraintes d'abandonner provisoirement leurs biens dans l'établissement de départ, ces services ayant refusé de les transporter.

Enfin, de multiples difficultés ont été signalées à la Contrôleure général s'agissant des extractions médicales. L'attention du ministre de la justice a d'ores et déjà été appelée sur ce sujet à de multiples reprises, notamment dans l'avis relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé, publié au *Journal officiel de la République française* le 16 juillet 2015. En effet, nombre d'extractions sont annulées

ou reportées en raison du manque d'escorte. Ces annulations et reports portent atteinte au droit d'accès aux soins des personnes détenues, parfois au risque de les exposer à des conséquences dramatiques.

La Contrôleure générale a réitéré les recommandations formulées dans l'avis précité et a demandé qu'une réflexion interministérielle santé-justice-intérieur soit rapidement engagée en vue d'améliorer la réalisation des extractions médicales.

La Contrôleure générale a saisi les ministres de la justice et de l'intérieur de ces difficultés. Elle n'a pas reçu de réponse à ce jour.

3.3 Le droit au maintien des liens familiaux des personnes détenues basques

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'est prononcé à de multiples reprises sur les questions liées au droit au respect de la vie privée et familiale et du maintien des liens familiaux en détention. Droits fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, ils sont également un motif de saisine très récurrent de la Contrôleure générale tant les atteintes au maintien des liens familiaux sont vécues douloureusement par les personnes incarcérées, privées de leurs proches dans leur quotidien.

En 2016, la Contrôleure générale a reçu de multiples témoignages concernant la situation des personnes détenues basques, prévenues et condamnées. Il est apparu qu'elles ne bénéficient que très rarement d'une affectation au plus près de leurs attaches. Elles font l'objet d'une politique d'affectation visant à les répartir sur tout le territoire français de façon systématique, ce qui a pour effet de les éloigner de leurs familles et de leurs proches. S'agissant des femmes, cette situation est aggravée par l'absence d'établissement pour peine situé dans la moitié Sud de la France.

Selon les informations communiquées à la Contrôleure générale, sur quatre-vingt-une personnes basques incarcérées en France fin 2016, seules une dizaine de personnes sont détenues au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan et à la maison centrale de Lannemezan, c'est-à-dire dans des établissements relativement proches de leurs attaches. Le reste d'entre elles était réparti dans une vingtaine d'autres établissements. Au total, 86 % des personnes détenues basques sont incarcérées à plus de 400 kilomètres d'Hendaye.

La Contrôleure générale a saisi la direction de l'administration pénitentiaire de cette situation et, dans le cas où un rapprochement de l'ensemble de ces personnes vers le Pays basque ne serait pas réalisable, a sollicité des précisions quant aux éventuelles mesures qui pourraient être mises en œuvre pour pallier les inconvénients découlant de cet éloignement et compenser le coût en temps et en argent que représentent, pour les familles, les trajets nécessaires à la mise en œuvre de leur droit de visite auprès de leurs proches incarcérés : augmentation de la durée des parloirs, accès facilité aux parloirs familiaux et aux UVF, éventuelles aides financières, etc.

En réponse, le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué que l'affectation des personnes détenues basques est, conformément à l'article D.74 du code de procédure pénale, une décision individualisée, prenant en compte plusieurs critères, parmi lesquels le maintien des liens familiaux, mais aussi l'adaptation de l'établissement au profil pénal et pénitentiaire ainsi qu'à la dangerosité de la personne détenue, et son comportement en détention. Il souligne que la politique d'orientation en établissement doit par ailleurs s'accompagner d'une réflexion en termes d'équilibre de détention à respecter, en évitant une concentration dans un même établissement de personnes détenues présentant un profil de dangerosité plus particulièrement identifié.

Il précise que s'agissant plus particulièrement des personnes détenues basques, l'administration veille à ce qu'elles soient *a minima* au nombre de deux dans les établissements où elles sont affectées, afin de limiter leur isolement et de permettre aux familles de recourir au covoiturage pour les visites. Il ajoute qu'elle veille également à affecter les deux membres d'un couple au sein d'un même établissement. Il souligne que pour les personnes prévenues, l'affectation doit se faire en accord avec le magistrat instructeur. S'agissant des femmes, il indique que la question du maillage territorial des établissements n'est pas spécifique aux femmes basques, et qu'un établissement pour peine ouvrira au premier semestre 2017 à Marseille.

S'agissant des mesures destinées à pallier l'éloignement géographique, il indique que les personnes détenues ont accès à des téléphones installés en détention et peuvent bénéficier, comme toute personne détenue, de visites en parloir familial ou en UVF lorsque l'établissement en est doté. Il indique que dans un souci d'équité entre toutes les personnes détenues, il n'est pas envisageable d'aménager la durée des parloirs pour les seules personnes basques.

Il précise enfin que les personnes détenues originaires du Pays basque espagnol peuvent, depuis la loi du 5 août 2013, demander l'exécution de leur peine en Espagne.

La Contrôleure générale ne peut que constater, au regard de cette réponse, qu'aucune mesure particulière n'est prise ni même envisagée par l'administration pénitentiaire pour compenser sa politique d'affectation consistant à disperser de façon systématique les personnes basques sur tout le territoire. Dans ces conditions, la Contrôleure générale considère qu'une telle politique, justifiée dans des termes particulièrement vagues, est attentatoire au droit au maintien des liens familiaux de ces personnes.

3.4 Les modalités de distribution de la nourriture

La Contrôleure générale a été saisie par plusieurs personnes détenues dans un centre de détention des conséquences importantes sur leur vie quotidienne d'une réorganisation de la distribution de la nourriture. Précédemment distribués dans des barquettes, les repas sont désormais servis à la louche. Dans leurs courriers, les personnes détenues ont mentionné

de multiples répercussions de ce changement sur leurs conditions de détention : fermeture prématurée des portes des cellules, réduction des horaires de douche, impossibilité de prendre les repas en commun, portions réduites et souvent inégales, conditions d'hygiène parfois douteuse de la distribution. Elles signalaient de façon concomitante la suppression de la possibilité d'acheter de la viande par le biais des cantines.

La Contrôleure générale a saisi la direction de l'établissement de cette situation.

En réponse, le directeur indique que le nouveau mode de distribution des repas a été mis en place à la suite de la modification du marché de gestion déléguée ayant pris effet en janvier 2016. Il précise que le temps du repas a dû être réorganisé pour des raisons de sécurité ; afin de procéder à la distribution dans un cadre apaisé, les cellules sont toutes fermées par les surveillants puis ouvertes deux par deux pour permettre aux personnes détenues de se rendre au comptoir où la nourriture est servie. Il indique également que les grammages servis sont identiques à ceux du marché précédent, mais que la présentation dans une assiette est différente de celle d'une barquette, qui peut sembler plus remplie. Il précise que quelques difficultés sont apparues ponctuellement lors du remplissage des bacs par les auxiliaires, mais qu'un recadrage régulier est effectué.

S'agissant du retrait de la viande fraîche du catalogue des cantines, il indique qu'il s'agit d'une recommandation des services vétérinaires, dans la mesure où le respect des conditions de conservation ne pouvait être assuré à compter de la remise en cellule.

Saisi de demandes complémentaires, le directeur souligne que plusieurs pré-commissions de consultation des personnes détenues ont été réunies relativement au nouveau mode de distribution des repas, auxquelles trois auxiliaires ont participé. Ces réunions n'ont pas fait émerger de difficultés particulières en matière de quantité de nourriture distribuée ni en matière de fermeture des portes. Il précise néanmoins que cette question n'a pas été soulevée par ses services ni par le prestataire privé, malgré la saisine de la Contrôleure générale. Il indique par ailleurs que les réticences initiales dues à une modification des habitudes ont disparu, que ce dossier fait toujours l'objet d'un suivi quotidien afin d'améliorer cette prestation et que la qualité gustative des menus servis a été très nettement améliorée et est reconnue par l'ensemble des personnes détenues.

La Contrôleure générale, saisie à nouveau récemment sur cette question, reste particulièrement vigilante quant à l'évolution des modalités de distribution de la nourriture dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.

3.5 La communication aux personnes retenues des pièces de leur dossier médical

La Contrôleure générale a été saisie des difficultés rencontrées par une personne retenue en CRA pour obtenir communication des pièces de son dossier médical, plus particulièrement de l'avis du médecin de l'agence régionale de santé (ARS), dans le cadre de la

mise en œuvre des dispositions de l'article L.511-4 10° du CESEDA. Au terme de cet article, ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français « *l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays de renvoi* ».

Interrogé sur cette situation, le médecin de l'unité médicale du CRA (UMCRA) évoquait une note de la préfecture enjoignant aux personnels médicaux de ne pas transmettre d'attestations à leurs patients retenus. Il précisait néanmoins que cette note n'était pas suivie d'effet. Il joignait à son envoi une note interne à l'UMCRA rappelant notamment que rien dans le code de déontologie médicale n'interdit à un médecin de transcrire ses constatations et de les confier à son patient.

L'ARS compétente indiquait qu'une procédure composée d'un courrier-type était établie afin de traiter des demandes de communication de dossiers médicaux. Elle précisait que les certificats sollicités, faisant partie du dossier médical de la personne retenue, étaient communicables uniquement à compter du moment où l'avis du préfet était rendu, s'agissant de documents préparatoires à une décision administrative, au sens de l'article L.311-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

En retour, la Contrôleure générale a indiqué à l'ARS que ce raisonnement, susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes retenues, était également juridiquement contestable.

En effet, le code de la santé publique ne prévoit aucune restriction au droit d'accès des patients aux informations médicales les concernant. Par ailleurs, les données y figurant sont, par essence, si profondément attachées à la personne concernée qu'il semble légitime que la personne puisse y accéder sitôt les documents établis, le cas échéant avant même l'autorité administrative qui souhaite en faire usage. Enfin, doit s'appliquer à l'avis du médecin de l'ARS l'article L.311-2 du CRPA qui dispose que « *les avis, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, au vu desquels est prise une décision rendue sur demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur leur demande* ». Ainsi, l'exception posée au droit de communication des documents administratifs par cet article n'apparaît pas opposable aux personnes retenues dans ce contexte.

La Contrôleure générale a ainsi recommandé à l'ARS la modification des procédures en place afin de permettre la communication des rapports médicaux par tout moyen assurant l'effectivité de la transmission dans un temps utile aux procédures engagées.

La Contrôleure générale est attentive également, de façon plus générale, aux difficultés posées par la prise en charge médicale et l'accès aux soins des personnes retenues, et à l'absence de réglementation de cette matière.

4. Les vérifications sur place

En application du deuxième alinéa de l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « *lorsque les faits ou les situations portés à sa connaissance relèvent de ses attributions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place* ». Les vérifications sur place sont réalisées par les contrôleurs en charge des saisines. Des contrôleurs en charge des missions peuvent parfois participer à une vérification sur place, s'agissant de besoins spécifiques (ex : vérifications nécessitant la présence d'un médecin).

Dans le cadre des vérifications sur place, les contrôleurs se rendent dans tout lieu nécessité par les besoins de l'enquête, pour y rencontrer toute personne et se faire communiquer tout document et sous les seules réserves mentionnées aux articles 8 et 8-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée. Les vérifications peuvent être réalisées de façon inopinée ou avec un bref délai de prévenance, afin notamment de permettre à la direction de rassembler les documents sollicités par le CGLPL. L'auteur de la saisine du CGLPL peut également le cas échéant être avisé de cette vérification. Il est, dans la mesure du possible, entendu sur place par les contrôleurs. Ces derniers procèdent en outre à toute démarche qui leur paraît enrichir la connaissance de l'affaire dont ils sont saisis, afin d'en avoir une appréhension la plus complète possible.

Toutes les vérifications sur place donnent lieu à la rédaction d'un rapport relatant les constats effectués par les contrôleurs et contenant des recommandations. Le rapport est adressé aux autorités concernées qui font part de leurs observations en retour.

À l'issue de cet échange contradictoire, les rapports de vérification sur place et les observations sont publiés, sauf circonstances particulières, sur le site internet du CGLPL. Tout élément de nature à identifier la ou les personnes concernées est préalablement retiré, afin d'assurer le respect du secret professionnel et de la confidentialité des échanges avec les personnes ayant saisi le CGLPL.

4.1 Les vérifications sur place réalisées en 2016

De janvier à fin novembre 2016, le CGLPL a procédé à **sept vérifications sur place**, inopinées pour trois d'entre elles. L'une de ces vérifications a nécessité plusieurs déplacements. Quatre vérifications sur place ont été annoncées deux à trois jours avant l'arrivée des contrôleurs.

Certaines vérifications sur place concernent des situations individuelles. D'autres sont réalisées dans le cadre de réflexions thématiques, qui peuvent être le préalable d'un avis. Ainsi, trois vérifications sur place ont été réalisées en 2016 dans le cadre des travaux préparatoires à l'avis publié début 2017 sur le travail et la formation professionnelle en détention. En tout état de cause, les vérifications sur place, même lorsqu'elles concernent

une situation individuelle, sont toujours l'occasion pour le CGLPL de faire des recommandations de nature générale, dans une optique de prévention des atteintes aux droits fondamentaux.

Deux vérifications sur place ont concerné des situations individuelles. L'une d'entre elles supposait que des constats soient effectués rapidement *in situ* et sans échange contradictoire préalable avec l'autorité responsable compte tenu du droit en cause (droit à la vie, protection de l'intégrité physique, respect du secret médical). Dans la seconde situation, les éléments recueillis dans le cadre d'un échange contradictoire préalable par courrier ne permettaient pas au CGLPL d'avoir une vision objective de la situation.

Les cinq autres vérifications sur place réalisées en 2016 étaient en lien avec des travaux thématiques. Les vérifications sur place réalisées dans cette hypothèse peuvent porter sur un établissement ou sur une série d'établissements.

Dans le cadre de la réflexion engagée par la Contrôleure générale sur le travail et la formation professionnelle en milieu carcéral en vue de la publication d'un avis au début de l'année 2017, trois vérifications sur place ont été effectuées concernant :

- l'offre et les conditions de travail et de formation professionnelle à la maison centrale de Poissy. Les contrôleurs se sont intéressés à la diversité de l'offre de travail proposée aux personnes détenues, en particulier à la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) et aux ateliers en concession *via* la procédure de classement. Ils ont également pu observer les conditions matérielles de travail et les modalités de calcul des rémunérations des travailleurs (à la pièce aux ateliers de production, à l'heure à la RIEP). Enfin, ils se sont intéressés aux questions relatives au financement de la formation professionnelle par le conseil régional et au plan de formations à venir (pour l'année 2016-2017) ;
- un dispositif permettant une continuité de l'activité professionnelle à l'extérieur : la structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) au centre de détention d'Ermingen. Ouvert depuis le 23 mai 2016, cet atelier de rénovation et de transformation de meubles a pour vocation de remobiliser des personnes confrontées à des difficultés d'accès à la vie professionnelle et de leur permettre d'occuper un emploi valorisant leurs compétences. Les personnes classées au SIAE « *Emmaüs Inside* » se voient proposer, à leur libération, une offre d'emploi par l'association. Cette expérimentation, qui permet de diversifier l'offre de travail pénitentiaire disponible, offre un suivi socio-professionnel personnalisé et ouvre sur des perspectives professionnelles à l'extérieur ;
- une expérimentation d'implantation d'un établissement et service d'aide par le travail (ESAT) au centre de détention de Val-de-Reuil. Cet ESAT de dix places, ouvert depuis janvier 2014, permet d'offrir une activité professionnelle aux personnes détenues souffrant de troubles psychiques. Éloignées du marché de l'emploi en raison

de leur handicap et souffrant pour la plupart d'un fort isolement en détention, les personnes classées à l'ESAT ont ici l'occasion de se remobiliser à un poste de travail en réalisant des tâches simples. Cette initiative répond à un véritable besoin thérapeutique au sein de cet établissement, où la proportion de personnes incarcérées qui présentent un handicap psychique et dont la capacité de travail est inférieure à un tiers de celle d'un travailleur non-handicapé avoisinerait les 30 %.

La Contrôleure générale a également délégué deux contrôleurs afin de vérifier les conditions matérielles de détention au sein des quartiers d'isolement et disciplinaire du centre de détention de Villenauxe-la-Grande. Ils ont constaté de multiples atteintes aux droits des personnes détenues dans ces quartiers, relatives aux conditions matérielles de détention et à leur prise en charge. Les contrôleurs ont ainsi souligné dans leur rapport la luminosité insuffisante des cellules de ces deux quartiers, le défaut d'équipement et d'aménagement des cours de promenade des quartiers d'isolement et disciplinaire, l'absence d'équipe dédiée au sein de ces quartiers spécifiques, le faible nombre d'activités proposées et l'état de délabrement des installations sanitaires des cellules du quartier disciplinaire. La création d'une aile réservée aux personnes vulnérables a par ailleurs été relevée comme une initiative positive permettant de limiter le nombre de placements de personnes dites « fragiles » au quartier d'isolement.

Dans la continuité des travaux engagés sur la thématique de la prise en charge des personnes détenues âgées ou handicapées, la Contrôleure générale a également délégué trois contrôleurs dans un établissement ayant mis en place un projet de service développant notamment une offre d'activités adaptées aux personnes âgées ou présentant des difficultés de mobilité. Malgré l'intérêt du projet, il a été constaté que d'importantes difficultés persistaient, liées à un dialogue inter-services laborieux, au regard des nécessités particulières qu'imposent la prise en charge quotidienne et la préparation à la sortie de ce public spécifique.

La Contrôleure générale a enfin diligenté des enquêtes sur place concernant deux situations particulières, dans les conditions suivantes :

- difficultés d'accès aux parloirs signalées pour une personne handicapée, épouse d'une personne détenue à la maison d'arrêt de Privas : obligation de se déchausser régulièrement et de passer sans canne ni assistance sous le portique à ondes millimétriques lors des visites au parloir. L'échange contradictoire réalisé avec la direction préalablement à la vérification sur place n'avait pas apporté d'élément probant, la direction se contentant d'affirmer que la situation de la personne concernée ne posait aucune difficulté particulière. Par ailleurs, postérieurement à la saisine de la direction de la maison d'arrêt, la Contrôleure générale a été informée que la personne détenue concernée aurait été reçue en audience par le chef d'établissement, ce dernier lui reprochant notamment les démarches effectuées auprès du CGLPL.

À l'issue de ces vérifications sur place, des recommandations ont été faites s'agissant de l'accès des personnes handicapées à l'établissement (note de service claire sur le recours au détecteur manuel, présence d'une assistance pour franchir le portique, installation d'un siège après le portique en cas de nécessité de faire attendre la personne). Des recommandations ont également concerné la pratique qui consiste à recevoir une personne pour évoquer les saisines du CGLPL. Il a été rappelé que toute personne privée de liberté doit pouvoir s'adresser librement à la Contrôleure générale, sans avoir à craindre une sanction, des reproches ou une quelconque dégradation de ses conditions de détention ; la position d'autorité d'un chef d'établissement ou de ses collaborateurs sur une personne détenue est de nature à faire naître de telles craintes.

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

4.2 Les suites des vérifications sur place relatives aux conditions matérielles au quartier disciplinaire du quartier « femmes » du centre pénitentiaire de Metz

Saisie des modalités de prise en charge d'une femme détenue au quartier disciplinaire du centre pénitentiaire de Metz, la Contrôleure générale avait délégué en 2015 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.

Le CGLPL recommandait 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 permettait aucune vision à l'extérieur : le CGLPL recommandait donc qu'elle soit retirée et remplacée par des dispositifs de sécurité permettant une vision à l'extérieur. Des aménagements devaient être effectués afin que la cellule disciplinaire puisse bénéficier d'un éclairage artificiel suffisant. Le CGLPL avait émis des recommandations en faveur de l'engagement de travaux pour permettre aux femmes placées au quartier disciplinaire de bénéficier d'une réelle cour de promenade.

Conformément à sa volonté d'être tenue informée des suites données à ses recommandations dans ce cadre, la Contrôleure générale a poursuivi ses échanges avec la direction du centre pénitentiaire de Metz afin d'obtenir des précisions sur les travaux réalisés au sein du quartier disciplinaire et les études engagées en vue de la modification de l'espace de promenade.

En réponse, la direction du centre pénitentiaire a confirmé que l'intégralité des menus travaux recommandés ont été réalisés, hormis l'obstruction de l'œilleton : le caillebotis de la fenêtre de la cellule du quartier disciplinaire du quartier « femmes » a ainsi été remplacé par du caillebotis ordinaire ; un nouveau néon a été installé dans le sas de la cellule afin d'accroître l'intensité lumineuse ; un siège mobile a été installé sous la table ; deux maillons ont été retirés de la grille d'entrée afin de faciliter l'accès au bouton d'interphonie. Ces mesures permettent d'améliorer les conditions matérielles de détention au sein du quartier disciplinaire du quartier « femmes ».

En ce qui concerne l'œilleton situé au-dessus des WC de la cellule disciplinaire, les autorités 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 fermement sa recommandation relative à l'obstruction de cet équipement.

En ce qui concerne la cour de promenade, un cabinet d'étude a été missionné par la direction interrégionale des services pénitentiaires pour évaluer les conditions de faisabilité des travaux afin que ceux-ci soient engagés pour la fin de l'année 2016 ou le début de l'année 2017.

La Contrôleure générale demeurera bien entendu attentive à leur réalisation effective.

Chapitre 5

Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2016

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

1.1 Le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement

Comme chaque année, conformément à la loi, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a rencontré le Président de la République et les présidents des deux assemblées pour leur remettre son rapport annuel pour 2015. En outre, elle a pu, à sa demande, présenter ce rapport aux commissions des lois des deux assemblées ainsi qu'aux trois ministres principalement intéressés par l'activité du CGLPL : le ministre de l'intérieur, la garde des sceaux, ministre de la justice et la ministre des affaires sociales et de la santé.

À cette occasion, la Contrôleure générale a fait part de ses préoccupations quant à l'augmentation de la surpopulation carcérale, à la prise en charge de la radicalisation islamiste dans les établissements pénitentiaires, au prolongement de l'état d'urgence et au durcissement des politiques pénales qui se manifeste en particulier par une politique restrictive d'aménagement des peines. Elle a également appelé l'attention de la ministre des affaires sociales et de la santé sur l'absence d'amélioration sensible dans la prise en charge sanitaire des personnes détenues et sur la nécessité d'adopter rapidement des dispositions ambitieuses pour l'application de l'article 72 de la loi du 26 janvier 2016 imposant à chaque établissement habilité à recevoir des patients hospitalisés sans consentement de définir une politique destinée à limiter le recours à l'isolement et à la contention.

La Contrôleure générale, accompagnée de la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), a en outre rencontré le ministre de

l'intérieur à la veille des opérations de démantèlement des camps de migrants situés dans la Lande de Calais et dans le Nord-Est de Paris. Le ministre a exposé ses projets de manière détaillée et les deux autorités indépendantes ont fait part de leur intention de suivre l'ensemble des opérations avec une grande vigilance.

La Contrôleure générale a également été auditionnée par le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat pour le budget de la mission justice sur la question du traitement de la radicalisation islamiste en détention.

Enfin, la Contrôleure générale a été entendue par le rapporteur pour avis de la commission des Lois du Sénat sur le budget de l'administration pénitentiaire pour 2017. Comme elle l'avait fait devant la commission des Lois quelques mois auparavant, elle a attiré l'attention des parlementaires sur les risques liés à l'accroissement de la surpopulation carcérale et à l'adoption diffuse d'une politique restrictive d'exécution des peines par les juridictions. Elle a également fait part de son inquiétude devant le faible succès des mesures alternatives à l'incarcération instituées par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

1.2 La Cour des comptes

La Cour des comptes a effectué un contrôle sur la gestion du CGLPL au cours des exercices 2008 à 2015. Ses observations définitives ont été adressées au CGLPL en mai 2016. À cette occasion, la Contrôleure générale a été, à sa demande, personnellement auditionnée par la quatrième chambre de la Cour.

La Cour constate qu'au cours de la période, le CGLPL a connu un large accroissement de ses pouvoirs ainsi que de ses moyens et a su acquérir la reconnaissance des personnes privées de liberté et des administrations qui les prennent en charge. La gestion financière de l'institution ne fait pas l'objet de difficultés majeures, même si le suivi des marchés est susceptible d'améliorations et si la croissance des frais de déplacement, liée à celle du nombre des opérations de contrôle, doit être suivie avec attention. Elle observe que l'institution a connu des difficultés, en grande partie résorbées, liées à l'augmentation de ses délais de traitement, tant en ce qui concerne les rapports de visite des lieux de privation de liberté qu'en ce qui concerne les réponses aux saisines. Elle considère qu'une amélioration des systèmes d'information, notamment pour l'accès à distance, contribuerait utilement à la maîtrise de ces délais.

La Cour recommande au CGLPL d'améliorer ses procédures internes de suivi des marchés, de bâtir un parcours de formation pour les contrôleurs, de mener à bien la formalisation de ses procédures de travail par l'élaboration d'un guide des pratiques, de systématiser le suivi périodique de ses recommandations et, enfin, de renforcer sa coordination avec le Défenseur des droits.

Le CGLPL s'est attaché à mettre en œuvre les recommandations de la Cour.

1.3 Les autres autorités administratives indépendantes

Les relations avec les autres autorités administratives se sont multipliées en 2016. Des collaborations sur plusieurs sujets ont été réalisées en particulier avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Défenseur des droits et la Haute autorité de santé.

1.3.1 La Commission nationale consultative des droits de l'homme

Le CGLPL et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ont sollicité en avril 2016 l'autorisation de soumettre des observations écrites au titre des dispositions de l'article 36 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 44 du règlement de la Cour et ce, dans le cadre des affaires F.R. contre France (req. n° 12792/15) et trois autres requêtes introduites le 10 mars 2015 et J.M.B. contre France (req. n° 9671/15) et neuf autres requêtes.

Après avoir obtenu l'autorisation de la Cour, ils ont soumis des observations écrites portant notamment sur le caractère endémique de la surpopulation carcérale en France, sur l'ineffectivité des recours préventifs existants au bénéfice des personnes incarcérées dans des établissements où la surpopulation carcérale est importante. Ils ont également conjointement rappelé leurs propositions visant à réduire la surpopulation carcérale.

La Contrôleure générale et la Présidente de la CNCDH se sont également rencontrées à plusieurs reprises dans le cadre d'une réflexion initiée sur la question du suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH.

1.3.2 Le Défenseur des droits

À l'issue d'un travail réalisé par le pôle saisines sur les échanges entre le CGLPL et le Défenseur des droits sur le fondement de la convention signée entre les deux institutions, une réunion a été organisée avec les services du Défenseur des droits, en vue de favoriser une meilleure transmission des informations et de fluidifier les échanges concernant les saisines. Il a été constaté à cette occasion une augmentation des échanges en 2015, qui s'est poursuivie en 2016.

Une rencontre a été organisée entre la Contrôleure générale, la Présidente de la CNCDH et le Défenseur des droits, afin d'échanger sur la situation des migrants et la prise en charge des personnes étrangères en France.

1.3.3 La Haute autorité de santé

La Haute autorité de santé (HAS) a mis en place un programme de travail 2013-2016 pour répondre aux besoins des professionnels et des patients afin d'améliorer concrètement la qualité des prises en charge en psychiatrie. Le CGLPL participe à ces travaux

pour ce qui concerne l'amélioration de la prévention et de la prise en charge des moments de violence et la gestion des mesures de restriction de liberté.

En outre, au cours du séminaire du CGLPL de février 2016, la HAS a présenté sa procédure de certification des établissements hospitaliers.

1.4 Les personnes morales non publiques

Comme chaque année la Contrôleure générale a présenté son rapport annuel aux organisations professionnelles représentant le personnel employé dans les établissements soumis à son contrôle.

Elle a également organisé une réunion afin de présenter le rapport annuel à l'ensemble des associations concernées par les lieux de privation de liberté.

Elle a par ailleurs souhaité mettre en place des réunions périodiques avec ces associations, pour des échanges plus spécialisés selon les types de lieu de privation de liberté. La première réunion réunissant les associations intervenant en centres de rétention administrative a eu lieu en juin 2016. Une réunion à laquelle sont conviées les associations intervenant en établissement pénitentiaire est fixée en janvier 2017.

De multiples rencontres ont également été organisées avec les associations, individuellement ou en groupe plus restreints selon leurs domaines d'intervention. Des contacts réguliers sont également entretenus dans le cadre des saisines, les saisines des associations étant en hausse constante, notamment s'agissant des centres de rétention administrative.

Enfin, le contrôle général a répondu comme chaque année à un nombre important de demandes d'interventions dans des colloques, formations professionnelles, réunions publiques ou conférences.

Ainsi, la Contrôleure générale est intervenue à de multiples reprises lors de formations professionnelles et de colloques. Peuvent être cités :

- la formation initiale de la promotion 2015 des auditeurs de justice à l'école nationale de la magistrature (ENM) ; plusieurs formations continues organisées par l'ENM (« Changement de fonctions de juge de l'application des peines », « La prison en question ») et la formation initiale de la 67^e promotion des commissaires stagiaires de l'école nationale supérieure de la police (ENSP) ;
- la journée prison-justice du GENEPI ;
- la conférence finale européenne du projet « Children's Rights Behind Bars », coordonnée par l'association Droits de l'enfant international ;
- le colloque « Le droit à la santé en prison – quelle protection, quels enjeux ? », organisé par l'université de Pau et des pays de l'Adour ;

- le colloque organisé par l'Institut des sciences juridiques et philosophiques de la Sorbonne à l'occasion des quarante ans de la publication de *Surveiller et punir* de Michel Foucault ;
- une journée inter-UMD organisée par le centre hospitalier du pays d'Eygurande sur l'isolement et la contention dans les établissements de santé mentale ;
- le colloque « Personnes âgées en détention » organisé par la direction de l'administration pénitentiaire et le GIP Mission de recherche Droit et Justice ;
- le colloque « L'enfant en détention » organisé par l'Institut François Gény en partenariat avec la faculté de droit de Nancy ;
- les journées nationales de l'association des établissements participant au service public de santé mentale (ADSEM).

Au cours de l'année 2016, le CGLPL aura ainsi participé à une cinquantaine de colloques, congrès et conférences, organisés par des organismes associatifs ou des instituts de formation universitaires ou professionnels. Parmi ces interventions, une dizaine se sont déroulées dans des instances internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales.

1.5 Relations internationales

L'année 2016 a été marquée par des événements importants relatifs à la prévention de la torture en France et dans le monde.

Entré en vigueur le 22 juin 2006, le **Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) a fêté ses dix ans**. Traité original, il établit une relation triangulaire entre les États, le mécanisme national de prévention (MNP) qui exerce un contrôle interne des lieux de privation de liberté, et le Sous-comité pour la prévention de la torture (SPT) qui exerce un contrôle externe. Si ce double niveau de contrôle a pu susciter des hésitations lors de l'adoption du traité, il est dorénavant présenté comme un modèle particulièrement opérationnel : en 2016, 83 pays ont ratifié l'OPCAT, 63 pays ont désigné un mécanisme national de prévention et le SPT a conduit 51 visites à travers le monde.

L'Association pour la prévention de la torture (APT), qui s'est mobilisée depuis 1976 pour qu'un tel traité international soit créé, a souhaité célébrer cet anniversaire. Le CGLPL a contribué à sa campagne *OPCAT +10*, visant à promouvoir des avancées obtenues à travers le monde par les MNP, au travers de leurs visites préventives ou leur mobilisation pour obtenir des avancées législatives pour garantir le respect des droits des personnes enfermées.

La Contrôleure générale a marqué son engagement en participant au lancement de l'étude « **La prévention de la torture : ça marche !** » conduite pendant trois ans par

vingt chercheurs, portant sur les trente dernières années dans seize pays et analysant les facteurs conduisant à réduire le recours à la torture. Des acteurs internationaux tels que la présidente et le secrétaire général de l'APT, un chercheur reconnu dans le domaine des droits de l'homme, et le secrétaire général du Comité des Nations Unies contre la torture faisaient également partie de l'événement.

Au niveau européen, une **réunion annuelle des MNP de la région OSCE** a été organisée en partenariat avec l'APT, afin de marquer cet anniversaire particulier. Elle a donné l'occasion aux MNP anciens ou récemment constitués, de se réunir et d'établir un premier bilan de leurs activités, de partager leurs expériences, et de consulter mutuellement sur les défis restants.

Par ailleurs, le contrôle général s'est impliqué dans un colloque organisé par l'instance nationale de prévention de la torture en Tunisie (INPT), sur les **bonnes pratiques et défis liés à la mise en œuvre de l'OPCAT**, organisé à la date marquant l'anniversaire de l'adoption de l'OPCAT par l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce colloque avait pour objet d'échanger autour des bonnes pratiques, et de formaliser un cadre de collaboration entre MNP.

L'année 2016 a également été marquée par le septième examen périodique de la France par le **Comité des Nations Unies contre la torture (CAT)**. Ce dernier examine tous les quatre ans la mise en œuvre effective de la Convention des Nations Unies contre la torture par les Etats-membres, sur la base d'un dialogue avec l'État, et d'échanges avec les institutions nationales des droits de l'homme et des organisations issues de la société civile. En tant que MNP, le CGLPL est désormais un interlocuteur privilégié du Comité. En conséquence, le contrôle général lui a transmis un rapport établi sur la base du dialogue existant entre la France et le Comité, afin d'apporter son éclairage aux questions soulevées par le Comité dans son domaine de compétence, et de mettre en lumière de nouveaux sujets problématiques au regard de l'application de la Convention contre la torture.

Lors de la cinquante-septième session du Comité, en avril 2016, la Contrôleure générale a été auditionnée conjointement avec la CNCDH par le Comité contre la torture lors d'une session plénière privée. Elle a décidé de mettre en avant les sujets suivants :

- l'importance de la surpopulation carcérale et ses conséquences sur les droits fondamentaux des personnes détenues ;
- les incertitudes liées à la prise en charge de la radicalisation islamiste dans les établissements pénitentiaires ;
- l'usage des mesures d'isolement et de contention dans les hôpitaux psychiatriques.

Au terme de ce dialogue et de ces échanges, le Comité a salué dans ses observations finales le renforcement des prérogatives du CGLPL par la loi du 26 mai 2014. De plus, il a recommandé à l'État de mettre en œuvre les recommandations du CGLPL ainsi que

tous les moyens permettant aux personnes privées de liberté de pouvoir adresser leurs requêtes à ses services, sans craindre des représailles.

Enfin, le Comité s'est appuyé sur nombre des constats du CGLPL pour demander à la France d'apporter des améliorations dans ses principaux domaines d'intervention.

Concernant les conditions de détention, la surpopulation carcérale et ses conséquences, les violences de la part des personnels de surveillance, les difficultés rencontrées pour porter plainte contre ces violences, les facteurs contribuant au risque suicidaire, les problèmes d'accès aux soins psychiatriques pour les personnes détenues, la persistance du recours aux fouilles intégrales de manière trop systématique, sont au cœur des préoccupations du Comité.

Le Comité a fait ses siennes les recommandations du contrôle général relatives aux établissements psychiatriques, sujet qui, jusqu'à présent, ne faisait pas partie de son dialogue avec la France. Des conditions matérielles insatisfaisantes, un recours trop fréquent à la mise à l'isolement ainsi qu'aux moyens de contention mécaniques, la variabilité des critères conduisant à recourir à de telles pratiques et leur manque de traçabilité, ainsi que la méconnaissance par les patients de leurs droits et des voies de recours sont dorénavant cœur de ses préoccupations. Le Comité a en particulier demandé à ce que les recommandations du contrôle général concernant le centre psychothérapique de l'Ain soient mises en œuvre de façon urgente.

Au cours de l'année 2016, le contrôle général s'est investi dans plusieurs **actions de formation**. Tout d'abord, plusieurs membres de l'équipe de l'APT, qui offre des conseils stratégiques et méthodologiques aux MNP, ont pu prendre part à des visites d'établissements pénitentiaires et d'hôpitaux psychiatriques afin d'observer la méthode de travail de l'institution. Cette participation a été l'occasion d'échanges avec les équipes.

Le CGLPL a également participé à la **première université d'été des MNP francophones** organisée par l'APT et l'institut des droits de l'homme de Lyon. Destinée uniquement aux MNP francophones, elle s'intitulait « Stratégies et méthodologie de monitoring de la détention par la police » et s'est adressée à une vingtaine de participants venant de MNP ou d'organisations de défense des droits de l'homme. Des experts français et internationaux faisaient partie des intervenants, et des membres du CGLPL y ont assisté, tandis qu'un contrôleur faisait également partie des formateurs. En 2017, le CGLPL s'est engagé à accueillir des représentants de MNP ayant pris part à l'université d'été dans ses visites de lieux de privation de liberté.

Sur la question des **mineurs privés de liberté**, le CGLPL a contribué au lancement du guide pratique « Monitoring des lieux où des enfants sont privés de liberté », dans le cadre du projet *Children's rights behind bars*, coordonné par Défense des Enfants International (DEI) Belgique. Au niveau européen, le CGLPL a été invité à partager son expérience lors de la conférence organisée à Bruxelles pour présenter le guide. Au

niveau national, le guide a été l'objet d'une réunion et d'une table ronde organisées par DEI France dans les locaux du contrôle général, avec des représentants du ministère de la justice (PJJ, administration pénitentiaire, cabinet), du Défenseur des droits, des avocats, des représentants d'associations et d'organisations internationales. Une contrôleur a par ailleurs participé au cours d'été relatif aux droits de l'enfant et à la justice pénale des mineurs, organisé à l'université de Moncton au Canada par le Défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick.

Le CGLPL s'est également investi dans le **Symposium Jean-Jacques Gautier** organisé chaque année par l'APT et concernant une population vulnérable. Cette année, les visites d'établissements psychiatriques étaient le thème du Symposium, qui a réuni quinze représentants de MNP et d'autres organismes investis dans la prévention de la torture, tels que des experts du SPT et du Comité européen pour la prévention de la torture.

Le CGLPL a participé à une action de formation organisée par le Conseil de l'Europe à destination de son homologue kazakhe et a reçu plusieurs délégations.

Au niveau européen, la Contrôleure générale a souhaité rencontrer le Président de la **Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH) afin d'échanger sur les sujets de préoccupations du CGLPL et de la Cour. Le CGLPL a parallèlement initié un travail de réflexion sur le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH. Cette réflexion fait notamment suite à la Conférence de Bruxelles relative à la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui vise à renforcer l'engagement des États et des institutions nationales ayant une compétence en droits de l'homme dans le processus d'exécution des arrêts de la CEDH. Le CGLPL a dans le cadre de cette réflexion organisé une réunion avec le ministère des affaires étrangères, rencontré la CNCDH et participé à une journée de travail à l'Assemblée nationale, organisée par la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, le CGLPL et la CNCDH ont soumis à la Cour des observations écrites au titre des dispositions de l'article 36 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 44 du règlement de la Cour dans le cadre des affaires F.R. contre France (req. n° 12792/15) et trois autres requêtes introduites le 10 mars 2015 et J.M.B. contre France (req. n° 9671/15) et neuf autres requêtes. Cette intervention avait notamment pour objet de soutenir que les conditions matérielles de détention dans les établissements pénitentiaires concernés par les recours sont symptomatiques d'un problème récurrent en France : la surpopulation carcérale, dont les effets délétères emportent un risque de violation de l'article 3 de la Convention.

Le CGLPL a également participé à une recherche conduite par le Ludwig Boltzmann Institute sur le renforcement et la mise en œuvre du droit européen et la coopération entre les MNP et les institutions judiciaires, et pour laquelle deux conférences ont été organisées à Vienne.

L'impact de la prise en charge de la radicalisation islamiste sur les droits fondamentaux des personnes détenues est un sujet pour lequel l'expertise du CGLPL est prise en compte, suite à ses deux rapports sur ce thème. Aussi, plusieurs rencontres ont été organisées autour de ce thème, notamment une table ronde organisée à Londres par le Human Rights Implementation Center et Justice Initiative, à laquelle des représentants de MNP, le SPT et des universitaires ont participé, une visite de représentants de Think-Tanks venant du Maghreb et Moyen Orient, ou de représentant institutionnels européens s'intéressant de près à la question.

Enfin, le CGLPL a développé ses liens avec des organisations internationales. Il est notamment intervenu lors de la conférence régionale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) relative à la santé en milieu carcéral, sur le sujet des décès en détention. Étaient présents des représentants étatiques d'une trentaine de pays, des universitaires, des représentants d'organisations internationales telles que le Comité international de la Croix-Rouge, Dignity, le Comité européen pour la prévention de la torture, Penal Reform International, etc.

Le contrôle général a également participé à une réunion de travail organisée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Paris sur la question de l'identification et de la prise en charge des personnes âgées en détention, en présence d'experts internationaux, d'universitaires, de représentants d'administrations pénitentiaires et du Comité pour la prévention de la torture.

2. Création d'un comité scientifique

Conformément aux engagements de la Contrôleur générale des lieux de privation de liberté, un comité scientifique a été mis en place auprès du CGLPL.

Cette instance a pour but d'enrichir la réflexion propre du contrôle général par la pensée et l'expérience de praticiens ou de chercheurs intervenant sur des thèmes voisins de ceux qui entrent dans le champ de compétences de l'institution. C'est ainsi qu'ont été réunies des personnalités indépendantes, dont les travaux dans les domaines du droit, de la psychiatrie, des migrations, de l'histoire ou de la sociologie sont unanimement reconnus.

Les réunions du comité scientifique doivent être à la source d'un enrichissement mutuel de ses membres et de l'équipe du CGLPL, en partageant les approches et les connaissances, en mettant en commun les expériences et les pratiques, en croisant les regards, les savoirs et les interrogations.

Le comité scientifique sera réuni trois fois par an à huis clos pour des échanges fondés sur des travaux récemment publiés par le CGLPL et auxquels participe toute l'équipe du CGLPL. En outre, un colloque public, qui pourra faire l'objet d'une publication, sera organisé chaque année.

Les personnalités qui ont été sollicitées partagent avec les membres du CGLPL leur engagement pour le respect des droits fondamentaux. Elles ont répondu avec enthousiasme à l'invitation de participer au comité scientifique.

M^{me} Mireille Delmas-Marty, professeur de droit, ancien Professeur au Collège de France a accepté de prendre la présidence du comité scientifique.

Les autres membres du comité sont :

- Michel Agier, ethnologue et anthropologue, coordonnateur du livre collectif *Un monde de camps*, la Découverte, (2014) ;
- Jean Danet, ancien président du syndicat des avocats de France, avocat honoraire, enseignant à la faculté de droit de Nantes et membre du Conseil supérieur de la magistrature ;
- Didier Fassin, anthropologue, sociologue et médecin, professeur de sciences sociales à l'Institute for Advanced Study à l'université de Princeton. Auteur notamment de *L'ombre du monde, une anthropologie de la condition carcérale*, Le Seuil (2015) ;
- Benjamin Stora, historien, président du Conseil d'orientation de la cité internationale de l'histoire de l'immigration ;
- Mark Thomson, secrétaire général de l'Association pour la prévention de la torture (APT) ;
- Michel Wieviorka, sociologue, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) ; président du directoire de la Fondation de la maison des sciences de l'homme (FMSH) ;
- Daniel Zagury, psychiatre, expert auprès des tribunaux, chef du service du centre psychiatrique du Bois-de-Bondy.

La première réunion du comité s'est tenue à partir de l'avis rendu par le CGLPL le 5 novembre 2015 sur la rétention de sûreté, et a permis aux membres du comité et à l'équipe du CGLPL d'échanger sur la notion de dangerosité.

3. Les saisines

L'article 6 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté prévoit que « toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence. »

L'article 6-1 de la même loi prévoit que lorsqu'une personne physique ou morale porte à la connaissance du CGLPL des faits ou des situations qui constituent à leurs yeux une atteinte ou un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes

privées de liberté, le CGLPL peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place.

Les contrôleurs chargés des saisines délégués par la Contrôleure générale pour procéder aux vérifications sur place bénéficient des mêmes prérogatives que lors des missions de contrôle : entretiens confidentiels, accès à tous les documents nécessaires à une bonne appréhension de la situation portée à la connaissance du CGLPL et accès à tous les locaux.

À l'issue des vérifications effectuées et après avoir recueilli les observations des autorités compétentes au regard de la situation dénoncée, la Contrôleure générale peut formuler des recommandations relatives aux faits ou aux situations à la personne responsable du lieu de privation de liberté concerné. Ces observations et ces recommandations peuvent être rendues publiques.

Le pôle en charge des saisines a été renforcé en 2015 par l'arrivée de deux contrôleurs, 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.

L'année 2016 a été marquée par une baisse sensible des délais de réponse aux saisines. La réduction de ces délais était l'un des objectifs de la Contrôleure générale. Ainsi, le délai moyen de réponse en 2016 est de 52 jours (soit 1,7 mois). En 2015, ce délai était de 68 jours (soit 2,2 mois). Les efforts déployés pour atteindre cet objectif seront maintenus en 2017. Par ailleurs, il doit être noté que sept vérifications sur place ont été réalisées en 2016.

Il convient de souligner l'augmentation conséquente en 2016 des saisines relatives aux établissements de santé, ces saisines représentant désormais près de 10 % du total des courriers adressés à la Contrôleure générale. Cette hausse résulte notamment des nombreux témoignages reçus à la suite de la publication des recommandations relatives au centre psychothérapique de l'Ain à Bourg-en-Bresse, publiées au *Journal officiel* du 16 mars 2016, sur le fondement de l'urgence, ainsi que de la publication du premier rapport thématique du CGLPL, « Isolement et contention dans les établissements de santé mentale ».

3.1 Analyse des saisines adressées au CGLPL en 2016

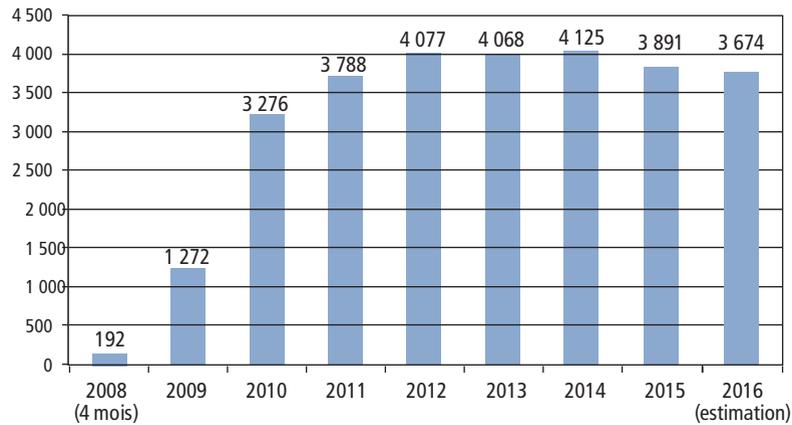
3.1. Les lettres reçues

Volume global du nombre de lettres adressées au CGLPL par année

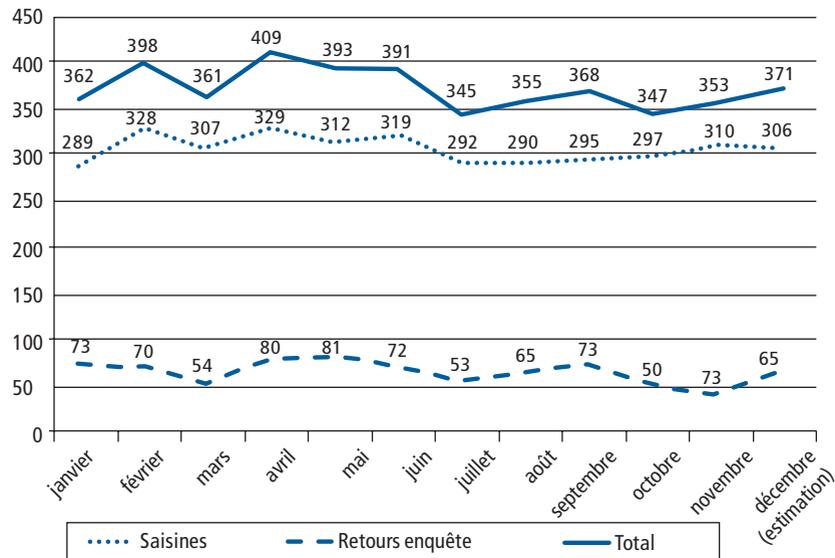
Le nombre de saisines reste relativement stable même si la légère baisse entamée en 2015 se poursuit (environ 5 % en 2016, comme en 2015).

124 Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2016

En moyenne, deux courriers (1,94) ont porté sur la situation d'une même personne concernée sur l'ensemble des courriers de saisine reçus entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016.

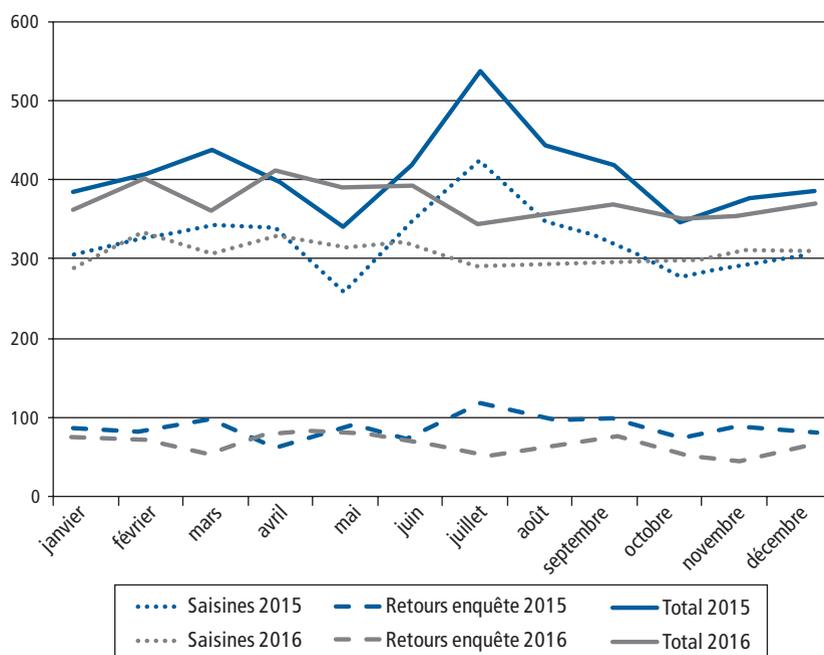


Évolution mensuelle du nombre de courriers reçus ¹



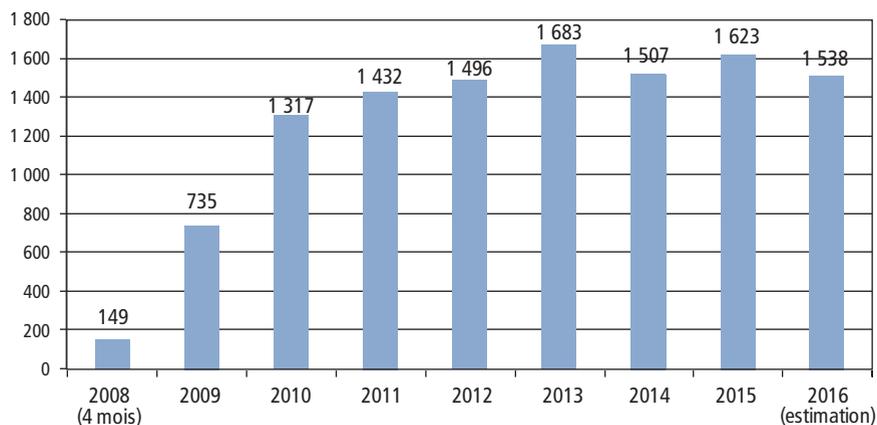
1. Le nombre de courriers reçus correspond aux saisines adressées au CGLPL ainsi qu'aux réponses apportées par les autorités saisies par le CGLPL dans le cadre des vérifications.

Comparaison du nombre de courriers reçus 2015/2016



3.1.2 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 2016)

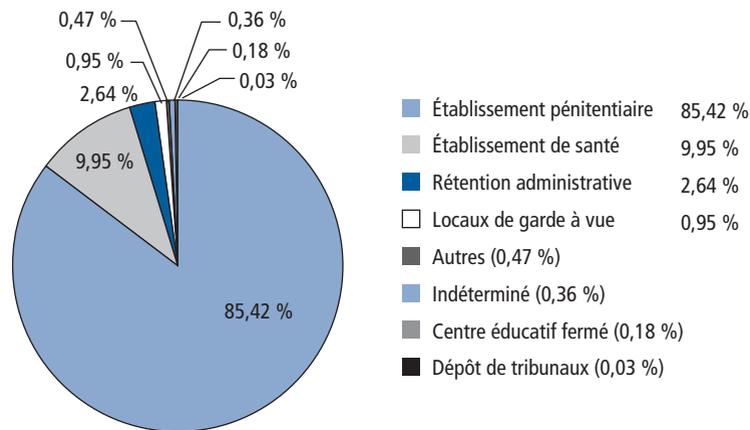
	Personne concernée	Famille / proches	Association	Avocat	Autres ¹	AAI	Médecins / personnel méd.	TOTAL	Pour- centage
ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	2101	319	102	143	119	64	29	2877	85,42 % des LPL
CP – centre pénitentiaire	998	165	35	63	45	21	14	1341	46,61 % des EP
MA – maison d'arrêt	492	75	27	57	25	23	4	703	24,44 %
CD – centre de détention	433	56	26	12	20	10	1	558	19,40 %
MC – maison centrale	137	18	10	7	3	7		182	6,33 %
Centres hospitaliers (UHSA, UHSI, EPSNF) ²	24	3	1				7	35	1,22 %
TOUS	1	1	3		25	2	3	35	1,22 %
EP indéterminé	6	1		3	1			11	0,38 %
CNE – centre national d'évaluation	7							7	0,24 %
EPM – établissement pour mineurs	3			1				4	0,14 %
CSL – centre de semi-liberté						1		1	0,02 %
ÉTABLISSEMENTS DE SANTE	207	87	4	3	15	4	15	335	9,95 % des LPL
EPS – spécialisé psy	128	54	2	3	10	2	9	208	62,09 % des ES
EPS – service psy	30	17	1		3	2	5	58	17,31 %
UMD – unité pour malades difficiles	30	10	1		2		1	44	13,13 %
EPS – indéterminé	18	4						22	6,57 %
EPS – tous		2						2	0,60 %
Etblt privé avec soins psychiatriques	1							1	0,30 %

1. La catégorie « autres » comprend 34 particuliers, 29 « autres », 25 co-personnes privées de liberté, 22 intervenants, 7 syndicats, 7 anonymes, 6 organisations professionnelles, 5 personnels, 3 parlementaires, 1 administration centrale, 1 CPIP, 1 directeur d'établissement, 1 magistrat et 1 saisine d'office.

2. Parmi lesquelles, 26 saisines relatives à un UHSA, 5 à l'EPSNF et 4 à un UHSI.

	Personne concernée	Famille / proches	Association	Avocat	Autres ¹	AAI	Médecins / personnel méd.	TOTAL	Pour- centage
RÉTENTION ADMINISTRATIVE	11	1	66	5	1	5		89	2,64 % des LPL
CRA – centre de rétention administrative	9	1	53	4	1	4		72	80,90 % des RA
ZA – zone d’attente			9	1				10	11,24 %
Éloignement	2		1			1		4	4,49 %
RA – autres			2					2	2,25 %
LRA – local de rétention administrative			1					1	1,12 %
LOCAUX DE GARDE À VUE	19		5	5	1	1	1	32	0,95 % des LPL
CIAT – commissariat et hôtel de police	15		4	3	1	1	1	25	78,12 % des GAV
BT – brigade territoriale de gendarmerie	4		1					5	15,62 %
Brigades spécialisées				1				1	3,13 %
Unités spécialisées				1				1	3,13 %
AUTRES²	8	6			2			16	0,47 % des LPL
INDÉTERMINÉ	5	6			1			12	0,36 % des LPL
CENTRES ÉDUCATIFS FERMES	1				4		1	6	0,18 % des LPL
DÉPÔTS DE TRIBUNAUX				1				1	0,03 % des LPL
TOTAL	2 352	419	177	157	143	74	46	3 368	100 %
POURCENTAGE	69,83 %	12,44 %	5,26 %	4,66 %	4,25 %	2,20 %	1,36 %	100 %	

1. La catégorie « autres » comprend 34 particuliers, 29 « autres », 25 co-personnes privées de liberté, 22 intervenants, 7 syndicats, 7 anonymes, 6 organisations professionnelles, 5 personnels, 3 parlementaires, 1 administration centrale, 1 CPIP, 1 directeur d'établissement, 1 magistrat et 1 saisine d'office.
2. Dont six courriers en lien avec les EHPAD et les maisons de retraite.



Catégorie de lieu concerné	Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus ¹					
	2011	2012	2 013	2014	2015	2016
Établissement pénitentiaire	94,15 %	93,11 %	90,59 %	90,28 %	88,91 %	85,42 %
Établissement de santé	3,48 %	4,24 %	5,88 %	6,40 %	6,75 %	9,95 %
Rétention administrative	0,71 %	1,10 %	1,18 %	1,21 %	2,33 %	2,64 %
Local de garde à vue	0,29 %	0,74 %	0,61 %	0,80 %	0,83 %	0,95 %
Autres	0,79 %	0,12 %	1,16 %	0,70 %	0,26 %	0,47 %
Indéterminé	0,42 %	0,47 %	0,42 %	0,39 %	0,54 %	0,36 %
Centre éducatif fermé	0,05 %	0,15 %	0,12 %	0,19 %	0,31 %	0,18 %
Dépôt	0,11 %	0,07 %	0,04 %	0,03 %	0,07 %	0,03 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

En 2016 l'augmentation² des saisines relatives aux établissements de santé a été conséquente, ces saisines représentant désormais près de 10 % du total. Elle provient d'une augmentation significative des saisines par les personnes concernées (207 courriers reçus contre 158 en 2015 sur la même période, soit 31,01 % d'augmentation) ainsi que par les personnels médicaux (15 courriers contre 5 en 2015 soit une hausse de 200 %).

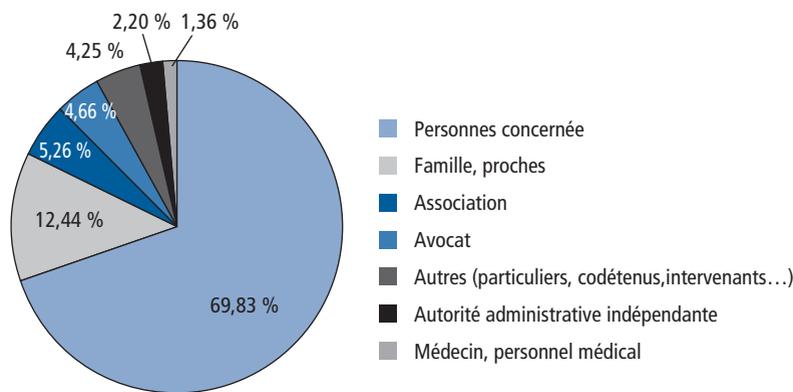
Comme indiqué plus haut, cette hausse résulte notamment des nombreux témoignages reçus à la suite de la publication des recommandations relatives au centre psychothérapique de l'Ain à Bourg-en-Bresse, publiées au *Journal officiel* du 16 mars 2016, sur le fondement de l'urgence, ainsi que de la publication du premier rapport thématique du CGLPL, « Isolement et contention dans les établissements de santé mentale ».

1. Ce tableau ne présente pas les statistiques établies en 2009 et 2010 qui étaient effectuées sur le 1^{er} courrier de saisine et non sur l'ensemble des courriers reçus.

2. 335 courriers reçus contre 247 en 2015 sur la même période, soit une hausse de 35,63 %

L'augmentation des saisines concernant les centres de rétention administrative s'est également poursuivie, à un rythme toutefois moins soutenu. Les associations ont été à l'origine de nombreuses saisines (66 courriers reçus contre 46 en 2015, soit une augmentation de 43,48 %).

S'agissant des établissements pénitentiaires, la baisse des saisines concerne essentiellement celles adressées par les personnes détenues (2 101 courriers reçus contre 2 420 en 2015, soit une baisse de 13,18 %). En revanche les saisines par les autres AAI et notamment le Défenseur des droits se sont multipliées (64 courriers reçus contre 42 en 2015, soit une hausse de 52,38 %).



Catégories de personnes saisissant le contrôle	Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus ¹					
	2011	2012	2 013	2014	2015	2016
Personne concernée	77,61 %	77,90 %	75,57 %	71,10 %	73,42 %	69,83 %
Famille, proches	9,37 %	10,94 %	12,81 %	13,04 %	10,75 %	12,44 %
Association	3,02 %	2,97 %	2,93 %	4,39 %	4,29 %	5,26 %
Avocat	2,85 %	3,68 %	2,58 %	3,49 %	4,70 %	4,66 %
Autorité administrative indépendante	0,79 %	0,81 %	0,96 %	1,79 %	1,40 %	2,20 %
Médecin, personnel médical	1,24 %	0,76 %	1,20 %	1,25 %	0,70 %	1,36 %
Intervenants (enseignant, sport...)	0,58 %	0,74 %	0,64 %	0,70 %	0,96 %	0,65 %
Parlementaire	0,32 %	0,29 %	0,10 %	0,22 %	0,08 %	0,09 %
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)	4,22 %	1,91 %	3,21 %	4,02 %	3,70 %	3,51 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

1. Ce tableau ne présente pas les statistiques établies en 2009 et 2010 qui étaient effectuées sur le 1^{er} courrier de saisine et non sur l'ensemble des courriers reçus.

La multiplication des échanges avec les associations et le Défenseur des droits, ainsi que les rencontres organisées régulièrement, ont généré une hausse des saisines par ce biais.

Tous lieux confondus, on constate ainsi : une baisse du nombre de saisines par les personnes concernées (2 352 courriers reçus contre 2 619 en 2015 sur la période allant du 1^{er} janvier au 30 novembre, soit une baisse de 10,19 %) ; une légère diminution du nombre de saisines par les avocats (157 courriers contre 168 en 2015, soit une baisse de 6,55 %) ; une augmentation du nombre de saisines par les familles (419 courriers reçus contre 380 en 2015, soit une hausse de 10,26 %), par les personnels médicaux (46 courriers reçus contre 26 en 2015, soit une hausse de 76,92 %), par les associations (177 courriers reçus contre 153 en 2015, soit une augmentation de 15,69 %) et par les autres AAI (74 transmissions contre 49 en 2015, soit une hausse de 51,02 %).

3.1.3 Les situations évoquées

Répartition des saisines selon le motif principal et le type d'auteur à l'origine de la saisine

Pour chaque courrier reçu, un motif principal de saisine et des motifs secondaires sont renseignés. La dernière colonne du tableau ci-dessous indique le pourcentage d'apparition des motifs lorsqu'on examine l'ensemble des motifs concernés par la saisine (principaux et secondaires confondus). À titre d'exemple, si les saisines évoquant des difficultés en lien avec les hôpitaux psychiatriques font valoir, au premier chef, des questions relatives aux procédures (30 %), ce motif ne représente que 16 % de l'ensemble des problématiques soumises au CGLPL entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016 relativement à la psychiatrie.

Au regard du faible nombre de courriers reçus concernant les locaux de garde à vue, la rétention administrative ou les centres éducatifs fermés, seuls sont présentés ci-dessous les motifs principaux des saisines relatives aux établissements de santé et aux établissements pénitentiaires.

**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 2016	Motif hôteaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Association	Autres ¹	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
1	PROCÉDURE	83	13	1	1		98	29,08 %	40,16 %	↘15,79 %
	Contestation hospitalisation	71	7	1			79			
	Commission de suivi médical	7	2				9			
	Non-respect de la procédure	2	2		1		5			
	Procédure de tutelle	2					2			
	Autre	1	1				2			
	Procédure JLD		1				1			
2	ACCÈS AUX SOINS	24	16			2	42	12,46 %	8,92 %	↗14,15 %
	Accès aux soins psychiatriques	14	10			1	25			
	Programme de soins	4	4			1	9			
	Accès au dossier médical	4					4			
	Relations médecin traitant	2	1				3			
	Accès aux soins somatiques		1				1			
3	ISOLEMENT	15	15	5	2	2	39	11,57 %	6,32 %	↘11,46 %
	Durée	7	8				15			
	Conditions	4	3	1	2		10			
	Motifs invoqués	3	4	1		2	10			
	Autre			2			2			
	Protocole	1					1			
	Traçabilité			1			1			
4	RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR	7	21			1	29	8,61 %	8,18 %	↗9,36 %
	Visite	2	8				10			
	Information de la famille		9			1	10			
	Correspondance	1	2				3			
	Autre	1	2				3			
	Téléphone	2					2			
	Personne de confiance	1					1			

1. La catégorie « autres » comprend 4 saisines d'intervenants de l'établissement, 4 transmissions d'AAI, 3 saisines de particuliers, 3 saisines de syndicats, 2 saisines d'avocat, 2 saisines de patients pour d'autres patients, 1 saisine de parlementaire, 1 saisine d'un directeur d'établissement, 1 saisine « autre ».

Ordre motifs 2016	Motif hôpitaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Association	Autres ¹	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
5	AFFECTATION	9	8	3		1	21	6,23 %	4,09 %	↘4,56 %
	Réadmission après UMD	5	1	1			7			
	Affectation dans unité inadaptée	1	3	1		1	6			
	Autre	3	2	1			6			
	Affectation hors secteur		2				2			
6	ACCÈS AU DROIT	11	3	2	1	1	18	5,34 %	2,97 %	↗6,20 %
	Exercice des voies de recours	9	2	1			12			
	Accès avocat				1	1	2			
	Autre	1		1			2			
	Informations diverses	1					1			
	Règlement intérieur		1				1			
7	CONDITIONS MATÉRIELLES	14	1			1	16	4,75 %	4,83 %	↗8,77 %
	Hébergement	7	1			1	9			
	Hygiène / entretien	2					2			
	Habillement	2					2			
	Restauration	2					2			
	Autre	1					1			
8	RELATION PATIENT/PERSONNEL	10				5	15	4,45 %	2,97 %	↗6,08 %
	Relations conflictuelles	7				1	8			
	Usage de la force	2				3	5			
	Respect	1					1			
	Autre					1	1			
9	CONTENTION	5	4	2	1	2	14	4,15 %	-	↗7,37 %
	Autre	4	2		1		7			
	Conditions	1	1			1	3			
	Durée		1			1	2			
	Protocole			1			1			
	Motifs invoqués			1			1			

1. La catégorie « autres » comprend 4 saisines d'intervenants de l'établissement, 4 transmissions d'AAI, 3 saisines de particuliers, 3 saisines de syndicats, 2 saisines d'avocat, 2 saisines de patients pour d'autres patients, 1 saisine de parlementaire, 1 saisine d'un directeur d'établissement, 1 saisine « autre ».

Ordre motifs 2016	Motif hôpitaux psychiatriques	Personne concernée	Famille / proches	Médecins / personnel médical	Association	Autres ¹	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
10	PRÉPARATION A LA SORTIE	7	2	1			10	2,97 %	5,58 %	↘2,57 %
	Sortie d'essai	4		1			5			
	Levée d'hospitalisation	2	1				3			
	Autre	1	1				2			
11	CONDITIONS DE TRAVAIL DES PERSONNELS		3	3		3	9	2,67 %	3,72 %	↘1,64 %
	Conditions de travail des médecins		3	2			5			
	Autre			1		2	3			
	Conditions de travail du personnel infirmier					1	1			
-	INDÉTERMINÉ	3				1	4	1,19 %	-	↘0,47 %
-	AUTRES MOTIFS²	16	3	1		2	22	6,53 %	12,26 %	↗11,58 %
	Total	204	89	18	5	21	337	100 %	100 %	100 %

En 2016, les trois principaux motifs de saisine concernant les établissements de santé sont les procédures, l'accès aux soins et le placement à l'isolement.

Depuis 2010, le premier motif principal est resté les procédures, notamment la contestation de l'hospitalisation. Depuis 2014, le deuxième motif principal de saisine est l'accès aux soins.

En 2016, tous motifs confondus, apparaissent de même en tête les procédures, l'accès aux soins et le placement à l'isolement. En 2015, ceux-ci étaient en lien avec les procédures, l'accès aux soins et les relations avec l'extérieur.

Il peut être souligné que les personnes concernées saisissent principalement le CGLPL relativement aux procédures, les familles et les proches sur des questions en lien avec les relations avec l'extérieur, et les médecins et le personnel médical sur les placements à l'isolement.

1. La catégorie « autres » comprend 4 saisines d'intervenants de l'établissement, 4 transmissions d'AAI, 3 saisines de particuliers, 3 saisines de syndicats, 2 saisines d'avocats, 2 saisines de patients pour d'autres patients, 1 saisine de parlementaire, 1 saisine d'un directeur d'établissement, 1 saisine « autre ».
2. Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs. Ils sont relatifs aux demandes d'entretien, aux objets retirés, aux activités, aux violences physiques entre patients ou encore à leur situation financière.

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

La dernière colonne de ce tableau répertorie le pourcentage des différents motifs lorsque l'on prend en compte l'intégralité des motifs d'un courrier (qui peut en contenir un seul ou plusieurs), et non plus le seul motif principal. Ainsi, concernant les transferts, si ce motif représente 11,22 % des motifs principaux des courriers reçus entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016, ce pourcentage diminue si l'on examine son positionnement parmi l'ensemble des motifs et ne représente alors plus que 7,45 % de l'ensemble des difficultés portées à la connaissance du CGLPL en 2016. Les conditions matérielles, qui représentent le second motif principal de saisine est encore plus élevé tous motifs confondus, regroupant 14,71 % de l'ensemble des difficultés portées à la connaissance du CGLPL en 2016.

Ordre motifs 2016	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Médecins / pers. méd.	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
1	TRANSFERT	223	45	19	26	9	1	1	324	11,22 %	11,37 %	7,45 %
	Transfert sollicité	155	25	12	24	3	1		220			
	Conditions du transfèrement	36	7	1		5		1	50			
	Transfert administratif	23	11	3	2	1			40			
	Autres	5	2	1					8			
	Transfert international	4		2					6			
2	CONDITIONS MATÉRIELLES	222	25	8	10	17	10	2	294	10,18 %	8,99 %	14,71 %
	Hébergement	53	8	2	5	8	4	2	82			
	Hygiène/entretien	56	6	3	1	3	3		72			
	Restauration	35	1		1	3			40			
	Cantines	29	5	2		2	1		39			
	Vestiaire / fouille	24	3	1			1		29			
	Télévision	19	2		3				24			
	Autres	6				1	1		8			

1. La catégorie « Autres » comprend 29 particuliers, 29 « autres », 23 codétenus, 18 intervenants de l'établissement, 7 anonymes, 5 organisations professionnelles, 3 syndicats, 2 personnels, 2 saisines d'office, 1 magistrat, 1 CPIP, 1 parlementaire, 1 administration centrale.

Ordre motifs 2016	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Médecins / pers. méd.	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
3	RELATION DÉTENU/PERSONNEL	206	31	8	14	13	14	3	289	10,01 %	9,11 %	↘7,07 %
	Relations conflictuelles	127	17	5	8	4	5		166			
	Violences	49	11	2	2	8	8	3	83			
	Irrespect	28	2	1	3	1	1		36			
	Autres	2	1		1				4			
4	ACCÈS AUX SOINS	161	46	10	16	9	7	7	256	8,87 %	9,63 %	↘7,70 %
	Accès aux soins somatiques	55	9	2	10	2	1		79			
	Accès aux soins spécialistes	37	17	4	2		2	1	63			
	Accès à l'hospitalisation	23	7	1		3		2	36			
	Accès aux soins psychiatriques	10	6	2	1	3	1	1	24			
	Autres	11	3		1				15			
	Distribution des médicaments	4	2		1		1		8			
	Relations services médicaux/AP/ forces de l'ordre	5					1	2	8			
	Appareils paramédicaux	5	1	1					7			
	Établissement de certificats médicaux	4			1				5			
	Accès au dossier médical	3				1	1		5			
	Consentement aux soins	2	1						3			
	Gestion des mouvements internes	2						1	3			
5	RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR	173	55	15	5	4	2		254	8,80 %	9,71 %	↗9,05 %
	Correspondance	69	3	3	1	1			77			
	Accès au droit de visite	31	26	6	2	1	1		67			
	Conditions parloirs	26	17		2	1			46			
	Téléphone	31	5	1		1	1		39			
	Parloirs familiaux / UVF	6	2	3					11			
	Maintien lien parent/enfant	8	1	1					10			
	Information de la famille	2	1	1					4			

1. La catégorie « Autres » comprend 29 particuliers, 29 « autres », 23 codétenus, 18 intervenants de l'établissement, 7 anonymes, 5 organisations professionnelles, 3 syndicats, 2 personnels, 2 saisines d'office, 1 magistrat, 1 CPIP, 1 parlementaire, 1 administration centrale.

Ordre motifs 2016	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Médecins / pers. méd.	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
6	ORDRE INTÉRIEUR	162	9	20	6	5	14	2	218	7,55 %	6,32 %	79,23 %
	Discipline	63	5	8	3	3	1		83			
	Fouilles corporelles	51		8	2	2	9		72			
	Dispositifs de sécurité	16		2	1		3		22			
	Fouilles de cellule	11	1	1					13			
	Confiscation / retenue de biens	8	2					2	12			
	Vidéosurveillance	5							5			
	Gestion des mouvements	3	1				1		5			
	Recours à la force / violences	2		1					3			
	Autre	3							3			
7	PRÉPARATION A LA SORTIE	141	37	13	6	8	2	5	212	7,34 %	7,16 %	76,24 %
	Aménagement des peines	98	26	11	3	2	2	5	147			
	Formalités administratives	15	4	2	1	2			24			
	SPIP / Préparation à la sortie	16	4			2			22			
	Parcours d'exécution de peines	6							6			
	Procédure d'éloignement	2	2			1			5			
	Relations avec organismes extérieurs	2			2				4			
	Autres	2	1			1			4			
8	ACTIVITÉS	142	7	8	6	4	5	1	173	5,99 %	6,50 %	78,46 %
	Travail	79	4	2	2	1	2	1	91			
	Informatique	17	1	4	1				23			
	Enseignement / formation	16	2		2				20			
	Promenade	14			1	1	2		18			
	Gestion mouvements internes	6		1					7			
	Autres	2		1		1	1		5			
	Bibliothèque	4							4			
	Activités socioculturelles	2				1			3			
	Sport	2							2			

1. La catégorie « Autres » comprend 29 particuliers, 29 « autres », 23 codétenus, 18 intervenants de l'établissement, 7 anonymes, 5 organisations professionnelles, 3 syndicats, 2 personnels, 2 saisines d'office, 1 magistrat, 1 CPIP, 1 parlementaire, 1 administration centrale.

Ordre motifs 2016	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Médecins / pers. méd.	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
9	PROCÉDURES	114	12	4	6	1			137	4,75 %	4,96 %	↘3,24 %
	Contestation de procédure	61	8		5	1			75			
	Exécution de la peine	32	2	2					36			
	Questions procédurales	10		2					12			
	Révélation motif incarcération	8	2		1				11			
	Autres	3							3			
10	RELATION ENTRE DÉTENUS	83	17	7	7	6	2		122	4,23 %	5,45 %	↘3,43 %
	Menaces/racket/vol	49	12	3	4	2	2		72			
	Violences physiques	27	5	4	3	4			43			
	Mesures prises suite à infraction	3							3			
	Dons entre détenus	2							2			
	Autres	2							2			
11	CONTRÔLE (CGLPL – demande d'entretien)	99	1			1			101	3,50 %	-	↘1,67 %
12	AFFECTATION INTERNE	76	5	6	2	2	1		92	3,19 %	-	↘2,68 %
	Affectation en cellule	39	3	2			1		45			
	Régime différencié	21	2	1		1			25			
	Quartier arrivant	10		2	1				13			
	Autres	4		1	1	1			7			
	Perte de biens	2							2			
13	ACCÈS AU DROIT	70		8	3	3			84	2,91 %	3,22 %	↗5,08 %
	Voies de recours	24		1	1	2			28			
	Information	16			1	1			18			
	Accès à l'avocat	13		3	1				17			
	Accès données personnelles – GENESIS...	9		3					12			
	Droits sociaux (CPAM...)	6		1					7			
	Autres	2							2			
14	ISOLEMENT	44	9	6	3	11	3		76	2,63 %	-	↘2,28 %
	Pour la sécurité de la personne	26	4	3	1	7	3		44			
	Pour la sécurité de l'établissement	15	5	3	2	4			29			
	Autres	3							3			

1. La catégorie « Autres » comprend 29 particuliers, 29 « autres », 23 codétenus, 18 intervenants de l'établissement, 7 anonymes, 5 organisations professionnelles, 3 syndicats, 2 personnels, 2 saisines d'office, 1 magistrat, 1 CPIP, 1 parlementaire, 1 administration centrale.

Ordre motifs 2016	Motifs établissements pénitentiaires	Personne concernée	Famille / proches	Avocat	Autres ¹	Association	AAI	Médecins / pers. méd.	Total	% 2016	% 2015	% tous motifs confondus (principal et secondaires) 2016
15	COMPORTEMENT AUTO-AGRESSIF	44	6	7	6	2	2		67	2,23 %	-	↘2,23 %
	Grève faim / soif	24	1	4	1				30			
	Suicide / tentative de suicide	18	3	3	1	1	1		27			
	Décès / circonstances décès		1		2	1	1		5			
	Autres	1			2				3			
	Automutilations	1	1						2			
16	SITUATION FINANCIÈRE	50	5			1			56	1,94 %	-	↗3,00 %
	Compte nominatif	13	2						15			
	Mandats	10	1						11			
	Versement parties civiles	9	1						10			
	Fonds de garantie	5				1			6			
	Autres	6							6			
	Prise en compte de la pauvreté	3							3			
	Allocations et prestations sociales	2	1						3			
	Retenue au profit du Trésor public	2							2			
17	AUTRES¹	34	4	2	5	2	1	4	52	1,80 %	17,58 %	↘0,90 %
18	TRAITEMENT DES REQUÊTES	42	5	1		1			49	1,70 %	-	↗4,85 %
	Absence de réponses	26	4	1		1			32			
	Audiences	6	1						7			
	Délai de réponse	4							4			
	Appels / interphones	3							3			
	Autres	3							3			
19	EXTRACTIONS	18	3	2	1	5	1	1	31	1,07 %	-	↘0,73 %
	Extraction médicale	14	3	1	1	4		1	24			
	Extraction judiciaire	4		1		1	1		7			
	TOTAL	2104	322	144	122	104	65	26	2887	100 %	100 %	100 %

1. La catégorie « Autres » comprend 27 courriers « autres », 9 relatifs au culte, 8 au motif indéterminé, 4 relatifs au droit de vote et 4 aux conditions de travail des personnels.

En 2016, les trois principaux motifs de saisine concernant les établissements pénitentiaires sont les transferts, les conditions matérielles et les relations entre les personnes détenues et le personnel.

Depuis 2012, le premier motif de saisine est resté les transferts. Le deuxième est l'accès aux soins (de 2010 à 2012), les relations entre les personnes détenues et le personnel (en 2013 et 2014) et les relations avec l'extérieur (en 2015).

En 2016, tous motifs confondus¹, les principaux motifs sont les conditions matérielles, l'ordre intérieur et les relations avec l'extérieur. En 2015, ceux-ci étaient en lien avec les conditions matérielles, l'accès aux soins et les relations avec l'extérieur.

Par ailleurs, on peut souligner que le premier motif de saisine du CGLPL par les personnes concernées est relatif aux transferts ; les familles et les proches sont principalement concernés par les relations avec l'extérieur, les avocats par l'ordre intérieur et les associations par les conditions matérielles de détention. Les transmissions des AAI concernent en premier lieu les relations entre les personnes détenues et le personnel et l'ordre intérieur, et les médecins saisissent le CGLPL principalement sur l'accès aux soins.

3.2 Les suites apportées

3.2.1 Données d'ensemble

Type de courriers envoyés

	Type de réponse apportée	Total 2016 (janv.-nov.)	Pourcentage 2016	Pourcentage 2015
Vérifications (article 6-1 loi 30 octobre 2007)	Saisine de l'autorité par voie épistolaire	691	26,43 %	30,75 %
	Nombre de rapports de vérifications sur place envoyés	5	0,20 %	0,16 %
Sous-total		696	26,63 %	30,91 %
Réponses aux courriers n'ayant pas donné lieu à l'ouverture immédiate d'une enquête	Demande de précisions	837	32,02 %	29,39 %
	Information	778	29,76 %	28,19 %
	Autre (prise en compte pour visite, transmissions pour compétence ¹ , etc.)	176	6,73 %	6,52 %
	Incompétence	127	4,86 %	5 %
Sous-total		1918	73,37 %	69,09 %
TOTAL		2614	100 %	100 %

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

2. Parmi lesquelles, 66 au Défenseur des droits et 2 à d'autres autorités.

Dans le cadre des vérifications initiées, le CGLPL a adressé entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016 :

- 696 lettres aux autorités concernées (contre 980 sur l'ensemble de l'année 2015) ;
- 588 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des vérifications effectuées (843 en 2015) ;
- 521 lettres informant l'autorité saisie des suites données aux vérifications (892 en 2015) ;
- 406 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des suites données aux vérifications (683 en 2015) ;
- 421 lettres de rappel (499 en 2015) ;
- 253 lettres informant la personne à l'origine de la saisine du rappel effectué (291 en 2015).

Le CGLPL a ainsi adressé 4 803 courriers entre janvier et novembre 2016 (contre 6 372 sur l'ensemble de l'année 2015), soit, en moyenne, 437 courriers par mois (contre 531 en 2015).

Délais de réponse (aux courriers arrivés entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016)

Au 30 novembre 2016, le CGLPL avait apporté une réponse à 398 courriers de saisine adressés au CGLPL pendant l'année 2015 (soit 12,91 % de ses réponses) et à 2 685 courriers arrivés en 2016 (soit 87,09 % de ses réponses).

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).

Intervalle de délai de réponse	Nombre 2016 (janv. – nov.)	% 2016	Nombre 2015 (janv. – nov.)	% 2015
0-30 jours	1066	28,30 %	1135	27,23 %
30-60 jours	830	22,03 %	691	16,57 %
Plus de 60 jours	1188	31,54 %	1761	42,24 %
En attente de réponse	563	14,95 %	448	10,75 %
Classés sans suites	120	3,18 %	134	3,21 %
TOTAL	3767	100 %	4169	100 %

50,33 % des courriers auxquels il a été répondu en 2016 l'ont été dans un délai inférieur à 60 jours. En 2015, ce taux s'élevait à 43,80 %. Le délai moyen de réponse en 2016 est de 52 jours (soit 1,7 mois). En 2015, ce délai était de 68 jours (soit 2,2 mois).

Même s'ils ont été réduits de façon sensible en 2016, l'abaissement des délais de réponse reste une priorité et les efforts sur ce point seront maintenus en 2017.

3.2.2 Les vérifications auprès des autorités

Compte tenu des établissements concernés et des problématiques soulevées dans les saisines¹, les demandes d'observations et de documents sont adressées, le plus souvent, aux directeurs d'établissement pénitentiaire et aux médecins des unités sanitaires et services médico-psychologiques régionaux (SMPR).

Catégorie d'autorités sollicitées dans le cadre des vérifications

Type d'autorité saisie	Nombre de saisines	Pourcentage 2016	Pourcentage 2015
Chef d'établissement	466	66,95 %	65,55 %
Directeur d'un établissement pénitentiaire	411	(59,05 %)	
Directeur d'une structure hospitalière	28		
Directeur d'un CRA	17		
Commissariat	8		
Directeur LRA/ZA	1		
Autre directeur	1		
Personnel médical	102	14,66 %	17,68 %
Médecin responsable US, SMPR	95	(13,65 %)	
Médecin CH	5		
Médecin CRA	2		
Direction décentralisée	35	5,03 %	6,86 %
DISP	21	(3,02 %)	
Préfecture	6		
ARS	4		
Autre	4		
SPIP	33	4,74 %	3,13 %
Antenne	23		
DSPIP	10		
Administration centrale	22	3,16 %	2,53 %
DAP	15		
Autre direction centrale	7		

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

Type d'autorité saisie	Nombre de saisines	Pourcentage 2016	Pourcentage 2015
Ministre ¹	16	2,30 %	0,71 %
Ministre de l'intérieur	6		
Ministre de la justice	5		
Ministre de la santé	3		
Ministre autre	2		
Magistrat	11	1,58 %	2,93 %
Autres	11	1,58 %	0,61 %
TOTAL	696	100 %	100 %

S'il y a eu globalement moins de vérifications auprès des autorités en 2016, les ministres de l'intérieur, de la justice et de la santé ont été saisis de sujets à vocation générale d'une façon beaucoup plus régulière.

Les dossiers d'enquête

Lorsque la situation portée à la connaissance du CGLPL implique d'effectuer des vérifications auprès d'une autorité, un dossier d'enquête est ouvert. Ce dernier peut entraîner l'envoi d'un à plusieurs courriers d'enquête à une ou plusieurs autorités ; aussi, le nombre de dossiers nouvellement ouverts est inférieur au nombre de courriers d'enquête générés dans l'année. Le début de l'enquête correspond à la date de réception du courrier donnant lieu à ces vérifications, et la fin de l'enquête aux dates d'envoi des courriers informant les personnes à l'origine de la saisine des suites données ainsi que de l'analyse adressée aux autorités saisies des éléments qu'ils ont portés à la connaissance du CGLPL.

Sur les onze premiers mois de l'année, 417 dossiers d'enquête ont été nouvellement ouverts (contre 522 sur les onze premiers mois de l'année 2015), parmi lesquels 131 étaient clôturés au 30 novembre 2016 (contre 196 sur la même période en 2015). Parmi les dossiers d'enquête ouverts précédemment :

- 154 étaient toujours en cours au 30 novembre 2016 (contre 178 en 2015 sur la même période) ;
- 255 avaient été clôturés au cours des onze premiers mois de l'année (contre 400 en 2015 sur la même période).

Les statistiques suivantes ne portent que sur les dossiers d'enquête nouvellement ouverts (sauf indication contraire).

1. Comptabilisés dans les « administrations centrales » en 2013.

Types de personnes dont la saisine est à l'origine de l'ouverture du dossier d'enquête

Catégorie de personnes	Total 2016	% 2016	% 2015
Personne concernée	253	60,67 %	65,52 %
Famille / proches	46	11,03 %	11,69 %
Association	45	10,79 %	6,32 %
Avocat	37	8,87 %	8,43 %
Autres	12	2,88 %	4,60 %
Saisine d'office (CGLPL)	10	2,40 %	1,34 %
Médecins / Personnel médical	8	1,92 %	0,95 %
Co-personne privée de liberté	6	1,44 %	1,15 %
Total	417	100 %	100 %

Types d'établissements concernés

Lieu de privation de liberté	Total	% 2016	% 2015
Établissement pénitentiaire	366	87,77 %	89,66 %
CP – centre pénitentiaire	176		
MA – maison d'arrêt	90		
CD – centre de détention	66		
MC – maison centrale	24		
Centres hospitaliers (UHSA, EPSNF) ¹	4		
Tous	2		
CSL – centre de semi-liberté	1		
EPM – établissement pour mineurs	2		
CNE – centre national d'évaluation	1		
Rétention administrative	25	5,99 %	4,02 %
CRA – centre de rétention administrative	24		
ZA – zone d'attente	1		
Établissement de santé	18	4,32 %	3,83 %
EPS – spécialisé psy	12		
EPS – service psy	3		
UMD – unité pour malades difficiles	3		

1. Respectivement 3 et 1.

Lieu de privation de liberté	Total	% 2016	% 2015
Locaux de garde à vue	7	1,68 %	0,77 %
CIAT – commissariat et hôtel de police	6		
BT – brigade territoriale de gendarmerie	1		
Centre éducatif fermé	-	-	0,57 %
Éloignement	-	-	0,57 %
Dépôt de tribunaux	-	-	0,38 %
Autres	1	0,24 %	0,20 %
Total	417	100 %	100 %

Durée moyenne des enquêtes

Un dossier d'enquête reste ouvert depuis la réception du courrier qui donne lieu à son ouverture jusqu'à l'envoi des suites données à l'enquête aux personnes ayant saisi le CGLPL et aux autorités dont les observations ont été sollicitées. Cette durée comprend donc le temps de réponse au courrier initial de saisine, le délai de réponse de l'autorité sollicitée puis le délai nécessaire pour faire part des suites données à cette réponse par le CGLPL aux personnes intéressées.

Le délai moyen de réponse des autorités saisies par le CGLPL a été, entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016, de 81 jours, soit d'environ trois mois. 34,11 % des retours ont été reçus dans un délai inférieur à un mois, 25,43 % dans un délai compris entre un et deux mois et 40,46 % dans un délai supérieur à deux mois.

De janvier à novembre 2016, 386 dossiers d'enquête ont été clos (contre 596 en 2015). La durée moyenne d'enquête est de 9 mois (contre 10 mois en 2015). Près de 60 % d'entre elles ont duré moins de 8 mois.

Durée	Nombre de dossiers 2016	Pourcentage 2016	Pourcentage cumulé 2016	Pourcentage cumulé 2015
Moins de 6 mois	153	39,64 %	39,64 %	32,21 %
De 6 à 12 mois	150	38,86 %	78,50 %	70,30 %
Plus de 12 mois	83	21,50 %	100 %	100 %
Total	386	100 %	100 %	100 %

Motifs principaux sur lesquels ont porté les vérifications auprès des autorités

Le CGLPL peut solliciter auprès de l'autorité saisie des observations sur des thématiques plurielles. Toutefois, le CGLPL qualifie chacun des dossiers d'enquête à partir d'un motif principal sur lequel porte la vérification.

Motifs principaux concernant les établissements de santé accueillant des personnes hospitalisées dans leur consentement

Motif hôpitaux psychiatriques	Total
Isolement (motifs invoqués, conditions, traçabilité)	6
Accès aux soins (psychiatriques, somatiques)	3
Préparation à la sortie (sortie d'essai)	2
Relations avec l'extérieur (visites, correspondance)	2
Affectation (réadmission après UMD)	2
Traitement des requêtes (délai)	1
Ordre intérieur (gestion des incidents)	1
Procédure (non-respect de la procédure)	1
Total	18

Motifs principaux concernant les établissements pénitentiaires

Motif établissement pénitentiaire	Total
Accès aux soins (somatiques, spécialistes, psychiatriques, etc.)	56
Relations avec l'extérieur (accès au droit de visite, téléphone, etc.)	51
Transfert (sollicité, administratif, conditions du transfèrement, etc.)	35
Conditions matérielles (hébergement, hygiène/entretien, cantines, etc.)	32
Activités (travail, informatique, enseignement/formation, sport, etc.)	31
Ordre intérieur (discipline, fouilles corporelles, confiscation/retenu de biens, etc.)	29
Relations entre détenus (menaces/racket/vol, violences physiques, etc.)	24
Préparation à la sortie (formalités administratives, aménagement des peines, etc.)	22
Isolement (pour la sécurité de l'établissement, pour la sécurité de la personne, etc.)	21
Accès au droit (voies de recours, accès aux données personnelles, etc.)	17
Affectation interne (affectation en cellule, régime différencié, etc.)	15
Situation financière (versement parties civiles, mandats, etc.)	7
Extractions (médicales, judiciaires)	7
Traitement des requêtes (absence de réponses, expression collective, etc.)	6
Comportement auto-agressif (suicide/tentative de suicide, grève faim/soif, etc.)	5
Relation détenu/personnel (violences, relations conflictuelles, etc.)	4
Procédures (contestation de procédure)	2
Culte (objets cultuels)	1
Contrôle (CGLPL)	1
Droit de vote (modalités)	1
Autres	1
Total	368

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

Droits fondamentaux	Établissement pénitentiaire	Rétention administrative	Établissement de santé	Local de garde à vue	Total 2016	% 2016	% 2015
Accès soins et prévention	63	2	3		68	16,31 %	16,49 %
Maintien liens fam/ext	61	1	3		65	15,59 %	14,43 %
Dignité	45	6	4	1	56	13,43 %	10,82 %
Intégrité physique	49	4	1	1	55	13,19 %	17,70 %
Accès au droit	21	6		2	29	6,95 %	4,30 %
Accès travail, activité...	28				28	6,71 %	6,36 %
Insertion / prépa sortie	21		1		22	5,28 %	4,12 %
Droit de propriété	19	1		2	22	5,28 %	3,79 %
Intégrité morale	14	3	1		18	4,32 %	3,79 %
Liberté de mouvement	8	1	4		13	3,12 %	3,26 %
Égalité de traitement	7	1	1		9	2,16 %	3,26 %
Droit de la défense	9				9	2,16 %	1,89 %
Confidentialité	6			1	7	1,68 %	2,58 %
Droit à l'information	3				3	0,72 %	0,17 %
Détention sans titre	2				2	0,48 %	2,06 %
Liberté de conscience	2				2	0,48 %	1,72 %
Droits sociaux	2				2	0,48 %	1,03 %
Droit expression individuelle	2				2	0,48 %	1,03 %
Droit expression collective	2				2	0,48 %	-
Droit de vote	1				1	0,24 %	0,17 %
Intimité	1				1	0,24 %	0,17 %
Droit à l'image	1				1	0,24 %	-
Autres	-				-	-	0,69 %
Condition travail personnels	-				-	-	0,17 %
Total	367	25	18	7	417	100 %	100 %

Les dossiers nouvellement ouverts en 2016 ont porté, pour les établissements pénitentiaires, principalement sur l'accès aux soins ; pour la rétention administrative, sur la dignité et l'accès au droit ; pour les établissements de santé, sur la dignité et la liberté de mouvement et pour les locaux de garde à vue, sur l'accès au droit et le droit de propriété.

Les six principaux droits fondamentaux sur lesquels portent les enquêtes nouvellement initiées cette année restent les mêmes qu'en 2015 : accès aux soins, maintien des liens familiaux, dignité, intégrité physique, accès au droit et accès aux activités et au travail.

3.2.3 Résultats des vérifications à la clôture du dossier

Pour la deuxième année consécutive, le CGLPL est en mesure de donner des indications sur les résultats obtenus dans le cadre des vérifications opérées auprès des autorités saisies. Afin de rendre compte de ces résultats, ont été distingués les éventuelles atteintes à des droits fondamentaux, le résultat obtenu pour la personne concernée et les suites données auprès des autorités.

Il ressort des données ci-dessous qu'une atteinte a été démontrée (même partiellement) dans 57,07 % des dossiers d'enquête clos entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016 (contre 52,68 % en 2015).

Dans 48,70 % des dossiers, le problème a été résolu : soit pour la personne, soit pour l'avenir, soit de manière partielle (contre 52,68 % en 2015).

Enfin, s'agissant des suites données, la Contrôleure générale a formulé des recommandations auprès des autorités saisies dans 13,35 % des dossiers (contre 12,75 % en 2015). Des mesures rectificatives suite à l'enquête adressée par le CGLPL aux autorités concernées ont été prises dans 15,71 % des dossiers (contre 9,91 % en 2015). Aucune suite particulière n'a été donnée par le contrôle général dans 42,14 % des dossiers d'enquête (contre 54,19 % en 2015) soit parce qu'aucune atteinte à un droit fondamental n'a été démontrée, soit parce que la personne privée de liberté a été transférée ou libérée et que le droit fondamental en cause n'était pas détachable de sa seule situation ou bien à défaut d'éléments justifiant la formulation de recommandations ou d'un appel à la vigilance.

Sur les 386 dossiers clôturés durant les onze premiers mois de l'année 2016, les résultats obtenus sont les suivants :

Résultats de l'enquête		Nombre de dossiers	% 2016 (janv. – nov.)	% 2015 (janv. – nov.)
Atteinte à un droit fondamental	Atteinte non démontrée	164	42,93 %	45,81 %
	Atteinte démontrée	131	34,29 %	28,02 %
	Atteinte partiellement démontrée	87	22,78 %	24,66 %
	Sans objet	-	-	1,51 %
Total		382	100 %	100 %
Résultat pour la personne privée de liberté	Sans objet	84	21,98 %	11,24 %
	Problème résolu	77	20,16 %	27,68 %
	Problème partiellement résolu	61	15,97 %	14,26 %
	Problème non résolu	57	14,92 %	23,83 %
	Résultat non connu	55	14,40 %	12,25 %
	Problème résolu pour l'avenir	48	12,57 %	10,74 %
Total		382	100 %	100 %
Suite donnée par le CG auprès des autorités saisies	Aucune suite particulière	161	42,14 %	54,19 %
	Appel à la vigilance	110	28,80 %	23,15 %
	Mesure rectificative prise par l'autorité ou mise en œuvre d'une bonne pratique	60	15,71 %	9,91 %
	Recommandations :	51	13,35 %	12,75 %
	<i>suivie d'effet</i>	9		
	<i>non suivie d'effet</i>	2		
	<i>suites non connues</i>	40		
Total		382	100 %	100 %
Sans suite ¹		4	-	-
TOTAL		386	-	-

1. Les dossiers classés sans suite concernent les vérifications qui n'ont pas donné lieu à une information sur les suites données, soit que la réponse de l'autorité, arrivée trop tardivement, devenait sans objet, soit qu'une demande de précisions auprès de la personne concernée a été envoyée avant d'effectuer un rappel auprès de l'autorité, sans que le CGLPL ne soit destinataire d'une réponse.

4. Les visites effectuées en 2016

4.1 Données quantitatives

Visites par année et par catégories d'établissement

Catégories d'établissements	Nbre total étbts ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016	TOTAL	dont ets visités 1 fois ²	% visites sur nb. étbts
Locaux de garde à vue	4 007	14	60	47	43	73	59	55	58	52	461	434	10,83 %
– dont police ³	675	11	38	33	28	42	41	27	32	22	274	252	
– gendarmerie ⁴	3 332	2	14	13	13	29	14	24	22	26	157	156	
– divers ⁵	ND	1	8	1	2	2	4	4	4	4	30	26	
Rétention douanière⁶	179	4	2	4	5	3	7	11	5	2	43	41	22,90 %
– dont judiciaire	11	0	1	0	1	0	0	1	0	1	4	3	
– droit commun	168	4	1	4	4	3	7	10	5	1	39	38	
Dépôts/geôles tribunaux⁷	197	2	7	11	10	19	15	4	9	10	87	82	41,62 %
Autres⁸	-	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	-

1. Le nombre d'établissements a évolué entre 2015 et 2016. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés pour les CEF (au mois de septembre 2016) et les établissements pénitentiaires (au 1^{er} janvier 2016).
2. Le nombre de contre-visites est respectivement d'une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012, sept en 2013, trente-six en 2014, soixante-et-une en 2015 et **cinquante-deux en 2016**. **En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces huit 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.

Catégories d'établissements	Nbre total étbts ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016	TOTAL	dont ets visités 1 fois ²	% visites sur nb. étbts
Établissements pénitentiaires	187	16	40	37	32	25	29	31	27	26	263	194	103,74 %
– dont maisons d'arrêt	86	11	21	13	16	15	16	14	12	10	128	95	
– centres pénitentiaires	50	1	7	9	7	7	4	8	9	7	59	45	
– centres de détention	27	2	5	8	6	1	3	4	3	5	37	27	
– maisons centrales	6	0	3	3	0	0	1	1	0	1	9	6	
– établissements pour mineurs	6	1	3	1	2	0	0	2	2	1	12	6	
– centres de semi-liberté	11	1	1	2	1	2	5	1	1	2	16	14	
-EPSNF	1			1			0	1	0	0	2	1	
Rétention administrative	102	11	24	15	11	9	1	9	14	6	100	69	67,65 %
– Dont CRA	27	5	12	9	7	5	0	6	7	1	52	31	
– LRA ³	24	4	6	4	2	3	0	2	4	2	27	21	
– ZA ⁴	51	2	6	2	2	1	1	1	3	2	20	16	
– Autre ⁵										1	1	1	
Mesure d'éloignement	-	-	-	-	-	-	-	3	4	0	7	7	-

1. Le nombre d'établissements a évolué entre 2015 et 2016. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés pour les CEF (au mois de septembre 2016) et les établissements pénitentiaires (au 1^{er} janvier 2016).
2. Le nombre de contre-visites est respectivement d'une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012, sept en 2013, trente-six en 2014, soixante-et-une en 2015 et cinquante-deux en 2016. **En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces huit années, le nombre de lieux visités au moins une fois peut être supérieur au nombre d'établissements à contrôler.**
3. 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.
4. Le nombre de 51 zones d'attente est un ordre de grandeur et ne doit pas faire illusion : la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones d'attente des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly.
5. En octobre 2016, le CGLPL a suivi les opérations de démantèlement du campement de La Lande de Calais

Catégories d'établissements	Nbre total étbts ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016	TOTAL	dont ets visités 1 fois ²	% visites sur nb. étbts
Établissements de santé ³	431	5	22	18	39	22	17	15	34	43	215	193	44,78 %
– dont CHS	270	5	7	7	6	7	5	6	6	14	63	58	
– CH (sect. psychiatriques)		0	5	4	8	3	2	2	15	11	50	47	
– CH (chambres sécurisées)	87	0	2	4	17	6	4	3	6	15	57	54	
– UHSI	8	0	3	3	1	0	0	1	4	0	12	7	
– UMD	10	0	2	0	1	5	2	0	3	0	13	10	
– UMJ	47	0	2	0	6	0	1	0	0	0	9	9	
– IPPP	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
– UHSA	8	0	0	0	0	1	3	3	0	3	10	7	
Centres éducatifs fermés	51	0	8	8	11	7	12	9	9	7	71	49	96,08 %
TOTAL GÉNÉRAL	5154	52	163	140	151	159	140	137	160	146	1248	1070	65,50 %⁴

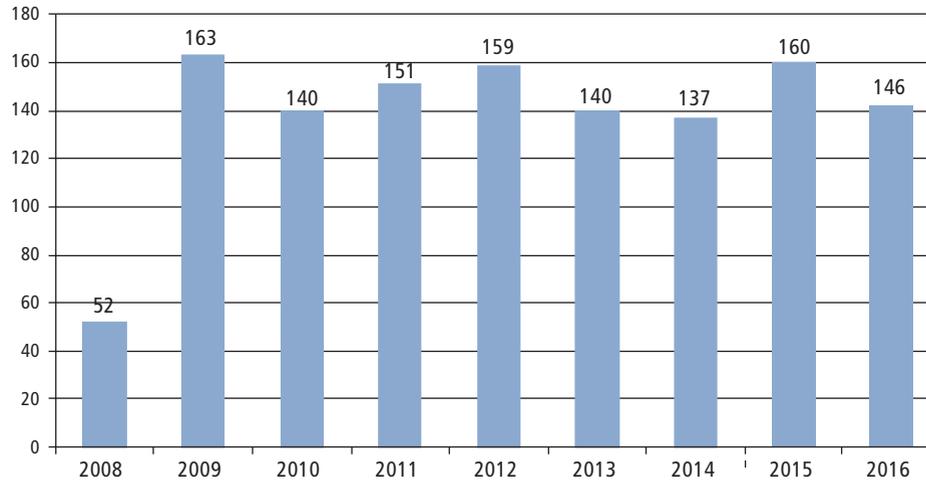
La répartition des visites effectuées en 2016 par le CGLPL marque la continuation de son effort pour le contrôle des établissements de santé mentale ainsi que sur les conditions dans lesquelles les patients détenus sont pris en charge dans les établissements hospitaliers, en chambres sécurisées ou en unités hospitalières spécialement aménagées. Il s'agit de la traduction de la priorité exprimée dès 2014 par la Contrôleure générale.

S'agissant des établissements pénitentiaires, toutes les visites étaient des secondes, voire des troisièmes visites à l'exception de celle du centre pénitentiaire d'Orléans-Saran.

1. Le nombre d'établissements a évolué entre 2015 et 2016. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés pour les CEF (au mois de septembre 2016) et les établissements pénitentiaires (au 1^{er} janvier 2016).
2. Le nombre de contre-visites est respectivement d'une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012, sept en 2013, trente-six en 2014, soixante-et-une en 2015 et cinquante-deux en 2016. En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces huit années, le nombre de lieux visités au moins une fois peut être supérieur au nombre d'établissements à contrôler.
3. 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).
4. Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2016, 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 505 visites pour un total de 771 lieux de privation de liberté.

4.1.1 Nombre de visites

	2008	2009	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016
Nombre de visites	52	163	140	151	159	140	137	160	146



Le nombre des visites effectuées en 2016 est proche de la cible de 150 visites par an.

Le schéma de programmation des visites mis en place en septembre 2015 a été utilisé tout au long de l'année. Ce schéma prévoit un nombre théorique de 154 visites, c'est-à-dire 14 visites chaque mois sur 11 mois. Ces 14 visites sont organisées en cinq missions qui se déroulent dans un seul département et qui comprennent chacune un établissement de grande taille (en principe deux établissements pénitentiaires et trois établissements de santé mentale) et deux établissements de petite taille (locaux de garde à vue ou de rétention ou chambres sécurisées) ou un établissement de taille moyenne (CEF ou CRA).

Ce schéma, nécessairement utilisé avec souplesse, permet de satisfaire l'objectif de 150 visites par an fixé dans le projet annuel de performance de l'institution.

4.1.2 Durée moyenne des visites (jours)

	2009	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016
Centre éducatif fermé	2	3	4	4	3,25	3,56	3,56	3,29
Dépôt et geôles de tribunaux	1	2	2	1,5	2	1,75	1,56	1,1
Établissement pénitentiaire	4	4	5	5	5	5,2	5,67	6,19
Locaux de garde à vue	1	2	2	2	2	2,33	1,93	1,49

	2009	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016
Rétention administrative	2	2	2	3	5 ¹	3,11	2,57	3,5
Rétention douanière	1	2	1	1,5	2	1,95	2,2	1
Établissement de santé	2	3	3	4	4	4,52	4,2	3,45
Procédure d'éloignement	-	-	-	-	-	2	1	-
Moyenne générale	2	3	3	3	3	3,33	3,04	3,12

Ces durées moyennes de visite demeurent très proches de celles que l'on observe au cours des années antérieures.

En 2016, les contrôleurs ont passé :

- 161 jours en détention ;
- 153 jours en hospitalisation ;
- 85 jours en garde à vue ;
- 21 jours en rétention administrative ;
- 23 jours en centre éducatif fermé ;
- 11 jours en dépôt ou geôles de tribunaux ;
- 2 jours en rétention douanière ;
- 0 jour en procédure d'éloignement.

Soit, au total, 456 jours dans un lieu de privation de liberté.

4.2 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
Inopinées	589	64	111	118	100	982
Programmées	3	7	105	144	7	266

Au total, 78,69 % des établissements sont visités de manière inopinée et 21,31 % 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 :

- 99,49 % s'agissant des locaux de garde à vue, dépôts et douanes ;
- 93,46 % pour les centres et locaux de rétention, zones d'attente et procédures d'éloignement ;

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

- 90,14 % pour les centres éducatifs fermés ;
- 51,39 % pour les établissements de santé ;
- 45,04 % pour les établissements pénitentiaires.

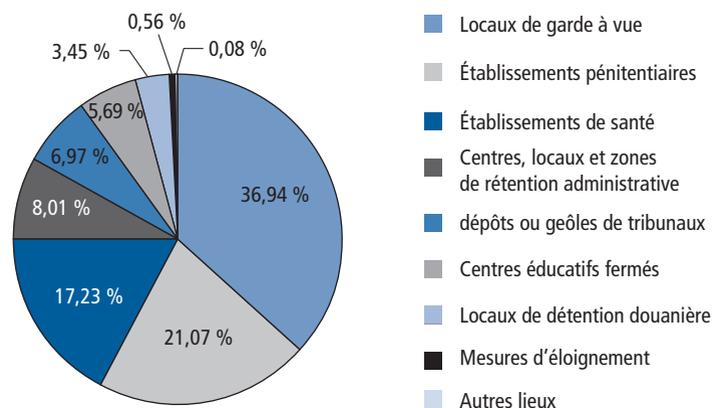
Cette répartition est assez stable d'une année à l'autre. Elle obéit aux principes suivants :

- la visite des établissements complexes ou les personnes privées de liberté peuvent séjourner très durablement est en principe annoncée, sauf s'il existe un motif qui justifie qu'elle soit inopinée, car c'est le moyen pour le CGLPL de bénéficier dès son arrivée d'un dossier documentaire sur l'établissement et de s'assurer de la présence des principaux responsables ;
- à l'inverse, les visites de petits établissements dans lesquels les personnes privées de liberté ne séjournent que brièvement sont en principe inopinées.

Catégories d'établissements visités

Au total, 1248 visites ont été effectuées depuis 2008. Leur répartition est la suivante :

- 36,94 % ont concerné des locaux de garde à vue ;
- 21,07 % ont concerné des établissements pénitentiaires ;
- 17,23 % ont concerné des établissements de santé ;
- 8,01 % ont concerné des centres, locaux ou zones de rétention administrative ;
- 6,97 % ont concerné des dépôts ou geôles de tribunaux ;
- 5,69 % ont concerné des centres éducatifs fermés ;
- 3,45 % ont concerné des locaux de rétention douanière ;
- 0,56 % ont concerné des mesures d'éloignement ;
- 0,08 % ont concerné d'autres lieux.



5. Les moyens alloués au contrôle général en 2016

5.1 Les effectifs

La loi de finances pour 2016 a permis la consolidation de deux emplois dont la création avait été anticipée en gestion 2015. Le plafond d'emploi a été porté de 31 à 33 ETP.

En 2016, dans un contexte proche du plein-emploi, les marges de manœuvre du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont affaiblies par rapport à 2015.

5.1.1 Les emplois permanents et les collaborateurs extérieurs

En juillet 2016, une nouvelle assistante est venue renforcer la cellule de secrétariat de direction et d'accueil téléphonique de l'institution, permettant de recentrer l'activité d'un assistant administratif, auparavant polyvalent, sur l'activité du montage opérationnel des missions et du suivi des rapports.

Deux contrôleurs ont quitté la structure en 2016 : en novembre, une femme, médecin général de santé publique, appelée à l'exercice d'autres fonctions et, en fin d'année, un commandant pénitentiaire qui a fait valoir ses droits à la retraite. L'emploi laissé vacant en novembre a été pourvu dès le mois de décembre par un médecin inspecteur de santé publique, auparavant détaché dans le corps des sous-préfets. L'autre emploi, libéré au 31 décembre 2016, sera pourvu en 2017.

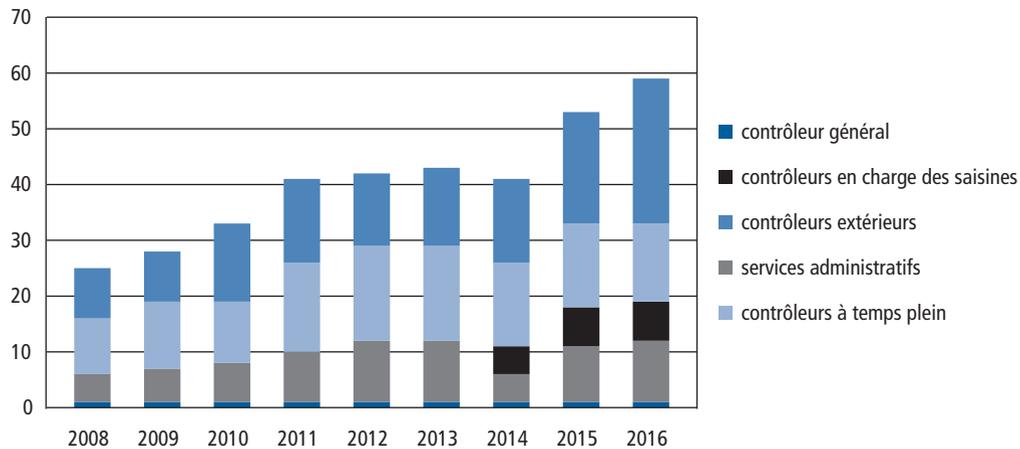
Un praticien hospitalier psychiatre sous statut de mise à disposition remboursée a choisi de mettre fin à cette modalité de collaboration à temps plein avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour devenir contrôleur extérieur.

L'équipe des contrôleurs extérieurs a été particulièrement étoffée en 2016 : pour trois départs pour raisons personnelles, onze recrutements sont intervenus. L'accent a été porté sur le recrutement de personnalités du monde médical : deux anciens praticiens hospitaliers en psychiatrie, un médecin général de santé publique et un ancien directeur d'hôpital ont ainsi rejoint l'institution.

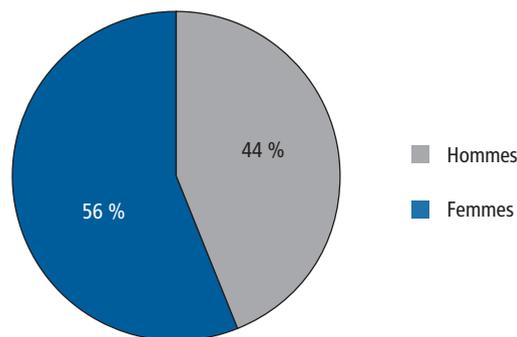
Cependant, les différents cœurs de missions de l'institution s'illustrent également dans les autres recrutements effectués : une ancienne directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, un ancien conseiller-maître à la Cour des Comptes, un contrôleur général des armées, un photographe et un avocat, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Rouen.

Par ailleurs, deux contrôleurs ayant cessé leurs fonctions à temps plein ont souhaité maintenir une collaboration avec l'institution sous le statut de contrôleur extérieur (un psychiatre et un ancien commandant de gendarmerie).

Évolution des effectifs par fonction au 31 décembre de chaque année



Répartition hommes femmes des personnels au 31 décembre 2016



Les stagiaires et les occasionnels

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a accueilli durant l'année douze stagiaires, issus d'écoles de la fonction publique, d'établissements de formation professionnelle ou d'universités françaises.

	Établissements de formation professionnelle	Écoles de la fonction publique (ENM, ENAP, IRA)	Universités
Nombre de stagiaires accueillis	4	3	5

Deux contractuels occasionnels ont participé au développement des outils du Contrôleur général (développement d'un intranet) ainsi qu'au classement des archives de l'institution avant leur versement au fonds national.

5.2 Les moyens financiers

Les moyens financiers du CGLPL ont progressé en crédits de personnel par rapport à l'année précédente : 4,089 M€ ont été ouverts en 2016 pour 3,750 M€ en 2015, soit 9 % de crédits supplémentaires qui correspondent à la couverture des deux créations d'emplois anticipées en gestion 2015. Toutefois, dans un contexte de quasi plein emploi, les marges de manœuvres de l'institution s'amenuisent sans que la gestion des dépenses de personnels ne présente de difficultés.

Les crédits de fonctionnement, pour leur part, ont présenté une légère réduction (1,020 M€ de crédits de paiement ouverts en 2016 contre 1,044 M€ en 2015, soit une réduction de 2.3 % des crédits) en raison notamment d'une mesure de régulation budgétaire en cours d'année.

En 2016, l'aisance budgétaire de l'institution s'est donc réduite pour les raisons suivantes :

- un contexte de quasi plein emploi en dépenses de personnel ;
- l'extension des locaux réalisée en 2015, rendue nécessaire par la croissance de l'effectif mais non compensée par une mesure nouvelle en crédit de paiement ;
- la stabilité d'un effectif complet qui conduit, d'une part à l'augmentation des dépenses de fonctionnement général et, d'autre part, à un nombre plus important de visites de contrôle des lieux de privation de liberté ;
- la mesure de régulation additionnelle qui affecte la soutenabilité budgétaire sur les crédits de fonctionnement.

5.2.1 La masse salariale

Les crédits de personnels se composent des rémunérations des effectifs permanents, des cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » et des crédits d'indemnités des collaborateurs extérieurs.

Les crédits de personnel ont été consommés à hauteur de 95 % des crédits disponibles (pour 87 % consommés en 2015). En effet, l'institution a connu en 2016 une vacance frictionnelle moins importante. Par ailleurs, la consommation des crédits de collaborations extérieures, qui avait déjà connu une évolution importante en 2015 a encore progressé de 27 % (285 000 ont été consommés en 2016 pour 223 000 en 2015) ; ceci tient à l'augmentation du nombre de contrôleurs extérieurs et à une meilleure indemnisation de leur participation au travail de l'institution (le concours à la rédaction des rapports thématiques nouvellement édités par l'institution en 2016).

5.2.2 Les crédits de fonctionnement

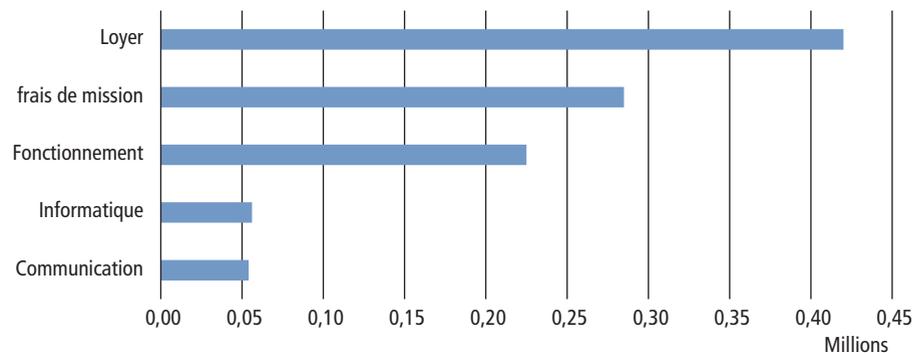
Les crédits de fonctionnement sont principalement destinés à couvrir le loyer des locaux situés dans le 19^e arrondissement de Paris, les frais de déplacements et le fonctionnement courant de l'institution.

La dotation de 2016 ouverte en crédits de fonctionnement était de 0,946 M€ en autorisations d'engagement et de 1,020 M€ en crédits de paiement.

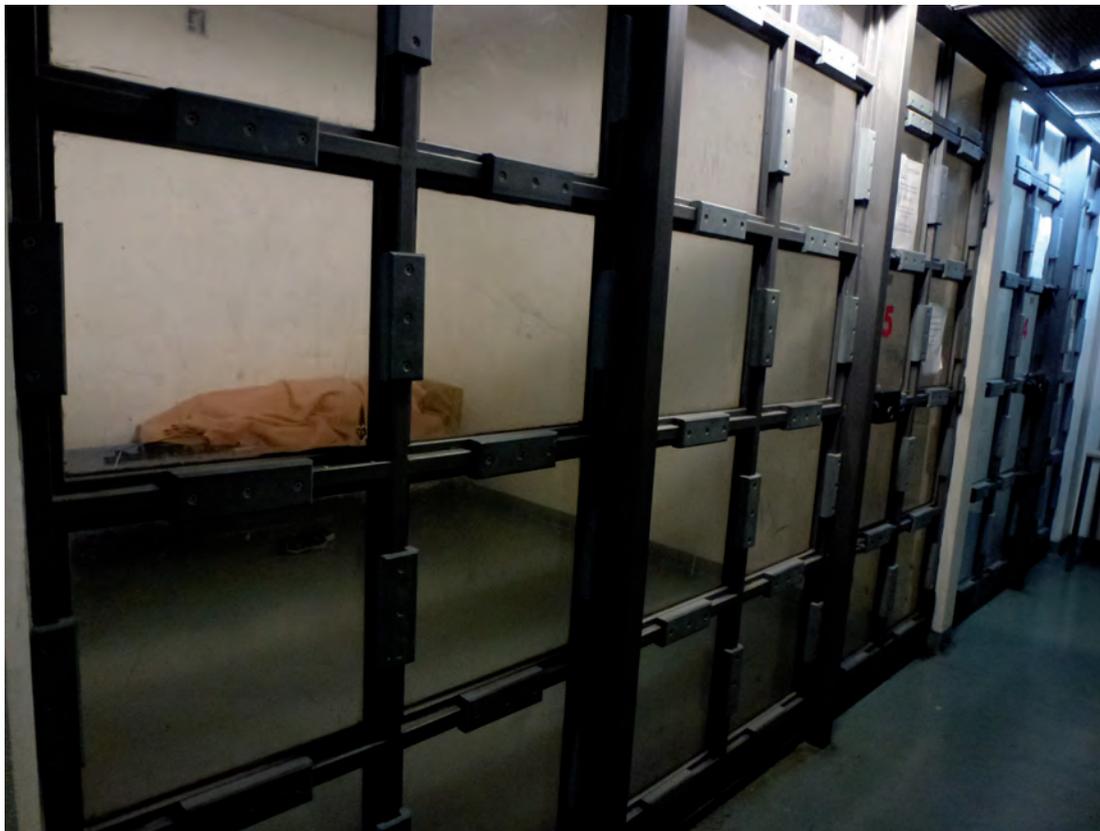
Compte tenu de ce que bail de l'institution, poste principal de dépense de l'institution, a été engagé en 2015 pour 6 ans, le niveau d'engagement budgétaire en 2016 présente un niveau bas. Il ne porte que sur les autres postes de dépense : frais de mission et fonctionnement général de l'institution, pour un montant de 630 000 euros de consommation d'autorisation d'engagement en 2016.

À l'opposé, s'agissant des crédits de paiement, la gestion 2016 est apparue extrêmement tendue en raison notamment, de la mesure de régulation budgétaire qui a réduit les ressources de l'institution, alors même que l'institution a dû assumer d'importantes régularisations de charges sur le loyer au titre de l'année précédente, pour un montant supérieur (40 000 euros). Toutefois, une gestion serrée des dépenses de fonctionnement général et des frais de déplacement ont permis de « boucler » l'exercice budgétaire avec une consommation de l'ensemble des crédits ouverts, et un financement complémentaire du programme qui a compensé le montant de la mesure de régulation budgétaire pour 36 000 euros.

Répartition des postes de dépenses de fonctionnement au 1^{er} décembre 2016 en crédits de paiement



Lieux de privation de liberté en France en 2016 : images



© CGLPL

Photo 1. Cellule de garde à vue dans un commissariat de police.



© CGLPL.

Photo 2. Cellule sur occupée dans une maison d'arrêt.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 3. Jardin aménagé pour des activités dans un établissement pénitentiaire pour mineurs.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 4. Téléphone installé dans la cours de promenade d'un centre pénitentiaire.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 5. Box de parler dans un établissement pénitentiaire.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 6. Patient placé en chambre d'isolement dans un hôpital psychiatrique.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 7. Un infirmière s'entretient avec un patient en chambre d'isolement au sein d'un hôpital psychiatrique© CGLPL.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 8. Chambre munie de sangles de contention dans un établissement de santé mentale.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 9. Salle commune dans un établissement de santé mentale.



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

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



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

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



© J.-C. Hanché pour le CGLPL

Photo 12. Chambre pour quatre personnes dans un centre de rétention administrative

Chapitre 6

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

Surpopulation carcérale

« Madame,

Depuis le 11 novembre 2016 la cellule ... de l'unité ... en la maison d'arrêt de X par ordre du directeur est occupée par 3 détenus, ce qui est anormal et illégal.

J'ai écrit au directeur qui sans nous informer nous a attribué un 3ème détenu le 22 novembre 2016 nous mettant dans une condition de détention difficile surtout que nous avons peu de place pour pouvoir nous déplacer et de manger à table au vue des dispositions des meubles dans la cellule. Une armoire pour 3 détenus et le reste de nos affaires dans un sac.

Dans l'attente de vous lire veuillez agréer, Madame, mes sentiments distingués. »

Conditions de détention dégradées

« Madame la Contrôleure des lieux de privation de liberté,

Par la présente, je sollicite de votre part l'étude de ma requête.

En effet, j'ai été incarcéré à la Maison d'arrêt de X, pour une période de 3 mois jusqu'au ... 2016, date de mon transfèrement au Centre de détention de Y où je suis actuellement détenu.

Je souhaiterais vous exposer certains griefs concernant les conditions de détention qui ont été les miennes pendant la période susmentionnée.

J'ai été affecté dans une cellule de 3 occupants. Cellule qui doit mesurer 10m² environ pour les 3. Cette cellule, est équipée d'une toilette, qui n'est pas ventilé, ni muni d'une porte qui couvre totalement la surface, en fait il s'agissait plus, d'un cache misère que d'une porte.

Les conditions de détention et d'hygiène sont déplorables, j'étais incarcéré dans la même cellule qu'une personne prévenue (en attente de jugement) qui était là pour assassinat alors que j'étais moi-même condamné... vous pouvez imaginer l'atmosphère lorsque moi condamné je me trouve avec une personne que je ne connais pas et qui encourt une peine de 30 ans d'emprisonnement. Cette personne pour ne pas l'accabler car ce n'est pas de son fait, était complètement

dépendante et abruti par les médicaments et psychotropes qu'on lui faisait prendre quotidiennement pour qu'il soit calme et sous contrôle. De ce fait il s'est à deux reprises endormi avec une cigarette allumée à la bouche, ce qui a failli sauf notre vigilance provoquer un incendie de cellule qui aurait pu avoir des conséquences dramatiques.

Les douches communes sont dans un état dangereux pour la santé, car il s'y trouve des champignons visibles, de la moisissure, un système de ventilation inexistant, une intimité inexistante car absence de portes aux douches, aucune fenêtre pour ventiler ou aérer. D'ailleurs pour compléter les défaillances, si un incident devait s'y produire il n'y a absolument aucun moyen de la prévenir, car cet endroit se trouve dans un angle mort. Certains individus s'y retrouvent même pour fumer du cannabis, ajouter cela à l'humidité et à la moisissure et vous aurez un cocktail impressionnant !

Pour moi qui suis une personne active et désireuse d'apprendre plus, je dois dire que les activités sportives et culturelles sont quasi inexistantes sinon rébarbatives et répétitives. Leur accès est très limité et s'adresse principalement à la même population. L'accès à la bibliothèque ne se fait qu'une demi-journée par semaine, le vendredi matin en alternance avec l'autre bâtiment soit 1h par semaine et si pour une raison ou une autre il devait y avoir une absence de surveillants alors ce créneau disparaîtrait au profit d'une autre « cause ». De ce fait il peut se passer 2 ou 3 semaines sans activité bibliothèque.

La transition se fait facilement lorsque je souhaite vous parler du laxisme, de la familiarité, du manque absolu de respect et de professionnalisme (de la part de certains et non tous) de certains surveillants pénitentiaires, qui fument avec des détenus (même du cannabis), qui tutoie à tout va, qui se permet de s'exprimer des commentaires sur les affaires des uns et des autres, souvent des plus vulnérables au profit des plus « hargneux » ...

On nous demande, de garder de la distance, de faire preuve de respect et de courtoisie, alors que ceux qui sont censés donner le bon exemple n'appliquent absolument pas ces préceptes en notre direction. J'ai et nous avons tous commis des actes répréhensibles pour lesquels nous en payons « la facture », mais est-ce une raison pour subir les brimades, humiliations et railleries des personnels pénitentiaires ? ?

Aussi, la majorité des cellules donnent sur la cour de promenade qui n'en est pas vraiment une, et dans celle-ci de 7h45 le matin jusqu'à très tard dans la nuit se déroule un vacarme indescriptible, d'abord du fait des activités sportives matinales, des promenades, des cris lors de la fermeture de cellule à cellule. Nous subissons les insultes, les menaces, les nuisances de ceux qui n'arrêtent jamais de se faire entendre et ce quelle que soit l'heure à laquelle ils décident de s'exprimer.

Cette maison d'arrêt, est très ancienne, vétuste et ne répond pas aux normes de sécurité, d'hygiène et de dignité. Nous sommes les premiers à épinglez les autres états pour leurs conditions de détention, n'y a-t-il pas là matière à réfléchir sur notre propre condition ?

J'ai très mal vécu cette période au sein de cette maison d'arrêt, car je savais que mes droits n'étaient pas respectés et que les conditions étaient pour le moins difficiles.

Je souhaiterais que vous m'orientiez sur les différentes possibilités qui sont les miennes d'entreprendre un recours auprès d'une juridiction compétente afin de faire entendre mon « cri d'alarme » et de porter concrètement mon message.

Aujourd'hui je ne fais plus ça uniquement pour moi, car je n'y suis plus, mais pour tous ceux qui comme moi sont soucieux de la dignité humaine et du respect des valeurs de la République. Me tenant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, Vous souhaitant bonne réception, Je vous prie d'agréer, Madame la Contrôleure des lieux de privation de liberté, à l'expression de ma considération distinguée. »

Usage des mesures de contrainte et respect du secret médical lors des extractions médicales

« Madame le contrôleur des lieux de privation de liberté, Je suis incarcérée à la maison d'arrêt de X. Depuis mon incarcération je n'ai jamais posé de problèmes bien au contraire, je suis appréciée par mes codétenues ainsi que du personnel. Début mai, suite à des plaintes de mal aux dents, le dentiste de la maison d'arrêt m'a dit que c'était dû à une poussée de ma dent de sagesse qui n'avait pas de place et qu'il fallait donc l'extraire. Un rendez-vous a été pris à l'hôpital pour cette extraction. Le ... mai matin tôt j'ai été appelé pour aller à l'hôpital. À cet effet j'ai été menottée aux mains et aux pieds. C'est ainsi que j'ai été emmenée dans une voiture conduite par un surveillant, accompagnée par deux autres surveillants. À mon arrivée à l'hôpital, toujours menottée aux mains et aux pieds, j'ai été conduit dans le cabinet du dentiste, et mise sur le fauteuil. À aucun moment on m'a enlevée les menottes même pendant l'intervention. Une surveillante est restée à mes côtés et les deux autres dans le couloir près de la porte. Je ne comprends pas pourquoi j'ai été traitée ainsi. La surveillante à mes côtés à qui j'ai demandé si on ne pouvait me démenotter a juste haussé les épaules en disant que cela se passe ainsi. Je suis restée menottée ainsi jusqu'à mon retour à la maison d'arrêt. J'ai été atteinte dans ma dignité et je ne comprends pas ce qui justifie une telle attitude des représentants de l'administration pénitentiaire. Je vous écris aujourd'hui, pas pour moi seulement mais pour d'autres personnes à l'avenir qui risquent de se retrouver dans une telle situation que me semble contraire aux respects de la personne humaine. Veuillez agréer, Madame la contrôleuse, mes salutations respectueuses. Copie directeur de la Maison d'arrêt de X »

Conditions de détention d'une jeune fille dans un établissement pénitentiaire pour mineurs

« [...] Je suis incarcérée depuis le ... 2016. Du .../01/16 au .../06/16 j'ai été à V.et depuis le .../06/16 je suis incarcérée à l'EPM de D. À V. (à la MAF) je voulais déjà vous écrire pour dénoncer certains points concernant nos conditions de détentions, bon maintenant que j'y suis plus il est trop tard.

À l'EPM c'est déjà mieux que à V. (niveau hygiène etc) mais il y a quelques points dérangeants. Quand on arrive, ils nous donnent, (à nous les filles) des vêtements d'arrivants comme partout mais qui sont pour les garçons, donc au début on portent des vêtements de garçons mais qui en plus nous vont trop grands du coup, il serait donc préférable que nous ayons des vêtements pour fille. Ensuite ils nous fournissent des serviettes hygiénique (sodexo) de basse qualité et sur la cantine on peut cantiner que des tampons, alors pour les jeunes filles qui ne mettent pas de tampons et que les serviettes sodexo ne sont pas adaptés à nos menstruations, il serait bien que puissions cantiner des serviettes hygiéniques de meilleurs qualités (car me concernant les serviettes de sodexo m'irrite et sont trop épaisses pour moi). Après on ne peut pas cantiner des ventilateurs (alors qu'à V. oui), et en cellule la chaleur est insupportable, moi qu'y suis astmatique, la chaleur m'étouffe est me déclenche – fréquemment une crise d'asme, dont une crise assez violente hier soir, il serait donc bien de pouvoir en cantiner également.

Voilà, il me semble que j'ai fait le tour.

Bonne semaine.

Je vous prie d'agréer, madame, mes sincères salutations distingués.

{...}

Ah oui, mes affaires (1 cartons + 1 valise) sont toujours à V., lors de mon transfère, j'ai pue prendre 1 carton puisque c'étais en avion. Je n'ai toujours pas reçu le reste de mes affaires, alors que dedans j'ai des produits d'hygiènes, vêtements, chaussures, sac à main + porte monnaie etc et le capitaine de D. m'a dit que je ne l'ai récupérerer peut-être pas alors que je souhaite les récupérer et que ce n'ai pas moi qu'est choisi le transfère mais la juge qui la ordonné. Pouvez-vous faire quelque chose ? »

Maintien des liens familiaux en détention

« Bonjour Monsieur ou madame,

S.V.P

Je vous écris cet lettre, parceque je suis plein de desespoire. Pour que vous comprendre bien ma lettre, je vous expliqueras ma problème. Je fait de plusieurs mois la demande de transfere dans centre pénitentiaire de Paris car ma famille ila pas de moyens de payer le train TGV et retour. Ma famille ile très pauvre. Ma famille me manque très beucoup et ma famille peut pas venir chez moi pour avoir de parloire. Mon dossier de transfer ile complete mais je sais pas pour quoi je suis pas transfere. Je vous demande pas de liberté juste une possibilité pour etre transfere a une centre penitentiaire de Paris, que ma famille peut avoir une posibilite te venir en vizite (parloire) chez moi. Je vous merci plein d'esperance que vous donneras une reponse a ma lettre. Je pas encore de mots pour vous merci.

Merci infiniment d'avance. {...} ».

Les outils de réinsertion en détention

« Madame, Monsieur,

Je vous écrit car j'ai un souhait à vous faire parvenir. Je souhaiterai que l'on puisse bénéficier d'Internet dans les cellules pour maintien des liens familiaux via Skype ou autre site, sa nous

servira aussi pour les recherches d'emploi et pour apprendre la religion pour ce qui les veulent afin de pratiquer notre culte du mieux que l'on peut. Je souhaiterai aussi le téléphone en cellule sa permettra moins de violence dans les prison en sachant que si nous avons une sanction disciplinaire le téléphone nous sertez retiré le temp de la sanction. Et mon dernier souhait serai d'avoir des profs qui nous aprene l'arabe pour mieux comprendre le coran afin de ne pas faire de fausse interprétation.

Dans l'attente, je vous prit d'accepter mes sincère salutations. »

Limitation des droits en CRA

« Mesdames,

Les règles au sein du centre de rétention de M. concernant l'entrée de denrées alimentaires par le biais des salles de visites et au sein des bâtiments ont été modifiées suite aux incendies survenus le 5 mars dernier, nous tenons à vous faire part de ces évolutions.

Avant les incendies du 5 mars 2016, les personnes retenues avaient le droit de consommer en salle des visites des denrées périssables et pouvaient ramener en zone de vie des produits alimentaires non périssables apportés par leurs visiteurs (gâteaux, bouteilles de sodas, thé, fruits secs, etc.).

Durant plusieurs semaines à la suite des incendies, l'administration du centre avait décidé d'interdire la consommation de toutes denrées alimentaires en salle de visites ainsi que le fait de ramener en zone de vie toutes denrées non périssables.

Début avril, l'administration est revenue sur une partie de cette interdiction en accordant de nouveau la possibilité aux retenus de consommer de la nourriture en salle de visite, mais n'a pas souhaité revenir sur la règle selon laquelle plus aucun aliment ou boisson ne peut entrer en « zone de vie ».

A plusieurs reprises, madame la Contrôleure générale a affirmé sa volonté de lutter particulièrement contre des limitations mises aux libertés et aux droits des personnes enfermées sur la base d'arguments « sécuritaires » invoqués trop souvent avec légèreté. Il semblerait justement que ce type de justification soit utilisé en l'espèce.

Plusieurs personnes retenues se plaignent de ce changement qui dégrade leurs conditions d'enfermement. C'est pourquoi, nous nous permettons de vous solliciter.

Nous nous tenons à votre disposition pour tout complément d'information.

Cordialement, {...} ».

Séjour injustifié en UMD

« Madame la Contrôleure général des lieux de privation de liberté,

Par la présente, je souhaite attirer votre attention sur ma situation.

Présenté en « Commission de Suivi Médical » au mois d'août 2016, avec une décision positive de sortie d'UMD, pour un retour sur le territoire 44, j'attends toujours une date de sortie et un établissement dans lequel retourner.

164 *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2016*

Dans la mesure du possible, je souhaiterai que vous interveniez pour que cette situation prenne fin et que je puisse passer Noël sur mon secteur.

D'avance je vous en remercie,

{...}

NB : courrier rédigé avec l'accompagnement de l'ass. Sociale du service + copie tuteur. »

Chapitre 7

Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage

Par Nicolas FISCHER¹

CNRS – Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales

Ces éléments de chiffrage mobilisent les principales sources statistiques incluant des données sur les mesures privatives de liberté et les personnes concernées. Ces sources ont été décrites plus en détail dans le chapitre 10 des rapports d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2009 et 2011. Les évolutions observées étaient commentées dans ces textes auxquels le lecteur est invité à se reporter.

Comme pour les autres rapports, la présente édition actualise les mêmes données de base selon la disponibilité des diverses sources. Les tableaux ou graphiques sont accompagnés de notes informatives sur les points de méthode et de courts commentaires.

La réunion dans un même document des données concernant la privation de liberté dans le domaine pénal (garde à vue et incarcération), dans le domaine sanitaire (soins psychiatriques sans consentement) et dans le domaine de l'éloignement des étrangers (exécution des mesures et rétention administrative) ne doit pas faire oublier les différences importantes de conception statistique qui les caractérisent.

Il est toujours important de se demander de quel type de comptage il s'agit : des passages de l'état de liberté à la privation de liberté (flux de personnes ou de mesures) ou bien du comptage à un moment donné des personnes privées de liberté. On comprend bien que,

1. Cette année encore, l'auteur tient à remercier chaleureusement Bruno Aubusson de Cavarlay (CNRS-Cesdip), auteur des éléments de chiffrage présentés dans les rapports des années 2009 à 2014, pour ses conseils et son aide précieuse. Le présent chapitre actualise les séries statistiques qu'il avait initialement constituées et reprend également pour partie les commentaires qu'il en avait proposés. Sur les statistiques pénitentiaires, il se fonde également sur les chiffres présentés dans le dernier rapport de la Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP), auquel il a également contribué. Enfin, les chiffres tirés de l'état 4001 du ministère de l'intérieur (personnes mises en cause et écrouées, mesures de garde à vue) ont été mis à notre disposition par Renée Zauberman (CNRS-Cesdip), que l'auteur remercie également pour son aide précieuse.

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. 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
2015	1 089 782	352 897	272 065	80 832	34 814

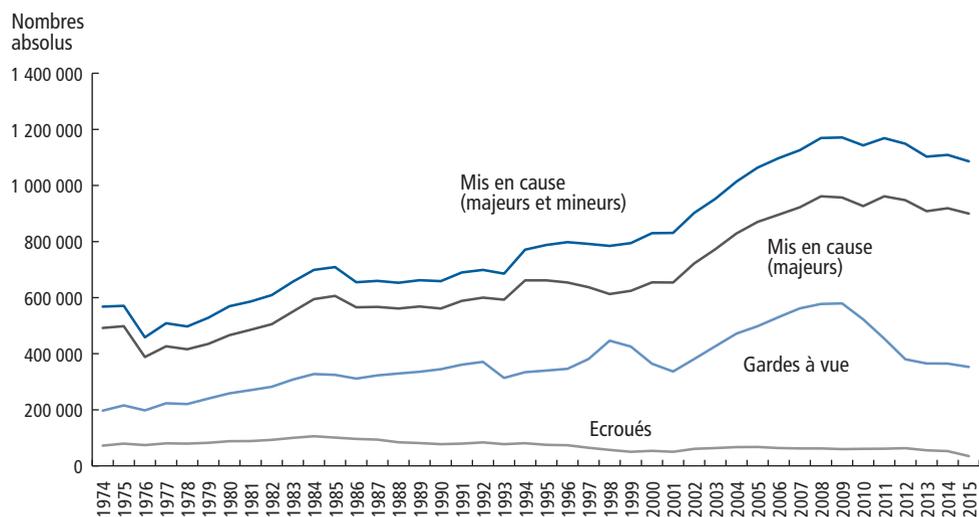
Note : La baisse importante du nombre de personnes écrouées en 2015 paraît avant tout imputable au changement du mode de collecte des données, consécutive à l’informatisation de la gestion des procédures. Ce chiffre incluait auparavant les personnes déferées au Parquet mais ne faisant l’objet que d’une retenue au dépôt en attendant la présentation à un magistrat. La nouvelle définition comptabilise de façon restrictive les seules personnes placées sous écrou.

Référence : Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2015-2016*, Paris, CSDP, 2016.

1.2 Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués

Source : État 4001, ministère de l’intérieur, ONDRP après 2009 / Rapport CSDP 2015-2016, 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 déférés, faute pour le service de police judiciaire saisi de connaître l'issue de la présentation au parquet puis éventuellement à un juge, lorsque la garde de la personne est confiée à un autre service (cas des dépôts auprès des tribunaux). Il demeure étonnant de voir subsister, au niveau de la police judiciaire (police nationale et gendarmerie nationale) une collecte statistique d'informations relevant de la justice pénale. Mais il n'existe pour le moment aucune statistique équivalente au niveau des parquets.

1.3 Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d'infractions

Source : État 4001, ministère de l'intérieur, ONDRP après 2009 / Rapport CSDP 2015-2016, 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			2015		
	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	%
Homicide	2 075	2 401	115,7 %	1 819	2 134	117,3 %	2 115	2 100	99,3 %
Vols violence	18 618	14 044	75,4 %	20 058	18 290	91,2 %	16 381	12 647	77,2 %
Trafic stupéfiants	13 314	11 543	86,7 %	23 160	15 570	67,2 %	14 253	10 476	73,5 %
Outrages et violences à fonctionnaires	21 535	10 670	49,5 %	42 348	29 574	69,8 %	31 639	21 531	68,1 %
Proxénétisme	901	976	108,3 %	759	768	101,2 %	717	475	66,2 %
Cambriolages	55 272	34 611	62,6 %	36 692	27 485	74,9 %	42 549	26 610	62,5 %
Vols à la roulotte	35 033	22 879	65,3 %	20 714	16 188	78,2 %	15 618	9 674	61,9 %
Incendies, explosifs	2 906	1 699	58,5 %	7 881	6 249	79,3 %	5 310	3 112	58,6 %

Type d'infraction	1994			2008			2015		
	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	%
Agressions sexuelles	10 943	8 132	74,3 %	14 969	12 242	81,8 %	20 281	10 610	52,3 %
Autres mœurs	5 186	2 637	50,8 %	12 095	8 660	71,6 %	8 341	3 833	46,0 %
Étrangers	48 514	37 389	77,1 %	119 761	82 084	68,5 %	17 008	7 262	42,7 %
Faux documents	9 368	4 249	45,4 %	8 260	4 777	57,8 %	10 589	4 459	42,1 %
Autres vols	89 278	40 032	44,8 %	113 808	61 689	54,2 %	118 047	43 909	37,2 %
Coups et blessures	50 209	14 766	29,4 %	150 264	73 141	48,7 %	152 710	56 124	36,8 %
Vols à l'étalage	55 654	11 082	19,9 %	58 674	20 661	35,2 %	55 016	17 527	31,9 %
Armes	12 117	5 928	48,9 %	23 455	10 103	43,1 %	24 282	6 871	28,3 %
Usage de stupéfiants	55 505	32 824	59,1 %	149 753	68 711	45,9 %	176 507	43 770	24,8 %
Destructions, dégradations	45 591	12 453	27,3 %	74 115	29 319	39,6 %	44 690	10 778	24,1 %
Autres atteintes aux personnes	28 094	5 920	21,1 %	65 066	20 511	31,5 %	84 483	18 686	22,1 %
Escroquerie, abus de confiance	54 866	17 115	31,2 %	63 123	21 916	34,7 %	63 566	9 237	14,5 %
Fraudes, délinquance économique	40 353	6 636	16,4 %	33 334	9 700	29,1 %	36 338	5 504	15,1 %
Autre police Générale	15 524	3 028	19,5 %	6 190	926	15,0 %	7 350	1 343	18,3 %
Famille enfant	27 893	1 707	6,1 %	43 121	4 176	9,7 %	66 157	4 256	6,4 %
Chèques impayés	4 803	431	9,0 %	3 135	457	14,6 %	2 518	60	2,4 %
Total	775 701	334 785	43,2 %	1 172 393	577 816	49,3 %	1 088 849	352 897	32,4 %
Total sans chèques impayés	770 898	334 354	43,4 %	1 169 258	577 359	49,4 %	1 086 331	352 837	32,5 %

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 2015, comme pour les années précédentes, l'effet généralisé de la loi du 14 avril 2011 qui avait été précédée de la décision du Conseil constitutionnel (30 juillet 2010) saisi d'une QPC d'inconstitutionnalité des articles du code de procédure pénale relatifs à la garde à vue. Après le maximum enregistré en 2009, le recours à cette mesure diminue dès 2010 pour tous les types d'infractions mais les différences demeurent entre eux. Pour les infractions présentant les taux de recours les plus importants à la garde à vue (6 premières lignes du tableau) le recul de ce taux est proportionnellement moins important. Il est aussi remarquable et conforme à l'évolution législative que la diminution de la garde à vue, en nombre absolu et en proportion, concerne en premier lieu les infractions au séjour des étrangers et l'usage de stupéfiants qui contribuent respectivement pour 33 % et 12 % à la baisse totale entre 2008 et 2015. 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 (1970-2014). Sérialisation B. Aubusson.
Champ : Établissements pénitentiaires de métropole (1970-2000) puis France entière.

Période	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Dont écroués condamnés placés en détention	Contrainte par corps ¹	Ensemble
Métropole						
1970-1974	12 551	44 826	14 181		2 778	74 335
1975-1979	11 963	49 360	16 755		2 601	80 679
1980-1984	10 406	58 441	14 747		1 994	85 587
1985-1989	10 067	55 547	17 828		753	84 195
1990-1994	19 153	45 868	18 859		319	84 199
1995-1999	19 783	37 102	20 018		83	76 986
2000	19 419	28 583	17 192		57	65 251

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
France entière						
2000	20 539	30 424	17 742	n.d.	60	68 765
2001	21 477	24 994	20 802	n.d.	35	67 308
2002	27 078	31 332	23 080	n.d.	43	81 533
2003	28 616	30 732	22 538	n.d.	19	81 905
2004	27 755	30 836	26 108	n.d.	11	84 710
2005	29 951	30 997	24 588	n.d.	4	85 540
2006	27 596	29 156	29 828	24 650	14	86 594
2007	26 927	28 636	34 691	27 436	16	90 270
2008	24 231	27 884	36 909	27 535	30	89 054
2009	22 085	25 976	36 274	24 673	19	84 354
2010	21 310	26 095	35 237	21 718	83	82 725
2011	21 432	25 883	40 627	24 704	116	88 058
2012	21 133	25 543	44 259	26 038	47	90 982
2013	21 250	25 748	42 218	22 747	74	89 290
2014	46 707		43 898	24 847	60	90 665

Note : Cette présentation statistique n'a pas été actualisée pour l'année 2015, en raison de modifications multiples intervenues au cours de cette année dans la collecte des données pénitentiaires. En premier lieu, l'adoption de l'application informatique de gestion GENESIS au sein des établissements pénitentiaires a provoqué la disparition de certaines sources pénitentiaires, notamment la statistique trimestrielle qui permettait une description en termes de « flux ». Ce calcul des entrées supposait par ailleurs la consolidation par l'administration pénitentiaire de chiffres émanant de sources différentes, selon une méthode de calcul qui a là encore été modifiée au cours de l'année. Pour finir, on ne trouvera donc ci-après de données actualisées que pour les « stocks », à partir notamment des statistiques mensuelles qui demeurent en revanche disponibles (voir *infra*, 1.5).

Référence : Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2015-2016*, Paris, CSDP, 2016.

Pour les chiffres 2014 présentés ici, l'unité de compte est la décision d'écrou. Ce placement juridique sous la responsabilité d'un établissement pénitentiaire n'implique en effet plus toujours un hébergement. Selon une estimation de la direction de l'administration pénitentiaire (PMJ5) portant sur la France entière, les placements en déten-

tion (placement sous écrou hors aménagement de peine *ab initio* ou dans un délai de sept jours) représentaient 78 % des écrous en 2013. Cette part était encore de 94 % en 2006. Avant l'introduction au début des années 2000 du placement sous surveillance électronique (loi du 19 décembre 1997), elle était proche de 100 %.

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 sept 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 : Les séries présentées ici, comme toutes celles qui proviennent de la statistique pénitentiaire, ont été reconstituées par Bruno Aubusson de Cavarlay (Cesdip/CNRS) pour la période la plus ancienne, à partir des sources imprimées. Pour les années plus récentes – à l'exception, comme on l'a indiqué, des chiffres de l'année 2015 – elles sont maintenant diffusées régulièrement par le bureau des études et de la prospective de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP-PMJ5) dans un document intitulé « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice »¹.

En ce qui concerne la détention provisoire, d'autres séries sont présentées dans le rapport 2015-2016 de la Commission de suivi de la détention provisoire (décembre 2016)².

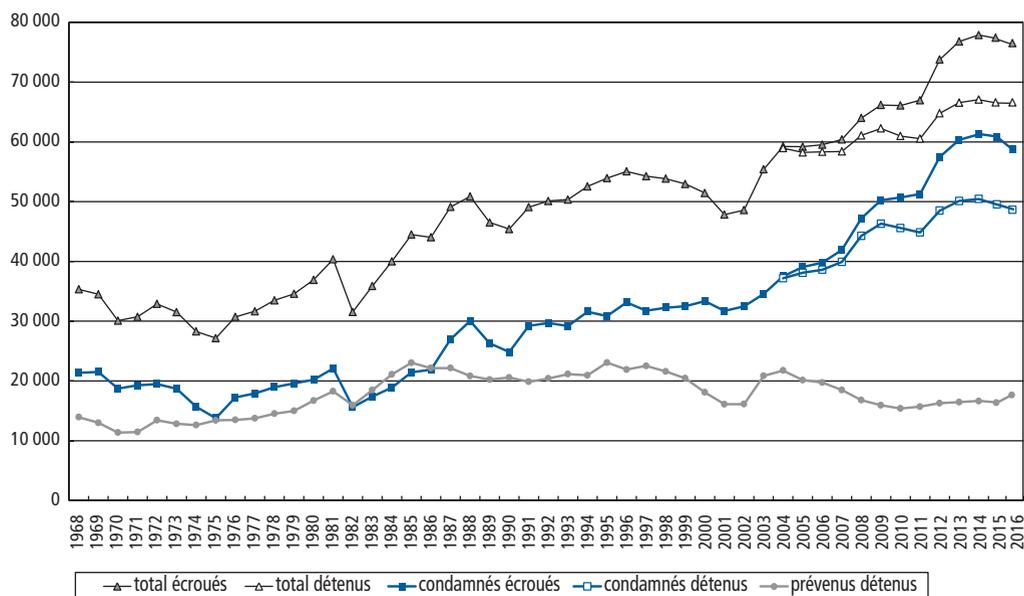
1. Séries statistiques disponibles pour 2014 sur le site internet du ministère de la justice : <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/series-statistiques-des-personnes-placees-sous-main-de-justice-26147.html>

2. Le rapport 2015-2016 de la commission de suivi de la détention provisoire est disponible sur Internet : <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016/rapport-sur-la-detention-provisoire-29547.html>

1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1^{er} janvier de l'année (« stocks »)

Source : Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, ministère de la justice, Annuaire statistique de la justice et direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Ensemble des établissements pénitentiaires, France entière (inclusion progressive des COM à partir de 1990, complète en 2003).



Note : à partir de 2004, l'écart entre les deux courbes pour les condamnés représente l'effectif des condamnés écroués en aménagement de peine sans hébergement (placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique) ; cet écart se retrouve pour le total des écroués. Les écroués « prévenus » (comparution immédiate, instruction, attente d'un jugement ou d'un arrêt définitif) sont tous détenus.

Commentaire : Sur quarante ans, la croissance du nombre de détenus condamnés ne connaît pas d'arrêt prolongé. Le profil d'évolution du nombre de détenus « prévenus » (détenus avant jugement définitif) est différent : stabilisé entre 1985 et 1997, il baisse jusqu'en 2010 (avec une remontée brusque de 2002 à 2004). Puis il présente une lente hausse, et progresse fortement au cours de l'année 2016 tandis que le nombre de détenus condamnés tend au contraire à stagner. S'il est difficile d'expliquer immédiatement cette hausse, le rapport 2015-2016 de la Commission de suivi de la détention provisoire la rapproche de manière intéressante des attaques terroristes de novembre 2015, et de l'effet sur les pratiques judiciaires de l'instauration de l'état d'urgence qui les a suivies.

La hausse constatée ne décrit pas alors une multiplication des placements en détention pour faits de terrorisme – ceux-ci ne dépassent pas quelques centaines depuis l'instauration de l'état d'urgence – mais la réticence accrue des magistrats à mettre en liberté des justiciables présentant des profils proches des personnes mises en cause dans ce type d'affaires. Sur ce point, voir Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2015-2016*, Paris, CSDP, 2016, pp. 27 et suivantes.

1.6 Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d'exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la justice, Direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : ensemble des écroués ; 1970-1980, établissements pénitentiaires de métropole, France entière à partir de 1980 (inclusion progressive des COM à partir de 1990, complète en 2003).

Année	Durée de la peine exécutée : effectifs					Répartition en pourcentages			
	Moins de 1 an	1 à moins de 3 ans	3 à moins de 5 ans	5 ans et plus	Ensemble des condamnés	Moins de 1 an	1 à moins de 3 ans	3 à moins de 5 ans	5 ans et plus
1970	6 239	5 459	1 660	4 616	17 974	34,7 %	30,4 %	9,2 %	25,7 %
1980	7 210	5 169	1 713	5 324	19 416	37,1 %	26,6 %	8,8 %	27,4 %
1980	7 427	5 316	1 791	5 662	20 196	36,8 %	26,3 %	8,9 %	28,0 %
1 990	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 : Pour la raison indiquée précédemment, les séries présentées ici n'ont pas pu être actualisées pour l'année 2016.

Pour les années précédentes, cette répartition des condamnés comprend ceux dont la peine est aménagée sans hébergement. Au premier janvier 2015, parmi les 60 742 condamnés écroués, 12 689 étaient en aménagement de peine non détenus et 2 659 en semi-liberté ou en placement extérieur hébergés. Donc 45 394 condamnés étaient détenus sans aménagement de peine : la répartition de ce groupe selon le quantum de la peine en cours d'exécution n'est pas indiquée par cette source statistique.

Commentaire : Ce tableau montre une inversion de tendance à partir de 2000. Pendant les trois dernières décennies du XX^e siècle, la croissance du nombre d'écroués purgeant des longues peines a été régulière et marquée. La politique volontariste de développement de l'aménagement des courtes peines (moins d'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>).

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 – 118 au 1^{er} décembre 2016 – n'a pas grande signification car l'indicateur est très variable selon le type d'établissement : 91 pour les centres et quartiers de centres de détention, 72 pour les maisons centrales et quartiers de maisons centrales, 66 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 141.

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

- sur les 94 établissements pour peine, seuls 15 présentaient une densité supérieure à 100 dont 5 quartiers de centre de détention en outre-mer et 6 centres de semi-liberté (4) ou pour peines aménagées (2) en Ile-de-France. En métropole, cette sur-occupation concernait 928 détenus.

- sur les 131 MA et qMA, 18 présentaient une densité inférieure ou égale à 100 et 112 présentaient une densité supérieure à 100, dont 41 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 en le 1/01/2005 et le 1/01/2015) a été inférieure à celle du nombre de détenus (+3 742) et la densité était donc plus élevée en 2015 qu'en 2005.

La sur-occupation d'un établissement a des conséquences pour tous les détenus qui s'y trouvent, même si certaines cellules sont maintenues dans un état d'occupation normale (quartier arrivants, quartier d'isolement...). Il est donc pertinent de relever la proportion de détenus en fonction du degré d'occupation de la maison d'arrêt où ils se trouvent. Au 01/01/2015, la majorité était concernée par cette sur-occupation (65 %) ; la moitié 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
2012	43 929	100	38 850	88 %	34 412	78 %	9 550	22 %	1 853	4 %	34 228
2013	45 128	100	42 356	94 %	35 369	78 %	11 216	25 %	2 241	5 %	33 866
2014	45 580	100	41 579	91 %	37 330	82 %	16 279	36 %	1 714	4 %	33 878
2015	44 805	100	41 675	93 %	33 915	76 %	17 850	40 %	1 092	2 %	33 776
2016	47 152	100	30 609	65 %	26 896	57 %	23 667	50 %	1 469	3 %	33 369

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 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPDT)	Hospitalisation d'office (HO) (art. L.3213-1 et L.3213-2) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (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
2015	2 031 820	1 013 861	617 592	140 831		17 438	69 019

Nombre de patients selon le type de mesure :

	Hospitalisation à la demande d'un tiers (HDT) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPDTE)	Hospitalisation d'office (HO) (art. L.3213-1 et L.3213-2) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ASPDRE)	Soins psychiatriques pour péril imminent	Hospitalisation d'office / ASPDRE selon art. 122.1 du CPP et article L3213-7 du CSP	Hospitalisation d'office judiciaire selon l'article 706-135 du CPP	Ordonnance Provisoire de Placement	Hospitalisation selon l'art. D.398 du CPP (détenus)
2006	43 957	10 578		221		518	830
2007	53 788	13 783		353		654	1 035
2008	55 230	13 430		453	103	396	1 489
2009	62 155	15 570		589	38	371	1 883
2010	63 752	15 451		707	68	370	2 028
2011	63 345	14 967		764	194	289	2 070
2012	58 619	14 594	10 913	1 076		571	4 033
2013	58 778	15 190	17 362	1 015		506	4 368
2014	57 244	15 405	22 489	1 033		496	4 191
2015	59 662	16 781	30 182	1 056		627	5 546

Note : On a utilisé cette année comme l'année dernière les données publiées par la SAE (Statistique annuelle des établissements de santé), enquête administrative annuelle réalisée par la DREES sur l'ensemble des établissements de santé, mais qui comporte un bordereau spécifique à la psychiatrie depuis 2006. À la différence d'autres sources en matière de psychiatrie (nombreuses mais inégalement accessibles : RIM-P, Rapsy, Hopsy ou chiffres des Commissions départementales des hôpitaux psychiatriques)¹, cette enquête a l'avantage de présenter des données récentes (disponibles chaque année sur l'année qui précède), et d'être relativement exhaustive. Elle comporte néanmoins plusieurs inconvénients qu'il importe de garder à l'esprit : la comptabilisation des journées d'hospitalisation par la SAE ne prend tout d'abord en compte que les journées d'hospitalisation temps plein, en excluant les sorties d'essai que le RIM-P permettait

1. Pour une présentation plus détaillée de ces sources, on se reportera au rapport 2015 ainsi qu'aux références citées en fin de section.

en revanche de distinguer. De même, la 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, voir *infra*). Ce nouveau découpage catégoriel rend dès lors difficile la comparaison d'année à année.

Commentaire : Comme pour les années précédentes, la nouvelle catégorie des hospitalisations pour péril imminent semble « mordre » (statistiquement) sur les hospitalisations à la demande d'un tiers (HDT) et les hospitalisations d'office (sur décision d'un représentant de l'État ensuite – HSPDRE). Les trois variables augmentent de concert en 2015, les HDT restant en deçà des chiffres antérieurs à la réforme de 2011, tandis que les HSPDRE sont en hausse. Les hospitalisations de personnes jugées pénalement irresponsables ou de détenus poursuivent la hausse déjà notée pour les années précédentes. Pour finir, les chiffres du SAE continuent à décrire une baisse tendancielle du nombre total de journées sur le long terme (4 057 542 en 2010 contre 3 890 561 en 2015) avec toutefois un redressement en 2015 par rapport aux années précédentes (en 2013 et 2014, le nombre total de journées s'élevait à respectivement à 3 825 757 et 3 775 187).

Le nombre total de patients semble toujours orienté à la hausse, de 82 376 en 2010 à 100 858 en 2014 et 113 854 en 2015, mais le chiffre reste 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 2015 (nombre total de journées divisé par 365) indiquent comme l'année passée un peu plus de 10 000 patients.

Références :

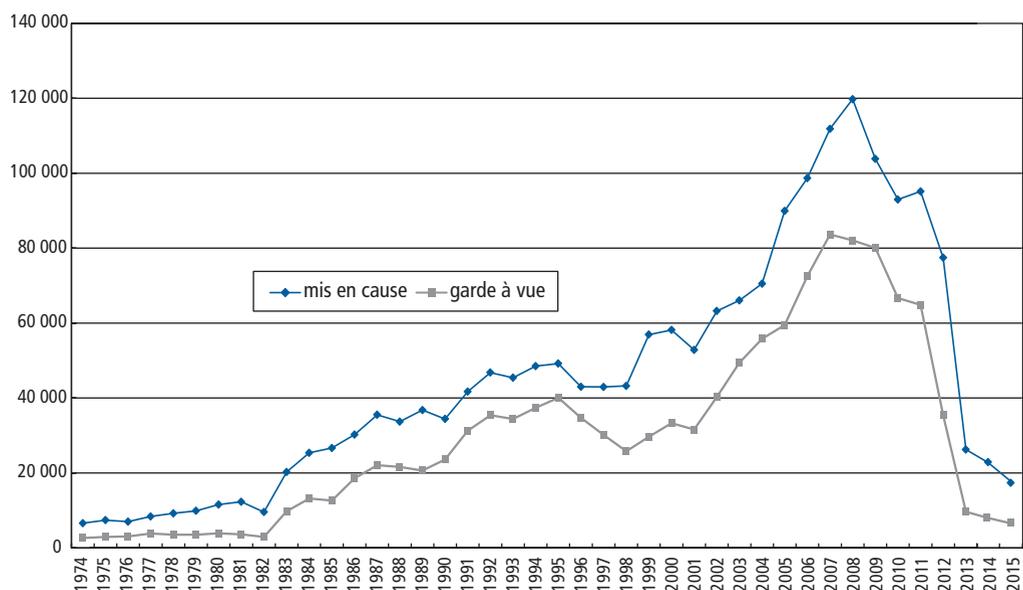
Delphine Moreau, 2015, *Contraindre pour soigner ? Les tensions normatives et institutionnelles de l'intervention psychiatrique après l'asile*. Paris : Thèse de l'EHESS.

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, 2014 et 2015, celles-ci ne peuvent plus concerner le simple séjour irrégulier.

Commentaire : Il était exposé dans le Rapport CGLPL 2009 (pp. 263-267) comment le traitement du séjour irrégulier des étrangers a été dérivé par étapes de la voie pénale. Il ne restait alors de cette voie pénale que son premier temps au niveau policier, avec l'utilisation massive de la garde à vue. Ce contentieux justifiait en 2007-2008 environ une mesure de garde à vue sur sept. Après le recul général de la garde à vue puis l'application de la loi du 31 décembre 2012 faisant suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juin jugeant que le séjour irrégulier simple ne pouvait justifier un placement en garde à vue, la restriction de liberté prend la forme d'une retenue pour vérifications administratives (environ 30 000 en 2013 selon une communication du ministre de l'intérieur le 31/01/2014). Pour 2015, les mesures de garde à vue représentées sur ce

graphique et indiquées dans le tableau 1.3 (7 262 pour 17 008 mis en cause) sont liées à d'autres infractions à la réglementation du séjour des étrangers. Ce taux de garde à vue est proche de celui qui est observé pour l'ensemble des mis en cause.

3.2 Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2014)

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

Année	Mesures	ITF	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 %		
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 %		

Année	Mesures	ITF	APRF	OQTF	APRF + OQTF	Arrêté d'expulsion	Réadmission	Éloignements forcés (sous-total)	Retours volontaires (aidés)	Total éloignements
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 %		
2014	prononcées						6 178	96 229		96 229
	exécutées			n.d.			5 314	21 489	2 930	24 419
	% exécution							22,3 %		

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 : obligation 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 2014. La présentation officielle met l'accent sur les taux d'exécution des mesures d'éloignement et leur évolution. À partir du 4^e rapport pour l'année 2006, ces informations sont placées dans le cadre général d'une politique chiffrée en matière d'éloignements. Le total des éloignements indiqué par le rapport annuel pour 2006 (23 831) tient alors compte, en plus des 22 412 mesures de différents types prononcées et exécutées, de 1 419 retours

volontaires. Ensuite ces « retours volontaires » seront comptés comme « retours aidés », le rapport annuel n'étant pas d'une grande clarté sur le contenu de la rubrique. Ce mode de comptage a permis en 2008 et les années suivantes d'afficher un « résultat » conforme à l'objectif de 30 000 éloignements. Le tableau reconstitué ici contient une colonne supplémentaire calculée (« éloignements forcés », colonne surlignée) qui n'inclut pas ces retours volontaires ou aidés.

Lors d'une conférence de presse (31 janvier 2014), le ministère de l'intérieur a communiqué une autre série intitulée « départs forcés » en indiquant que certaines mesures d'éloignement exécutées étaient comptées dans le passé comme éloignements forcés alors qu'il s'agissait en fait de départs aidés. Les trois derniers rapports établis en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (10^e rapport portant sur 2012 et diffusé en avril 2014, 11^e rapport portant sur 2013 et diffusé en avril 2015, et enfin 12^e rapport portant sur 2014, diffusé en avril 2016) effectuent désormais cette distinction. Pour 2012, sont ainsi identifiées parmi les 19 184 APRF et OQTF exécutés 4 954 cas correspondant à des « retours aidés ». Ceci conduit à comptabiliser 21 847 « retours contraints » pour 2012, au lieu de 26 801 comme dans le tableau ci-dessus pour la colonne éloignements forcés. Selon cette présentation, les « retours contraints » auraient diminué significativement en 2009 (17 422) et 2010 (16 197) contrairement à ce que l'ancienne présentation montrait (tableau ci-dessus) et ensuite la croissance pour 2011 aurait été moindre (19 328). Pour 2014, on a de même comptabilisé les « retours contraints » et les « retours aidés » parmi les éloignements forcés, pour obtenir le chiffre de 21 489.

Enfin, et comme pour l'année précédente, le 12^e rapport présentant les chiffres pour 2014 ne distingue plus les mesures d'éloignement selon le type de mesure (OQTF, APRF, ITF ou arrêté d'expulsion), au profit d'une présentation générale distinguant uniquement les éloignements « non aidés » ou « aidés ». Seules les mesures de réadmission et les retours volontaires aidés font encore l'objet d'une présentation distincte.

Commentaire : Selon un document de l'Assemblée nationale (étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 2183 du 23 juillet 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 %
2014	1 571	25 018	42	52,7 %	12,1		-

Note : les rapports annuels du CICI de 2003 à 2014, permettent de reconstituer les cinq premières colonnes du tableau, la colonne pour les mineurs accompagnants n'étant pas présente avant 2011. Les deux dernières colonnes concernant l'issue du placement en rétention administrative ne proviennent pas de la même source. Un rapport de la commission des finances du Sénat du 3 juillet 2009, faisant suite à une mission de la Cour des comptes, a fait état pour les années 2006-2008 du nombre de retenus finalement reconduits hors retour volontaires. On peut calculer alors une proportion par rapport au nombre de placements (dernière colonne). Le 7^e 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. Ces chiffres restent toutefois liés à des coups de projecteurs ponctuels sur la rétention, ils n'ont malheureusement pas fait l'objet d'une actualisation pour l'année 2014.

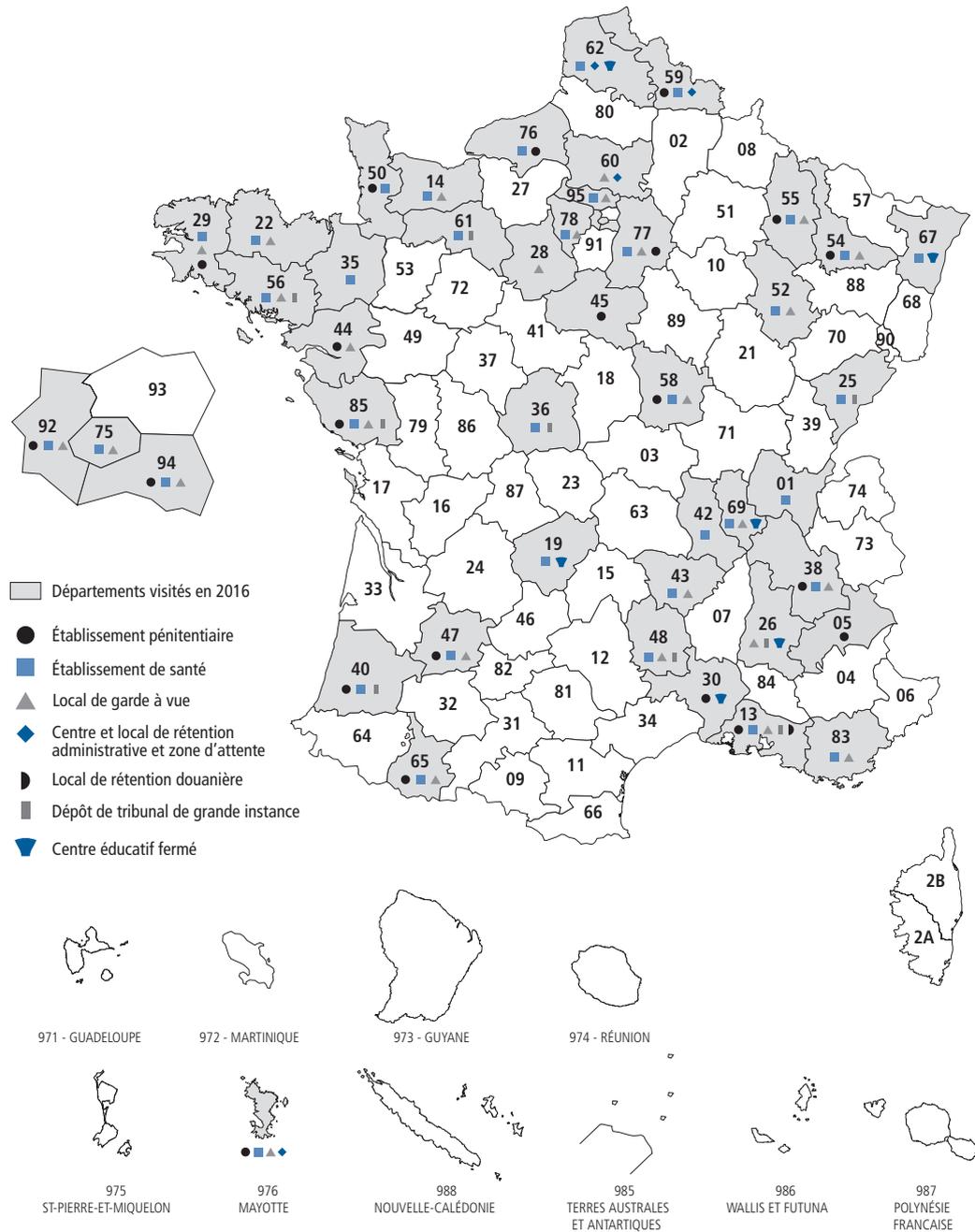
Le nombre de placements en 2009 est ici rectifié par rapport aux éditions antérieures : la nouvelle indication de 30 270 placements donnée initialement comme résultat pour la France entière (rapports du CICI pour 2009, 2010 et 2011) est devenue dans les éditions ultérieures (2011 et 2012) celle de la 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 2014, le calcul par le taux d'occupation donne un effectif moyen de 817 personnes retenues, le calcul par la durée moyenne de rétention donne un effectif de 828 retenus. Les deux modes de calcul font état d'une augmentation de cet effectif de 2003 (496 ou 432 selon la méthode d'estimation) à 2007 (1285/1014) puis d'une baisse jusqu'en 2011 (811/585). Ce même calcul indiquait un résultat incertain pour 2013 (754/795, le premier indiquant une baisse et le second une hausse), mais les données de 2014 font état d'une augmentation quel que soit le mode de calcul retenu.

L'assignation à résidence alternative à la rétention introduite en 2011 reste relativement peu utilisée : 668 mesures en 2012 puis 1 258 en 2013 (source AN étude d'impact du projet de loi du 23 juillet 2014).

Annexe 1

Carte des départements et établissements visités en 2016



Annexe 2

Liste des établissements visités en 2016

Établissements pénitentiaires

- Centre de détention d'Ecrouves
- Centre de détention d'Eysses
- Centre de détention de Melun
- Centre de détention de Saint-Mihiel
- Centre de détention de Toul
- Centre pénitentiaire d'Aix-Luynes
- Centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille (maison d'arrêt des femmes)
- Centre pénitentiaire de Fresnes (maison d'arrêt des hommes)
- Centre pénitentiaire de Lannemezan
- Centre pénitentiaire de Majicavo (Mayotte)
- Centre pénitentiaire d'Orléans-Saran Centre de semi-liberté de Briey
- Centre de semi-liberté d'Haubourdin
- Établissement pour mineurs d'Orvault
- Maison d'arrêt de Brest
- Maison d'arrêt de Cherbourg
- Maison d'arrêt de Coutances
- Maison d'arrêt de Gap
- Maison d'arrêt de Grenoble-Varces
- Maison d'arrêt Nanterre
- Maison d'arrêt de Nîmes
- Maison d'arrêt de Nevers
- Maison d'arrêt de la Roche-sur-Yon
- Maison d'arrêt de Rouen

Établissements de santé

- Centre hospitalier de la Haute-Marne à Saint-Dizier
- Centre hospitalier Théophile Roussel à Montesson
- Centre hospitalier Maison blanche (site Avron) à Paris
- Centre hospitalier Edouard Toulouse de Marseille
- Centre hospitalier de Mamoudzou (secteurs de psychiatrie et chambres sécurisées)
- Centre hospitalier spécialisé de Novillars
- Centre hospitalier de Plouguernevel
- Centre hospitalier de Sainte-Marie Puy
- Centre hospitalier spécialisé de Saint-Alban-sur-Limagnole
- Centre hospitalier spécialisé Paul Guiraud à Villejuif
- Centre hospitalier de Toulon
- Centre psychothérapique de l’Ain à Bourg-en-Bresse
- Centre psychothérapeutique de l’Orne à Alençon
- Établissement public de santé mentale de Saint-Avé
- Établissement public de santé mentale de Moisselles
- Établissement public de santé mentale Val de Saint-Venant
- Service de psychiatrie du centre hospitalier de Roanne
- Service de psychiatrie du centre hospitalier de Coulommiers
- Service de psychiatrie du centre hospitalier universitaire de Strasbourg
- Service de pédopsychiatrie du centre hospitalier Guillaume Régner à Rennes
- Unité psychiatrique du centre hospitalier de Brive
- Unités psychiatriques du centre hospitalier universitaire de Caen
- Unités psychiatriques du centre d’accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre ;
- Unités psychiatriques du centre hospitalier universitaire Corentin Celton à Issy-les-Moulineaux
- UHSA de Lyon
- UHSA de Seclin
- UHSA de Villejuif
- Unité Badinter d’hospitalisation pour personnes détenues au centre hospitalier du Rouvray à Sotteville-lès-Rouen

Chambres sécurisées des centres hospitaliers de Bar-le-Duc, Brest, Châteauroux, Cherbourg, Grenoble, Lannemezan, Melun, Mont-de-Marsan, Nanterre, Nantes, Nevers, la Roche-sur-Yon, Rouen, Toul et Villeneuve-sur-Lot.

Centres éducatifs fermés

- Centre éducatif fermé de Saint-Venant
- Centre éducatif fermé de Valence
- Centre éducatif fermé de Saint-Jean-la-Bussière
- Centre éducatif fermé de Beauvais
- Centre éducatif fermé de Saverne
- Centre éducatif fermé de Soudaine
- Centre éducatif fermé de Nîmes

Locaux et centres de rétention administrative, zones d'attente

- Centre de rétention administrative de Pamandzi
- Local de rétention administrative de Dzaoudzi
- Local de rétention administrative de Sada
- Zone d'attente de Petite Terre
- Zone d'attente de Beauvais
- Opération de démantèlement du camp de la Lande à Calais : centre de rétention administrative et hôtel de police de Coquelles

Locaux de garde à vue et de rétention douanière

Commissariats de police : Beauvais, Brest, Chatenay-Malabry, Clamart, Hérouville-Saint Clair, Hyères, l'Hay-les-Roses, Mamoudzou, Maison-Laffitte, Marly-le-Roi, Mende, Moissy-Cramayel, Montélimar, Orvault, 10^e arr. de Paris, 11^e arr. de Paris, 20^e arr. de Paris, Paris 13 (BRIF), Saint-Dizier, Toul, Valence, Villeneuve-sur-Lot, aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (PAF).

Brigades de gendarmerie : Aix, Auray, Beauvais, Cely-en-Bière, Châteaudun, Corlay, Créteil, Domont, Fourchambault, Illiers-Combray, Lannemezan, Ligny-en-Barrois, Melun, Monistrol, Ouistreham, Pamandzi, 16^e arr. de Paris, Rostrenen, Roulans, Sada, Saint-Tropez, Sassenage, Thizy-les-Bourgs, Toul, Wassy, Yssingaux.

Douanes : brigade de surveillance intérieure de Gennevilliers et service national de douane judiciaire de Marseille.

Geôles et dépôts de tribunaux

Tribunaux de grande instance d'Aix-en-Provence, Beauvais, Châteauroux, La Roche-sur-Yon, Mende, Mont-de-Marsan, Vannes et Valence.

Cours d'appel de Besançon et d'Aix-en-Provence.

Annexe 3

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2016¹

(voir tableau pages suivantes)

1. Les recommandations issues du présent rapport ne sont en aucun cas exclusives de celles formulées par le CGLPL dans ses rapports, avis et recommandations au cours de l'année 2016, qui sont accessibles sur le site internet de l'institution *www.cgplp.fr*.

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Tous les lieux de privation de liberté	Suivi des recommandations du CGLPL		Mettre en place, auprès de chaque ministre concerné, un suivi formalisé des suites données aux recommandations du CGLPL incluant les recommandations formulées dans les rapports annuels de l'institution et faisant apparaître de manière explicite les recommandations auxquelles le Gouvernement ne souhaite pas donner suite.	3
		Usage de la visioconférence	Face à une extension du recours à la visioconférence, le CGLPL rappelle ses recommandations antérieures, aux termes desquelles l'usage de ce moyen ne peut être que volontaire, soumis à une décision toujours réversible du magistrat qui détient l'autorité sur la décision finale et à l'accord de la personne concernée. Il souligne en particulier que l'usage de la visioconférence ne peut avoir pour effet ni d'altérer le caractère public ou confidentiel des audiences, ni d'affecter la confidentialité des relations entre l'avocat et son client.	3
	Prise en charge des femmes	Égalité de traitement	L'enfermement ne doit en aucun cas constituer un obstacle à l'application du principe d'égalité entre les hommes et les femmes proclamé dans le préambule de la Constitution de 1946. Les femmes et les hommes doivent être traités de manière égale au sein des lieux de privation de liberté, égalité qui ne doit cependant pas empêcher une prise en compte de certains besoins spécifiques aux femmes.	2
		Fouilles	Le CGLPL rappelle, pour l'ensemble des lieux de privation de liberté, que le respect de la dignité humaine empêche toute possibilité de procéder à la fouille des protections périodiques des femmes.	2
		Accès aux soins psychiatriques	Les femmes rencontrent également des difficultés d'accès aux structures spécialisées adaptées à leurs besoins (accès aux soins psychiatriques, notamment) ou à leurs situations spécifiques (un accès restreint au régime de la semi-liberté). Ainsi, pour que les hommes et les femmes disposent d'un égal accès aux soins psychiatriques, les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) comme les unités pour malades difficiles (UMD) doivent tous pouvoir accueillir des femmes. Il en va de même pour les quartiers/centres pour peines aménagées et les quartiers/centres de semi-liberté, dès lors que les modalités d'hébergement et de prise en charge sont strictement encadrées.	2
Établissements pénitentiaires	Sur-population carcérale	Construction de nouveaux établissements	S'agissant de la problématique de la surpopulation, et de ses conséquences sur l'encellulement individuel, le CGLPL considère que le seul développement des projets immobiliers ne peut constituer une solution efficace.	1
		Alternatives à l'incarcération	Instaurer une politique plus dynamique d'aménagement de peine et d'alternative à l'incarcération, nécessaire à la fois pour lutter contre la surpopulation carcérale et pour favoriser la réinsertion, facteur essentiel de la lutte contre la récidive.	1

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Sur-population carcérale	Alternatives à l'incarcération	Conduire une politique systématique tendant à rechercher des formules d'hébergement adaptées aux personnes condamnées à de très courtes peines et aux personnes détenues dont l'âge ou l'état de santé est incompatible avec le maintien en détention.	1
		Régulation carcérale	Inscrire dans l'ordre juridique un mécanisme de régulation carcérale permettant de tenir compte des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires dans les décisions judiciaires.	1
	Conditions d'hébergement	Maintenance et rénovation	Garantir la mise aux normes et la maintenance bâtementaire des établissements existants avec des moyens identifiés et un dispositif de suivi.	1
	Sécurité	Fouilles	Garantir le caractère exceptionnel du recours aux fouilles intégrales en assurant une formation et un encadrement efficaces de l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire sur le respect de la motivation et les conditions d'exécution des fouilles ; veiller au respect d'une interprétation stricte de l'article 57 alinéa 2 de la loi pénitentiaire par un contrôle étroit des autorités hiérarchiques, des inspections administratives et des autorités judiciaires.	1
		Violences	Affirmer et structurer le rôle des professionnels de santé qui exercent en milieu pénitentiaire dans le dépistage de la violence conformément aux dispositions des règles pénitentiaires européennes.	1
		Vidéosurveillance	Le CGLPL rappelle son hostilité de principe à la vidéosurveillance des cellules. Toutefois, si l'on estime que celle-ci, dans certaines circonstances exceptionnelles, ne peut être évitée, il est à tout le moins nécessaire que son encadrement juridique soit renforcé. Il s'agit de préserver le caractère exceptionnel de la mesure, de prévoir qu'elle ne peut être prise que dans le but de protéger une personne détenue et non de satisfaire des attentes de l'opinion publique, qu'elle doit faire l'objet d'un contrôle régulier et d'un suivi médical et qu'elle doit être strictement limitée dans le temps. La vidéosurveillance ne doit pas se substituer à la présence humaine auprès de la personne protégée.	3
	Vie quotidienne	Informatique	Prendre toutes mesures permettant d'alléger les contraintes économiques et techniques qui pèsent sur l'acquisition de matériel informatique et garantir aux personnes détenues le respect de leur droit de propriété sur leur matériel et leurs données dans les seules limites qu'imposent la sécurité des biens et des personnes, le respect de l'ordre public et les droits des victimes.	3
		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	4

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Vie quotidienne	Rondes de nuit	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.	4
		Accès aux documents personnels	Mettre en place toute mesure utile pour que chaque personne détenue ait accès sans délai, sans obstacle et de manière traçable aux documents qu'elle a remis au greffe et, à défaut, supprimer toute obligation de dépôt de ces documents. Mettre le régime des fouilles de cellules en conformité avec les règles pénitentiaires européennes.	3
			Mettre un terme à tout contrôle des documents que possède une personne détenue qui ne trouve pas son fondement dans une disposition législative explicite et abroger toute disposition réglementaire contraire.	3
		Accès au droit	Réaliser à très court terme et tenir à jour un recueil des textes légaux et réglementaires ainsi que des circulaires applicables aux personnes détenues.	3
	Maintien des liens familiaux	Parloirs	Les personnes placées en quartier d'isolement doivent pouvoir, au même titre que les autres personnes détenues, bénéficier de parloirs familiaux et/ou d'UVF. Le refus d'octroi d'un parloir familial visant à persuader une personne détenue de sortir du quartier d'isolement constitue une atteinte au droit au maintien des liens familiaux. Le CGLPL recommande en outre que les demandes de parloirs familiaux formulées par les personnes placées au quartier disciplinaire ne soient pas systématiquement rejetées et fassent l'objet d'un examen individualisé.	4
	Étrangers incarcérés	Délivrance et renouvellement de titres de séjour	Les personnes prévenues et celles condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures à trois mois ne peuvent bénéficier du dispositif permettant aux personnes de nationalité étrangère d'obtenir le renouvellement de leur titre de séjour par voie postale, en application d'une circulaire interministérielle du 25 mars 2013. La Contrôleure générale considère que cette exclusion est constitutive d'une inégalité de traitement, car elle interdit aux personnes dont les titres de séjour expirent au début de leur incarcération d'effectuer les démarches nécessaires. Elles doivent ainsi déposer leur demande à leur sortie comme s'il s'agissait d'une première demande, avec des contraintes administratives bien plus importantes.	4
		Peines perpétuelles	La Contrôleure générale s'inquiète de la création d'une nouvelle catégorie de peine perpétuelle par une loi du 3 juin 2016. La procédure mise en place concernant le relèvement de la période de sûreté appliquée à ces peines est spécifique et extrêmement restrictive. Le relèvement ne peut intervenir qu'à	4

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Peines perpétuelles		titre exceptionnel et sous réserve de cinq conditions strictes, notamment que le condamné ait effectué une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans. Cette peine s'apparente dès lors de facto à une peine de perpétuité réelle et expose la France à une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme car le fait de subir une peine perpétuelle, incompressible de jure ou de facto, constitue un traitement inhumain et dégradant.	4
	Extractions judiciaires et médicales, transfèrements		La Contrôleure générale a constaté des errements persistants quant à l'exécution des décisions judiciaires de transfèrements, d'autorisations de sortie sous escorte et d'extractions médicales. Des effectifs suffisants doivent être consacrés par l'administration pénitentiaire à ces missions fondamentales pour le respect des droits des personnes détenues. De plus, il paraît opportun que les forces de police ou de gendarmerie puissent compléter les effectifs de l'administration pénitentiaire en cas d'effectifs insuffisants.	4
	Mères incarcérées avec leurs jeunes enfants		Le CGLPL prend acte des perspectives d'évolution de la réglementation relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée. Il prend acte également de ce que dans les établissements nouveaux les locaux prévus seront conformes à ses préconisations. Il s'assurera de l'effectivité de ces perspectives et recommande, malgré les difficultés matérielles que cela représente, que les quartiers « nurseries » des établissements existants soient mis à niveau conformément aux préconisations formulées dans l'avis du 8 août 2013.	3
	Prise en charge des femmes	Implantation géographique des établissements	Le faible nombre de femmes privées de liberté ne saurait justifier leur répartition géographique inégale, source d'atteinte au droit au maintien de leurs liens familiaux. À ce titre, le CGLPL recommande l'ouverture d'un quartier « centre de détention » destiné aux femmes dans le Sud de la France.	2
		Mineures incarcérées	La situation particulière des mineures doit faire l'objet d'une attention spécifique et d'une prise en charge égale à celle des enfants garçons. Le CGLPL rappelle à cet égard que l'incarcération des jeunes filles mineures dans des quartiers pour femmes est contraire à la loi. Elles doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge au sein de structures adaptées aux mineurs. Les mineures détenues dans des établissements pénitentiaires autres que les EPM doivent être – dans la mesure du possible et selon l'architecture de l'établissement – incarcérées au sein des quartiers « mineurs » au même titre que les enfants de sexe masculin. En revanche, l'hébergement doit être soumis au principe de non-mixité, à l'image de ce qui est théoriquement prévu pour les CEF et les EPM.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Prise en charge des femmes	Accès aux soins	Le CGLPL rappelle que les femmes détenues doivent pouvoir bénéficier d'un accès aux soins gynécologiques et ce, dans les conditions prévues 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 ».	2
			Le CGLPL rappelle la nécessité de respecter strictement les dispositions prévues à l'article 52 de la loi pénitentiaire 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 ».	2
		Mixité des mouvements et des activités	Au regard des constats effectués, il apparaît que l'interdiction faite aux femmes de croiser les hommes détenus et de côtoyer les personnels de surveillance masculins – hors personnels d'encadrement – est de nature à peser sur l'égalité de traitement auxquelles elles sont en droit de prétendre en matière d'accès au travail, aux activités et à la santé. Le CGLPL recommande d'autoriser la mixité des mouvements en établissements pénitentiaires – accompagnée d'une surveillance encadrée – afin de favoriser un égal accès des personnes détenues aux zones communes de la détention. Il préconise donc que les femmes puissent être surveillées par des personnels de sexe masculin.	2
			Le CGLPL recommande la mise en place au sein des établissements pénitentiaires d'activités mixtes, de façon progressive, associée à la délivrance d'une information claire et systématique sur leur caractère mixte et à la recherche du consentement des participants. Il propose le retrait de la mention « à titre dérogatoire » de l'article 28 de la loi pénitentiaire et la nouvelle formulation suivante « sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements, des activités peuvent être organisées de façon mixte ».	2
			Dans le cadre de sa réflexion sur la mixité au sein des établissements pénitentiaires, le CGLPL s'est intéressé à l'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. Il a relevé que l'atelier hommes-femmes remplit ses objectifs : offre de travail permanente et suffisante, retour à la vie normale. L'investissement de la direction et du personnel d'encadrement dans la mise en œuvre de l'atelier ont été soulignés. La Contrôleure générale a recommandé que l'expérimentation soit poursuivie et développée, que les projets envisagés soient mis en œuvre et qu'une réelle mixité soit progressivement instaurée au sein de cet atelier unique hommes-femmes.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre	
Établissements pénitentiaires	Prise en charge des femmes	Vie quotidienne	En détention, l'estime de soi doit être valorisée ; les femmes doivent pouvoir prendre soin de leur apparence physique. À défaut d'un large choix en cantines, l'entrée de produits d'hygiène et de maquillage via les parloirs doit être autorisée.	2	
Établissements de santé	Liberté d'aller et venir		Eriger en règle la libre circulation des patients, toute restriction de la liberté d'aller et venir devant être expressément motivé par l'état clinique du patient.	2	
			Susciter au sein de chaque établissement une démarche de réflexion sur les moyens d'élargir la liberté d'aller et venir des patients et d'alléger les contraintes qui leur sont imposées dans leur vie quotidienne (usage du téléphone portable, liens familiaux, sorties, accès à internet, etc.) afin de ne maintenir que les restrictions justifiées par des nécessités de soins ou de sécurité liée à l'état de santé d'un patient.	1	
	Recommandations en urgence relatives au centre psychothérapique de l'Ain		Le CGLPL prend acte avec satisfaction des améliorations annoncées par le Gouvernement et par la direction du centre psychothérapique de l'Ain. Il recommande au Gouvernement de prendre toute mesure utile pour que les recommandations formulées à l'occasion de cette visite soient connues de l'ensemble des établissements de santé mentale et qu'au cours des inspections et contrôles réalisés dans ces établissements, il soit procédé à la recherche d'éventuelles dérives comparables.	2	
	Isolement et contention ¹	Règles générales		Adopter de façon urgente une circulaire d'application des nouvelles dispositions de l'article L.3222-5-1 du code de la santé publique afin de permettre une traçabilité de toutes mesures d'isolement et de contention mise en œuvre, quelle qu'en soit la forme et de favoriser la définition et l'évaluation de politiques tendant à limiter ces pratiques en tenant compte des recommandations formulées par le rapport du CGLPL relatif à l'isolement et à la contention dans les établissements de santé mentale.	1
		Principes		Tout doit être mis en œuvre pour apaiser la personne en situation de crise avec des approches alternatives à une mesure de contrainte physique. Si en dernier recours, la décision d'un placement en chambre d'isolement ou sous contention doit être prise, les modalités de sa mise en œuvre doivent garantir au mieux le respect des droits des patients.	2
				L'isolement et la contention dans la chambre du patient doivent être proscrits notamment au regard du risque de banalisation ainsi que celui d'une insuffisante traçabilité.	2
		Le port du pyjama et le retrait des effets personnels en chambre d'isolement ne doivent pas être systématiques mais être justifiés cliniquement.	2		

1. Les présentes recommandations sont issues du rapport thématique *Isolement et contention dans les établissements de santé mentale*, Dalloz, 2016.

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Isolement et contention	Principes	Il doit être mis fin au caractère systématique de pratiques d'isolement, qu'il s'applique aux personnes détenues, à l'entrée dans une unité de soins ou à toute autre situation.	2
		Traçabilité	Le registre prévu par l'article L.3222-5-1 du code de la santé publique doit être renseigné pour toute mesure d'isolement ou de contention mise en œuvre, quel que soit le lieu de prise en charge de la personne concernée.	2
			Toute décision d'isolement ou de contention doit être documentée dans le dossier patient : l'établissement doit pouvoir apporter la preuve du caractère de dernier recours de la mesure.	2
			Les informations collectées par les établissements doivent faire l'objet d'une consolidation régionale et nationale, ce qui nécessite la création d'un système d'information cohérent et intégré.	2
		Droits des patients	L'information de la personne concernée doit être assurée au moment de la prise de décision d'isolement ou de contention avec la remise d'un support écrit précisant ses droits ainsi que les modalités de prise en charge et d'accompagnement induites par cette mesure. Ces informations doivent être affichées dans la chambre d'isolement.	2
			Les modalités de recours contre la décision d'isolement ou de contention doivent être précisées au sein de chaque établissement et affichées dans toutes les chambres d'isolement et sur le support écrit de notification des droits remis à la personne. Elles doivent être communiquées à la personne de confiance, aux parents d'un mineur ou à tout proche informé à la demande du patient concerné.	2
		Décision médicale	La décision médicale d'une mesure d'isolement ou de contention ne peut être prise qu'après un examen médical psychiatrique effectif de la personne, et en prenant en compte, autant que faire se peut, l'avis des membres de l'équipe soignante.	2
			La décision doit être motivée afin de justifier du caractère « adapté, nécessaire et proportionné » de la mesure ; les informations sur l'état clinique du patient lors de la décision doivent être explicitées.	2
			La décision doit préciser ce qui a été vainement mis en œuvre préalablement afin de justifier qu'elle est prise en dernier recours.	2
			Dès la prise de la mesure, les professionnels de santé concourant à la prise en charge du patient concerné doivent rechercher, dans un cadre pluridisciplinaire, les moyens de la lever dans les plus brefs délais.	2
			Aucune décision de contrainte physique ne peut être prise par anticipation ou avec l'indication « si besoin ».	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Isolement et contention	Suivi et surveillance	La durée d'une mesure de contrainte physique doit être la plus courte possible et ne saurait dépasser la situation de crise ; en toute hypothèse il ne saurait être possible de prolonger, sans une nouvelle décision également motivée, l'isolement au-delà de vingt-quatre heures et la contention au-delà de douze heures.	2
			Un examen médical biquotidien de toute personne soumise à une contrainte physique doit être garanti.	2
			Le séjour en chambre d'isolement ou la contention doivent être régulièrement interrompus par des sorties de courte durée à l'air libre ; seules des circonstances exceptionnelles peuvent justifier l'impossibilité des sorties et doivent alors être explicitées.	2
		Conditions matérielles	L'architecture des chambres d'isolement doit garantir des conditions de séjour correctes en termes de superficie, luminosité, accès à l'eau et aux sanitaires, etc. L'aménagement de ces chambres doit être favorable à l'apaisement et permettre de disposer d'une literie de qualité avec la position allongée tête relevée possible ; il doit permettre de s'asseoir et de manger dans des conditions dignes et offrir la possibilité de visualiser une horloge. Un équipement télévisuel et musical doit pouvoir y être utilisé en toute sécurité.	2
			Les dispositifs de vidéosurveillance en chambre d'isolement doivent être proscrits car ils portent atteinte à la dignité et à l'intimité. Ils ne sont, de plus, pas nécessaires si la présence soignante est adaptée à la clinique de la personne.	2
			Toute personne placée en chambre d'isolement ou sous contention doit toujours avoir accès à un dispositif d'appel auquel il doit être répondu immédiatement.	2
			Les personnes placées en chambre d'isolement doivent pouvoir recevoir leurs visiteurs dans des conditions respectueuses.	2
		Formation du personnel	Le développement de la recherche médicale et soignante sur les pratiques professionnelles préventives doit être suscité dans le but de réduire le recours à des mesures d'isolement et de contention.	2
			La formation des médecins, des soignants et des équipes notamment sur la violence et sur les droits fondamentaux des patients doit être renforcée.	2
			Un troisième cycle en soins doit être organisé afin de permettre aux soignants infirmiers de développer une expertise clinique reconnue.	2
		Prévention	Les activités thérapeutiques et occupationnelles doivent être développées au sein des services de psychiatrie pour réduire l'ennui et les tensions.	2

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Isolement et contention	Prévention	Les règles de vie au sein des unités doivent être diffusées aux patients pour éviter les situations d'arbitraire propices à l'émergence des situations à risque.	2
			Une présence soignante adaptée aux spécificités des unités de soins et des patients qui y sont hospitalisés doit être garantie.	2
	Personnes détenues hospitalisées		Prendre toute mesure utile pour qu'une personne détenue placée en unité hospitalière ne subisse pas de restriction de ses droits en détention. Pour cela il est nécessaire d'une part d'assurer la continuité de sa situation administrative afin d'éviter toute rupture de prise en charge (relations avec l'extérieur, comptes nominatifs, aménagements de peine, etc.), d'autre part de doter les unités hospitalières de la logistique nécessaire (promenade, parloirs, activités, cantine, etc.).	1
			Adopter à très court terme les mesures d'organisation et de formation nécessaires pour garantir des conditions d'extraction, d'hébergement, de consultation et de soins respectueuses du secret médical de la dignité des patients détenus pris en charge en milieu hospitalier. Le CGLPL souligne qu'il s'agit de mesures qui n'ont pas d'impact financier dont aucune considération budgétaire ne saurait expliquer le retard.	3
Centres de rétention administrative	Juge des libertés et de la détention		Préserver sur tout le territoire national, y compris à Mayotte, un délai de 48 heures pour la présentation des personnes placées en rétention administrative au juge des libertés et de la détention.	1
	Mineurs		Le CGLPL rappelle que toute mesure doit être prise pour éviter absolument l'enfermement d'enfants dans des centres de rétention administrative et a fortiori dans des locaux de rétention administrative.	1
	Prise en charge des femmes		Le CGLPL préconise l'accueil des hommes et des femmes au sein de l'ensemble des centres de rétention administrative (CRA) du territoire.	2
	Accès au dossier médical		Saisie des difficultés rencontrées par une personne retenue pour obtenir communication des pièces de son dossier médical, plus particulièrement de l'avis du médecin de l'agence régionale de santé (ARS), la Contrôleure générale recommande la modification des procédures en place afin de permettre la communication effective aux personnes retenues des rapports médicaux les concernant.	4
Centres éducatifs fermés	Formation du personnel		Mettre en œuvre rapidement des mesures de formation et de contrôle nécessaires à l'appropriation du corpus réglementaire récent relatif aux centres éducatifs fermés.	1
Locaux de garde à vue	Mesures de sécurité	Surveillance de nuit des cellules	Renoncer à héberger de nuit des personnes gardées à vue dans des unités de gendarmerie qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer des conditions de séjour	1

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Locaux de garde à vue	Mesures de sécurité	Surveillance de nuit des cellules	dignes et une surveillance suffisante. Pour cela prévoir leur hébergement dans un service de police ou de gendarmerie dans lequel la surveillance est constante.	1
		Formation des agents	Définir et enseigner aux fonctionnaires de police et aux militaires de la gendarmerie une doctrine claire et équilibrée relative à l'usage des mesures de sécurité appliquées aux personnes gardées à vue et soumettre ces agents un régime de responsabilité compatible avec une application individualisée et mesurée de cette doctrine.	1
	Contrôles hiérarchiques et judiciaires		Procéder de manière rigoureuse aux contrôles hiérarchique et judiciaire dans les services de police les plus sollicités et mettre en place un suivi des préconisations formulées à l'occasion de ces contrôles.	1
	Retenue administrative pour vérification du droit au séjour		Prendre toute mesure utile pour que les fonctionnaires de police ou les militaires de la gendarmerie qui ont à prendre en charge des étrangers retenus pour vérification du droit au séjour connaissent et appliquent les mesures adaptées à la situation de cette catégorie de personnes privées de liberté.	1
	Femmes	Hygiène	Dans les locaux de garde à vue, les « kits hygiène » doivent contenir des produits d'hygiène pour les femmes, en quantité suffisante.	2
		Retrait des soutiens-gorge	Depuis son rapport d'activité 2008, le CGLPL n'a de cesse de dénoncer la pratique consistant à retirer systématiquement le soutien-gorge des femmes gardées à vue, retrait qu'il estime non proportionné au risque encouru et contraire à la dignité de la femme gardée à vue.	2
		Fouilles	En matière de garde à vue, le CGLPL réitère ses recommandations émises dans le rapport d'activité 2011 : « en matière de fouilles, le principe selon lequel elles ne peuvent être réalisées que par des agents du même sexe n'est pas toujours praticable à l'égard des femmes [...] faute notamment de personnels féminins suffisants dans les effectifs de nuit. Cette situation incombant exclusivement à l'administration, il doit être décidé dans une telle hypothèse qu'aucune fouille quelle qu'en soit la forme (y compris la palpation de sécurité) ne peut être pratiquée ».	2

Annexe 4

Suivi des recommandations générales du CGLPL

1. Recommandations relatives aux établissements pénitentiaires

1.1 Autonomie, dignité et intégrité

1. Construire des établissements pénitentiaires de taille restreinte favorisant l'autonomie des personnes détenues, comprenant des espaces de vie en collectivité (points de vente, foyers, cuisines et buanderies) et des cours de promenade mieux aménagées permettant des activités diverses et autorisant une plus grande liberté de circulation. Renforcer l'efficacité des nettoyages et de la collecte des déchets.

Le garde des sceaux indique que pour une prison, l'architecture est beaucoup plus qu'un cadre, elle est sa raison d'être. Cela doit donc conduire à imaginer des établissements qui innovent par leur architecture, leur taille, leur mode de fonctionnement. Ces sujets seront abordés lors des travaux sur le livre blanc de la construction pénitentiaire. Le ministre a fixé comme priorité la détermination d'une doctrine pénitentiaire afin d'orienter les travaux de conception, visant à définir à la fois l'objectif et le mode d'emploi d'une prison. S'agissant de l'architecture, il s'agit d'humaniser les établissements et renouer avec la dimension symbolique de la prison républicaine ; de préférer une conception sur mesure et un aménagement aéré, incluant un projet d'établissement dès l'origine ; d'inclure des espaces collectifs de socialisation ; de concevoir l'architecture pénitentiaire pour la journée de détention et de contribuer également à améliorer les conditions de travail et, partant, la qualité de vie, des personnels pénitentiaires.

S'agissant du mode de fonctionnement, l'utile réflexion menée concernant les régimes de détention à l'occasion du « séminaire métiers » des 26 et 27 juillet 2016 organisé au sein de l'administration pénitentiaire avec les organisations syndicales, pourrait ainsi trouver de nouvelles traductions architecturales. En effet, si ces réflexions concernent

principalement les modalités d'organisation de la détention (accès aux activités, rôle des personnels dans la prise en charge des personnes détenues...), celles-ci pourront se traduire par une nouvelle distribution des locaux (taille des bâtiments, circulation interne, nombre de salles d'activités...) selon le degré de responsabilisation qui sera accordé aux personnes détenues dans les établissements. Une réflexion sur la taille des établissements doit également voir le jour.

Le CGLPL prend acte de ces orientations et maintient sa recommandation.

2. Affecter les personnes détenues en fonction de leur capacité à accéder à l'autonomie et étendre l'initiative des « détenus facilitateurs » pour l'accueil des arrivants.

Le garde des sceaux souligne que l'affectation des personnes détenues répond à plusieurs critères parmi lesquels l'accessibilité, le maintien des liens familiaux par exemple. L'autonomie de la personne détenue et la configuration de l'établissement sont prises en compte au mieux pour assurer une détention normale à la personne. L'accès à l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et à la prestation de compensation du handicap (PCH) permettent de financer l'intervention d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et ainsi d'apporter une aide auprès de la personne détenue en situation de perte d'autonomie dans l'accomplissement des actes de la vie quotidienne (s'habiller, se laver, se coucher, etc.). Afin de permettre un accès des personnes détenues à ces dispositifs, un partenariat doit se concrétiser avec les conseils départementaux, les maisons départementales des personnes handicapées et les SAAD.

Au vu d'un recensement effectué au 7 septembre 2015, trente-huit établissements pénitentiaires étaient couverts par une convention avec un SAAD. En revanche, les conventions avec les conseils départementaux et les MDPH, qui doivent définir les conditions d'accès des personnes détenues à l'APA et à la PCH, sont plus rares. Il est également possible de recourir, pour les soins des personnes en perte d'autonomie, à un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Au 7 septembre 2015, quinze établissements pénitentiaires étaient couverts par une convention.

Le CGLPL prend acte de ces informations et recommande que tous les établissements susceptibles d'accueillir des personnes détenues en perte d'autonomie établissent des conventions avec les services locaux compétents pour les prendre en charge.

3. Favoriser l'accès des personnes à mobilité réduite par l'aménagement de locaux et d'activités adaptés et en privilégiant leur affectation dans des régimes de « portes ouvertes ».

Le garde des sceaux indique que l'accessibilité des établissements pénitentiaires constitue l'un des enjeux de la prise en charge des personnes en perte d'autonomie,

qu'elle soit liée à l'âge ou à un handicap. Au vu d'un recensement effectué au 1^{er} janvier 2013, peu de personnes détenues sont concernées par une perte d'autonomie : 115 personnes âgées en situation de perte d'autonomie et 329 personnes handicapées.

Cependant, leur prise en charge revêt un caractère important, les établissements pénitentiaires et les conditions de vie en détention y étant peu adaptés.

L'accessibilité des établissements pénitentiaires se matérialise par la construction de cellules pour personne à mobilité réduite (PMR) et l'aménagement des espaces communs (rampes d'accès, bancs dans les cours de promenade, etc.). Il s'agit d'actions prévues par l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à l'accessibilité des personnes handicapées dans les établissements pénitentiaires lors de leur construction, prévoyant notamment un ratio minimum de cellules PMR. Outre l'accessibilité, les enjeux relatifs à la prise en charge des personnes détenues en perte d'autonomie se réalisent par l'accès à des soins adaptés dont l'organisation relève du ministère des affaires sociales et de la santé (kinésithérapie notamment) et par leur accès aux prestations sociales dédiées permettant de financer l'aide humaine et les aides techniques (cane, déambulateur, etc.) nécessaires.

Afin d'aider les personnels pénitentiaires dans l'accomplissement de ces démarches, un kit relatif à la prise en charge des personnes détenues en perte d'autonomie, regroupant divers outils, tels que des fiches sur la mise en accessibilité des établissements, les prestations sociales, des modèles de conventions ou de recours, est en cours d'élaboration et sera finalisé d'ici la fin d'année pour une diffusion début 2017.

Le CGLPL prend acte de ces perspectives et insiste sur la nécessité d'adapter le régime de détention des personnes à mobilité réduite à leur handicap.

4. Permettre aux personnes détenues d'origine étrangère de maintenir des pratiques conformes aux usages de leurs pays d'origine dès lors qu'elles sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements.

Le garde des sceaux indique que la prise en charge globale par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) des personnes étrangères ne diffère pas de celle des autres personnes placées sous-main de justice. Cependant, plusieurs actions plus spécifiques sont mises en place afin de les aider et les accompagner dans leurs démarches et de leur faciliter la compréhension des documents donnés.

- 1) l'accompagnement associatif – Des associations d'aide aux étrangers interviennent dans la plupart des établissements pénitentiaires : associations nationales (La Cimade, la Ligue des droits de l'homme...) ainsi que de nombreuses associations locales ;
- 2) les 157 points d'accès au droit – Ils apportent une aide et un accompagnement dans les démarches juridiques des personnes étrangères ;

- 3) la mise à disposition de documents dans la langue d'origine – Le guide « Je suis en détention » (anglais, arabe, espagnol, portugais, roumain, russe) est distribué à l'ensemble des personnes incarcérées arrivantes. Il est actuellement disponible en six langues étrangères. De même, la « Cimade » a diffusé un guide en neuf langues (français, anglais, arabe, espagnol, italien, mandarin, portugais, roumain et russe) auprès des personnes détenues étrangères. Un guide pratique à destination des personnels est en cours de finalisation ;
- 4) la diffusion d'informations sur le canal vidéo interne – Un film d'accueil pour les personnes détenues non francophones a été réalisé en collaboration avec la Fondation M6. ;
- 5) la question du renouvellement ou de la première délivrance du titre de séjour (circulaire du 25 mars 2013) est traitée par la signature de protocoles entre établissements, SPIP et préfetures pour faciliter les démarches.

Le CGLPL prend acte de ces mesures qui concernent l'information des personnes détenues étrangères ; il maintient toutefois sa recommandation sur la nécessité de permettre à ces personnes de conserver des pratiques conformes à celles de leur pays d'origine dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements.

3. Favoriser une prise en charge individuelle de l'hygiène par l'équipement des cellules (douche, lavabo et toilettes), la remise gratuite des produits nécessaires à l'hygiène corporelle et au nettoyage des vêtements et le respect de l'intimité des espaces sanitaires.

Le garde des sceaux souligne les actions entreprises dans les établissements anciens de cloisonnement des espaces sanitaires dans les cellules, ce qui présente sur certains sites des difficultés techniques d'espace. Toute nouvelle construction est désormais équipée de douche en cellule et intègre un point lavabo extérieur à l'espace douche-sanitaire. S'agissant de la remise gratuite de produits nécessaires à l'hygiène, il est rappelé que chaque personne détenue arrivant dans un établissement pénitentiaire se voit remettre un kit hygiène comprenant les produits basiques essentiels à l'hygiène corporelle ; une remise gratuite se poursuit pour les personnes détenues reconnues comme sans ressources.

Le CGLPL reconnaît que les établissements nouveaux sont désormais conformes à cette orientation, mais rappelle avec fermeté la nécessité d'une mise aux normes rapide et d'une maintenance adaptée pour les bâtiments anciens.

4. Respecter la dignité des personnes détenues à l'occasion des fouilles, notamment en transposant dans la loi française la *Règle pénitentiaire européenne* qui prévoit que les personnes détenues assistent à la fouille de leurs effets personnels, en s'abstenant de fouiller les personnes qui ont été extraites pour raison médicale lorsque leur état

de santé ne le permet pas, en établissant un registre indiquant le nombre et le résultat des fouilles effectuées, en adaptant la fouille des personnes à mobilité réduite à la nature de leur handicap et en ne fouillant les enfants de mères incarcérées qu'en cas de présomption d'infraction sérieuse et seulement avec un déshabillage de l'enfant par sa mère excluant tout contact du personnel pénitentiaire avec l'enfant.

Le garde des sceaux indique qu'au cours de l'examen de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, un amendement modifiant l'article 57 de la loi pénitentiaire de 2009 a été adopté permettant de mettre en œuvre des mesures de fouilles lorsqu'il existe une suspicion d'entrée en détention de matériels interdits ou dangereux sans que l'on connaisse l'identité des personnes détenues responsables. Il s'est agi d'adapter le cadre juridique à la réalité de la situation de sécurité au sein des établissements pour faire face aux trafics et aux risques pour la sécurité des personnels, en étant conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en créant un encadrement rigoureux à cette nouvelle pratique, laquelle ne peut être mise en œuvre qu'en respectant les critères de nécessité, proportionnalité et subsidiarité ainsi que les exigences de motivation et de traçabilité des décisions de fouille. Le respect de la dignité des personnes détenues est une exigence dans la mise en œuvre de mesures de sécurité.

Le CGLPL considère que cette mesure constitue un recul des droits fondamentaux des personnes détenues. Il rappelle que les extensions récentes du régime législatif des fouilles doivent être interprétées de manière restrictive dans la mesure où elles constituent une mesure contraignante pour les personnes. En tout état de cause, ces extensions ne permettent en aucune manière de lever la vigilance sur les conditions d'exécution des fouilles. Le CGLPL maintient sa recommandation tendant à transposer les règles pénitentiaires européennes relatives aux fouilles dans la loi française.

7. Assurer la présence des surveillants dans tous les espaces des établissements pénitentiaires.

Le garde des sceaux indique qu'il n'y a et ne peut exister de zone non accessible aux personnels de surveillance ; c'est un principe et une exigence de sécurité. La surveillance de tous les espaces s'accomplit selon les lieux et les temps par une présence physique des personnels ou au moyen d'un dispositif de surveillance déportée (technique ou humain, comme la surveillance de promenade). Le ministre précise que ce thème sera abordé dans le cadre des échanges et de la rédaction du livre blanc sur la construction des prisons qu'il a souhaité.

Le CGLPL constate au cours de ses visites que les principes énoncés par le garde des sceaux ne sont pas appliqués. Il recommande en conséquence que les surveillants soient présents dans tous les lieux, y compris dans les cours de promenade des établissements pénitentiaires.

8. Supprimer les cellules d'attente à l'arrivée et prévoir des salles d'attente de dimension appropriée pour les mouvements internes.

Le garde des sceaux rappelle que l'organisation des mouvements en détention est complexe, devant nécessairement concilier des contraintes fortes d'efficacité, de sécurité et de protection des personnes détenues. Cela suppose l'existence de lieux d'attente, qui sont conservés et utiles qu'il s'agisse de consultations, d'entretiens, d'accès aux parloirs, par exemple. Les contraintes architecturales d'établissements anciens se font parfois jour pour garantir des locaux bien dimensionnés. Par ailleurs, c'est la raison pour laquelle ce sujet est traité avec attention dans les nouveaux établissements par l'application de ratios auxquels les architectes recourent normalement dans la détermination du nombre de personnes attendues par mètre carré.

Le CGLPL prend acte de ces orientations en ce qui concerne les salles d'attente pour les mouvements internes, mais maintient sa recommandation tendant à supprimer les cellules d'attente lors de l'arrivée des personnes détenues.

9. Enrichir la prise en charge des personnes placées en rétention de sûreté et engager une réflexion sérieuse sur le bien-fondé de cette privation de liberté.

Ce thème a fait l'objet d'un nouvel avis du CGLPL fin 2015. Il recommande désormais l'abrogation des dispositions relatives à la rétention de sûreté.

10. Donner suite immédiatement aux demandes de toute personne qui fait état de risques pour sa sécurité.

Le garde des sceaux souligne que la protection des personnes détenues est une exigence de la mission du service public pénitentiaire. Les réponses portent non seulement sur la mise en œuvre de mesures relevant de la responsabilité de l'administration pénitentiaire (concrètement, par exemple : consignes de vigilance, entretiens, changements de cellule en veillant à ne pas pénaliser la victime ou la personne vulnérable) ; mais aussi sur un signalement sans délai au procureur de la République des faits ou risques identifiés.

Le CGLPL prend acte de cette réponse, mais recommande que des consignes strictes soient données aux chefs d'établissement et que les demandes des personnes détenues faisant état de risques pour leur propre sécurité fassent l'objet d'une traçabilité particulière.

11. Assurer une garantie des droits face aux systèmes de vidéosurveillance en informant les personnes détenues de leur existence, en limitant la durée de conservation des images aux délais strictement nécessaires, en limitant l'accès aux enregistrements à un nombre restreint de fonctionnaires, en enregistrant ces accès, en protégeant la vie

privée des personnes dans tous les lieux ouverts au public et en évitant absolument de pallier le manque de personnel par le recours à la vidéosurveillance. Éviter tout recours à la vidéosurveillance dans les locaux d'hébergement, de soins et de fouille. Rendre obligatoire la saisine de la CNIL préalablement à la mise en place de tout système de vidéosurveillance.

Le garde des sceaux rappelle que l'article 58 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose « Des caméras de surveillance peuvent être installées dans les espaces collectifs présentant un risque d'atteinte à l'intégrité physique des personnes au sein des établissements pénitentiaires. Cette faculté constitue une obligation pour l'ensemble des établissements pénitentiaires dont l'ouverture est postérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi ». Il est rappelé par ailleurs que la vidéoprotection vise à assurer la sécurité des locaux et établissements, ainsi que des personnes qui s'y trouvent et à prévenir, constater et poursuivre les infractions pénales. Il ne peut y avoir de vidéoprotection dans les locaux de soin et de fouille. S'agissant des cellules, l'arrêté du 23 décembre 2014 porte création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection des cellules de protection d'urgence (CProU) dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous-main de justice de justice « dont l'état apparaît incompatible avec leur placement ou leur maintien en cellule ordinaire en raison d'un risque de passage à l'acte suicidaire imminent ou lors d'une crise aiguë ». La mise en place des dispositifs se fait en conformité avec les dispositions CNIL.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

12. Encadrer strictement les habilitations aux différentes rubriques du logiciel de gestion de la détention.

Le garde des sceaux indique que les habilitations aux informations et rubriques du logiciel de gestion de la détention sont établies selon la fonction et le niveau de responsabilité des personnes concernées. Il n'y a pas d'habilitations extensives non contrôlées. Le logiciel GENESIS, désormais déployé dans les établissements pénitentiaires, est ainsi conçu.

Le CGLPL considère que le logiciel GENESIS est conçu de manière satisfaisante au regard de cette recommandation qui est donc retirée.

13. Appliquer, au besoin par paliers, la loi relative à l'encellulement individuel.

Le garde des sceaux a remis un rapport au Parlement sur l'encellulement individuel présenté le 20 septembre 2016, dans lequel il dresse un diagnostic lucide et étayé. Figurant dans le code pénal depuis 1875, le principe de l'encellulement individuel n'a jamais été pleinement mis en œuvre. L'accroissement continu de la population pénale a abouti

à la saturation d'un parc pénitentiaire inadapté : de plus de 38 000 en 1980, le nombre de personnes détenues est passé à 68 253, au 1^{er} septembre 2016, pour 58 507 places de prison (1 439 matelas au sol au 1^{er} septembre 2016). Le rapport du 20 septembre ne poursuit qu'un seul but : « mettre fin au surpeuplement carcéral » en garantissant l'encellulement individuel, afin de lutter contre les violences ; d'améliorer la prise en charge et les conditions de détention des personnes détenues ; d'améliorer les conditions de travail et la sécurité des personnels pénitentiaires confrontés quotidiennement à un cadre de travail difficile et exigeant ; et de lutter contre la radicalisation. Le programme immobilier pénitentiaire annoncé par le Premier ministre le 6 octobre s'inscrit dans la suite du rapport sur l'encellulement individuel remis au Parlement le 20 septembre 2016. Il se fixe comme objectif d'atteindre un taux de 80 % d'encellulement individuel. Il a été pensé sur une double logique de territorialisation et d'insertion des prisons dans la ville. Par ailleurs, l'action ne peut pas se réduire à un programme immobilier enfermé dans une seule logique quantitative. L'exécution de la peine de privation de liberté n'est ni une fin en soi, ni une mise au ban de la société ; elle doit être tournée vers la préparation à la sortie et la réinsertion de la personne détenue.

Cela suppose de développer des structures adaptées de préparation à la sortie au sein des quartiers dédiés aux aménagements de peine, lesquels sont actuellement trop souvent sous-occupés, et de donner une impulsion à la probation et à l'aménagement des peines, dans le prolongement de la loi du 15 août 2014. La réponse proposée comprend ainsi un programme d'aménagement et de réalisation de quartiers de préparation à la sortie (QPS) et la mise en œuvre d'une politique pénale conjuguant le développement des peines alternatives à l'incarcération et une politique active d'aménagement de peines.

Le CGLPL prend acte de ce plan dont il suivra l'exécution avec attention. Il rappelle cependant que la seule construction de places nouvelles ne peut suffire à atteindre l'objectif d'encellulement individuel. Elle doit être accompagnée des efforts correspondants en termes d'effectifs et ne saurait se substituer à des mesures plus ambitieuses telles que l'inflexion des politiques pénales, l'augmentation du recours aux aménagements de peine et une réflexion sur le sens des courtes peines ainsi que sur la prise en charge des personnes détenues dont l'état de santé est incompatible avec la détention.

14. Afficher le Code de déontologie du service public pénitentiaire dans tous les lieux de détention.

Le garde des sceaux indique que l'affichage du code de déontologie est prévu dans des lieux visibles de la population pénale.

Le CGLPL reconnaît que ce principe est bien énoncé, mais observe que ce document demeure mal connu. Il recommande que des mesures soient prises pour assurer une meilleure diffusion.

15. Améliorer les conditions de détention des personnes transsexuelles par une adaptation de la prise en charge sanitaire, une offre d'accompagnement psychologique, une affectation dans un établissement proche de l'équipe pluridisciplinaire qui assure la prise en charge à l'extérieur, un encellulement individuel sur demande, un régime de fouille adapté et une affectation au plus tôt dans un établissement ou quartier correspondant à la nouvelle identité sexuelle de la personne concernée.

Le garde des sceaux souligne que la direction de l'administration pénitentiaire veille aux conditions de détention et à la sécurité des personnes transgenres (douze personnes identifiées en novembre 2016) qu'il s'agisse de leur affectation, de la tenue vestimentaire, ou de la mise en œuvre des fouilles. Par ailleurs, la DAP s'implique dans l'élaboration du plan interministériel d'actions de lutte contre la haine et les discriminations anti LGBT. Enfin, plusieurs associations interviennent en détention auprès des personnes détenues transgenres : Action minorités en prison (ACMINOP) qui intervient auprès des personnes hispanophones détenues à la maison d'arrêt de Villepinte, à la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis ainsi qu'au quartier D3 de ce même établissement ; Association Le Nid (transsexualisme et prostitution) ; Prévention action santé pour les transgenres (PASST), Association Acceptess-T.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et recommande qu'en égard à leur faible nombre et à l'extrême sensibilité de leur situation, les personnes transgenres fassent l'objet d'un suivi individualisé et soient placées dans des conditions de détention adaptées à chacune des phases de leur évolution, sans considérer le changement d'état civil comme un critère absolu. Il encourage en particulier l'administration à demeurer attentive au rôle des associations dans l'accompagnement de ces personnes.

16. Mettre en place les moyens nécessaires à l'accueil de personnes mineures détenues afin d'assurer une séparation systématique avec les majeurs, en particulier pour les jeunes filles.

Le garde des sceaux indique que la séparation des mineurs avec les majeurs est systématique, car les places et les espaces mineurs en détention concernent des quartiers spécifiques, disjoints des quartiers majeurs, ou des établissements spécifiques, les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). La situation des jeunes filles mineures peut parfois se révéler plus difficile à gérer compte tenu de l'absence de secteurs spécifiques ; mais des mesures et orientations sont prises pour améliorer cette situation. Ainsi, le futur quartier femmes des Baumettes 2, qui sera mis en service en avril 2017, intègre un quartier de dix places dédié aux jeunes filles mineures.

Le CGLPL prend acte de ces orientations, mais demande que la séparation des mineures et des majeures dans les établissements pour femmes soit possible dans tous les établissements afin qu'il ne soit pas nécessaire que les jeunes filles détenues soient éloignées de leurs familles pour en bénéficier.

17. Respecter la libre gestion des biens des personnes détenues en autorisant les libéralités et prêts, y compris pour le matériel informatique, en autorisant l'usage de tout objet qui n'est pas expressément interdit, en procédant à des inventaires contradictoires authentifiés à chaque dépôt ou retrait et en veillant à utiliser des bagages ou caisses résistants dans les vestiaires.

Le garde des sceaux indique que la gestion des effets personnels par les personnes détenues doit être évaluée en tenant compte des impératifs de sécurité des personnes, des établissements et des contraintes d'espace (risque parfois d'encombrement). Les consignes font l'objet de rappel sur le respect des procédures d'inventaire des biens déposés au vestiaire des personnes détenues ainsi que dans le recours à du matériel (cartons, rayonnage) conçu pour la conservation de ces biens.

Le CGLPL prend acte de ces orientations, mais recommande que les conditions de conservation des objets personnels dans les vestiaires soient systématiquement sécurisées et que seuls les objets limitativement énumérés soient interdits en détention.

18. Améliorer la gestion des biens des personnes détenues lors des transferts en harmonisant le volume des bagages autorisés par personne, en acheminant les objets prioritaires avec la personne détenue, en fournissant les emballages nécessaires et en procédant à une indemnisation simple et rapide, à la valeur réelle, pour les objets détériorés ou perdus du fait de l'administration.

Le garde des sceaux indique que des instructions sont passées et rappelées s'agissant des procédures d'acheminement des biens des personnes détenues lors des transfèrements. Lorsqu'un transfert doit s'effectuer dans un délai contraint (transfert disciplinaire ou évacuation d'un établissement, par exemple), les consignes portent sur un acheminement des biens ou produits essentiels, et la réalisation dans un délai rapide de l'intégralité des biens restant. Toute personne détenue a la possibilité de contester ou de faire un recours pour signaler la détérioration ou la perte d'un bien, la demande est alors instruite, l'administration pouvant procéder à une indemnisation.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions mais observe que de nombreuses difficultés lui sont signalées. Il recommande que les procédures d'acheminement des effets personnels lors des transferts soient audités.

19. Lutter contre la pauvreté en revoyant les règles de perception des minima sociaux et en revoyant substantiellement les conditions de versement et le montant des allocations versées aux personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes.

Le garde des sceaux indique que la circulaire « Lutte contre la pauvreté en détention » du 17 mai 2013 vise, conformément à l'article 31 de la loi pénitentiaire, à harmoniser les pratiques des établissements pénitentiaires et à les mettre en cohérence avec les budgets alloués, tout en tenant compte des spécificités des établissements pénitentiaires

en gestion déléguée. Ce texte s'organise autour de trois temps : l'arrivée en établissement pénitentiaire, la détention et la préparation à la sortie. La lutte contre la pauvreté dans les établissements pénitentiaires doit prioritairement passer par l'accès à une rémunération par le travail ou la formation, partie prenante d'une démarche globale d'insertion. Quand l'accès aux activités rémunérées n'est pas possible, il convient d'assurer des conditions matérielles de détention satisfaisantes, en proposant une aide mensuelle aux personnes reconnues sans ressources suffisantes. Si l'administration pénitentiaire, dans sa double compétence chef d'établissement et directeur de SPIP, est totalement mobilisée sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, l'action des partenaires associatifs et des autres services publics doit permettre de renforcer les moyens mis en œuvre.

Le CGLPL prend acte de ces orientations et partage l'avis du garde des sceaux selon lequel la lutte contre la pauvreté doit prioritairement passer par la rémunération du travail et de la formation. Il encourage donc l'administration à développer l'offre de travail tout en maintenant la recommandation de revaloriser les minima sociaux et de veiller à ce que les personnes détenues puissent en bénéficier.

20. Autoriser les personnes détenues à placer leur épargne sur le type de compte de leur choix, leur délivrer un double de leurs relevés de compte épargne et organiser leur accès à des professionnels du secteur bancaire.

Le garde des sceaux indique que les personnes détenues sont autorisées à ouvrir un livret d'épargne ou à conserver celui qu'elles avaient déjà et y verser des sommes de la part disponible de leur compte nominatif par l'intermédiaire du régisseur de l'établissement. Chaque personne détenue peut également établir une procuration à un membre de sa famille pour réaliser les opérations bancaires à l'extérieur, ou continuer à gérer personnellement son compte bancaire à l'extérieur (sauf décision judiciaire vous enlevant ce droit).

Le CGLPL prend acte de ces dispositions.

1.2 Vie privée et familiale et relations extérieures

1. Généraliser les unités de vie familiale et les parloirs familiaux et élargir les possibilités d'accès à ces équipements, notamment au bénéfice des couples détenus.

Le garde des sceaux rappelle que les unités de vie familiale (UVF) ont commencé à être expérimentées en septembre 2003. Depuis 2006, les programmes immobiliers prévoient la réalisation d'UVF dans chaque nouvelle construction. L'UVF est conçu comme un appartement meublé, de type F2/F3, situé dans l'enceinte pénitentiaire et à l'extérieur de l'espace de détention, conçu pour y mener une vie autonome. La durée de visite en UVF varie de 6 à 72 heures. En application de la loi pénitentiaire du

24 novembre 2009 (article 36), un programme ambitieux de généralisation a été lancé à partir de 2012 et se poursuit. Au 15 juillet 2016, 99 UVF sont en fonctionnement, réparties dans 31 établissements.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions, mais constate que le nombre d'UVF en service est à ce jour très insuffisant. Il recommande une généralisation aussi rapide que possible des UVF. Il souligne en particulier que les mesures nécessaires doivent être prises en organisation pour que les UVF fonctionnent dès leur construction.

2. Aligner la tolérance vestimentaire sur les critères usuels à l'extérieur.

Le garde des sceaux précise que la question des biens personnels ou des vêtements doit aussi se penser et se concilier avec les critères de sécurité, lesquels peuvent imposer des restrictions à certains types de vêtements.

Le CGLPL prend acte.

3. Assouplir la gestion des parloirs en donnant des directives nationales sur l'octroi de parloirs prolongés, en généralisant le report des visites sur les créneaux suivants en cas de retard justifié des familles, en autorisant les parloirs internes des couples détenus, et en autorisant la remise, sous contrôle, de certains objets.

Le garde des sceaux indique que l'organisation des parloirs doit permettre une offre régulière de parloirs aux personnes détenues. Cela impose un fonctionnement très organisé et méthodique, supposant un respect des horaires et des durées. Dans les faits, on observe une tolérance pour un report de visite sur les créneaux suivant en cas de retard justifié des familles, mais à la condition que cela ne pénalise pas d'autres familles et que cela ne soit pas un principe généralisé, sans quoi la tenue des parloirs risquerait de devenir imprévisible et source de perturbations fortes. Les remises d'objet peuvent être autorisées dans certaines circonstances (exemple de dessins d'enfants).

Le CGLPL prend acte de ces orientations et s'assurera de leur effectivité.

4. Favoriser l'exercice de la parentalité en informant les parents détenus de leurs droits et devoirs, en les accompagnant dans les démarches nécessaires à leur maintien, en autorisant leur accès aux documents, y compris informatisés, nécessaires à l'exercice de leurs droits, en aménageant des lieux de rencontre adaptés, en facilitant les rencontres aux dates symboliques et en gérant les affectations de manière à préserver l'exercice de la parentalité (proximité, informations sur les transferts, etc.).

Le garde des sceaux rappelle que le principe de maintien des liens familiaux est un axe déterminant des procédures d'orientation des personnes détenues. Un effort est produit dans la construction de toutes les nouvelles prisons pour garantir et traiter avec

qualité les espaces de rencontre entre une personne détenue et ses proches, en particulier s'agissant des parloirs enfants-parents. Enfin, les services pénitentiaires d'insertion et de probation s'assurent de l'information et de l'accompagnement des personnes détenues prises en charge dans leurs démarches sur le dossier de la parentalité également.

Le CGLPL prend acte de ces orientations et s'assurera de leur effectivité.

5. Améliorer l'information des familles sur les conditions de détention et sur les événements survenus en détention, à commencer par l'incarcération de leurs proches, et communiquer aux personnes détenues, dès réception, des informations sur les événements survenus dans leur famille.

Le garde des sceaux indique que l'administration pénitentiaire veille à l'information des familles, par l'action du service pénitentiaire d'insertion et de probation, en lien avec elles et par la connaissance de l'environnement social et familial de la personne détenue, et dans le cas de circonstances particulières par l'implication des directions des établissements pénitentiaires. La transmission d'information aux familles tient compte de l'avis et l'accord préalable de la personne détenue.

Le CGLPL recommande que ces mesures fassent l'objet de directives aux établissements et de procédures définies.

6. Améliorer l'accueil des familles dans les établissements par des aires de stationnement, des espaces dédiés aux enfants, la généralisation des bornes de réservation des parloirs et des systèmes de réservation par Internet, l'aménagement de maisons d'accueil des familles et d'abris couverts à proximité des portes d'entrée des établissements, l'organisation de gardes d'enfants, la mise en place d'équipes de surveillants spécialement formés à cet accueil et non dissimulés derrière des miroirs sans tain.

Le garde des sceaux indique que l'accueil des familles et des visiteurs doit être conçu pour ne pas leur faire porter une quelconque punition. Veiller à l'aménagement qualitatif et respectueux de ces espaces est une exigence, qui se traduit par une inclusion systématique dans toutes les nouvelles constructions d'établissement pénitentiaire (avec des aires de jeux pour les enfants également). Les contraintes d'espace dans des établissements anciens rendent parfois cette exigence plus difficile à concrétiser ; mais des partenariats sont aussi mis en place pour une présence auprès des familles lors des moments attentes. Les miroirs sans tain ne sont plus mis en œuvre dans les nouvelles constructions, pour favoriser l'échange et le contact entre les visiteurs et les personnels. Des bornes de réservation aux parloirs sont aussi déployées dans les établissements.

Le CGLPL prend acte de ces principes et s'assurera de leur effectivité.

7. Favoriser le maintien des liens familiaux des mineurs détenus en créant des supports d'information spécifiques pour les titulaires de l'autorité parentale, en élargissant les visites de familles à l'intérieur des établissements et en créant des locaux adaptés à des rencontres confidentielles et conviviales.

Le garde des sceaux rappelle les aménagements adaptés, en particulier dans toutes les nouvelles constructions. Le travail étroit en collaboration entre l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans l'objectif de bonne information et mise en relation des titulaires de l'autorité parentale.

Le CGLPL prend acte de ces intentions, mais demande qu'elles soient concrétisées par des instructions, des outils de communication et des procédures définies.

8. Pour les personnes étrangères détenues, autoriser la délivrance de permis de visite aux personnes en situation irrégulière, adapter les dotations des comptes téléphoniques et de timbres postaux ainsi que les horaires d'accès au téléphone à la localisation des proches de la personne détenue et faciliter l'accès aux parloirs des familles résidant à l'étranger (réservation par Internet, souplesse sur les retards, attribution de parloirs prolongés, etc.).

Le garde des sceaux rappelle que les règles de délivrance des permis de visite s'appliquent de façon similaire et conformément aux dispositions du code de procédure pénale. Il souligne que l'éloignement des familles ou visiteurs justifie des adaptations à l'organisation des parloirs pour tenir compte de cette situation (l'accord anticipé de deux parloirs consécutifs par exemple).

Le CGLPL prend acte de ces principes et s'assurera de leur effectivité.

9. Permettre à la Croix-Rouge française de rencontrer les personnes détenues qui sont dans l'incapacité de contacter leurs familles ou qui se trouvent dans un complet isolement.

Le garde des sceaux rappelle qu'un partenariat existe avec la Croix-Rouge pour l'installation de ligne téléphonique confidentielle, pour une assistance et une écoute des personnes détenues qui le désirent.

Le CGLPL recommande la généralisation de cette mesure et recommande qu'elle soit étendue à la possibilité de rencontres.

10. Adapter les conditions de détention des femmes en prolongeant, à leur demande, l'affectation des femmes condamnées dans des maisons d'arrêt si une affectation dans un établissement pour peine est de nature à compromettre gravement le maintien de leurs liens familiaux et prévoir des quartiers « établissement pour peine » dans le Sud de la France et en région parisienne.

Le garde des sceaux souligne que l'orientation des personnes détenues femmes tient compte des situations de suroccupation constatées dans les maisons d'arrêt des femmes ; le maintien des liens familiaux étant aussi intégré dans l'appréciation des dossiers. Augmenter et diversifier la capacité du parc pour accueillir les personnes détenues femmes est une préoccupation ; des mesures sont prises en ce sens, comme la création de nouvelles places à Marseille, avec la mise en service d'un nouveau quartier en avril 2017, dont soixante places supplémentaires pour condamnées.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera de leur effectivité.

11. Améliorer la situation des mères détenues avec leur enfant en facilitant les aménagements de peine, en veillant à des affectations favorables au maintien des liens familiaux et aux sorties de l'enfant dans sa famille, en aménageant des lieux de détention et de promenade spécifiques (sans caillebotis aux fenêtres, permettant l'activité des enfants, la cuisine et le lavage de linge), en favorisant des liens constants avec les services sociaux et en favorisant les liens de couple de la mère (accès aux unités de vie familiale, présence du père lors des accouchements, affectation du couple détenu dans le même établissement, etc.).

Le garde des sceaux indique que les conditions de détention des mères détenues et de vie de leurs enfants sont traitées avec une volonté de favoriser un traitement qualitatif. Tout nouvel établissement qui comprend un quartier femmes, est équipé de cellules mère-enfant distinctes de la détention classique, et conçues en ce sens, en distinguant un espace de vie en cellule avec table à langer équipée, espace pour dormir équipement sanitaire, et en espace commun réservé aux mères détenues une zone pour un lave-linge, un secteur de détente et un accès à un espace extérieur réservé.

Le CGLPL reconnaît que les nouveaux établissements sont conçus de manière conforme à ses préconisations, mais insiste sur la nécessité d'adapter les établissements anciens. Il demande par ailleurs que les quartiers « mère-enfant » soient dotés des services médicaux et sociaux nécessaires à une prise en charge de l'enfant dans des conditions comparables à celles que l'on met en œuvre pour les enfants dont la mère n'est pas incarcérée.

12. Prohiber toute restriction touchant les liens familiaux pour les personnes détenues placées au quartier disciplinaire.

Le garde des sceaux rappelle que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a introduit la possibilité d'un exercice de son droit de visite hebdomadaire à une personne placée en quartier disciplinaire ou en confinement. Le code de procédure pénale dispose « Les personnes majeures conservent la faculté de rencontrer les titulaires de permis de visite ou le visiteur de prison en charge de leur suivi, une fois par semaine. Pour les personnes mineures, la sanction de cellule disciplinaire n'emporte aucune restriction à leur faculté

de recevoir les visites de leur famille ou de toute autre personne participant à leur éducation et à leur insertion sociale. » (Article R57-7-45)

Le CGLPL prend acte de cette disposition et s'assurera de son effectivité.

13. Prendre en compte la nécessité du maintien des liens familiaux lors de la conception de nouveaux établissements (implantation, desserte par les transports en commun, signalisation, accessibilité, etc.).

Le garde des sceaux souligne que la prison ne doit pas être placée hors des agglomérations, comme cela a pu être le cas lors de précédents programmes de construction. C'est l'une des priorités du nouveau programme immobilier pénitentiaire annoncé le 6 octobre 2016, pensé par une double priorité de territorialisation et d'insertion dans l'agglomération. Les préfets missionnés pour la recherche foncière concernant les 33 nouveaux établissements et 16 nouveaux quartiers de préparation à la sortie procèdent à ce recensement sur la base de cahiers des charges très stricts en ce sens.

Le CGLPL prend acte de cette orientation et s'assurera de son effectivité.

14. Favoriser la vie sociale et les activités des personnes détenues par le développement de points de vente, d'activités d'entretien d'espaces verts, l'officialisation de lieux de vie sociale existants et le renforcement des possibilités effectives de pratiquer la langue maternelle des personnes détenues.

Le garde des sceaux indique que la vie sociale et l'accès aux activités des personnes détenues recouvrent une diversité de mesures et d'initiatives. Il rappelle que l'objectif que se fixe l'administration pénitentiaire est celui d'offrir au moins 5 heures d'activités par jour et par personne détenue. Le ministère mobilise en conséquence des moyens tant pour la réalisation des espaces nécessaires mais aussi pour la mobilisation d'acteurs associatifs, culturels ou sportifs.

Le CGLPL prend acte de cette orientation et s'assurera de son effectivité.

15. Faciliter l'accès au téléphone en élargissant les plages horaires d'appel, en donnant accès aux serveurs vocaux, en protégeant l'intimité des échanges téléphoniques, en autorisant les échanges pour les couples incarcérés et en facilitant la modification des numéros de téléphone autorisés. Implanter les appareils téléphoniques en dehors des cours de promenade.

Le garde des sceaux précise que les plages horaires d'appel sont envisagées par les établissements pour favoriser l'accessibilité au plus grand nombre et les plus fréquemment aux téléphones. C'est pour cette raison que des implantations en cour de promenade,

mais pas exclusivement, avaient été conçues lors de l'installation des premières cabines. Désormais, les nouveaux programmes prévoient des installations de cabine dans chaque unité d'hébergement ainsi que des possibilités d'implantation en cour de promenade.

Voir recommandation suivante.

16. Envisager l'usage du téléphone portable avec un dispositif adapté de sécurité et de contrôle.

Le garde des sceaux souligne que des initiatives sont prises pour expérimenter l'installation de la téléphonie fixe dans les cellules. Ainsi, un projet, préparé depuis 2015 avec la direction interrégionale des services pénitentiaires de Strasbourg et le centre de détention de Montmédy, se traduit par l'expérimentation dans la durée de l'installation de la téléphonie fixe dans les cellules individuelles de l'établissement. Le déploiement des premiers téléphones en cellule a débuté le 20 juin 2016, par le raccordement des 290 cellules. En termes métier, la téléphonie en cellule élargit les plages horaires d'accès au téléphone et renforce la confidentialité des communications, par rapport aux points phones actuels : il s'agit d'en mesurer l'impact sur le volume des communications passées, qui concourt au maintien des liens sociaux et familiaux. En termes de sécurité, la mise à disposition d'une offre légale et plus accessible doit aussi avoir un impact mesurable sur l'introduction en détention de moyens de communication illicites.

Le CGLPL prend acte de ces orientations. Il encourage l'administration à poursuivre ses recherches techniques pour que chaque personne détenue puisse avoir accès en permanence, directement et de manière confidentielle à un poste téléphonique, fixe ou mobile, surveillé conformément à la loi.

17. Autoriser l'utilisation de courriers électroniques avec les seules limites actuellement fixées par la loi pour les correspondances (contrôle préalable des messages avant envoi et contrôle des messages reçus).

Le garde des sceaux indique que cette recommandation n'est pas envisagée en l'état.

Le CGLPL maintient cette recommandation et préconise que des recherches techniques permettant de la mettre en œuvre de manière sécurisée soient lancées sans attendre.

18. Sécuriser le circuit du courrier des personnes détenues en faisant en sorte que seuls les vagemestres, dûment habilités et en nombre suffisant, puissent le manipuler, en installant des boîtes à lettres différenciées pour les courriers internes, externes et destinés à l'unité sanitaire et en mettant en place un suivi statistique des courriers contrôlés et retenus.

Le garde des sceaux rappelle le principe de mise en place de boîtes aux lettres dédiées et une collecte des courriers par le vagemestre. Pour des raisons de service et d'amélio-

ration de l'acheminement des courriers au vagemestre, il peut arriver qu'une organisation spécifique prévoie un système de collecte adapté.

Le CGLPL recommande une application généralisée des mesures destinées à garantir le respect de la confidentialité du courrier des personnes détenues.

19. Informer le juge de toute atteinte à la liberté de correspondance et la justifier par des motifs précis.

Le garde des sceaux rappelle le respect du cadre s'agissant des atteintes à la liberté de correspondance (Articles R 57-8-17 et R57-8-19 du code de procédure pénale, créés par décret du 23 décembre 2010).

Le CGLPL prend acte de cette disposition et s'assurera de son effectivité.

20. Relever et distribuer le courrier tous les jours, même le samedi.

Le garde des sceaux souligne que, dans la mesure des possibilités matérielles et des ressources humaines, la collecte et la distribution du courrier se font le plus régulièrement possible.

Le CGLPL demande que les mesures nécessaires soient prises pour assurer systématiquement l'application de cette recommandation.

21. Pour les personnes étrangères, acheminer le courrier au destinataire même si l'administration ne comprend pas la langue dans laquelle il est rédigé et améliorer l'aide à la rédaction de leur courrier administratif.

Le garde des sceaux rappelle les initiatives et principes d'accompagnement des personnes étrangères par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (cf. réponse à la 4^e recommandation relative à l'autonomie, la dignité et l'intégrité des personnes détenues).

Le CGLPL prend acte des mesures prises, mais demande que sa recommandation fasse l'objet d'une instruction claire.

1.3 Liberté d'expression et de culte

1. Favoriser l'expression collective des personnes détenues, y compris pour les mineurs, en élargissant la pratique des consultations et la mise en place de comités consultatifs.

Le garde des sceaux rappelle que l'article 27 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire impose aux personnes détenues de suivre au moins l'une des activités proposées

par l'administration pénitentiaire. L'article 29 prévoit la consultation des détenus sur ces activités. Le décret n° 2014-442 du 29 avril 2014 portant application de l'article 29 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire précise les modalités de cette consultation et redéfinit le champ de celle-ci.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions, mais constate qu'elles entrent dans les faits avec difficulté. Il recommande que des mesures incitatives et de formation soient prises pour aider les établissements à les mettre en œuvre.

2. Assouplir les règles d'accès à l'informatique en étendant la possibilité de détention et d'usage de matériel informatique dans les locaux collectifs et en cellule, en autorisant l'acquisition de matériel auprès de prestataires externes clairement identifiés, en permettant la conservation des données lors de la libération des personnes détenues, en autorisant l'accès à Internet en présence d'un tiers et en organisant des contrôles suffisants mais fluides. Rendre utilisables les consoles de jeux « nouvelles génération ».

Le garde des sceaux indique que la circulaire relative à l'accès à l'informatique des personnes détenues doit être portée, dans sa version communicable, à la connaissance des détenus. Il est par ailleurs conseillé de faire signer un document au détenu indiquant qu'il en a bien eu connaissance. Localement une procédure peut être mise en œuvre pour qu'elle soit remise au détenu avec son livret arrivant ou qu'une version soit mise à disposition dans un espace commun (comme la bibliothèque).

Le CGLPL prend acte de ces mesures, mais observe que l'accès à l'informatique des personnes détenues souffre encore de nombreux obstacles et se révèle souvent impossible. Il recommande une politique volontariste dans ce domaine.

3. Favoriser l'exercice de la liberté religieuse par l'adoption d'un texte réglementaire prévoyant le développement des moyens nécessaires à l'exercice des cultes, un meilleur respect des objets et ouvrages nécessaires à la vie spirituelle, la reconnaissance du caractère cultuel de toute personne morale dont l'activité religieuse est qualifiée comme telle par le juge, une reconnaissance ouverte de manifestations spirituelles diverses (groupes de paroles, réunion de réflexion ou festives, chorale etc.) dans le respect de l'ordre public et en fonction de la capacité des locaux. Ne pas refuser la présence d'une personne à un culte au motif qu'elle participe à un autre culte. S'opposer à toute revendication de locaux à titre exclusif par une confession.

Le garde des sceaux explique la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire a consacré, dans son article 26, la liberté de conscience, d'opinion et de religion des personnes détenues. Les modalités d'organisation de l'assistance spirituelle en établissement pénitentiaire ont été fixées par les décrets d'application de cette loi et la procédure d'agrément des aumôniers pénitentiaires organisée par la circulaire du 20 septembre 2012. Les lieux de culte sont œcuméniques.

Le CGLPL prend acte de ces mesures.

4. Respecter les régimes alimentaires répondant aux exigences religieuses en organisant les lieux de privation de liberté pour pouvoir fournir des menus appropriés et permettre les jeûnes, en distribuant des aliments préparés selon des rites approuvés par les autorités religieuses compétentes et en autorisant, sous contrôle, les aumôniers à introduire des denrées alimentaires. Ne pas imposer aux personnes détenues de contraintes alimentaires religieuses qu'elles n'ont pas choisies.

Le garde des sceaux rappelle que les aumôniers sont autorisés à livrer des colis spécifiques à l'occasion de fêtes religieuses ainsi que les familles. La conception des menus sont adaptés lors de fêtes religieuses ; ainsi l'administration pénitentiaire a-t-elle mis en place un dispositif de restauration adapté lors du Ramadan.

Le CGLPL prend acte de ces mesures.

5. Autoriser les aumôniers à circuler dans les zones de vie et à s'entretenir de manière confidentielle avec les personnes détenues, y compris par correspondance.

Le garde des sceaux rappelle que les aumôniers peuvent accéder aux personnes détenues en détention et s'entretenir de façon confidentielle.

Le CGLPL prend acte de ces mesures.

6. Garantir la confidentialité des choix religieux des personnes détenues.

Le garde des sceaux rappelle que le principe de laïcité et de confidentialité des choix religieux est une exigence républicaine.

Le CGLPL demande que cette exigence soit rappelée aux établissements, notamment par la préservation du caractère confidentiel des listes de participants aux cultes.

1.4 Accès à l'information et au droit

1. Mettre en place tous les moyens utiles pour favoriser l'accès des personnes détenues à l'information sur le fonctionnement interne des établissements : livret arrivant, affichage des règles et des noms des principaux acteurs de l'établissement, affichage des coordonnées des acteurs locaux et nationaux que les personnes détenues sont autorisées à saisir, canal vidéo interne, traductions en langues étrangères, recueil de la réglementation pénitentiaire accessible en bibliothèque, fascicule d'information illustrée avec pictogrammes, interprètes, détenus facilitateurs, etc.

Le garde des sceaux indique que l'information des personnes détenues est essentielle lors de leur arrivée dans un établissement pénitentiaire. Une politique volontariste et ambitieuse a été conduite pour parvenir à la labellisation de tous les quartiers arrivants dans établissements pénitentiaires, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes. Les notes de rappel sont affichées par ailleurs en détention. Enfin, le règlement intérieur de l'établissement est disponible et consultable par les personnes détenues en détention.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et recommande leur approfondissement, notamment par des traductions en langues étrangères, le développement des informations diffusées par canal vidéo et l'information sur les noms et rôles des principaux acteurs.

2. Préciser dans les règlements intérieurs des établissements que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté échappe à la règle de l'écoute systématique des communications téléphoniques et du contrôle des correspondances.

Le garde des sceaux indique que cette recommandation sera rappelée.

Le CGLPL en prend acte.

3. Mettre en place une procédure favorisant l'exercice effectif du droit de vote (information précoce, délivrance des titres, permission de sortir, procuration, etc.).

Le garde des sceaux précise que les personnes détenues peuvent exercer leur droit de vote par deux moyens le vote par procuration ou la permission de sortir. Il ajoute qu'il a donné instruction à l'administration pénitentiaire de diffuser encore plus largement les informations relatives à l'exercice du droit de vote, en préparation notamment des échéances prévues en 2017.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

4. Mettre en place une procédure permettant d'établir ou de renouveler les titres d'identité et de séjour à leur date d'échéance, sans rupture de continuité.

Le garde des sceaux rappelle la réponse apportée à la quatrième recommandation relative à l'autonomie, la dignité et l'intégrité des personnes détenues.

Voir partie 1-1 « Autonomie, dignité et intégrité », recommandation n° 4.

5. Favoriser les conditions de renouvellement des titres de séjour par la délivrance de récépissés des demandes ouvrant le bénéfice des prestations sociales, une meilleure formation des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, l'octroi de permissions de sortir permettant l'exercice effectif de démarches en fonction des

conditions d'accueil de la préfecture, une mise à niveau des points d'accès au droit et la présence d'interprètes.

Le garde des sceaux rappelle la réponse apportée à la quatrième recommandation relative à l'autonomie, la dignité et l'intégrité des personnes détenues.

Voir partie 1-1 « Autonomie, dignité et intégrité », recommandation n° 4.

6. Œuvrer à l'élaboration par les Nations unies d'une convention internationale relative à l'exécution des peines à l'étranger.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

7. Améliorer le traitement des requêtes des personnes détenues en renouvelant de manière systématique et gratuite le matériel de correspondance, en acceptant les requêtes orales, en généralisant l'affichage de pictogrammes sur les bornes tactiles de saisie, en aménageant les conditions d'acceptabilité des demandes des personnes illettrées ou non francophones, en émettant des accusés de réception systématiques et en organisant la traçabilité des requêtes et l'automatisation des alertes en cas de dépassement des délais de réponse

Le garde des sceaux indique que les requêtes, c'est-à-dire les demandes écrites ou orales adressées par une personne détenue à l'établissement pénitentiaire, sont tracées dans l'application GENESIS, aujourd'hui déployée dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, selon deux modalités :

- une saisie directe par la personne détenue par l'intermédiaire de bornes requête. La personne détenue s'identifie à une borne grâce à un code barre et à un code secret personnel. Pour se conformer à la réglementation, la direction de l'administration pénitentiaire prévoit le renouvellement du marché pour la fourniture de bornes et des expérimentations de saisie de requête en cellule et en salle d'activité dans le cadre du projet numérique en détention,
- une saisie par les agents de surveillance des requêtes reçues oralement ou par écrit de la population carcérale.

Les requêtes ne sont pas confidentielles. Le service concerné peut trier les requêtes en attente de réponse pour identifier celles qui lui sont destinées et y apporter une réponse écrite.

La création d'une requête, à la borne requête ou par un agent de surveillance, rend possible l'édition d'un accusé de réception destiné à la personne détenue, indiquant notamment un délai de traitement moyen des requêtes. La réponse à une requête rend possible l'édition d'un document indiquant la requête initiale et la réponse apportée

par le service concerné. Le processus de traitement des requêtes dans GENESIS ne provoque aucun traitement automatique dans l'application. Il a vocation à tracer les demandes de la population pénale et les réponses apportées à ces sollicitations. Les réponses apportées aux personnes détenues sont donc gérées hors GENESIS.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

8. Repérer systématiquement les personnes vulnérables qui n'expriment aucune sollicitation.

Le garde des sceaux souligne la vigilance portée par l'administration pénitentiaire aux situations de retrait ou de repli de personnes détenues. Le travail d'observation des personnels de surveillance ainsi que des conseillers d'insertion est déterminant sur ce dossier. Ce travail de repérage est en particulier réalisé dans le cadre de la politique de lutte contre le risque suicidaire.

Le CGLPL recommande que des directives soient données à l'ensemble du personnel.

9. Protéger le droit d'accès et la confidentialité des documents personnels en mettant à la disposition des personnes détenues les moyens matériels permettant de protéger leurs documents, en veillant à ne détruire aucun document personnel découvert à l'occasion de contrôles ou de fouilles de cellules et en veillant à ne jamais remettre de documents confidentiels en présence de tiers.

Le garde des sceaux indique qu'afin de protéger le droit d'accès et la confidentialité des documents personnels, toutes les cellules des nouveaux établissements pénitentiaires sont équipées d'un boîtier intégré à l'armoire dont la personne détenue détient la clef. Pour les structures plus anciennes, où un tel équipement ne peut être mis en place, les consignes sont rappelées.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

10. Organiser la confidentialité et l'accessibilité des documents confiés au greffe et donner à chaque personne détenue le choix de confier ses documents au greffe ou de les conserver en cellule.

Le garde des sceaux rappelle que toute personne détenue peut solliciter une demande d'accès à des pièces confiées au greffe.

Le CGLPL demande que des directives soient données pour que l'accès aux documents déposés soit effectif, confidentiel et rapide. Il rappelle sa demande que les personnes détenues soient autorisées à conserver leurs documents en cellules et dotées des moyens de le faire en préservant leur confidentialité.

11. Donner à chaque personne détenue une possibilité de reproduire des documents.

Le garde des sceaux rappelle que les conditions de reproduction de documents par une personne détenue sont celles définies par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif.

Le CGLPL prend acte de cette disposition, mais demande que des directives soient données pour rappeler qu'indépendamment de la question du tarif de reproduction des documents celle-ci doit être systématiquement possible.

12. Donner accès aux documents administratifs non personnels, en application de la loi du 17 juillet 1978, dans un délai raisonnable.

Le garde des sceaux rappelle que ces demandes et droits d'accès sont intégrés au titre des requêtes et dans le respect des normes.

Le CGLPL en prend acte.

1.5 Accès aux soins et prestations sociales

1. Favoriser l'accès aux soins par la mise en place de créneaux de libre consultation dans les unités sanitaires, un contrôle systématique de la fluidité des circuits de consultation, la satisfaction automatique des demandes orales de consultation en urgence, l'autorisation d'appels en urgence la nuit par tout moyen et la mise en relation directe de la personne souffrante avec l'opérateur du centre 15.

Le garde des sceaux rappelle que l'accès aux soins est garanti et établi avec le ministère de la santé. Les horaires de consultation dépendent aussi de l'organisation des unités médicales. En cas d'urgence, les demandes sont relayées par le personnel de surveillance auprès des personnels médicaux ou par un appel à un service extérieur, en cas de surveillance en dehors des horaires de présence des personnels médicaux. Le contact direct entre la personne souffrante et l'opérateur du centre 15 est techniquement difficile à mettre en œuvre ; la priorité est donnée à la possibilité donnée aux personnels d'urgence d'accéder à la détention pour se rendre au contact de la personne détenue-patiente.

La ministre chargée de la santé envisage d'expérimenter la possibilité d'un assouplissement des conditions d'accès dans les unités sanitaires ayant une file active peu élevée. Elle craint cependant que, pour les unités sanitaires plus importantes, l'ouverture de consultation libre n'ait un impact défavorable sur la durée d'attente des rendez-vous. S'agissant de la fluidité des circuits de consultation, elle se propose de sensibiliser les équipes sanitaires mais craint qu'il ne soit pas possible de mettre en place un outil de

suivi unique. Elle considère que la question des appels de nuit en urgence relève de l'administration pénitentiaire qui doit être sensibilisée aux urgences sanitaires.

Le CGLPL n'ignore pas la difficulté technique liée à la mise en œuvre de cette recommandation, mais demande au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour la surmonter.

2. Procéder de manière régulière à une évaluation publique de l'état sanitaire de la population pénale et intégrer la santé des personnes détenues dans les programmes de financement de la recherche scientifique.

Le garde des sceaux rappelle que cette recommandation s'applique en priorité au ministère de la santé. Toutefois, des initiatives sont prises par l'administration pénitentiaire, comme en matière de politique de réduction des risques (convention avec la Mildeca, mise en œuvre d'une évaluation au centre pénitentiaire des Baumettes, par exemple).

La ministre de la santé ne prend pas position sur ce point.

Le CGLPL renouvelle sa recommandation.

3. Améliorer la connaissance des spécificités de la détention par le personnel soignant en adaptant les parcours de formation, en systématisant le déplacement des médecins en détention et en favorisant la participation du personnel de santé aux commissions pluridisciplinaires uniques dans le strict respect du secret professionnel.

Le garde des sceaux partage l'intérêt d'une approche pluridisciplinaire ; les commissions pluridisciplinaires sont un cadre adapté, favorable à ces échanges, auquel les personnels soignants sont conviés, pour travailler ensemble dans la prise en charge des personnes détenues au cours de leur parcours en détention, dans le respect du secret médical.

La ministre chargée de la santé se propose de sensibiliser les équipes sanitaires à l'intérêt de la participation aux commissions pluridisciplinaires uniques en fonction de la qualité du dialogue instauré au sein de chaque établissement mais considère qu'elle ne peut que les y inviter sans contrainte. Elle envisage de proposer des stages en milieu pénitentiaire aux internes en médecine et aux étudiants en institut de formation aux soins infirmiers mais considère que ces évolutions sont difficiles.

Le CGLPL invite le Gouvernement à prendre toute mesure utile pour favoriser la participation des professionnels de santé à la prise en charge globale des personnes détenues tout en garantissant un strict respect du secret médical.

4. Assurer l'égalité d'accès aux soins entre les personnes détenues et le reste de la population, notamment pour les spécialités les plus sensibles : soins dentaires, prise en charge de la douleur, soins ophtalmologiques et prothèses, kinésithérapie, etc.

Le garde des sceaux souligne son intérêt pour une offre de soins et un accès aux différents spécialistes. Il rappelle que cela relève du ministère de la santé.

La ministre chargée de la santé envisage plusieurs pistes telles que la modélisation de l'enveloppe de financement des unités sanitaires, l'accueil de stagiaires dans les établissements pénitentiaires, une réflexion sur la prime liée à l'exercice en milieu carcéral ou la mise à disposition de personnel par le centre hospitalier de rattachement. Elle craint cependant que le cadre budgétaire contraint, la démographie des professionnels de santé, allié à la faible attractivité de l'exercice en milieu carcéral ne soient des obstacles sérieux. Elle souligne l'augmentation récente du nombre de postes d'infirmiers et de psychologues et considère qu'il serait souhaitable de développer l'attractivité de l'exercice en milieu carcéral afin de pourvoir les postes existants mais vacants. S'agissant des soins dentaires, elle souligne que la suite de la loi de modernisation du système de santé du 26 janvier 2016, une expérimentation est prévue dans une trentaine d'établissements pénitentiaires pour une consultation systématique à l'entrée en détention. Elle craint cependant que le dépistage n'entraîne d'autres besoins de soins qu'il sera difficile de satisfaire, par exemple la réalisation de prothèses. Elle souligne que la kinésithérapie est le secteur le plus touché par la problématique de démographie médicale rencontrée en prison et recommande de traiter cette difficulté par l'organisation d'extractions.

Le CGLPL renouvelle sa recommandation, et souligne que la crainte de voir émerger de nouveaux besoins ne peut pas être un obstacle à la mise en place de mesures de dépistage. Il suivra avec intérêt les expérimentations conduites selon les pistes proposées par la ministre chargée de la santé pour diversifier l'offre de soins au sein des établissements.

5. Garantir la confidentialité des soins dans les établissements pénitentiaires, notamment en installant des locaux de consultation protégés, y compris dans les quartiers d'isolement ou les quartiers disciplinaires, en adaptant la dispensation des médicaments au contexte pénitentiaire et au profil des patients, en veillant à ne pas recourir à des surveillants ou à des codétenus comme interprètes, en protégeant les conditions de conservation et de transfert des dossiers médicaux et en proscrivant toute installation de vidéosurveillance dans un lieu de soins.

Le garde des sceaux rappelle qu'il ne peut y avoir de vidéoprotection dans les espaces de soin (zones exclues au même titre que les locaux de fouilles, par exemple). Les unités médicales sont des lieux garantissant la confidentialité de la prise en charge des personnes détenues. Dans les secteurs spécifiques, comme le quartier d'isolement ou disciplinaire, les conditions de rencontre entre la personne détenue et le personnel soignant sont créées pour garantir la confidentialité et assurer la sécurité des personnels soignants.

La ministre chargée de la santé se propose de soutenir les unités sanitaires dans les pratiques de dispensation individualisée des médicaments et souligne que c'est déjà le cas

pour les traitements de substitution aux opiacés. La dispensation de médicaments exclusivement par le personnel soignant est prévue par les textes en vigueur, mais des alternatives sont à l'étude : un récent rapport propose de confier à l'administration pénitentiaire la distribution des médicaments les plus courants et l'administration pénitentiaire évoque la mise en place de systèmes de casiers. La ministre souligne que les recommandations relatives à la protection des dossiers médicaux sont déjà en vigueur mais qu'il est nécessaire qu'une procédure autorise l'administration pénitentiaire à permettre la consultation des dossiers médicaux par des médecins extérieurs appelés en urgence.

Le CGLPL prend acte des dispositions décrites et demande que la procédure permettant aux médecins extérieurs de consulter les dossiers médicaux des personnes détenues soit élaborée comme le demande la ministre chargée de la santé.

6. Favoriser l'accès des personnes détenues aux soins psychiatriques en mettant en place des études épidémiologiques sur les troubles mentaux dans les lieux de privation de liberté, en améliorant la formation du personnel sur les troubles psychiatriques et en améliorant la prise en charge psychiatrique d'urgence.

Le garde des sceaux est favorable à la mise en œuvre de cette évaluation, de nature à éclairer la réalité de la situation des personnes présentant des troubles mentaux actuellement en détention. Il rappelle que cela doit être mis en place en lien avec le personnel médical.

La ministre chargée de la santé souligne l'existence d'un travail en cours sur l'élaboration d'une formation commune aux personnels de santé et pénitentiaire.

Le CGLPL prend acte de ces orientations et suivra leur mise en œuvre.

7. Assurer la prise en charge médicale des personnes placées en centre de semi-liberté par des conventions avec le réseau médical local.

Le garde des sceaux rappelle que les centres de semi-liberté ne disposant pas d'unités médicales, des conventions sont en effet en place avec la structure hospitalière la plus proche. Il précise par ailleurs que les nouveaux centres de semi-liberté prévoient des locaux pour la consultation médicale.

La ministre chargée de la santé évoque la possibilité de contractualisation avec les centres municipaux de santé ou les médecins libéraux proches et souligne que les établissements publics hospitaliers peuvent être éloignés des centres de semi-liberté et que les professionnels de santé sont parfois réticents à l'accueil de personnes placées sous main de justice.

Le CGLPL recommande au Gouvernement de mettre en place une procédure de prise en charge sanitaire adaptée à la situation locale dans chaque établissement accueillant des personnes placées en semi-liberté.

8. Limiter le recours aux extractions médicales par la présence de spécialistes au sein des établissements pénitentiaires, le développement de la télémedecine et le recours aux permissions de sortie pour raisons médicales.

Le garde des sceaux rappelle la réponse à la 4^e recommandation relative à l'accès aux soins et aux prestations sociales et souligne l'intérêt à limiter les extractions médicales par une offre de soin favorisée au sein de l'établissement.

Voir partie 5 « Accès aux soins et prestations sociale », recommandation n° 4.

9. Améliorer les conditions d'exécution des extractions médicales en veillant à adapter l'utilisation des moyens de contrainte aux risques objectivement identifiés et en évitant toute présence de personnel de sécurité au cours des consultations et des soins.

Le garde des sceaux indique des consignes spécifiques sont rappelées s'agissant des extractions médicales et de l'utilisation des moyens de contrainte par une note de la direction de l'administration pénitentiaire du 5 mars 2012.

La ministre chargée de la santé indique qu'une réflexion interministérielle a été engagée lors du comité interministériel santé justice du 23 mars 2016 et rappelle que près de 40 % des extractions sont annulées du fait de l'administration pénitentiaire et que, malgré la proposition de substitut nicotinique, l'interdiction de fumer à l'hôpital est souvent à l'origine d'un refus de soins des personnes détenues.

Le CGLPL appelle fermement le Gouvernement à veiller à ce que les mesures de sécurité soient proportionnées aux risques réellement constatés au cas par cas et ne soient pas un obstacle à l'organisation ou à l'acceptation des soins en raison de la présence trop fréquente de personnel de surveillance au cours des consultations.

10. Prévoir des conditions d'accueil adaptées à la situation des personnes détenues dans les établissements hospitaliers.

Le garde des sceaux explique que des mesures spécifiques sont prises, dans le cadre du partenariat avec les établissements hospitaliers de rattachement, pour déterminer les conditions d'accueil, conciliant les impératifs de soins et de sécurité. Par ailleurs, une politique volontariste a conduit à la création de chambre sécurisée dans les hôpitaux de rattachement pour favoriser l'accès aux soins et l'exigence de sécurité.

La ministre chargée de la santé indique que certains hôpitaux ont déjà mis en place des parcours dédiés et qu'il y a lieu de capitaliser à partir des expériences positives. Elle souligne cependant le poids des contraintes architecturales.

Le CGLPL prend acte des mesures prises et recommande de traiter le cas des établissements anciens.

11. Rappeler aux médecins les dispositions légales relatives au caractère absolu du secret médical.

Le garde des sceaux indique que cette recommandation relève en priorité du ministère de la santé.

La ministre chargée de la santé indique qu'une réflexion interministérielle sur ce point a été ouverte lors du comité interministériel santé justice du 23 mars 2016 mais souligne que certains professionnels de santé se sentent en insécurité face aux personnes détenues et demandent la présence d'un surveillant pendant la consultation.

Le CGLPL recommande que l'information des professionnels de santé sur le comportement à adopter face aux personnes détenues soit améliorée afin que le secret médical soit respecté.

12. Aménager les conditions d'accueil des personnes détenues dans les chambres sécurisées afin que celles-ci bénéficient de la totalité des droits qui leur sont reconnus en détention.

Le garde des sceaux rappelle que le droit de visite et de maintien des liens familiaux est par exemple favorisé par la communication systématique aux autorités préfectorales des permis de visite existant (la garde statique étant assurée par les forces de sécurité intérieures).

La ministre chargée de la santé se propose de sensibiliser les praticiens hospitaliers à la prise en charge des personnes détenues en chambre sécurisée, notamment par la révision en cours du guide méthodologique de prise en charge des personnes placées sous main de justice mais souligne que la suite qui sera donnée à cette recommandation dépend largement de la politique de chaque établissement. L'articulation entre les soins en chambre sécurisée et les placements en unités hospitalières spécialisées interrégionales pourraient être revue à la suite de la décision d'évaluation des UHSI décidée au cours du comité interministériel santé justice du 23 mars 2016. Elle se propose de sensibiliser les établissements à la nécessité de remettre systématiquement le livret d'accueil de l'hôpital à chaque nouvel arrivant et à la nécessité de désigner un médecin référent sur la santé des personnes détenues. Elle se propose d'établir pour les chambres sécurisées un protocole relatif aux droits des personnes détenues comparables à celui qui existe pour les UHSI, mais souligne que certains droits des personnes détenues, par exemple le droit de fumer, peuvent entrer en contradiction avec les règles hospitalières. S'agissant de l'équipement des chambres sécurisées, notamment de placards et de postes de télévision, la ministre souligne qu'il s'agit de possibilités existantes, mais que l'on ne peut leur donner de caractère obligatoire qu'en modifiant le cahier des charges interministérielles des chambres sécurisées, ce à quoi, selon elle, l'administration pénitentiaire est peu favorable.

Le CGLPL demande que des directives soient adressées aux établissements sur ce point.

13. Garantir à toute personne détenue un accès à la procréation médicalement assistée dans les mêmes conditions que pour le reste de la population.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

14. Mieux informer les personnes détenues de leurs voies de recours sur leur traitement en matière de soins.

La ministre chargée de la santé envisage de mettre à la disposition des unités sanitaires un livret d'accueil comparable à celui qui existe dans une unité hospitalière spécialement aménagée et les unités hospitalières spécialisées interrégionales.

Le CGLPL appuie fortement cette intention.

15. Assurer dans toute la mesure du possible aux mineurs détenus le statut d'ayant droit de leurs parents pour le régime d'assurance-maladie et éviter de les inscrire sous leur propre nom.

Le garde des sceaux indique que toutes les personnes détenues, y compris les mineurs, sont affiliées au régime général de l'assurance maladie au titre de l'article L381-30-1 du Code de la sécurité sociale. La question relative au maintien dans le régime précédent l'incarcération pour les mineurs ayant droit de leurs parents n'a pas été étudiée à ce jour.

Le CGLPL recommande que ce point soit examiné par le Gouvernement.

16. Harmoniser les règles de prise en charge des dépassements d'honoraires.

Le garde des sceaux relève que cette recommandation relève du ministère de la santé. Il rappelle par ailleurs que la personne détenue n'a pas à payer le ticket modérateur et qu'aucun dépassement d'honoraires ne peut lui être facturé par un médecin.

Le CGLPL recommande une réflexion interministérielle sur ce point.

17. Prendre toute mesure utile pour que le placement en détention n'affecte pas la continuité du régime « affections de longue durée ».

Le garde des sceaux indique que dans le cadre du partenariat avec le ministère de la santé toute mesure favorisant les conditions de détention d'une personne détenue reconnue atteinte d'une affection de longue durée (ALD). L'affectation dans une unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) est une mesure utile en ce sens.

Par ailleurs, si une personne a été reconnue atteinte d'une ou plusieurs ALD avant son incarcération, le médecin de l'unité sanitaire doit se mettre en rapport avec le médecin traitant ou, à défaut, avec le médecin-conseil de l'Assurance Maladie compétent afin d'avoir communication du protocole de soins.

Le CGLPL recommande que des directives claires et simples soient données pour assurer l'effectivité de ces droits.

18. Faciliter les démarches tendant à l'obtention de l'allocation adulte-handicapé et veiller à ce que les réductions de cette allocation tiennent compte des frais fixes de la personne détenue.

Le garde des sceaux rappelle l'implication des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'accompagnement des personnes détenues dans leur démarche d'obtention de l'allocation adulte-handicapé. La circulaire du 30 juillet 2012 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du revenu de solidarité active et de l'allocation aux adultes handicapés des personnes placées sous main de justice – incarcérées ou bénéficiant d'une mesure d'aménagement ou d'exécution de peine, rappelle les conséquences d'une incarcération sur le droit à l'AAH et au RSA ; elle présente les différents dispositifs d'aménagement ou d'exécution de peine dont sont susceptibles de bénéficier les personnes condamnées, avant de détailler les conditions d'ouverture ou de maintien de droit à l'AAH et au RSA pour une personne en aménagement de peine ou bénéficiant d'une mesure d'exécution de sa fin de peine sous surveillance électronique). Enfin, elle présente les moyens que peuvent mobiliser les organismes débiteurs, en lien avec les services de la justice.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions.

19. Ne pas identifier les bénéficiaires de pensions d'invalidité par un numéro d'écrou.

Le garde des sceaux indique que l'ensemble des personnes détenues est identifié par un numéro d'écrou, peu importe qu'il bénéficie ou non d'une pension d'invalidité. Mais cette identification est propre à l'administration pénitentiaire. Les pensions d'invalidité étant prises en charge par la sécurité sociale, l'identification s'opère par le numéro de sécurité sociale et l'état civil de la personne.

Le CGLPL en prend acte.

20. Acquitter rétroactivement des cotisations nécessaires à la validation des trimestres entrant dans le calcul des pensions de retraite pour toute personne ayant travaillé en détention avant le 1^{er} janvier 1977.

Le garde des sceaux précise que le calcul des pensions de retraite pour toute personne ayant travaillé en détention avant le 1^{er} janvier 1977 se fait à partir des attestations de détention.

Le CGLPL demande qu'un audit interministériel s'assure de l'application systématique de cette mesure.

21. Ne pas pénaliser les personnes détenues volontaires pour un travail en détention lors du calcul de leur pension de retraite lorsque l'administration n'a pas été en mesure leur offrir l'activité demandée.

Le garde des sceaux rappelle que seule une activité réellement exercée peut conduire au versement de la cotisation.

Le CGLPL maintient sa recommandation.

22. Introduire par voie législative l'obligation d'affiliation à une retraite complémentaire attachée au contrat d'engagement au travail entre la personne détenue et l'administration pénitentiaire.

Le garde des sceaux indique qu'à ce jour aucune disposition législative n'est venue introduire l'obligation d'affiliation à une retraite complémentaire

Le CGLPL maintient sa recommandation.

23. Modifier les dispositions du code de procédure pénale relatives à la suspension de peine pour raisons médicales afin d'ouvrir cette possibilité pour les soins qui ne peuvent faire l'objet de permissions de sortie ou d'extractions en raison de leur caractère répétitif, de l'élargir aux personnes placées en détention provisoire, de l'autoriser y compris pour le seul motif d'une amélioration de l'état de santé de la personne détenue et de supprimer l'obligation d'une deuxième expertise

Le garde des sceaux indique que certaines propositions du groupe de travail Santé Justice relatif aux aménagements et à la suspension de peine pour raison médicale, installé en 2013 à la demande conjointe de la garde des sceaux et de la ministre des affaires sociales et de la santé ont été reprises dans la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Ainsi, depuis le 1^{er} octobre 2014, les conditions d'octroi d'une suspension de peine pour motif médical ont été assouplies (article 720-1-1 du CPP) :

- la suspension de peine pour raison médicale peut également être accordée si l'état de santé mental est incompatible avec la détention ;
- une seule expertise médicale est nécessaire pour prononcer la mesure de suspension de peine ;

- l'urgence peut dorénavant être appréciée de manière plus large, dès lors qu'elle n'est plus conditionnée au seul fait que le pronostic vital soit engagé.

La loi du 15 août 2014 a également créé deux nouvelles mesures :

- la libération conditionnelle pour raison médicale (article 729 du CPP) qui permet à une personne condamnée bénéficiant d'une mesure de suspension de peine pour raison médicale depuis plus de trois ans et dont l'état de santé est toujours durablement incompatible avec le maintien en détention, d'obtenir une libération conditionnelle ;
- la mise en liberté pour motif médical (article 147-1 du CPP) en faveur des personnes détenues non condamnées (personnes prévenues en détention provisoire).

Le CGLPL prend acte de ces évolutions, mais constate qu'elles sont difficilement appliquées ; il recommande qu'elles fassent l'objet d'un audit interministériel.

24. Permettre aux experts consultés dans le cadre d'une demande de suspension de peine pour raison médicale de constater les conditions de détention et instaurer une obligation de concertation avec le médecin traitant de l'unité sanitaire.

Le garde des sceaux a rappelé, dans sa réponse à la 23^e recommandation relative à l'accès aux soins et aux prestations sociales, les évolutions significatives apportées au cadre d'application des suspensions de peine.

Le CGLPL observe que les évolutions décrites ne prennent pas en compte cette recommandation qui est donc maintenue.

25. Préparer de manière effective les conditions d'accueil à l'extérieur des personnes détenues bénéficiant d'une suspension de peine pour raisons médicales.

Le garde des sceaux indique que les services pénitentiaires d'insertion et de probation travaillent en partenariat avec les personnels médicaux pour accompagner la préparation à la sortie des personnes détenues, dès la formulation de la demande de suspension.

Le CGLPL constate au cours de ses visites que l'accueil à l'extérieur des personnes détenues bénéficiant d'une suspension de peine pour raisons médicales se heurte à de nombreux obstacles pratiques ; il recommande une politique interministérielle plus volontariste sur ce point.

26. Maintenir la compétence du juge d'application des peines de l'établissement d'origine pour statuer sur les demandes de suspension de peine pour raison médicale, y compris si un transfèrement du demandeur intervient après le début de la procédure.

Le garde des sceaux indique que cette recommandation ne figure pas dans les modifications majeures apportées au cadre de la suspension de peine, rappelées dans

sa réponse à la 23^e recommandation relative à l'accès aux soins et aux prestations sociales.

Le CGLPL maintient sa recommandation.

1.6 Droits de la défense et discipline

1. Assurer la confidentialité des échanges entre les personnes détenues et leurs avocats par l'aménagement de locaux adaptés non soumis à la vidéosurveillance et l'absence de surveillance des conversations téléphoniques. Lors des audiences par visioconférence, prévoir une possibilité d'entretien seul à seul de la personne détenue de son avocat lorsque celui-ci ne peut pas être présent à ses côtés, comme cela doit être le principe.

Le garde des sceaux souligne que la confidentialité de ces échanges est garantie. Des aménagements et des locaux d'audience sont prévus pour favoriser ces échanges.

Le CGLPL prend acte de ce principe mais constate dans ses visites qu'il n'est pas toujours respecté ; il demande que des mesures soient prises pour qu'il le soit systématiquement.

2. Encadrer l'usage de la visioconférence par des dispositions législatives prévoyant qu'elle n'est autorisée que pour des audiences de pure procédure, qu'elle ne peut être rendue obligatoire que pour des raisons d'ordre public ou si elle est l'unique moyen de respecter un délai raisonnable pour l'organisation des audiences, que l'économie de moyens ne saurait justifier le recours à la visioconférence, que le consentement éclairé de la personne concernée doit être recueilli, que la décision de recourir à la visioconférence ne peut être prise que par l'autorité habilitée à prendre la décision finale et qu'il doit être à tout moment possible de renoncer à cette option.

Le garde des sceaux rappelle que les conditions du recours à la visioconférence dans la procédure pénale sont principalement fixées par l'article 706-71 du code de procédure pénale. Cette disposition légale permet le recours aux moyens de télécommunication à tous les stades : enquête, instruction, jugement, application des peines, sauf refus de la personne détenue. L'usage de la visioconférence a été précisé aux juridictions par une dépêche du 27 juillet 2015 concernant les modalités d'exécution des extractions, rappelant notamment les possibilités de recours à la visioconférence.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et renouvelle ses recommandations.

3. Assurer la dignité des conditions d'hébergement dans les quartiers disciplinaires en respectant le minimum de 6 m² habitables par cellule, en garantissant un accès correct à la lumière naturelle, un dispositif de protection contre l'incendie, des moyens de communication avec le personnel, une hygiène correcte, des cours de promenade adaptées, éventuellement fréquentées par plusieurs personnes, la possibilité de prendre une douche quotidienne et l'accès à des lectures variées.

Le garde des sceaux rappelle les mesures prises pour la conformité des quartiers et cellules disciplinaires au risque incendie. L'accès aux cours de promenade est proposé quotidiennement, l'accès aux douches est organisé sur le rythme appliqué dans l'établissement. Dans tous les nouveaux établissements, la cellule disciplinaire répond aux standards de surface, d'équipements en sanitaire et douche en cellule.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et demande qu'une attention particulière soit portée aux cellules disciplinaires des établissements anciens.

4. Améliorer la lisibilité et la transparence des procédures disciplinaires en respectant un délai maximal de quinze jours entre l'infraction et la comparution devant l'instance disciplinaire, en organisant les confrontations et les auditions de témoins nécessaires, y compris au cours de l'audience, et en portant les décisions de classement de comptes-rendus d'incident à la connaissance des personnes détenues.

Le garde des sceaux rappelle que les consignes sont passées pour favoriser la tenue de la commission disciplinaire au plus près de la commission de l'infraction, dans le respect des délais procéduraux nécessaires à l'enquête, à l'organisation des débats et dans le respect du contradictoire. Les personnes détenues sont informées de la rédaction d'un compte rendu d'incident et des suites réservées à celui-ci dans le cadre de l'enquête (circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures).

Voir recommandation suivante.

5. Améliorer le déroulement des instances disciplinaires en les tenant dans un espace spécialement aménagé où la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* est affichée, en s'abstenant de demander aux personnes détenues de préparer leur paquetage préalablement à la comparution devant une commission de discipline, en proscrivant que les personnes qui comparaissent devant une commission de discipline soient soumises à deux fouilles intégrales successives, en séparant la fonction de secrétaire de la commission de celle d'assesseur, en associant effectivement au débat l'assesseur de la société civile, dûment formé à l'exercice de cette fonction, en visionnant les enregistrements de vidéosurveillance pertinents au cours de l'audience, en organisant l'audition de témoins et en prévoyant, si nécessaire, la présence d'un interprète.

Le garde des sceaux indique que les commissions de discipline se tiennent dans des salles dédiées et équipées (notamment en réseau informatique) pour la tenue des débats. La constitution de la commission tient compte des exigences réglementaires et des contraintes de disponibilité en personnels (il peut alors arriver que la fonction de secrétariat soit assurée par un assesseur).

Le CGLPL demande que le déroulement des procédures disciplinaires soit encadré de manière plus précise et renouvelle ses recommandations.

6. Limiter strictement le placement par prévention au quartier disciplinaire à l'urgence, enregistrer chaque utilisation de moyens de contrainte lors d'un placement préventif, filmer et conserver les images des placements par prévention lorsqu'ils sont réalisés avec tenues de protection.

Le garde des sceaux rappelle que les cas de mise en prévention au quartier disciplinaire sont strictement limités. Il n'est pas envisagé de recourir à des dispositions d'enregistrement vidéo autre que par les dispositifs de vidéoprotection déjà en places dans les établissements.

Le CGLPL maintient sa recommandation.

7. Ne pas considérer la suspension des activités éducatives d'enseignement et de formation professionnelle comme une conséquence nécessaire de la sanction de confinement mais lui conserver le caractère d'une sanction disciplinaire spécifique.

Le garde des sceaux rappelle que le confinement en cellule n'entraîne pas, à l'égard de la personne détenue mineure, d'interruption de la scolarité ou de la formation (code de procédure pénale R 57-7-40).

Le CGLPL prend acte de cette règle et s'assurera de son effectivité.

8. Considérer les avis médicaux diagnostiquant une inaptitude au séjour en quartier disciplinaire comme une cause d'annulation et non de suspension de la décision de placement.

Le garde des sceaux souligne que l'avis médical diagnostiquant une inaptitude au séjour au quartier disciplinaire entraîne dans les faits la non application de la sanction de cellule disciplinaire.

Le CGLPL en convient mais demande que ce principe soit adopté comme une règle et non comme un simple constat.

9. Interdire la participation du personnel médical au processus décisionnel aboutissant à une sanction disciplinaire.

Le garde des sceaux rappelle le respect du cadre strict de mise en œuvre de la procédure disciplinaire défini dans le code de procédure pénale (R57-7 et s).

Le CGLPL en prend acte.

10. Mettre en œuvre des possibilités de recours effectif contre les décisions de placement en quartier disciplinaire et, notamment, reconnaître cette mesure comme une situation d'urgence ouvrant droit à la procédure du référé-suspension.

Le garde des sceaux rappelle le respect strict des dispositions permettant à la personne détenue d'exercer ses droits de recours et de contestation des décisions.

Le CGLPL renouvelle sa recommandation.

11. Informer les personnes placées en cellule disciplinaire des voies de recours qui leur sont offertes et assurer la traçabilité de leurs demandes.

Le garde des sceaux rappelle que ces droits sont rappelés et mentionnés dans les documents portés à la connaissance de la personne détenue dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Le CGLPL prend acte de cette règle et s'assurera de son effectivité.

12. Lutter contre les sanctions déguisées, y compris dans les établissements pour mineurs, en distinguant soigneusement les champs d'application des dispositions législatives relatives aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de celles qui résultent de la procédure disciplinaire.

Le garde des sceaux indique que les champs d'application des dispositions relatives à la procédure disciplinaire sont précisés dans la circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures.

Le CGLPL prend acte de cette règle et s'assurera de son effectivité. Il recommande que des dispositions identiques soient prises en ce qui concerne les détenus mineurs.

13. Lutter contre les sanctions déguisées suivantes : changement d'affectation, fouilles de cellules répétitives ou brutales, fouille intégrale systématique, recours aux tenues vestimentaires de la dotation de protection d'urgence, suppression des aides financières destinées aux personnes dépourvues de ressources suffisantes en raison du comportement, déclassement automatique fondé sur un placement au quartier disciplinaire, privation d'activités ou de promenades, retour en secteur fermé dans le cadre d'un régime différencié, etc.

Le garde des sceaux rappelle que plusieurs dispositions, fondées sur le principe du contradictoire, encadrent les procédures de déclassement au travail. De même, l'application ou le retrait de mesures d'accompagnement de personnes dépourvues de ressources suffisantes sont examinées dans le cadre d'une commission pluridisciplinaire unique.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

14. Introduire un contrôle du juge des libertés et de la détention sur les mesures disciplinaires les plus sévères.

Le garde des sceaux indique que les voies de recours contre les décisions disciplinaires sont définies dans le code de procédure pénale et précisées par la circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures (le recours administratif préalable obligatoire ; le recours pour excès de pouvoir ; le référé suspension ; le référé liberté).

Le CGLPL en prend acte.

15. Encadrer les conditions de déroulement de l'enquête disciplinaire afin de garantir la compétence de l'enquêteur, le caractère contradictoire de la procédure et l'exhaustivité du recueil des éléments de preuve.

Le garde des sceaux souligne que le principe du contradictoire est garanti dans le cadre de la procédure disciplinaire, conduite par des personnes habilitées. Elles sont notamment décrites par la circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures.

Le CGLPL demande que les conditions d'application de cette circulaire fassent l'objet d'inspections régulières sous l'autorité du garde de sceaux.

1.7 Activités et travail

1. Organiser la mixité dans les activités.

Le garde des sceaux souligne que l'article 28 dispose « sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements et à titre dérogatoire, des activités peuvent être organisées de façon mixte ». Dans ce cadre, les établissements mettent en œuvre des activités mixtes. Par exemple, des hommes et des femmes travaillent ensemble dans un atelier de la maison d'arrêt de Bordeaux Gradignan.

Le CGLPL prend acte de cet exemple, pour le moment unique et en effet positif ; il demande que les pratiques comparables se répandent.

2. Organiser une offre d'activités sportives incluant des pratiques individuelles et des pratiques collectives, des lieux couverts et des espaces à l'air libre et prévoir des accès indépendants pour l'accueil d'équipes extérieures, y compris de manière régulière.

Le garde des sceaux indique que l'administration pénitentiaire accomplit ses missions en partenariat avec de nombreuses associations, au niveau local et national dans le cadre d'une politique par objectifs, nécessitant un contrôle des actions financées

afin de répondre au plus près aux demandes et besoins des personnes placées sous main de justice. Ces partenariats sont également mis en place afin de favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice et faciliter leur inclusion dans les dispositifs de droit commun. Les services de l'administration pénitentiaire sont particulièrement impliqués dans le développement et le renforcement de leurs partenariats avec les acteurs de la société civile, conscients que l'accès aux dispositifs de droit commun est un facteur déterminant dans la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des personnes condamnées. La participation des associations à l'exécution du service public pénitentiaire a été réaffirmée à l'article 2-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, introduit par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui précise que les partenaires de l'administration pénitentiaire « veill[ent] [...] à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion ». L'administration pénitentiaire a signé des conventions avec vingt-trois associations partenaires et dix-sept fédérations sportives.

Le CGLPL prend acte de ces orientations et s'assurera de leur effectivité.

3. Faire bénéficier les enseignants d'une formation et d'un accompagnement adaptés à la pratique en milieu carcéral et développer les activités d'enseignement et de formation.

Le garde des sceaux souligne le partenariat efficace avec le ministère de l'éducation nationale dans le développement des activités d'enseignement. Le partenariat concerne tous les domaines qui concourent à atteindre les objectifs fixés par les deux administrations centrales : conditions matérielles d'enseignement, modalités de concertation et de partage d'informations, définition des missions des responsables au plan local, régional et national, cohérence des projets pédagogiques et des projets d'établissement, procédures budgétaires notamment. (Convention et circulaire du 8 décembre 2011 d'orientation sur l'enseignement en milieu pénitentiaire).

Le CGLPL prend acte de ces mesures mais insiste sur la nécessité d'une formation spécifique des enseignants pour l'exercice en milieu pénitentiaire.

4. Améliorer les conditions d'apprentissage de la langue française par tout moyen, y compris la radio et la télévision.

Le garde des sceaux rappelle que l'apprentissage ou la remise à niveau en français est un axe important des enseignements proposés par l'éducation nationale. Par ailleurs, plusieurs initiatives et activités sont mises en œuvre par les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour favoriser l'accès à la lecture en détention.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et demande que des politiques volontaristes soient développées en la matière.

5. Organiser des activités spécifiques pour les personnes détenues placées à l'isolement et prévoir leur participation à des activités ordinaires de l'établissement.

Le garde des sceaux rappelle que le placement à l'isolement est assorti du maintien d'un accès à des activités. Cependant, l'exigence de maintien de l'isolement, pour la sécurité de la personne détenue ou celle de l'établissement, ne permet pas une participation à des activités ordinaires.

Le CGLPL demande que des directives soient données pour favoriser l'ouverture d'activités aux personnes placées à l'isolement.

6. Définir par la loi le rôle du travail en détention, encadrer les relations du travail et le recours au travail en cellule et fixer un cadre général de règles de sécurité et de protection des travailleurs.

Le garde des sceaux rappelle que l'article 717-3 du code de procédure pénale, modifié par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose qu'au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande. Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires. Les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret. Le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire. La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L. 3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées

Le CGLPL a adressé au Gouvernement en décembre 2016 un avis sur le travail et la formation professionnelle en détention appelant à l'élaboration d'un droit social pénitentiaire. Cet avis conduira le CGLPL à revoir en 2017 l'ensemble de ses recommandations relatives au travail et à la formation en milieu pénitentiaire.

7. Encadrer la procédure de désignation des personnes appelées au travail parmi les personnes classées et prévoir une procédure garantissant la transparence des décisions en matière d'accès au travail, notamment au regard de l'absence de discrimination.

Le garde des sceaux explique que la procédure de classement au travail prévoit un examen des demandes et une prise de décision dans le cadre d'une commission pluri-disciplinaire, assurant une analyse partagée de la demande.

Voir recommandation n° 6 ci-avant

8. Encadrer les conditions permettant de rendre le travail compatible avec la participation à d'autres activités.

Le garde des sceaux explique qu'une meilleure articulation entre le travail et les autres activités est encouragée. Lorsque cela était possible, certains établissements pour peine ont pu mettre en place une organisation de détention dite de « la journée continue », permettant d'organiser les activités en atelier le matin et l'accès aux activités l'après-midi. Ces expériences positives sont cependant difficilement généralisables considérant les contraintes et la complexité qu'elles impliquent dans l'organisation de la détention et du fonctionnement de l'établissement.

Voir recommandation n° 6 ci-avant

9. Prévoir une indemnisation de la perte de rémunération liée à la fermeture temporaire d'ateliers.

Le garde des sceaux indique que cette recommandation n'est pas suivie.

Voir recommandation n° 6 ci-avant

10. Mettre en place une politique dynamique de recherche d'offres de travail.

Le garde des sceaux souligne que l'offre de travail se heurte à la difficulté rencontrée dans l'activité économique. C'est dans ce contexte que les personnels affectés à cette mission en direction interrégionale agissent pour diversifier et pérenniser l'offre de travail. Dans le cadre des établissements en gestion déléguée, ou en partenariat public-privé, il est rappelé que les contrats intègrent des objectifs d'emploi et de masse salariale.

Voir recommandation n° 6 ci-avant

11. Définir les modalités permettant d'assurer un salaire minimum aux personnes détenues classées au travail et de rendre compréhensibles le calcul de la rémunération et sa répartition entre les trois parts du compte nominatif.

Le garde des sceaux rappelle que l'article 717-3 du code de procédure pénale, modifié par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose « la rémunération du travail des

personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L. 3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ». Dès la revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), les revalorisations de la rémunération horaire de chaque classe du travail au service général et en atelier de production sont effectuées et sont communiqués par le biais d'une note.

Voir recommandation n° 6 ci-avant

12. Assurer le financement de la formation professionnelle, améliorer son articulation avec l'emploi interne aux établissements et privilégier les contenus offrant des débouchés.

Le garde des sceaux indique que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a prévu l'expérimentation du transfert de l'organisation et du financement de la formation professionnelle vers les Régions. Débutée le 1^{er} janvier 2011 pour une durée de quatre ans, elle a permis l'intervention des régions Pays de la Loire et Aquitaine dans la gestion et le pilotage des actions de formation professionnelle des personnes détenues dans les établissements en gestion publique de leur territoire sur la base des orientations générales définies par l'administration pénitentiaire.

Au terme des trois premières années, le bilan permet de mettre en évidence l'implication des régions en tant que partenaire financeur et facilitateur de la stratégie pénitentiaire en matière de prise en charge des publics détenus et de préparation à leur sortie. La loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit la généralisation du transfert de l'organisation et du financement de la formation professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2015 aux régions pour l'ensemble des établissements en gestion publique et, à l'extinction des marchés (2016, 2018) pour les établissements en gestion déléguée.

Voir recommandation n° 6 ci-avant

1.8 Formation du personnel

1. Prendre toute mesure utile pour garantir la présence régulière en détention des responsables d'établissements et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Le garde des sceaux souligne que des consignes sont régulièrement rappelées pour favoriser la présence de l'encadrement et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation en détention. Les locaux d'audience étant par exemple positionnés dans des secteurs d'hébergement.

Le CGLPL demande que ces consignes soient rappelées avec insistance.

2. Mettre en place de manière systématique une offre de supervision facilement accessible, non hiérarchique reposant sur la seule décision personnelle de l'agent concerné et garantissant la confidentialité.

Le garde des sceaux explique qu'il existe un réseau de psychologues présents dans chaque direction interrégionale offrant une possibilité d'écoute et d'accompagnement de tout personnel, dans le respect de la stricte confidentialité.

Le CGLPL en prend acte.

3. Mettre en place une formation spécifique à la conduite des enquêtes disciplinaires relatives au comportement des agents.

Le garde des sceaux indique des dispositions sont prises pour expliquer aux personnels les conduites à tenir dans le cadre des enquêtes disciplinaires. L'administration pénitentiaire a d'ailleurs rédigé un guide de la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire. Ce guide a pour objet de répondre aux questions que pourraient se poser les chefs de service amenés à diligenter une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent fautif, les gestionnaires des ressources humaines chargés de ce type de dossiers ainsi que chaque agent de l'administration pénitentiaire. Pour faciliter sa diffusion la plus large, le guide de la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire est mis en ligne sur le site intranet de la DAP.

Le CGLPL prend acte de ces mesures.

4. Redéfinir le rôle et les obligations des premiers surveillants et majors pénitentiaires.

Le garde des sceaux indique que la réflexion sur les métiers est conduite par l'administration pénitentiaire dans le prolongement du Séminaire des métiers, tenu au mois de juillet 2016, en particulier s'agissant des échanges relatifs à la réforme de la chaîne de commandement.

Le CGLPL prend acte de cette mesure et demande à être informé de son aboutissement.

2. Recommandations relatives aux établissements de santé mentale

2.1 Droit à la dignité et à l'intégrité physique

1. Mettre en place dans chaque établissement et conformément à un modèle national, un dispositif de traçabilité des mesures d'isolement et de contention indiquant notamment le début et la fin de ces mesures, et le soumettre au contrôle de la commission départementale des soins psychiatriques.

Le ministère chargé de la santé indique que cette mesure sera intégrée à l'instruction d'application de l'article 72 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, qui instaure une traçabilité des mesures d'isolement et de contention.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera de leur effectivité dans l'application de la loi du 26 janvier 2016.

2. Installer des dispositifs d'appel dans les chambres d'isolement.

Le ministère chargé de la santé indique que cette recommandation sera reprise dans le guide des bonnes pratiques de la Haute autorité de santé sur le recours à la contention et à l'isolement qui doit être publié au premier trimestre 2017.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera de leur effectivité.

3. Accompagner le placement en chambre d'isolement d'un suivi effectif et d'entretiens systématiques au début, à la fin et au long de la mesure.

Le ministère chargé de la santé indique que cette mesure sera intégrée à l'instruction d'application de l'article 72 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, qui instaure une traçabilité des mesures d'isolement et de contention, et qu'elle sera rappelée dans le guide des bonnes pratiques de la Haute autorité de santé sur le recours à la contention et à l'isolement.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera de leur effectivité.

4. Adopter des mesures nationales contraignantes pour garantir que les personnes détenues hospitalisées bénéficient de soins identiques à ceux qui sont prodigués aux autres patients et ne sont pas placées à l'isolement en raison de leur statut juridique mais uniquement en considération de leur état clinique.

Le ministère chargé de la santé indique que l'instruction d'application de l'article 72 de la loi de modernisation de notre système de santé rappellera que les chambres d'isolement ne doivent pas être assimilées à des espaces sécurisés mais ne peuvent être utilisées que dans le cadre de mesures de protection du patient et de son entourage.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera de leur effectivité.

5. Permettre à tous les patients en soins libres de choisir un séjour en unité ouverte.

Le ministère chargé de la santé considère que cette faculté est garantie par une circulaire de 1993 et des recommandations de 2004. Il rappelle que si la gestion des unités impose que, dans les faits, des patients en soins libres soient pris en charge en unité fermée, cette situation doit rester exceptionnelle et que l'accès doit être aménagé pour que les patients puissent circuler.

Le CGLPL considère que la situation décrite n'est pas conforme aux constats qu'il effectue et recommande au ministère de prendre toute mesure utile pour que les dispositions protégeant la liberté d'aller et venir des patients en soins libres soient effectives.

6. Ne pas recourir aux fouilles corporelles sans texte réglementaire le prévoyant expressément.

Le ministère chargé de la santé fait observer qu'aucun texte aujourd'hui n'organise le régime applicable aux fouilles corporelles dans les établissements de santé mais relève que la jurisprudence a reconnu la responsabilité d'un établissement dans un contentieux dans lequel le défaut de fouille d'un patient enclin au suicide a été considéré comme constitutif d'une faute. Il souligne que des recommandations de 1998 préconisent des vérifications de sécurité destinées à prévenir la présence d'objets dangereux.

Le CGLPL considère que l'état de la réglementation et de la jurisprudence rappelé par le ministère n'est pas satisfaisant, dans la mesure où il impose des obligations aux établissements sans préciser comment ces derniers peuvent y faire face. Il recommande en conséquence au ministère d'adopter des mesures claires, protectrices des droits des patients et respectueuses de la responsabilité des soignants.

7. Aménager des installations sanitaires adaptées à l'état de santé des personnes hébergées dans chaque chambre accueillant des personnes hospitalisées sans consentement.

Le ministère chargé de la santé se propose d'intégrer cette recommandation aux travaux du comité de pilotage sur la psychiatrie concernant les conditions techniques de fonctionnement des établissements autorisés. Il souligne que les nouvelles constructions et les rénovations prévoient désormais des sanitaires incluant des douches dans chaque chambre.

Le CGLPL constate que les établissements nouveaux sont en effet conformes à ses préconisations et recommande au ministère d'accroître sa vigilance sur l'accès aux équipements d'hygiène dans les établissements anciens.

8. Proportionner le port du pyjama à la nécessité des soins et le limiter à une brève durée lors des placements en chambre d'isolement.

Le ministère chargé de la santé considère que cette question relève des réflexions menées par les sociétés savantes et les professionnels des établissements.

Le CGLPL ne partage pas l'appréciation du ministère et demande que des mesures soient prises, par l'administration ou par la Haute autorité de santé, sous forme d'instructions, de recommandations ou de guide de bonnes pratiques afin qu'il soit mis fin au port systématique du pyjama ou à l'utilisation disciplinaire du pyjama dans les nombreux établissements dans lesquels cette pratique demeure.

2.2 Droits de la défense

9. Améliorer l'information des patients et du public par la diffusion de documents élaborés avec les associations d'usagers, explicitant en termes simples le régime juridique de l'hospitalisation sous contrainte et les recours existants. Afficher dans chaque établissement la liste des avocats du ressort concerné et les coordonnées de la permanence du barreau. Remettre à chaque patient un livret d'accueil adapté au service psychiatrique et afficher dans chaque chambre les règles de vie de l'établissement.

Le ministère chargé de la santé rappelle que chaque établissement remet au patient, lors de leur admission, un livret d'accueil auquel est annexé la charte du patient hospitalisé. Il se propose d'intégrer la recommandation du CGLPL aux travaux du groupe de travail du Conseil national de la santé mentale qui sera consacré à la mise en œuvre de l'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé, relatif à la mise en place du projet territorial de santé mentale.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera de leur effectivité.

10. Garantir par tous moyens utiles l'effectivité et la traçabilité de la notification des droits des patients admis en soins sans consentement, leur remettre copie de la décision d'admission qui les concerne et formaliser le recueil et la conservation de leurs observations.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

11. Informer systématiquement et de manière précise les patients placés en soins sans consentement du rôle de la « personne de confiance » et leur donner la possibilité d'en désigner une s'ils le souhaitent.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

12. Tenir systématiquement les audiences du juge des libertés et de la détention dans un contexte hospitalier.

Le CGLPL maintient cette recommandation avec insistance en rappelant que la loi en vigueur impose les audiences en milieu hospitalier. Il invite fermement la ministre chargée de la santé à prendre tout contact utile avec le garde des sceaux pour éviter, en particulier, que les services ne prennent prétexte de spécifications techniques inutilement contraignantes afin de retarder la mise en place des audiences foraines.

13. Garantir l'accès des patients à un avocat, y compris dans le cadre de la phase d'adaptation prescrite par les psychiatres et, pour cela, former des avocats spécialisés dans ce type de contentieux et veiller à ce que leur rémunération ne soit pas inférieure à celle qu'ils perçoivent pour d'autres contentieux.

Le CGLPL maintient cette recommandation avec insistance.

14. Ne tenir d'audience par visioconférence qu'avec le consentement éclairé de la personne concernée et pour des audiences de pure procédure, sur décision de l'autorité habilitée à prononcer la décision finale et en veillant au respect du caractère systématique et confidentiel des échanges entre le patient et son avocat.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

15. Mettre en place des points d'accès au droit dans les établissements de santé mentale.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

16. Consigner les motifs d'un éventuel refus de signer dans tout registre dans lequel la signature d'une personne placée en soins sans consentement est obligatoire.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2.3 Droit à la vie privée et familiale, relations avec l'extérieur

1. Renoncer à l'interdiction générale et absolue des relations sexuelles et travailler sur le consentement des personnes concernées ainsi que sur les moyens dont elles pourraient disposer pour gérer leur vie affective.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2. Garantir de manière systématique la confidentialité des hospitalisations en établissements de santé mentale.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

3. Permettre aux patients d'accéder à leurs ressources financières.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

4. Ne restreindre les modalités de visite et les autorisations d'échanges avec l'extérieur qu'au cas par cas et sur décision médicale motivée.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

5. Protéger la liberté de correspondance de tous les patients, y compris s'ils sont placés en soins sans consentement, en proscrivant toute pratique de contrôle du courrier, en installant des boîtes à lettres dans les bâtiments d'hospitalisation et des boîtes à lettres de La Poste au sein de l'hôpital. Limiter la manipulation du courrier des patients à un nombre restreint de personnes habilitées. Tenir un registre spécifique pour les correspondances adressées aux autorités administratives et judiciaires lorsque les patients souhaitent leur enregistrement.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

6. Harmoniser les pratiques relatives à l'autorisation des appareils téléphoniques dans les établissements de santé mentale, autoriser la conservation des téléphones portables sauf en cas de contre-indication médicale, garantir la confidentialité des échanges téléphoniques et l'accès du téléphone aux patients alités.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

7. Informer les familles des règles de vie à l'établissement et organiser des échanges entre les familles et les équipes médicales.

Le ministère chargé de la santé se propose d'intégrer cette recommandation aux travaux du groupe de travail du Conseil national de la santé mentale consacré à la mise en œuvre de l'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé, relatif à la mise en place du projet territorial de santé mentale.

Le CGLPL prend acte de cette intention et s'assurera de son effectivité.

8. Ne restreindre le droit de visite des familles que pour une durée limitée et sur le fondement d'une motivation dûment explicitée à la famille concernée.

Le ministère chargé de la santé rappelle que la réglementation en vigueur et conforme à la préconisation du CGLPL.

Le CGLPL reconnaît que la réglementation en vigueur est en effet conforme à ses recommandations mais observe, dans ses visites, que des pratiques plus restrictives sont fréquentes. Il invite donc le ministère à prendre toute mesure utile pour que les pratiques soient conformes à cette réglementation.

9. Respecter pendant l'hospitalisation les droits dont les patients détenus bénéficient en détention.

Le CGLPL maintient cette recommandation avec insistance et recommande que des directives conjointes du garde des sceaux et du ministre de la santé et des affaires sociales définissent le respect des droits des patients détenus lors de leur placement en établissement de santé mentale. Il demande aux ministres de prendre ensuite des mesures spécifiques pour veiller à l'effectivité de ces directives.

10. Favoriser l'accès à l'informatique et à Internet, notamment pour des activités de découverte ou des travaux professionnels, et autoriser un accès aux services de messagerie dans les seules limites fixées par une décision médicale ou les conséquences de la situation pénale du patient.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2.4 Activités

1. Favoriser les activités permettant une réadaptation sociale dans le respect du choix des patients, en les intégrant dans les projets de soins, en veillant à ce que les prévisions d'activité soient portées à la connaissance des patients et en organisant leur traçabilité.

Le ministère chargé de la santé se propose d'intégrer les préconisations du CGLPL aux travaux du groupe de travail du Conseil national de la santé mentale consacré aux

textes d'application de l'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé, relatif à la mise en place du projet territorial de santé mentale.

Le CGLPL prend acte de cette intention et s'assurera de son effectivité.

2. Veiller à ce que les patients détenus ne subissent aucune restriction d'accès aux activités, à l'exception de celles qui seraient justifiées par leur état clinique.

Voir recommandation numéro 9 ci-avant.

3. Faire entrer l'éducation nationale dans les établissements de santé mentale.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2.5 Accès aux soins

1. Veiller à la réalisation systématique d'un examen somatique pour toute personne placée en soins sans consentement.

Le ministère chargé de la santé rappelle que l'amélioration de l'accès aux soins somatiques des patients atteints de troubles psychiques est un objectif de la stratégie nationale de santé mentale. Il indique que cette recommandation pourra être reprise dans le cadre des travaux du comité de pilotage de la psychiatrie sur l'organisation des soins.

Le CGLPL prend acte de cette intention et s'assurera de son effectivité.

2. Informer systématiquement les patients, dans le livret d'accueil, des modalités d'accès à leur dossier médical.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

3. Veiller au respect du principe du libre choix du médecin, y compris s'agissant des psychiatres.

Le ministère chargé de la santé rappelle que la loi en vigueur est conforme à cette recommandation. Il souligne toutefois qu'elle peut se heurter localement à des difficultés de mise en œuvre.

Le CGLPL, sans méconnaître les difficultés locales de mise en œuvre de cette disposition, demande que toute mesure utile soit prise pour qu'elle soit effective et en particulier que les patients et les familles soient informés de ce droit de manière formalisée et traçable.

2.6 Liberté de conscience

- 1 Veiller à la liberté de conscience en faisant droit aux demandes d'assistance religieuse, en accueillant les aumôniers, en autorisant les pratiques religieuses individuelles et collectives et en veillant à ce que des régimes alimentaires compatibles avec les obligations religieuses soient possibles sans que, pour autant, ceux-ci puissent être imposés à des patients qui ne le souhaiteraient pas.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2.7 Droits liés à la fin de la mesure

1. Engager au niveau national une réflexion sur la procédure de sortie d'essai ou la décision de fin de mesure afin de ne pas imposer aux patients de contraintes qui ne seraient pas justifiées par leur état de santé actuel, mais par des actes antérieurs aux soins dont ils ont fait l'objet.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2. Mettre fin à toute discrimination dans le régime de mainlevée des soins sans consentement y compris lorsqu'il touche des personnes qui ont été jugées pénalement irresponsables ou qui ont séjourné en unités pour malades difficiles.

Cette recommandation est dépourvue d'objet depuis la loi du 27 septembre 2013.

3. Éviter toute solution de continuité entre la fin d'une hospitalisation en unité pour malades difficiles et la prise en charge dans un établissement du département d'origine du patient. Pour cela, faire en sorte que les arrêtés de réadmission soient adoptés immédiatement et qu'en cas de doute, une procédure identifiée permette de choisir l'établissement d'accueil du patient.

Cette recommandation est devenue sans objet depuis le décret du 1^{er} février 2016 qui autorise désormais le préfet du territoire d'implantation de l'unité pour malades difficiles à désigner l'établissement responsable de la prise en charge du patient dans l'arrêté de sortie de l'unité.

2.8 Personnel et organisation du service

1. Mettre en place de manière systématique une supervision des agents qui prennent en charge les personnes privées de liberté de manière non hiérarchique, sur la base de leur décision personnelle et dans le respect de la confidentialité.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

2. Encourager le développement des unités chargées de l'accueil des urgences psychiatriques et renforcer les moyens des unités d'admission.

Le ministère chargé de la santé rappelle que l'amélioration de l'organisation des urgences psychiatriques est un objectif de la stratégie nationale de santé mentale. Il se propose de retenir cette recommandation dans le cadre des travaux du comité de pilotage de la psychiatrie sur la prise en charge l'organisation des urgences psychiatriques.

Le CGLPL prend acte de cette intention et s'assurera de son effectivité.

3. Ouvrir les commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge aux associations d'usagers ou de familles de patients et à des professionnels du droit et consulter systématiquement ses commissions sur les projets de règlements intérieurs des unités et d'équipements des chambres d'isolement.

Le ministère chargé de la santé indique que cette commission, désormais dénommée « commission des usagers » est destinataire du rapport annuel réalisé par chaque établissement sur la politique de réduction des pratiques d'isolement et de contention et que la recommandation du CGLPL sera prise en compte dans l'instruction d'application de l'article 72 de la loi de modernisation de notre système de santé qui encadre le recours à l'isolement et à la contention.

Le CGLPL prend acte de cette intention et s'assurera de son effectivité.

4. Évaluer le personnel soignant nécessaire au bon fonctionnement des structures hospitalières et renforcer les moyens humains et logistiques des structures extrahospitalières.

Le ministère chargé de la santé indique que ces recommandations s'inscrivent dans les objectifs poursuivis par la stratégie nationale de santé mentale.

Le CGLPL en prend acte.

2.9 Modification législative

1. Fusionner les deux types de soins sans consentement et confier le principe de cette décision à l'autorité judiciaire.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

3. Recommandations relatives aux locaux de garde à vue

3.1 Locaux de garde à vue de la police nationale

1. Mobiliser les moyens nécessaires pour remédier à l'indigence des crédits de fonctionnement de la police nationale, qui porte atteinte aux conditions de garde à vue et aux conditions de travail des fonctionnaires.

Le ministre de l'intérieur considère qu'il est excessif de qualifier d'indigents les crédits de fonctionnement de la police nationale et que, dans un contexte de contrainte budgétaire, la mise aux normes des locaux ne peut être que progressive. Il estime que si l'accès à une douche est fréquemment difficile, ce point est à mettre en balance avec la faible durée des gardes à vue, moins de 16 heures dans 85 % des cas, et souligne la généralisation progressive des kits d'hygiène. Il indique que les couvertures qu'il est souvent difficile de nettoyer sont progressivement remplacées par des couvertures de survie à usage unique.

Le CGLPL maintient une appréciation très défavorable des conditions d'hygiène dans lesquelles sont placées les personnes gardées à vue et les fonctionnaires de police. Il recommande que l'effort budgétaire tendant à améliorer l'hygiène reste soutenu. Il ne peut considérer comme satisfaisante la formule tendant à utiliser des couvertures de survie, très inconfortables, pour pallier une logistique défailante.

2. Renforcer le rôle de l'officier de garde à vue.

Le ministre de l'intérieur indique que cette préoccupation régulièrement exprimée par le CGLPL a été prise en compte et a fait l'objet d'une instruction en avril 2013.

Le garde des sceaux, considère que la désignation d'un officier de police judiciaire en qualité de responsable de la garde à vue constitue un gage supplémentaire du bon déroulement de celle-ci. Il déplore cependant qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne permette à l'autorité judiciaire de prendre part à l'organisation administrative des services d'enquête.

Le CGLPL prend acte de cette mesure et recommande que les autorités hiérarchiques et l'inspection générale de la police nationale prennent toute mesure utile pour favoriser un bon exercice de cette fonction nouvelle. Il ne verrait que les avantages à ce que l'autorité judiciaire puisse prendre part à l'organisation administrative des services d'enquête.

3. Effectuer le retrait des objets personnels avec plus de discernement.

Le ministre de l'intérieur indique que des instructions données aux forces de l'ordre rappellent régulièrement que les mesures de sécurité doivent être mises en œuvre avec discernement. Il souligne notamment que le retrait du soutien-gorge n'est décidé que si l'on craint que la personne placée en garde à vue ne s'en serve pour tenter de se blesser ou d'attenter à sa vie. Il rappelle que ces dispositions ont fait l'objet d'une instruction en mai 2011 et que leur application fait l'objet de la plus grande attention de la hiérarchie. Il souligne la difficulté d'apprécier concrètement les risques encourus par les personnes placées en garde à vue et se félicite de ce que les travaux du comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale (COCIPN) aient permis CGLPL de contribuer activement à la réflexion de cette institution.

Le CGLPL, sans méconnaître les difficultés d'appréciation concrète des risques ni l'intérêt des travaux auxquels il a participé au sein du COCIPN, estime nécessaire de faire en sorte que la responsabilité des fonctionnaires ne soit pas engagée dès lors que ceux-ci ont pris des mesures adaptées à des risques raisonnablement analysés. Il s'agit de faire peser sur eux une simple obligation de moyens et non une obligation de résultat générale et absolue.

Le garde des sceaux souligne que les procureurs de la république attachent du prix à ce que la garde à vue s'exécute dans des conditions assurant le respect de la dignité des personnes. Il indique toutefois que la décision de mettre en œuvre et de renouveler des mesures de sécurité constitue une mesure de nature administrative qui échappe au contrôle de l'autorité judiciaire en raison de dispositions réglementaires. Il se montre favorable à un usage des moyens de contrainte adapté aux situations concrètes mais considère que la proposition de CGLPL visant à assouplir les conditions d'engagement de la responsabilité des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie en cas d'incident est difficilement compatible avec le principe de responsabilité qui doit présider à l'exécution de toute mesure de privation de liberté.

Le CGLPL considère qu'il est légitime, nonobstant d'éventuelles dispositions réglementaires contrares, que le parquet exerce son contrôle sur l'ensemble des mesures prises pour l'exécution d'une garde à vue.

4. Lever les obstacles matériels au respect des droits conférés par le code de procédure pénale (entretien avec un avocat, examen médical).

Le ministre de l'intérieur souligne qu'un important travail a permis de dégager un consensus sur l'intervention du médecin en garde à vue et de faire évoluer le schéma d'organisation de la médecine légale et les modalités de sa mise en œuvre. Une circulaire d'avril 2012 fixe cette organisation. Il reconnaît cependant que les policiers rencontrent fréquemment des difficultés pour trouver un praticien médical pouvant intervenir dans un délai raisonnable et peuvent ne pas avoir d'autre recours que le service des urgences

du centre hospitalier local. Il souligne enfin que ces difficultés ne font pas obstacle au droit de la personne placée en garde à vue de bénéficier d'un examen médical.

Le garde des sceaux indique qu'il lui semble préférable que les examens médicaux des personnes gardées aient lieu dans les locaux des services d'enquête afin que les médecins soient à même d'apprécier *in concreto* la compatibilité de l'état de santé d'une personne avec les conditions matérielles dans lesquelles elle est placée. Il souligne l'existence d'une réflexion en cours avec les services du ministère de la santé et ceux du ministère de l'intérieur pour renforcer l'attractivité de la réalisation *in situ* des examens de garde à vue.

Le CGLPL ne méconnaît pas les difficultés locales qui peuvent résulter de la démographie médicale. Il insiste cependant sur la nécessité d'entretenir des contacts systématiques avec les hôpitaux ou les ordres départementaux des médecins afin que des conventions organisent, en fonction des spécificités de chaque circonscription, les modalités selon lesquelles le droit des personnes placées en garde à vue à bénéficier d'un examen médical doit être mis en œuvre. Il recommande très vivement que les examens médicaux aient lieu dans les locaux dans lesquels la mesure de garde est exécutée.

Le garde des sceaux confirme que des difficultés sont également constatées par le procureur de la république en ce qui concerne la disponibilité des avocats. Il indique que l'organisation et le bon fonctionnement des permanences pénales des barreaux relève de la seule compétence des ordres des avocats et de leur bâtonnier et souligne que les services du ministère de la justice ne manquent pas de rappeler régulièrement cette nécessité bien qu'il se trouve dépourvu de moyens pour y remédier directement.

Le CGLPL, conscient de la réalité des difficultés mentionnées par le garde des sceaux, ne peut qu'encourager les services du ministère de la justice à persévérer dans cette voie. Il rappelle que les avocats ne manquent pas de faire valoir des griefs tendant à la modicité de leur rémunération et surtout aux délais de paiement qu'ils doivent supporter. En conséquence le CGLPL invite le garde des sceaux à ne pas négliger l'impact positif que pourrait avoir des mesures d'amélioration administrative et financière. Comme le suggère le garde des sceaux, le CGLPL ne manquera pas de prendre directement sa part dans la sensibilisation des organisations représentatives des avocats.

5. Resserrer les liens avec les parquets.

Le ministre de l'intérieur considère que les liens avec les parquets se resserrent progressivement de manière hétérogène en fonction des contraintes locales et de la diversité des pratiques des différents parquets. Il souligne toutefois la lourdeur des contraintes procédurales pesant sur les officiers de police judiciaire et se félicite que des mesures aient été annoncées par le Premier ministre le 14 octobre 2015 pour alléger la charge de travail purement procédurale des policiers.

Le CGLPL reconnaît l'existence d'une amélioration des liens entre les officiers de police judiciaire et les parquets, et recommande que des instructions nationales soient données pour la généraliser. Il souligne

tout particulièrement la nécessité de rendre plus concret le contrôle des locaux de garde à vue par l'autorité judiciaire. Il attire également l'attention du Gouvernement sur le fait que les « contraintes procédurales » sont également des garanties des droits des personnes placées en garde à vue et ne peuvent être allégées qu'avec discernement. Le discours tendant à stigmatiser « le poids des contraintes procédurales » n'est pas exempt de risques.

Le garde des sceaux indique que les procureurs de la République exercent avec une vigilance constante le contrôle des registres de garde à vue lors des visites des locaux de garde à vue qu'ils effectuent chaque fois qu'il estime nécessaires et au moins une fois par an. Il souligne les travaux en cours tendant à la mise en place d'un registre informatisé de garde à vue. Il annonce le déploiement de moyens de communication modernes permettant un contrôle effectif des gardes à vue de nuit par le parquet une adaptation de ses effectifs destinés à favoriser le traitement en temps réel du contrôle des fins de garde à vue et souligne que « la visioconférence ne constitue nullement une exception au principe de présentation physique mais une des modalités de présentation placée au même rang que la présentation physique. » Il indique enfin que dans certains parquets les magistrats permanents se déplacent dans les services de police de gendarmerie pour procéder à la prolongation des mesures de garde à vue.

Le CGLPL prend acte de l'amélioration des moyens envisagée. Il ne saurait cependant considérer qu'une présentation par visioconférence soit regardée comme équivalente à une présentation physique. Il rappelle que la visioconférence n'est possible qu'avec le consentement de la personne concernée et que cette technique ne doit pas faire obstacle au contact direct de cette personne avec son avocat.

Le garde des sceaux fait également état des mesures prises pour le contrôle des conditions matérielles du déroulement des gardes à vue. Il cite les principaux constats faits par les procureurs de la République dans ce domaine : ils confirment les constats habituels du CGLPL.

Malgré la convergence des constats, le CGLPL persiste à déplorer, dans ses visites, que le contrôle des parquets sur les locaux de garde à vue demeure insuffisant et soit très inégalement effectué. Il ne peut sur ce point que recommander au garde des sceaux que les travaux engagés par ses services en lien avec le CGLPL pour la diffusion de directives relatives aux points de contrôle du parquet sur les locaux de garde à vue parviennent à bonne fin.

3.2 Locaux de garde à vue de la gendarmerie nationale

1. Assurer la surveillance de nuit des personnes placées en garde à vue.

Le ministre de l'intérieur indique qu'une note de la direction générale de la gendarmerie nationale, en date du 29 avril 2016, a rappelé aux services que la surveillance des personnes gardées à vue doit être constante et soutenue et adapté à l'état de santé et au

comportement de la personne placée en chambre de sûreté. Ce texte indique également que cette surveillance doit être effectuée de nuit en lien constant avec le commandement de l'unité où la mesure se déroule. La direction générale prévoit également la mise en place de boutons d'alerte qui seront progressivement installés pour compléter les rondes et contrôles visuels. Le ministre indique enfin que les lieux de privation de liberté sont désormais organisés en trois niveaux : le premier réservé à un usage diurne, le second caractérisé par une concentration de la surveillance nocturne et le troisième comportant des cellules supplémentaires, créées selon les moyens disponibles, dans les unités à forte activité.

Le garde des sceaux indique qu'en raison d'incidents survenus dans des geôles d'unités de gendarmerie, ses services ont saisi la direction générale de la gendarmerie nationale sur ce point est suggéré le regroupement des personnes dont la garde à vue se prolonge pendant la nuit dans les locaux des compagnies de gendarmerie, ou de tout autre niveau d'organisation plus pertinent, afin que leur surveillance puisse être assurée.

Le CGLPL prend acte de ces évolutions et recommande que, lorsqu'il est indispensable qu'une mesure se prolonge pendant la nuit, les personnes placées en garde à vue soient conduites dans des unités où la surveillance est constante.

2. Remédier au caractère excessif des mesures de sécurité appliquées aux personnes placées en garde à vue.

Le ministre de l'intérieur indique d'une part que l'inspection générale de la gendarmerie nationale conduit depuis 2015 une campagne de contrôle et d'évaluation des conditions de garde à vue et d'autre part que des directives ont été données pour que les mesures de sécurité (retrait des lunettes et soutiens-gorge, menottage) soient adaptées à la dangerosité de la personne concernée et guidées par des principes de nécessité, de proportionnalité, de discernement et de dignité de la personne. Il indique que la procédure d'inventaire des objets retirés a été automatisée dans le logiciel utilisé pour la gestion des gardes à vue.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

3. Assurer la confidentialité des auditions réalisées par les officiers de police judiciaire ainsi que des entretiens avec les avocats et des consultations médicales. Éviter que les personnes placées en garde à vue ne croisent le public ou les familles des militaires.

Le ministre de l'intérieur indique que ces exigences sont prises en compte dans la construction des nouveaux locaux de service.

Le CGLPL a en effet constaté que les locaux récents sont conformes à ses préconisations ; il maintient la recommandation tendant à améliorer dans la mesure du possible les locaux de service anciens.

4. Assurer l'effectivité du droit des personnes placées en garde à vue à bénéficier de l'assistance d'un avocat et d'un examen médical.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

5. Limiter l'usage de la visioconférence pour les présentations au parquet.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

6. Améliorer les conditions d'hygiène et d'alimentation.

Le ministre de l'intérieur indique que la gendarmerie améliorera les procédures de nettoyage des couvertures et que le petit déjeuner des personnes placées en garde à vue, assuré jusqu'ici grâce à la générosité du personnel de la gendarmerie, sera désormais pris en compte dans un marché qui concerne à la fois la police et la gendarmerie.

Le CGLPL prend acte de ces améliorations et s'assurera de leur effectivité.

3.3 Locaux de garde à vue et de rétention de la direction générale des douanes et des droits indirects

1. Appliquer les mesures de sécurité avec plus de discernement.

Le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'État chargé du budget considèrent que les fouilles à corps sont des actes d'enquête et qu'elles ne peuvent être réalisées à titre de mesure de sécurité. Ils indiquent que dans le cadre de la retenue douanière seul le retrait des vêtements doit être regardé comme une mesure de sécurité. Ils soulignent que ces deux mesures doivent être justifiées au regard des principes de nécessité et de proportionnalité et doivent respecter la dignité de la personne concernée. Les ministres se proposent de rappeler aux services la nécessité d'un strict respect de ces principes. Ils entendent également diffuser des consignes afin de prévoir la réalisation d'un inventaire contradictoire des effets retirés lors des placements en retenue douanière et appeler l'attention des agents sur la nécessité de ne pas recourir au menottage en cas d'exposition publique, sous réserve que des conditions de sécurité suffisantes soient réunies.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera que les instructions données produisent les effets attendus.

2. Assurer le respect des droits, notamment en ce qui concerne la durée de la retenue douanière, et mieux garantir la confidentialité des échanges.

Les ministres prennent acte de ce que le CGLPL considère de manière positive la désignation d'un « agent référent » pour chaque procédure. Ils considèrent en revanche qu'il n'y a pas lieu de faire remonter le point de départ de la retenue douanière au début du contrôle car celui-ci n'est pas coercitif. Ils estiment en conséquence que la retenue douanière ne doit être prise en compte qu'à partir du moment où un flagrant délit a été constaté. Ils indiquent avoir demandé aux services des douanes de mettre des locaux sécurisés à disposition des avocats et médecins et de procéder, si besoin, à une mise aux normes des cellules de retenue douanière. Ils considèrent enfin que l'absence de dispositif audiovisuel permettant l'enregistrement des auditions des mineurs a peu d'importance en pratique, dans la mesure où celles-ci sont très rares.

Le CGLPL peine à considérer que le contrôle douanier soit dépourvu de caractère coercitif. Il demande au Gouvernement de faire remonter le début de la retenue douanière à celui du contrôle, comme on le fait pour le décompte de la durée des gardes à vue.

3. Assurer avec plus de régularité les contrôles prévus par la loi.

Les ministres indiquent que des instructions prévoyant des visas hiérarchiques périodiques du registre de retenue douanière ont été données en 2009. Ils se proposent de rappeler les services à l'observation de ces instructions et d'appeler également leur attention sur la nécessité de réaliser un contrôle périodique du bon état général et de l'entretien régulier des cellules.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera que les instructions données produiront les effets attendus.

3.4 Considérations générales

Le garde des sceaux demande, afin de favoriser la diffusion des recommandations du CGLPL et d'améliorer leur mise en œuvre, que les rapports relatifs aux visites des locaux de garde à vue soient systématiquement adressés à l'autorité judiciaire et qu'un rapport de synthèse annuel soit adressé à la chancellerie.

Ces dispositions seront mises en œuvre par le CGLPL.

4. Recommandations relatives aux centres et locaux de rétention administrative

4.1 Mesures législatives

1. Étendre la mission de l'office français d'immigration et d'intégration (OFII) au soutien de certains sortants lorsque celui-ci est nécessaire en raison de leur situation.

Le ministre de l'intérieur considère que cette préconisation est sans objet dans la mesure où l'OFII peut être contacté par toute personne à l'extérieur d'un CRA.

Le CGLPL en prend acte.

2. Modifier l'article L552-1 du CESEDA pour neutraliser la durée du passage en local de rétention administrative et les jours de fermeture du greffe du CRA dans le calcul du délai de recours à l'encontre de la décision d'éloignement et du placement en rétention.

Le ministre de l'intérieur indique que la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers a réduit le délai de saisine du juge des libertés de la détention pour la prolongation de la rétention de cinq à deux jours.

Cette mesure, certes utile, ne répond pas à la préconisation du CGLPL qui porte sur le recours de la personne retenue devant le juge administratif contre les mesures dont elle fait l'objet. La préconisation du CGLPL est maintenue.

3. Réduire la durée maximale de rétention de 45 à 32 jours.

La loi du 7 mars 2016 a conservé durée maximale de rétention à 45 jours.

Le CGLPL maintient sa recommandation car il observe qu'en pratique les personnes qu'il est finalement possible de reconduire sont seulement celles qui sont reconduites dans les quinze premiers jours de la rétention. Au-delà, la procédure est en échec et n'aboutit pas.

4.2 Dignité et intégrité

1. Ne recourir au menottage qu'en cas de risque avéré d'agression ou de fuite.

Le ministre de l'intérieur indique que deux circulaires ont été adoptées pour rappeler que cette mesure de précaution ne doit pas être systématique mais motivée par des mesures de sécurité, le temps de l'escorte.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions opportunes et maintiendra sa vigilance sur les conditions de leur application.

2. Définir une procédure disciplinaire comprenant une limitation de la durée de placement à l'isolement, une traçabilité de ces mesures, une information systématique de l'autorité judiciaire et la garantie de la permanence des contacts avec la personne morale chargée de l'assistance juridique.

De même que pour le menottage, le ministre de l'intérieur indique que deux circulaires ont été adoptées pour fixer des règles strictes en matière de mise à l'écart des personnes retenues. Il considère que le dispositif en place est suffisamment encadré et qu'un contrôle a posteriori peut-être exercé à partir de mentions figurant sur les registres de rétention. Il indique enfin que le recours à cette mesure est rare.

Lors de ses visites, le CGLPL a pu constater que le recours à ces mesures est en effet rare dans la plupart des centres mais qu'il existe aussi des établissements dans lesquels il est fréquent. En conséquence, le CGLPL maintient la recommandation tendant à encadrer de manière plus stricte la procédure disciplinaire qui concerne les personnes retenues selon les critères précédemment décrits ; il maintiendra sa vigilance sur ce point.

3. Ne recourir à la fouille que sur le fondement d'une disposition réglementaire et de manière proportionnée au risque.

Le ministre de l'intérieur indique que les fouilles intégrales systématiques à l'arrivée au centre de rétention, avec déshabillage complet, ne sont plus pratiquées. Des instructions de 2011 et 2014 ont été données à cette fin. Désormais, la mesure est prise sur décision du chef de centre, lorsque le comportement de l'étranger peut être de nature à porter une atteinte caractérisée au bon ordre ou à la sécurité de l'établissement et si elle a pour objet exclusif de prévenir ce trouble. Elle doit respecter les principes de dignité et d'intégrité de la personne.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions opportunes et maintiendra sa vigilance sur les conditions de leur application. Il insiste néanmoins sur la nécessité de mettre en œuvre des outils de traçabilité des procédures de contrôle.

4. Systématiser l'inventaire contradictoire des objets retirés.

Le ministre de l'intérieur considère qu'une circulaire de 2010 qui fixe la liste des objets qui doivent être retirés ainsi que les conditions de leur conservation, de leur inventaire et de leur restitution traite les difficultés rencontrées et autorise une traçabilité suffisante des objets.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions opportunes et maintiendra sa vigilance sur les conditions de leur application.

5. Interdire le port d'armes à l'intérieur des CRA.

Le ministre de l'intérieur indique que, sur le fondement de dispositions internes de mars et juin 2009, seuls les bâtons télescopiques de défense et les bombes lacrymogènes individuelles sont autorisés dans les zones de rétention. Il précise que cette instruction est régulièrement rappelée aux policiers.

Le CGLPL insiste sur la nécessité de maintenir une vigilance permanente de la hiérarchie sur l'application de ces textes.

4.3 Droits de la défense

1. Favoriser l'information des personnes retenues en leur notifiant de manière confidentielle toute mesure les concernant et en mettant à leur disposition un règlement intérieur simple et compréhensible, traduit dans les langues correspondant aux nationalités les plus représentées dans chaque centre.

Le ministre de l'intérieur rappelle que les dispositions applicables du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et des circulaires de son administration sont conformes aux recommandations du CGLPL.

Le CGLPL confirme que les textes applicables sont en effet conformes à ses recommandations mais déplore que leur mise en œuvre soit souvent incomplète. En conséquence, il recommande que des mesures administratives (attribution de moyens, instructions, formation, inspections, etc.) soient prises pour garantir l'effectivité du droit, notamment en ce qui concerne la confidentialité des entretiens, la remise de documents et leur traduction dans toutes les langues nécessaires.

2. Favoriser l'accès des personnes retenues à un avocat par la mise à disposition d'un local adapté, l'affichage de la liste des membres du barreau et la mise en place d'un système permettant d'entrer en contact avec les permanences.

Le ministre de l'intérieur rappelle les dispositions applicables et considère qu'elles permettent à la personne retenue de téléphoner directement à un avocat ou de demander à l'association présente au CRA d'effectuer cette démarche.

Le CGLPL reconnaît que les dispositions applicables sont conformes à ses préconisations mais constate que leur effectivité est très aléatoire. C'est pourquoi il recommande que des mesures administratives (attribution de moyens, instructions, formation, inspections, etc.) soient prises pour la garantir.

3. Faciliter l'accès aux associations d'assistance en garantissant le caractère confidentiel des entretiens et en permettant à ces associations d'accéder aux lieux d'hébergement.

Le ministre de l'intérieur indique que les mesures recommandées par le CGLPL sont prises en application des clauses du marché d'assistance juridique conclu par l'administration avec ces associations.

Le CGLPL reconnaît que les dispositions de ce marché sont conformes à ses préconisations, mais constate de nombreuses lacunes dans leur application. Il recommande que le ministère organise une consultation systématique des associations intervenant dans les CRA afin d'identifier de manière précise les difficultés qu'elles rencontrent et de rechercher des solutions adaptées à chaque situation.

4. Améliorer le rôle des interprètes en rendant leur intervention obligatoire dès lors qu'une personne retenue ne maîtrise pas la langue française – c'est-à-dire en excluant le recours à la traduction par un co-retenu –, en organisant une présence physique plutôt que téléphonique et en autorisant les associations d'aide juridique à bénéficier gratuitement des services des interprètes.

Le ministre de l'intérieur indique avoir pris les mesures internes permettant de donner suite aux préconisations du CGLPL précise notamment que l'accès des associations d'aide juridique aux prestations de l'association Interservices Migrants interprétariat est gratuit et que, depuis la loi du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile, le recours à un interprète dans le cadre du dépôt d'une demande d'asile est financé par l'administration.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur application.

5. Faciliter les demandes d'asile en garantissant leur confidentialité, notamment au regard des fonctionnaires de police, en rendant obligatoire la diffusion de notices explicatives et de dossiers dûment traduits, en mettant des interprètes à la disposition des demandeurs d'asile et en autorisant les personnes morales chargées de l'assistance ou un tiers de confiance à transmettre ces demandes.

Le ministre de l'intérieur indique que la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a modifié le régime des demandes d'asile présentées en rétention administrative. Il précise que le nouveau régime vise à assurer un meilleur équilibre entre le respect des exigences du droit d'asile et la nécessité d'assurer l'exécution des décisions administratives d'éloignement. Une note interne du 1^{er} mars 2016 rappelle les principes suivants : notification immédiate à toute personne placée en rétention administrative de ses droits en matière d'asile ; remise sans délai du formulaire de demande ; bénéfice d'une assistance juridique et linguistique pour le remplir. Elle précise que le personnel de police ne doit pas prendre connaissance du contenu des demandes ni des documents qui les accompagnent. Le ministre refuse toutefois de reconnaître aux associations le droit de transmettre directement les dossiers de demande d'asile à l'OFPPRA au motif que cette mesure est interdite par un article réglementaire du CESEDA.

Le CGLPL prend acte des mesures prises et s'assurera de leur application. Il maintient toutefois la recommandation tendant à autoriser des associations d'assistance juridique ou des tiers de confiance à communiquer directement les demandes d'asile à l'OFPPRA.

6. Encadrer le recours à la visioconférence en fixant dans la loi les règles qui l'autorisent, en prévoyant un consentement éclairé de la personne dont le dossier traité par cette voie, en assurant la présence d'un interprète et d'un conseil dans des conditions de confidentialité garanties, en n'utilisant cette technique qu'en cas de nécessité avérée et sur décision de l'autorité habilitée à prendre la décision finale dans la procédure concernée.

Le ministre de l'intérieur rappelle que les dispositions du CESEDA, modifié en dernier lieu par la loi du 7 mars 2016 encadrent utilement le recours à la visioconférence s'agissant de l'audience du juge des libertés de la détention, des audiences devant la juridiction administrative et de l'instruction des demandes d'asile.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et rappelle que le recours à la visioconférence doit faire l'objet d'un consentement éclairé de la personne concernée. Il souligne que toute mesure doit être prise pour que l'association d'aide juridique et le conseil qui assistent cette personne soient présents à ses côtés et non aux côtés de la juridiction.

4.4 Droit à la vie privée et familiale et relations extérieures

1. Préserver en permanence l'accès des personnes retenues à leurs biens personnels et mettre à leur disposition des placards fermant à clé.

Le ministre de l'intérieur rappelle que la réglementation prévoit seulement l'ouverture d'un local à bagages au sein de chaque centre et autorise les personnes retenues à y avoir accès par l'intermédiaire d'un policier à tout moment. Il estime que des mesures de sécurité s'opposent à la mise à disposition de tout mobilier fermant à clé et susceptible de dissimuler des objets interdits. Il souligne du reste que des casiers fermant à clé, mis en place dans deux CRA, ont dû être retirés en raison de dégradations.

Le CGLPL maintient sa recommandation et invite le ministre de l'intérieur à rechercher la mise en place d'équipements robustes et de mesures de contrôle efficaces et proportionnées.

2. Permettre l'accès des personnes retenues aux documents personnels qui les concernent et définir dans chaque centre des modalités de communication de ces documents respectueuses de la confidentialité.

Le ministre de l'intérieur souligne que cet accès garanti par la loi et reconnaît que l'administration peut étudier la possibilité de modifier le règlement intérieur avec un article encadrant les modalités d'accès des retenus à leurs documents personnels et aux pièces de procédures qui sont conservés au greffe.

Le CGLPL recommande au ministre de concrétiser cette intention.

3. Formaliser les droits des personnes retenues de façon à leur assurer des conditions dignes de maintien de leur vie familiale.

Le ministre de l'intérieur indique que le maintien des liens familiaux est garanti dans la grande majorité des cas mais considère qu'il s'agit d'un objectif trop général pour que l'on puisse lui apporter une « réponse précise ».

Le CGLPL recommande qu'un document administratif (guide pratique, instruction, document de formation, etc.) recense de manière systématique les composantes du maintien des liens familiaux et indique les moyens de les garantir.

4. Favoriser l'exercice du droit de visite en implantant les CRA dans des lieux accessibles, en indiquant le chemin qui y conduit et en mettant en place des transports en commun.

Le ministre de l'intérieur indique que ces préconisations sont prises en compte lors de la construction des centres et dans les relations de l'autorité préfectorale avec les sociétés de services compétentes.

Le CGLPL prend acte de ces intentions et s'assurera au cas par cas de leur mise en œuvre.

5. Faciliter l'accès des visiteurs dans le CRA en autorisant les visites tous les jours sans limitation de durée, sauf pour raisons impératives, en proscrivant les contrôles d'identité systématiques des visiteurs et en organisant des locaux adaptés à des rencontres familiales.

Le ministre de l'intérieur rappelle que la durée des visites ne fait pas l'objet de dispositions réglementaires mais qu'une circulaire de 2009 prévoit une durée minimale de 30 minutes. Il estime que cette règle est appliquée avec souplesse et que des dépassements d'horaires de visite sont régulièrement tolérés. Il indique qu'il peut arriver « de manière exceptionnelle » que les chefs de centre doivent réduire les durées de visite, notamment pour celles qui n'ont pas de caractère familial.

Le CGLPL considère que de telles pratiques ne sont pas respectueuses des droits des personnes retenues et que les mesures administratives nécessaires doivent être prises pour que les visites familiales soient possibles tous les jours sans limitation de durée, sans que des contrôles d'identité systématique des visiteurs soient effectués et dans des locaux adaptés à des entretiens privés.

6. Rendre possible l'exercice du droit de correspondance par la mise à disposition des objets nécessaires et l'installation de boîtes à lettres.

Le ministre de l'intérieur indique que la personne retenue dépose son courrier auprès des policiers ou des associations présentes dans le centre et peut, sur demande, disposer de matériel de correspondance.

Ces mesures ne respectent pas la liberté de correspondance des personnes retenues. Des boîtes à lettres librement accessibles doivent être mises en place et du matériel de correspondance doit être remis de manière systématique.

7. Faciliter l'usage du téléphone en améliorant la confidentialité des cabines téléphoniques, en rédigeant des notices d'utilisation de ces cabines dans les langues utiles et en renonçant à toute interdiction des téléphones portables.

Le ministre de l'intérieur précise que les personnes retenues, conformément aux dispositions du CESEDA doivent avoir accès à un téléphone de manière libre. Il indique également que les appareils téléphoniques disposant d'un dispositif photographique sont retirés mais que les personnes retenues ont la possibilité d'en retirer la puce qu'ils peuvent introduire dans un téléphone portable qui peut leur être fourni.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions mais ne les considère pas comme suffisantes pour garantir la liberté d'accès des personnes retenues au téléphone. Il recommande que l'accès à un téléphone fixe soit assorti d'une garantie de confidentialité des échanges. Il considère que le seul fait qu'un téléphone portable soit muni d'un appareil photographique ne suffit pas à justifier son retrait : dans le cas général, il devrait être suffisant d'informer les personnes retenues de leurs obligations en matière de respect du droit à l'image. Par exception si une infraction est constatée, les téléphones permettant de prendre des photos pourraient être retirés. La pratique actuelle n'est pas proportionnée au risque.

8. Procéder de manière systématique à l'information des proches de la personne retenue dès lors que celle-ci le demande.

Le ministre de l'intérieur considère que les droits des personnes retenues ne comprennent pas l'information par l'administration d'un proche ou de son employeur. Il estime en revanche que l'accès au téléphone 24 heures sur 24 pallie utilement cette carence.

Le CGLPL reconnaît que l'argumentation du ministre de l'intérieur est justifiée dans les cas les plus nombreux mais recommande que, lorsqu'une personne retenue en fait la demande, l'administration informe ses proches de la mesure dont elle fait l'objet. Des instructions doivent donc être données pour que les personnes retenues soient en mesure de faire concrètement cette demande.

9. Toujours préférer l'assignation à résidence des familles avec enfants pour éviter de placer ces derniers dans un CRA et éviter systématiquement de séparer les couples.

Le ministre de l'intérieur indique que la préférence pour l'assignation à résidence des familles a été rappelée par une circulaire de 2012 et réaffirmée par la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France. Il rappelle que cette mesure est choisie par le préfet en fonction des circonstances prévues par le droit et que les familles ne sont jamais séparées et placées dans des centres disposant des infrastructures adaptées pour les accueillir. Il souligne que le placement dans un CRA offre en outre la possibilité

d'un suivi médical de la famille. Il indique enfin que toutes les mesures sont prises pour que la durée de rétention n'excède pas le délai strictement nécessaire à la préparation de l'éloignement.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions mais rappelle que toute mesure doit être prise pour éviter absolument l'enfermement d'enfants.

10. Mettre Internet à la disposition des personnes retenues, éventuellement de manière contrôlée.

Le ministre de l'intérieur considère que l'accès Internet ne peut pas être contrôlé et que la sécurité du matériel nécessaire ne pourrait être assurée.

Le CGLPL maintient sa recommandation.

4.5 Activités

1. Installer des équipements et organiser des activités de nature à répondre aux besoins des populations qui séjournent parfois durablement dans les CRA.

Le ministre de l'intérieur souligne que les séjours dans les CRA ne durent que douze jours en moyenne et que le matériel de loisirs mis en place est assez rapidement dégradé « par certaines personnes retenues ». Il ajoute que le droit ne fixe pas de liste d'activités qui devraient être offertes aux personnes retenues. Il cite néanmoins l'exemple de trois centres qui, en 2016, ont été équipés de baby-foot ou de table de ping-pong.

Le CGLPL considère au contraire qu'une durée de séjour de douze jours justifie pleinement l'organisation d'activités qui, du reste, contribuerait à la sécurité des personnes et des biens et que les mesures prises ne sont en aucune manière à la hauteur du besoin. Il maintient donc ses recommandations avec insistance. L'absence d'obligation juridique faite à l'administration ne saurait constituer un motif justifiant que des mesures utiles ne soient pas prises.

4.6 Droit à la santé

1. Veiller à la manière dont les hôpitaux remplissent leurs obligations en matière de soins aux personnes retenues et mettre à jour les dispositions de la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative à la prise en charge sanitaire des personnes retenues.

Le ministre de l'intérieur indique qu'un groupe de travail a été constitué pour faire évoluer les dispositions de cette circulaire.

Le CGLPL prend acte du lancement de ces travaux dont il évaluera les résultats.

2. Former le personnel de santé aux spécificités de la prise en charge médicale dans les CRA et formaliser l'organisation de dispositif de soins adaptés à la taille de chaque centre.

Le CGLPL maintient cette proposition

3. Favoriser l'accès aux soins psychiatriques par l'établissement de conventions entre les CRA et les établissements de santé mentale, la mise en place de vacations de médecins psychiatres dans les centres, le lancement d'études épidémiologiques sur les troubles psychiatriques des personnes retenues et une meilleure formation des intervenants en CRA sur la santé mentale.

Le ministre de l'intérieur considère que la présence d'un médecin psychiatre ne s'impose pas dans la mesure où le nombre d'extractions médicales pour troubles psychiatriques ne le justifie pas et où le personnel infirmier dispose en principe des connaissances nécessaires pour l'identification de pathologies psychiatriques que l'on peut usuellement traiter par le recours à un établissement hospitalier voisin.

Le CGLPL a néanmoins constaté dans plusieurs centres que les pathologies psychiatriques sont prises en compte avec difficulté et recommande à tout le moins que des conventions avec des établissements hospitaliers disposant de services psychiatriques soient systématiquement mises en place et que la formation du personnel soignant et des policiers en cette matière soit améliorée. Il insiste sur la nécessité d'une étude épidémiologique.

4. Recourir à une procédure d'hospitalisation sur décision du représentant de l'État lorsqu'une personne retenue nécessite une hospitalisation psychiatrique.

Le CGLPL maintient cette proposition.

5. Présenter systématiquement les modalités d'accès au dossier médical des personnes privées de liberté dans le livret d'accueil de l'établissement.

Le ministre de l'intérieur indique que cette proposition est à l'étude.

Le CGLPL en prend acte et souhaite être informé de la suite réservée à cette proposition.

6. Garantir la confidentialité des soins et le respect du secret médical par le contrôle des procédures de distribution des médicaments, le recours à des interprètes professionnels pour les traductions, l'aménagement de locaux adaptés, la garantie de l'indépendance des médecins intervenant en CRA et une meilleure formation du personnel.

Le ministre de l'intérieur considère que lors des entretiens médicaux, il ne va pas nécessairement de soi que la personne souhaite l'assistance d'un interprète officiel. Il considère également que les policiers sont tenus au devoir de réserve et qu'il ne paraît pas utile de le leur rappeler. Il indique que la distribution des médicaments est exclusivement effectuée par le personnel médical, que les policiers et le personnel médical font tout pour garantir la confidentialité des entretiens prévue par la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999, mais que la configuration des locaux peut quelquefois rendre difficile le respect de ces dispositions.

Le CGLPL reconnaît que l'assistance d'un interprète est une mesure tendant à protéger la personne retenue en conséquence, elle ne doit pas lui être imposée. En revanche l'administration doit prendre les mesures nécessaires pour que cette présence soit possible sur demande de la personne retenue qui ne doit pas, pour autant, être empêchée de recourir à la personne de son choix. En raison du grand nombre des manquements au secret médical et à la confidentialité des soins que le CGLPL a pu observer au cours de ses missions, il considère, contrairement au ministre de l'intérieur, que l'obligation de réserve à laquelle les policiers sont tenus ne saurait être considérée comme suffisante pour la protection du secret médical. Des mesures d'organisation, de formation et de contrôle sont donc particulièrement nécessaires.

7. Prévoir une consultation médicale systématique lors de la prise en charge des personnes retenues et faire en sorte que ces dernières puissent demander une consultation sans passer par un intermédiaire.

Le ministre de l'intérieur indique que la circulaire interministérielle de 1999 prévoit que cette visite est systématiquement proposée sans que la personne retenue ait l'obligation de s'y rendre.

Le CGLPL prend acte de cette disposition mais demande que toute mesure administrative utile soit prise pour en garantir l'effectivité.

8. Mettre en place, sur prescription médicale, des moyens de transport adaptés à l'état de santé des personnes transportées.

Le ministre de l'intérieur précise que les policiers du centre ne mettent en application que les prescriptions du service médical du CRA qui ont été préalablement confirmées par voie écrite.

Le CGLPL ne formule pas d'objection à ce formalisme mais demande que l'on s'assure que les policiers disposent effectivement des moyens de donner suite à ces prescriptions.

4.7 Liberté de conscience

1. Faire droit à la demande d'assistance portant sur tous cultes dont le caractère religieux a été reconnu par un juge, dans la mesure des possibilités organisationnelles de ce culte et du respect de l'ordre public.

Le ministre de l'intérieur indique que les règles organisant la vie quotidienne des étrangers au centre leur permettent de respecter leurs obligations religieuses. Il souligne que les pratiques religieuses ne sont pas enregistrées sauf lorsqu'elles supposent que des mesures d'organisation soient prises (jeûnes) et indique que les personnes retenues pratiquant une même religion sont parfois regroupées dans une même zone de vie. Il ne constate pas de demande de soutien spirituel et indique que l'accès des représentants d'une religion en qualité de visiteurs est possible, mais que la célébration d'un culte ne l'est pas.

2. Faire prévaloir le règlement intérieur et les règles diverses qui gouvernent les établissements sur l'observance des pratiques religieuses.
3. Veiller à ce que l'organisation de l'établissement réserve à la fois la liberté d'accès au culte et la protection des données nominatives relatives à l'exercice de cette liberté.
4. Favoriser l'activité des aumôniers par un traitement équitable, une liberté de circulation dans les établissements et la protection de la confidentialité de leurs entretiens avec les personnes privées de liberté ; inclure des dispositions sur ce point dans le CESEDA.

Le ministre de l'intérieur considère qu'une telle réglementation n'est pas opportune en raison de la brièveté du séjour dans les centres de rétention administrative et de la liberté d'accueillir des visiteurs.

5. Prévoir des locaux de cultes adaptés, si possible exclusivement réservés aux activités cultuelles.

Le ministre de l'intérieur indique que l'aménagement de lieux de culte dans les centres de rétention administrative n'est pas prévu par le droit et que la configuration de la plupart des centres ne le permet pas. Il considère en outre qu'une telle mesure est inopportune pour des motifs d'ordre public de sécurité des personnes.

6. Fournir des menus adaptés aux exigences alimentaires dans la mesure du possible et sous réserve des exigences liées à la santé des personnes retenues.

Le ministre de l'intérieur indique que les CRA proposent des repas adaptés aux pratiques religieuses conformément aux textes. Il précise que les horaires des repas sont aménagés pour la pratique du ramadan et indique que ces dispositions semblent satisfaire la plupart des personnes retenues.

7. Autoriser les personnes retenues à détenir des objets de pratiques religieuses, y compris des symboles religieux discrets.

Le ministre de l'intérieur indique que, quel que soit le culte concerné, l'étranger retenu peut conserver tout objet de pratique religieuse qui n'est pas susceptible de présenter un danger pour les personnes ou pour la sécurité des locaux.

Le CGLPL prend acte de l'ensemble de ces mesures.

4.8 Droits liés à la fin de la mesure

1. Uniformiser les règles relatives à l'information des personnes retenues et mettre en place un outil de traçabilité permettant d'en contrôler l'application.

Le ministre de l'intérieur rappelle les prescriptions législatives en la matière et indique qu'il peut arriver que des personnes commettent des violences envers autrui ou envers elles-mêmes après avoir été informées de la date de leur éloignement.

Le CGLPL considère que ce risque, pour réel qu'il soit, n'interdit en aucune manière d'uniformiser les règles d'information des personnes retenues sur la fin de la mesure qui les concerne et de mettre en place un outil de traçabilité permettant de contrôler l'application de ces règles.

2. Informer le personnel soignant des projets de reconduite afin d'éviter les ruptures de traitement et préciser par circulaire qu'aucune condition de délai n'encadre la procédure tendant à la délivrance d'une carte de séjour « étranger malade » ce qui permet que cette procédure soit déclenchée, y compris tardivement, à la suite du constat d'une pathologie par un médecin du centre de rétention.

Le ministre de l'intérieur indique que les vols sont systématiquement affichés au sein du CRA, ce qui permet de les porter à la connaissance de l'ensemble des intervenants, y compris du personnel médical. Il indique en outre que la carte de séjour « étranger malade » est délivrée par le préfet au vu d'un avis établi par un médecin de l'agence régionale de santé. Il considère en conséquence que le médecin du CRA n'a pas compétence pour déclencher cette procédure.

Le CGLPL observe que l'affichage des reconduites prévues n'est pas systématique, et pas toujours connu des soignants. Il demande donc que toute mesure utile soit prise localement pour que la continuité des traitements soit effective. S'agissant de la carte de séjour « étranger malade » la compétence au médecin de l'agence régionale de santé ne doit pas faire obstacle à ce que le médecin d'un CRA constate à tout moment une pathologie susceptible de conduire à la délivrance d'un tel titre et soit en mesure d'alerter immédiatement les autorités juridiquement compétentes pour déclencher la procédure. Le constat du médecin du CRA doit être regardé comme suffisant pour suspendre, si nécessaire, une reconduite programmée.

- 3. Encadrer dans le CESEDA les procédures de renvoi rapide des étrangers non admis.

Le CGLPL maintient cette recommandation.

- 4. Supprimer les limites de poids des bagages des personnes éloignées, le cas échéant en laissant les surcoûts à leur charge.

Le ministre de l'intérieur indique que les contraintes relatives au poids des bagages accompagnant les personnes reconduites résultent de règles particulières à chaque compagnie aérienne et non de dispositions administratives. Il souligne qu'en pratique l'OFII se charge de la gestion des bagages à la demande des proches des personnes éloignées et de mettre en œuvre leurs consignes. Il considère donc que les étrangers raccompagnés peuvent emporter les bagages de leur choix en prenant en charge le coût supplémentaire éventuel.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

4.9 Personnel et organisation du service

- 1. Mettre en œuvre de manière systématique la supervision des fonctionnaires chargés de missions de surveillance et de sécurité, sous la forme d'une faculté offerte à chaque agent, sans obligation hiérarchique, au moyen d'échanges individuels ou d'entretiens collectifs.

Le ministre de l'intérieur indique que la supervision des agents affectés en CRA est réalisée d'une manière permanente par la hiérarchie.

Le CGLPL rappelle qu'une supervision au sens strict du terme ne peut être effectuée par la hiérarchie. Il rappelle donc la nécessité d'offrir à chaque agent, sans obligation hiérarchique, la possibilité de recourir à une supervision.

- 2. Organiser une formation spécifique des fonctionnaires affectés en CRA, mieux définir leurs missions dans des fiches de poste.

Le ministre de l'intérieur indique que les fiches de poste des officiers et des grades sommitaux du corps d'encadrement et d'application décrivent l'ensemble des missions qui leur incombent dans les CRA.

Le CGLPL en prend acte.

- 3. Encourager les échanges multidisciplinaires entre les intervenants dans chaque centre.

Le ministre de l'intérieur indique que les réunions ont lieu régulièrement entre la direction de chaque centre et l'ensemble des partenaires intervenant dans le centre et souligne que de telles réunions sont prévues par le marché d'assistance juridique avec les associations chaque trimestre.

Le CGLPL en prend acte et s'assurera de l'effectivité de ces dispositions.

5. Recommandations relatives aux centres éducatifs fermés

5.1 Autonomie, dignité et intégrité

1. Mettre en place une analyse complète, pluri factorielle et écrite, préalable au choix des sites où doivent être ouverts les centres éducatifs fermés.

Le garde des sceaux indique que des dispositions réglementaires, administratives et techniques ont été prises en 2015 et 2016 pour améliorer globalement l'immobilier des centres éducatifs fermés.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

2. Élaborer une doctrine nationale relative à la prise en charge des mineurs dans les centres éducatifs fermés et organiser un encadrement des professionnels afin de confronter les pratiques et de diffuser les savoir-faire et valeurs de la prise en charge éducative.

Le garde des sceaux indique que des documents de 2015 et 2016 ont fixé les principes de la prise en charge et organisé des journées techniques nationales des directeurs de services et des journées en direction interrégionale pour échanger sur les modalités de fonctionnement et d'organisation des centres, dans un souci d'amélioration des pratiques professionnelles. En outre des directives ont été données en 2015 sur la gestion des situations de violence.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

3. Édicter des normes nationales en matière de discipline établissant un barème indicatif, assorti d'une possibilité d'individualisation des sanctions et excluant les sanctions qui restreignent ou interdisent les contacts avec la famille.

Le garde des sceaux indique que les modalités de gestion des transgressions ont été formalisées en 2015 dans une note relative à l'action éducative et dans des lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements. Ces documents prévoient expressément le respect des contacts des mineurs avec leur famille.

Toutefois, le garde des sceaux souligne que le contexte spécifique de chaque établissement ne permet pas une harmonisation totale des réponses disciplinaires.

Le CGLPL prend acte de ces mesures dont il contrôlera l'effectivité et attire l'attention du garde des sceaux sur la nécessité de réduire à leur juste proportion et de contrôler les « spécificités » invoquées pour justifier une diversité en matière disciplinaire.

4. Porter systématiquement à la connaissance des parquets toute violence, même légère, d'un adulte à l'encontre d'un mineur.

Le garde des sceaux indique que la situation de violence d'un professionnel envers un mineur fait systématiquement l'objet d'une intervention du directeur territorial. Il souligne également que, dans chaque centre, un protocole de gestion des incidents est établi entre la direction territoriale, le parquet et les services de police et de gendarmerie compétents. Ce document précise les modalités d'accompagnement des mineurs et des familles dans le cadre d'un dépôt de plainte.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions mais demande qu'elles soient complétées par une directive affirmant le caractère systématique de l'information du parquet par le directeur du service ou le directeur territorial.

5. Mettre en place un encadrement réglementaire des mesures de sécurité, notamment des fouilles, visant à limiter leur usage à des situations limitativement énumérées.

Le garde des sceaux indique qu'une note de 2015 a réaffirmé l'interdiction de recourir à la pratique de fouilles, réservée à des professionnels spécifiquement désignés par la loi (officiers de police judiciaire) et complété cette interdiction par une prohibition des dispositifs de détection individuelle. Il prévoit, dans le cadre de la réforme de l'ordonnance de 1945, une disposition rendant possible le contrôle visuel des effets personnels et la fouille des chambres, même en l'absence des mineurs.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité. Il recommande toutefois que la fouille des chambres et des effets personnels en l'absence du mineur concerné ne soit pas autorisée.

5.2 Droits de la défense

1. Donner les rapports éducatifs à la lecture du mineur avant leur envoi au magistrat.

Le garde des sceaux indique qu'aux termes de dispositions adoptées en 2010 et 2015, les rapports adressés au magistrat font l'objet d'une restitution commentée lors d'un entretien éducatif. Il précise que les avis du mineur et de sa famille sont recueillis et mentionnés dans le rapport. Il observe cependant que la lecture commentée des

rappports doit être envisagée en tenant compte du degré de maturité du jeune et de ses capacités de compréhension.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

2. Informer les mineurs et leurs parents sur la situation du mineur placé ainsi que sur les droits qui en découlent, notamment le recours au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Le garde des sceaux indique que des dispositions dans ce sens ont été prises en 2015 et 2016.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

3. S'assurer que le mineur signe lui-même les notifications qui lui sont adressées par une juridiction ou une autorité et assurer la traçabilité d'éventuels refus de signer.

Le garde des sceaux ne souhaite pas mettre en œuvre cette disposition qui impliquerait que les professionnels prennent connaissance des documents remis aux mineurs.

Le CGLPL prend acte de cette difficulté.

4. Mettre en place des dispositifs d'accès aux droits, permettre aux mineurs de prendre contact avec l'avocat de son choix et avec le magistrat en charge de son dossier et le faire bénéficier, sauf intérêt contraire, d'un accès accompagné à son dossier.

Le garde des sceaux n'a pas décliné d'instruction précise sur ces points. Il souligne que leur caractère obligatoire résulte du règlement de fonctionnement des centres, d'une convention de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse avec le conseil national des barreaux qui a vocation à être déclinée au niveau territorial ainsi que de dispositions législatives du code de l'action sociale et des familles qui garantissent aux mineurs et à ses représentants légaux un droit d'accès à toute information ou document relatif à la prise en charge, sauf disposition législative contraire.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

5.3 Droit à la vie privée et familiale, relations extérieures

1. Concilier le respect du secret professionnel et le partage d'informations strictement nécessaires à une bonne évaluation de la situation du mineur, sans transmettre d'information le concernant à des tiers qui ne sont pas partie à la prise en charge.

Le garde des sceaux indique que les dispositions réglementaires et administratives ont été prises en 2015 pour définir les modalités d'échange d'informations et les obligations de discrétion professionnelle. À la date de sa réponse, il fait également état d'un projet de note spécifiquement consacrée au secret professionnel et au partage d'informations.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

2. Soumettre tous les fichiers informatisés utilisés dans les centres à une déclaration préalable à la CNIL et préciser la durée de conservation des données.

Le garde des sceaux précise que ces dispositions ont été prises pour le logiciel national de gestion des placements utilisé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le CGLPL prend acte de cette mesure et recommande que le ministre s'assure, dans le cadre de son pouvoir hiérarchique ou de son autorité de tutelle, que des mesures identiques aient été prises pour tout logiciel utilisé localement, y compris dans le secteur associatif habilité.

3. Associer les familles à l'action éducative sans restriction liée à un système de récompense ou de sanction des mineurs.

Le garde des sceaux indique qu'une note de 2015 a précisé qu'en aucun cas un manquement au règlement de fonctionnement par le mineur ne peut conduire à la privation de ses relations avec sa famille et d'activités d'insertion. Il précise que l'exercice de ce droit s'effectue dans le respect des prescriptions judiciaires, ce qui signifie que seule une décision judiciaire peut venir le restreindre.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

4. Privilégier un recrutement régional des mineurs placés dans les centres éducatifs fermés afin de faciliter le lien avec les familles et l'éducateur « fil rouge » du milieu ouvert. Développer les visites des familles à l'intérieur des établissements et créer des locaux adaptés à des rencontres confidentielles et conviviales.

Le garde des sceaux souhaite maintenir la vocation nationale des centres éducatifs fermés mais souligne que des instructions ont été données pour que la nécessité du maintien des liens du mineur avec son environnement familial soit prise en compte dans les décisions de placement. Il précise que des dispositions de 2015 rappellent que la prise en charge du mineur ne doit pas faire obstacle au maintien des liens familiaux et observe que, dès 2011, l'existence d'une salle d'accueil des familles spécialement aménagée était prévue par le programme fonctionnel des centres éducatifs fermés.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et s'assurera de leur effectivité.

5. Respecter la liberté de correspondance des mineurs placés en interdisant l'ouverture par l'équipe éducative du courrier reçu par les mineurs et en prévoyant que le juge soit informé de toute atteinte portée à la liberté de correspondance et des motifs de celle-ci.

Le garde des sceaux indique que le règlement de fonctionnement des centres prévoit que la liberté de correspondance des mineurs s'exerce dans le cadre judiciaire du placement qui peut prévoir le contrôle du respect d'une interdiction de communiquer. Le garde des sceaux précise cependant que, pour des raisons de sécurité, il peut être demandé aux mineurs d'ouvrir certaines correspondances, notamment les colis volumineux, en présence d'un éducateur. Il indique enfin qu'aucune instruction formelle de prévenir le juge n'est édictée.

Le CGLPL prend acte de ces mesures dont il contrôlera l'effectivité et demande que l'obligation d'informer le juge des atteintes portées à la liberté de correspondance soit formalisée.

6. Garantir, après s'être assuré de l'identité de l'interlocuteur, la confidentialité et l'intimité des conversations téléphoniques.

Le garde des sceaux indique que les directives à cette fin ont été données en 2015.

Le CGLPL prend acte de cette disposition et s'assurera de son effectivité.

7. Autoriser les mineurs à accéder à Internet et à une messagerie électronique, éventuellement de manière contrôlée.

Le garde des sceaux indique que des directives de 2015 autorisent l'accès à Internet avec des systèmes de filtrage de certains contenus et prévoient que l'accès à la messagerie est organisé dans le respect du secret de la correspondance. Il précise que des actions de prévention sur les usages et mésusages d'Internet sont effectuées auprès des mineurs.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

8. Tenir les familles ou les titulaires de l'autorité parentale informés de la situation juridique du mineur et de l'évolution de la prise en charge, notamment par des documents spécifiques et l'organisation de rencontres avec les équipes éducatives.

Le garde des sceaux rappelle que ces obligations résultent d'une loi de 2002 et précise qu'elles ont été rappelées, en dernier lieu, par des dispositions de 2015 et 2016 qui prévoient d'informer les familles sur le passage d'une phase à une autre du place-

ment, sur les modalités d'action retenues pour la prise en charge du mineur, sur les règles de fonctionnement des établissements et sur les droits et devoirs qui découlent du placement. Un entretien d'accueil au bénéfice du mineur et de sa famille est prévu et un projet personnalisé, élaboré avec le mineur et sa famille, est formalisé dans le document individuel de prise en charge. Le ministre fait état de difficultés juridiques rencontrées pour imposer aux centres gérés par le secteur associatif habilité des obligations similaires à celles qui pèsent sur le secteur public.

Le CGLPL prend acte des mesures prises et s'assurera de leur effectivité. Il insiste sur la nécessité d'adopter dans les centres éducatifs fermés gérés par le secteur associatif habilité des dispositions comparables à celles que l'on trouve dans le secteur public pour l'association des familles à l'action éducative.

5.4 Prise en charge

1. Préparer l'accueil des enfants préalablement à leur arrivée au centre et proposer des activités scolaires, de formation, culturelles, sportives et de loisirs, de nature à favoriser l'épanouissement du mineur et sa participation à la citoyenneté.

Le garde des sceaux indique qu'une circulaire de 2016 précise les modalités d'accueil des mineurs. Il indique également qu'un arrêté de 2015 définit la nécessité d'une organisation permanente des activités de jour au soutien de l'action éducative. Le même texte organise la scolarité des jeunes placés à partir d'une évaluation individuelle des acquis, afin que chacun dispose d'un emploi du temps personnalisé destiné à favoriser son retour vers les dispositifs de droit commun.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

2. Nommer les enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des mineurs, leur proposer une formation spécifique et un accompagnement et assurer une permanence éducative, y compris en été.

Le garde des sceaux indique que les dispositions en vigueur prévoient la continuité de l'enseignement et un ensemble de mesures de formation, incluant deux regroupements annuels des enseignants. Il précise que des travaux d'actualisation de ces dispositions sont en cours, visant notamment à améliorer la continuité de l'enseignement et à faciliter la prise de fonction des enseignants.

Le CGLPL prend acte de ces mesures et s'assurera de leur effectivité.

5.5 Droit à la santé

1. Formaliser par des conventions types le soutien médical dont bénéficient les centres.

Le garde des sceaux indique que des travaux sur ce point sont en cours et ont d'ores et déjà permis de « poser les bases nécessaires à des partenariats efficaces ».

Le CGLPL recommande avec insistance de mener rapidement à bonne fin les travaux engagés.

2. Améliorer la prise en charge psychiatrique des mineurs placés en procédant à des études épidémiologiques sur les troubles mentaux dans les centres éducatifs fermés, en améliorant la formation du personnel pour lui permettre de repérer les troubles et d'adapter ses pratiques et en intégrant les centres dans un réseau de soins constitué par des conventions locales.

Le garde des sceaux indique qu'un projet d'étude épidémiologique intitulée « Étude sur certaines caractéristiques médicales et psychologiques d'adolescents placés en centre éducatif fermé » est en cours de lancement, que la formation initiale des éducateurs comporte des modules spécifiques traitant de la santé mentale, que des formations continues sur des problématiques liées à cette question sont proposées, et que l'amélioration de la présence de professionnels de santé dans l'ensemble des centres doit concourir à une meilleure prise en charge de la santé mentale. Il souligne cependant que les partenariats locaux peuvent être fragiles car ils sont tributaires des ressources locales.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et se réserve la possibilité de faire évoluer ses recommandations afin de tenir compte des résultats de l'étude épidémiologique prévue.

3. Insérer systématiquement les modalités d'accès au dossier médical des mineurs dans le livret d'accueil de l'établissement.

Le garde des sceaux indique que cette mesure devrait figurer dans le *Guide technique santé* de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dont la révision est en cours.

Le CGLPL en prend acte.

4. Organiser des actions éducatives d'information relatives à la sexualité.

Le garde des sceaux que cette thématique est incluse dans les axes de formation précisés en 2015.

Le CGLPL en prend acte.

5.6 Liberté de conscience et d'expression

1. Veiller au respect de la liberté de conscience et des options spirituelles des mineurs en faisant droit, dans la mesure des possibilités d'organisation et de l'ordre public, aux demandes d'assistance portant sur tous cultes dont le caractère religieux a été reconnu par un juge. Garantir la confidentialité des options religieuses.

Le garde des sceaux indique que des dispositions de 2015 prévoient que les mineurs placés peuvent demander à se rendre dans un lieu de culte ou à recevoir la visite d'un aumônier et qu'ils peuvent pratiquer un culte dans leurs chambres et détenir des objets culturels. Il précise néanmoins que l'exercice du culte doit demeurer privé et n'est possible qu'à condition qu'il ne perturbe pas le bon fonctionnement du service ou le suivi des activités éducatives. Il précise enfin que l'administration ne détient aucune liste nominative des mineurs précisant leur confession.

Le CGLPL en prend acte.

2. Réserver un traitement équitable aux aumôniers de toutes les religions reconnues, les autoriser à circuler dans les zones d'hébergement des personnes privées de liberté et assurer la confidentialité de leurs échanges avec ces dernières.

Le garde des sceaux indique qu'il n'existe pas d'aumônerie associée à la protection judiciaire de la jeunesse mais qu'il peut être fait appel à un aumônier extérieur. Il précise que la visite des aumôniers doit s'effectuer à l'extérieur des établissements et que le secret des correspondances est assuré en ce qui concerne les aumôniers dans les conditions du droit commun. Il n'existe pas de pratiques collectives du culte dans les centres éducatifs fermés.

Le CGLPL en prend acte.

3. Fournir des menus répondant aux exigences alimentaires particulières relevant de pratiques confessionnelles, sous réserve des exigences liées à la santé des personnes et au bon ordre des établissements ou d'impossibilités pratiques. Autoriser le jeûne, sous réserve des exigences de la santé, et rechercher la fourniture d'aliments préparés selon des rites approuvés par les autorités religieuses compétentes. S'assurer que les mineurs placés ne sont pas soumis à des contraintes alimentaires de nature religieuse qu'ils ne partageraient pas.

Le garde des sceaux indique qu'il peut être fait droit à la demande formulée conjointement par les titulaires de l'autorité parentale et le mineur concerné d'obtenir des plats différenciés pour raisons professionnelles ou de pratiquer le jeûne. En revanche il indique que les exigences de l'usager en la matière ne sauraient excéder un niveau raisonnable sans risque de perturber le bon fonctionnement du service. Il précise qu'en aucun cas la nourriture confessionnelle n'est distribuée à l'ensemble des mineurs placés.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions.

4. Mettre en place des conseils de vie permettant aux jeunes d'exprimer leur opinion dans le respect de l'intérêt collectif.

Le garde des sceaux indique que des dispositions de 2015 proposent aux établissements plusieurs modalités de participation des usagers : conseils de vie sociale, groupes d'expression, groupes d'initiatives ou de projets, dispositifs de recueil d'opinion.

Le CGLPL prend acte de ces dispositions et recommande que les initiatives locales fassent l'objet d'une évaluation afin que les bonnes pratiques soient diffusées.

5.7 Personnel et organisation du service

1. Renforcer le professionnalisme des éducateurs en mettant en place une exigence de formation continue, des formations spécifiques aux savoir-faire nécessaires dans les centres éducatifs fermés, une information relative à la situation juridique des mineurs placés et des instruments d'échange et de capitalisation d'expérience.

Le garde des sceaux indique que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a mis en place une démarche visant à soutenir une « dynamique de professionnalisation des acteurs commune au secteur public et au secteur associatif habilité ». Une mission spécifique a été créée au sein de la direction et des travaux sont en cours pour évaluer plus précisément les besoins en la matière. Dès à présent, des formations sont en place à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et ouvertes au secteur associatif habilité ; elles concernent notamment la situation juridique des mineurs placés et l'aide à la première prise de poste. Depuis 2015, pour le secteur public, l'appui de mentors est prévu au bénéfice des cadres qui le souhaitent. Un séminaire de deux jours est organisé pour les directeurs de services exerçant en centre éducatif fermé et leur permet d'échanger sur leurs pratiques professionnelles.

Le CGLPL prend acte de ces mesures mais souligne que la professionnalisation du personnel dans les centres éducatifs fermés, problématique liée à celle de la stabilité, demeure une faiblesse qu'il observe de manière récurrente. Il insiste donc tout particulièrement sur la nécessité d'améliorer la formation des éducateurs, tant dans les centres éducatifs fermés relevant du secteur public que dans ceux qui sont gérés par le secteur associatif habilité.

2. Structurer le pilotage interne des centres éducatifs fermés en veillant à la mise en place et à la tenue à jour d'un projet de service. Ce projet doit structurer de manière lisible la prise en charge des mineurs placés, définir un projet éducatif partagé et contrôlable par les services territoriaux compétents, organiser la prise en charge pluridisciplinaire des mineurs et les échanges d'informations entre les professionnels, formaliser les relations établies avec les services de sécurité et définir les modalités de pilotage et d'évaluation de l'action conduite.

Le garde des sceaux indique que l'ensemble de ces mesures est prévu par la réglementation existante et a fait l'objet de rappels en 2015 et 2016, dans des documents administratifs ou techniques.

Le CGLPL prend acte de ces mesures, mais souligne qu'une action résolue est nécessaire, d'une part pour qu'elles soient formellement appliquées, d'autre part pour qu'elles n'aient pas un caractère rhétorique mais deviennent de véritables instruments de travail et de suivi de la prise en charge des mineurs. Il recommande en conséquence au garde des sceaux de procéder de manière systématique et normée à une évaluation des mesures prises dans chaque centre en matière d'organisation et de gouvernance.

3. Tenir systématiquement un document individuel de prise en charge et en remettre systématiquement copie aux mineurs placés et aux titulaires de l'autorité parentale.

Le garde des sceaux indique que cette obligation a été réaffirmée en 2016.

Le CGLPL invite le garde des sceaux à veiller à l'application des directives qu'il a données.

4. Informer les juges du contenu de l'action éducative conduite dans les centres et les inciter, de même que les membres du comité de pilotage, à visiter les centres.

Le garde des sceaux indique des directives en ce sens ont été données et que les comités de pilotage se tiennent en principe au sein même des centres éducatifs fermés.

Le CGLPL prend acte de ces informations.

Annexe 5

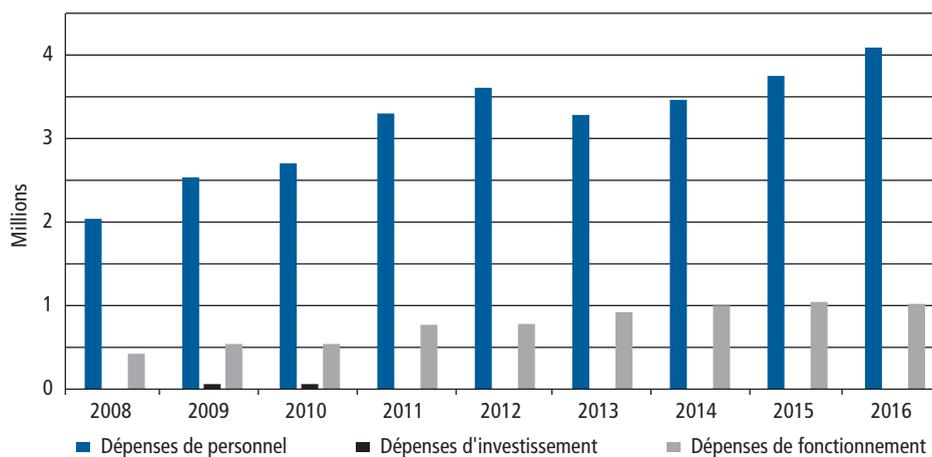
Bilan budgétaire

1. Budget alloué au CGLPL en 2016

LFI 2016*		
charges de personnel	4 089 417 €	80 %
dont permanents	3 537 577 €	
dont occasionnels	351 840 €	
autres dépenses		
fonctionnement	1 020 368 €	20 %
TOTAL	5 109 785 €	

*en crédits de paiement déduction faite des gels et mise en réserve

2. Évolution du budget depuis la création du CGLPL



Annexe 6

Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2016

Contrôleure général :

Adeline HAZAN, *magistrate*

Secrétaire général :

André FERRAGNE, *contrôleur général des armées*

Assistants :

Nathalie LEROY, *adjointe administrative*

Nathalie BRUCKER, *adjointe administrative* (depuis le 1^{er} juillet 2016)

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* (jusqu'au 15 novembre 2016)

Luc CHOUCHKAIEFF, *médecin inspecteur de santé publique* (à compter du 1^{er} décembre 2016)

Gilles CAPELLO, *directeur des services pénitentiaires*

Céline DELBAUFFE, *ancienne avocate*

Thierry LANDAIS, *directeur des services pénitentiaires*

Muriel LECHAT, *commissaire divisionnaire*

Anne LECOURBE, *présidente du corps des tribunaux administratifs*

Cécile LEGRAND, *magistrate*

Dominique LEGRAND, *magistrate*

Philippe NADAL, *commissaire divisionnaire*

Vianney SEVAISTRE, *administrateur civil*

Bonnie TICKRIDGE, *cadre de santé*

Cédric DE TORCY, *ancien directeur dans une association humanitaire*

Contrôleurs extérieurs

Séverine BERTRAND, *rapporteur à l'Autorité de l'Autorité de la concurrence* (jusqu'au 15 novembre 2016)

Dominique BIGOT, *ancien directeur d'hôpital*

Betty BRAHMY, *ancienne praticienne hospitalière, psychiatre*

Virginie BRULET, *médecin*

Cyrille CANETTI, *psychiatre, praticien hospitalier*

Marie-Agnès CREDOZ, *ancienne magistrate*

Michel CLÉMOT, *ancien général de gendarmerie*

Isabelle FOUCHARD, *chargée de recherche au CNRS en droit comparé*

Jean-Christophe HANCHÉ, *photographe* (à compter du 15 mars 2016)

Yves HÉMERY, *psychiatre, ancien praticien hospitalier* (à compter du 1^{er} mai 2016)

Hubert ISNARD, *ancien médecin inspecteur*

Michel JOUANOT, *ancien vice-président d'association*

Gérard KAUFFMANN, *ancien contrôleur général des armées*

Gérard LAURENCIN, *psychiatre, ancien praticien hospitalier* (à compter du 1^{er} juin 2016)

Philippe LESCÈNE, *ancien avocat* (à compter du 1^{er} décembre 2016)

Dominique LODWICK, *ancienne directrice de la protection judiciaire de la jeunesse* (à compter du 15 mars 2016)

Bertrand LORY, *ancien attaché de la Ville de Paris*

Alain Marcault-DEROUARD, *ancien cadre d'entreprise cocontractante de l'administration pénitentiaire*

François Moreau, *MÉDECIN, ancien praticien hospitalier* (jusqu'au 15 novembre 2016)

Annick MOREL, *inspectrice générale des affaires sociales*

Félix MASINI, *ancien proviseur de lycée (jusqu'au 31 mars 2016)*

Bénédicte PIANA, *ancienne magistrate*

Dominique PETON-KLEIN, *ancien médecin général de santé publique (à compter du 15 novembre 2016)*

Bruno RÉMOND, *ancien conseiller-maître à la Cour des Comptes (à compter du 1^{er} mai 2016)*

Dominique SECOUET, *ancienne responsable du centre de ressources multimédia du CP des Baumettes*

Jean-Louis SENON, *professeur d'Université, enseignant en psychiatrie et criminologie clinique, praticien hospitalier*

Christian SOCLET, *ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse*

Akram TAHBOUB, *ancien responsable de formation en établissement pénitentiaire*

Dorothee THOUMYRE, *avocate*

Services et pôle saisines

Directrice des affaires juridiques :

Jeanne BASTARD, *magistrate*

Directrice administrative et financière :

Christine DUBOIS, *attachée principale d'administration de l'État,*

Documentaliste en charge du suivi des recommandations :

Agnès MOUZE, *attachée d'administration de l'État*

Contrôleure, déléguée au comité scientifique :

Agathe LOGEART, *journaliste et ancienne rédactrice en chef au Nouvel observateur*

Contrôleure, déléguée à la communication :

Yanne POULIQUEN, *juriste, ancienne salariée d'une association d'accès aux droits*

Contrôleure, déléguée aux affaires internationales

Anne-Sophie BONNET, *ancienne déléguée du comité international de la Croix-Rouge*

Contrôleurs en charges des saisines :

Benoîte BEAURY, *juriste*

Anna DUTHEIL, *juriste*

Sara-Dorothee GUÉRIN-BRUNET, *juriste*

Yacine HALLA, *juriste*

Maud HOESTLANDT, *avocate*

Lucie MONTOY, *juriste*

Estelle ROYER, *juriste*

Par ailleurs, en 2016, le CGLPL a accueilli, en stage ou pour un CDD :

Guillaume ARNAUD-DUCLOS (<i>élève avocat</i>)	François JOLY (<i>étudiant à l'Institut d'études politiques de Paris</i>)
Ayça CINIC-BACHELIER (<i>élève avocate</i>)	Sarah HATRY (<i>élève avocate</i>)
Mari GOICOECHEA (<i>étudiante à l'Institut d'études politiques de Toulouse</i>)	Marie LANNOY (<i>conseillère des tribunaux administratifs stagiaire</i>)
Florine GRAND (<i>étudiante à l'université de Bordeaux</i>)	Mathilde LE ROUX LARSABAL (<i>étudiante à l'Institut d'études politiques de Grenoble</i>)
Djamila HURAUULT (<i>attachée d'administration stagiaire</i>)	Théo PONCHEL (<i>étudiant à l'Institut d'études politiques de Paris</i>)
	Claire SIMON (<i>élève avocate</i>)

Annexe 7

Les textes de référence

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002

L'Assemblée générale [...]

1. Adopte le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui figure en annexe à la présente résolution, et prie le Secrétaire général de l'ouvrir à la signature, à la ratification et à l'adhésion au Siège de l'Organisation des Nations unies à New York à partir du 1^{er} janvier 2003 ;
2. Invite tous les États qui ont signé et ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou qui y ont adhéré, à signer et ratifier le Protocole facultatif ou à y adhérer.

Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Quatrième partie

Mécanismes nationaux de prévention

Article 17

Chaque État Partie administre, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du présent Protocole, ou son adhésion audit Protocole, un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants en vue de prévenir la torture à l'échelon national. Les mécanismes mis en place par des entités décentralisées pourront être désignés comme mécanismes nationaux de prévention aux fins du présent Protocole, s'ils sont conformes à ses dispositions.

Article 18

1. Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel.
2. Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays.
3. Les États Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.
4. Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Article 19

Les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :

- a) Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- b) Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations unies ;
- c) Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.

Article 20

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder :

- a) L'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement ;
- b) L'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention ;
- c) L'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements ;

- d) La possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire, ainsi qu'avec toute autre personne dont le mécanisme national de prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents ;
- e) La liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront ;
- f) Le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer.

Article 21

1. Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière.
2. Les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne concernée.

Article 22

Les autorités compétentes de l'État Partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

Article 23

Les États Parties au présent Protocole s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention.

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 ⁽¹⁾

NOR : JUSX0758488L – Version consolidée au 24 décembre 2014

Article 1

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 1

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Il exerce, aux mêmes fins, le contrôle de l'exécution par l'administration des mesures

d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit instruction d'aucune autorité.

Article 2

Modifié par LOI n° 2010-838 du 23 juillet 2010 – art. 2

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles par décret du Président de la République pour une durée de six ans. Son mandat n'est pas renouvelable.

Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement.

Les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont incompatibles avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif.

Article 3

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code électoral – art. L194-1 (V)

Modifie Code électoral – art. L230-1 (V)

Modifie Code électoral – art. L340 (V)

Article 4

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est assisté de contrôleurs qu'il recrute en raison de leur compétence dans les domaines se rapportant à sa mission.

Les fonctions de contrôleur sont incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés.

Dans l'exercice de leurs missions, les contrôleurs sont placés sous la seule autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Article 5

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ses collaborateurs et les contrôleurs qui l'assistent sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis prévus aux articles 10 et 11.

Ils veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes concernées par le contrôle ne soit faite dans les documents publiés sous l'autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou dans ses interventions orales.

Article 6

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 2

Toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, les représentants au Parlement européen élus en France et le Défenseur des droits. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative.

Article 6-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 3

Lorsqu'une personne physique ou morale porte à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou des situations, elle lui indique, après avoir mentionné ses identité et adresse, les motifs pour lesquels, à ses yeux, une atteinte ou un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté est constitué.

Lorsque les faits ou les situations portés à sa connaissance relèvent de ses attributions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place.

À l'issue de ces vérifications, et après avoir recueilli les observations de toute personne intéressée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut formuler des recommandations relatives aux faits ou aux situations en cause à la personne responsable du lieu de privation de liberté. Ces observations et ces recommandations peuvent être rendues publiques, sans préjudice des dispositions de l'article 5.

Article 7

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 – art. 6 (Ab)

Modifie Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 – art. 4 (VT)

Article 8

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 3

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement visé à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique.

Article 8-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 3

Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer aux vérifications sur place prévues à l'article 6-1 ou aux visites prévues à l'article 8 que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors le report de ces vérifications sur place ou de ces visites. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté obtient des autorités responsables du lieu de privation de liberté ou de toute personne susceptible de l'éclairer toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission, dans les délais qu'il fixe. Lors des vérifications sur place et des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire et recueillir toute information qui lui paraît utile.

Le caractère secret des informations et pièces dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demande communication ne peut lui être opposé, sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, au secret de l'enquête et de l'instruction ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Les procès-verbaux relatifs aux conditions dans lesquelles une personne est ou a été retenue, quel qu'en soit le motif, dans des locaux de police, de gendarmerie ou de douane sont communicables au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sauf lorsqu'ils sont relatifs aux auditions des personnes.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut déléguer aux contrôleurs les pouvoirs mentionnés aux quatre premiers alinéas du présent article.

Les informations couvertes par le secret médical peuvent être communiquées, avec l'accord de la personne concernée, aux contrôleurs ayant la qualité de médecin. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent leur être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou sur

une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.

Article 8-2

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 4

Aucune sanction ne peut être prononcée et aucun préjudice ne peut résulter du seul fait des liens établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces qui lui ont été données se rapportant à l'exercice de sa fonction. Cette disposition ne fait pas obstacle à l'application éventuelle de l'article 226-10 du code pénal.

Article 9

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 5

À l'issue de chaque visite, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté, en tenant compte de l'évolution de la situation depuis sa visite. À l'exception des cas où le Contrôleur général des lieux de privation de liberté les en dispense, les ministres formulent des observations en réponse dans le délai qu'il leur impartit et qui ne peut être inférieur à un mois. Ces observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par le contrôleur général.

S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

Si le contrôleur général a connaissance de faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

Le contrôleur général porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

Le procureur de la République et les autorités ou les personnes investies du pouvoir disciplinaire informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté des suites données à ses démarches.

Article 9-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 8

Lorsque ses demandes d'informations, de pièces ou d'observations, présentées sur le fondement des articles 6-1, 8-1 et 9, ne sont pas suivies d'effet, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe.

Article 10

Modifié par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 6

Dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables.

Après en avoir informé les autorités responsables, il rend publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités.

Article 10-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 7

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut adresser aux autorités responsables des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu de privation de liberté.

Article 11

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

Article 12

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents.

Article 13

Modifié par LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 152

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ces crédits sont inscrits au programme de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

Article 13-1

Créé par LOI n° 2014-528 du 26 mai 2014 – art. 9

Est puni de 15 000 € d’amende le fait d’entraver la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

- 1° Soit en s’opposant au déroulement des vérifications sur place prévues à l’article 6-1 et des visites prévues à l’article 8 ;
- 2° Soit en refusant de lui communiquer les informations ou les pièces nécessaires aux vérifications prévues à l’article 6-1 ou aux visites prévues à l’article 8, en dissimulant ou faisant disparaître lesdites informations ou pièces ou en altérant leur contenu ;
- 3° Soit en prenant des mesures destinées à faire obstacle, par menace ou voie de fait, aux relations que toute personne peut avoir avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en application de la présente loi ;
- 4° Soit en prononçant une sanction à l’encontre d’une personne du seul fait des liens qu’elle a établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces se rapportant à l’exercice de sa fonction que cette personne lui a données.

Article 14

Les conditions d’application de la présente loi, notamment celles dans lesquelles les contrôleurs mentionnés à l’article 4 sont appelés à participer à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sont précisées par décret en Conseil d’État.

Article 15

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du – art. L111-10 (M)

Article 16

La présente loi est applicable à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

*
* *

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2007-1545.

Sénat : Projet de loi n° 371 (2006-2007) ;

Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois, n° 414 (2006-2007) ;

298 *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Rapport d'activité 2016*

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 Hyst, au nom de la commission des lois, n° 26 (2007-2008) ;

Discussion et adoption le 18 octobre 2007 (TA n° 10, 2007-2008).

Annexe 8

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

L'objectif du CGLPL est de s'assurer que les conditions de prise en charge des personnes privées de liberté sont respectueuses de leurs droits fondamentaux et de prévenir toute atteinte à ces droits : droit à la dignité, à la liberté de pensée et de conscience, au maintien des liens familiaux, aux soins, au travail, à la formation...

Le Contrôleur général peut être saisi par toute personne physique (et les personnes morales qui ont pour objet les droits de l'homme). Pour se faire, il convient d'écrire à :

Madame la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
CS 70048
75921 Paris cedex 19

Les contrôleurs en charge des saisines et le pôle saisines traitent au fond les courriers directement envoyés au CGLPL par les personnes privées de liberté ou leurs proches en vérifiant les situations relatées et en menant des investigations, sur place si nécessaire, pour tenter d'apporter une réponse au(x) problème(s) soulevé(s) mais aussi pour identifier d'éventuels dysfonctionnements et, le cas échéant, proposer des recommandations pour prévenir toute nouvelle violation d'un droit fondamental.

Outre les saisines et les enquêtes sur place, le CGLPL effectue surtout des visites dans tout lieu de privation de liberté ; et ce, de manière inopinée ou programmée quelques jours avant l'arrivée dans l'établissement.

La visite d'un établissement est notamment décidée en fonction d'informations transmises par toute personne ayant connaissance du lieu, les personnels ou les personnes privées de liberté elles-mêmes.

Ainsi durant deux semaines sur quatre, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent sur le terrain pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté, enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement et, dans ce but, s'entretenir de manière confidentielle avec elles ainsi qu'avec les personnels et tout intervenant dans ces lieux.

Durant les visites, les contrôleurs ont libre accès à toutes les parties des établissements sans restriction, de jour comme de nuit, et sans être accompagné par un membre du personnel ; ils ont aussi accès à tout document sauf ceux soumis en particulier au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

À la fin de chaque visite, les équipes de contrôleurs rédigent un projet de rapport ou pré-rapport, qui, selon les dispositions de l'article 31 du règlement intérieur du CGLPL¹, « est soumis au Contrôleur général qui l'envoie ensuite au chef d'établissement, pour recueillir de lui les observations sur les constats matériels effectués lors de la visite. Un délai d'un mois, sauf circonstances particulières, et sous réserve des cas d'urgence mentionnés au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, est imparti au chef d'établissement pour répondre. Faute de réponse dans ce délai, le contrôle général peut passer à la rédaction du rapport final ». Ce rapport, non définitif, tombe sous le coup du secret professionnel auquel sont astreints tous les membres du CGLPL pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance.

Et l'article 32 du même règlement intérieur indique qu'« après réception des observations du chef d'établissement ou en l'absence de réponse de ce dernier, le chef de mission réunit à nouveau les contrôleurs ayant effectué la visite, pour modifier la rédaction s'il est nécessaire et rédiger les conclusions ou recommandations dont est assorti le rapport final, dit « rapport de visite » [qui] est envoyé par le Contrôleur général aux ministres ayant compétence dans tout ou partie des constats et des recommandations qui y figurent. Il fixe aux ministres, conformément à l'article 9 sus-indiqué, un délai de réponse, compris, hors cas d'urgence, entre cinq semaines et deux mois ».

1. Règlement intérieur pris en application de l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008.

C'est donc une fois en possession des observations en retour de tous les ministres concernés que ces rapports de visite sont publiés sur le site internet du CGLPL dont la mise en production s'est effectuée en avril 2009.

Par ailleurs, le Contrôleur général peut décider de publier au *Journal officiel de la République française* des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale lorsqu'il estime que des faits constatés portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs droits fondamentaux.

Table des matières

Glossaire	1
Avant-propos	7
Chapitre 1	
Les lieux de privation de liberté en 2016	15
1. La situation des établissements pénitentiaires	15
1.1 La surpopulation carcérale ne pourra pas être surmontée par la seule construction de places nouvelles.	16
1.2 La politique immobilière de l'administration pénitentiaire, centrée sur la construction de places nouvelles, ne garantit pas une maintenance suffisante pour conserver des conditions d'hébergement dignes.	19
1.3 Le régime juridique des fouilles a été étendu de manière excessive et son application est insuffisamment maîtrisée.	20
1.4 Les violences semblent se développer dans les établissements pénitentiaires, mais leur dépistage reste insuffisant.	23
1.5 Le déploiement de GENESIS rencontre des difficultés inhérentes à la mise en place de tout projet informatique d'ampleur dont il convient de pallier les conséquences lorsqu'elles portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes détenues.	26
2. La situation des établissements de santé mentale	26
2.1 L'absence de dispositions d'application prive l'encadrement des mesures d'isolement et de contention, voté en janvier 2016, de son effectivité	27
2.2 Les contraintes diversifiées pesant sur la vie courante des patients hospitalisés sont parfois dépourvues de fondement thérapeutique et peuvent constituer une inégalité de traitement injustifiée.	30
3. La situation des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).	31

4. La situation des centres et locaux de rétention administrative	32
4.1 À Mayotte, territoire placé sous une forte pression migratoire, la tentation de restreindre les droits des migrants apparaît.	33
4.2 Les opérations de « mise à l'abri » de migrants installés dans la région de Calais ou à Paris n'ont pas conduit à une forte augmentation des mesures de privation de liberté.	34
4.3 Le nombre des enfants placés en centre de rétention administrative avec leur famille a connu une croissance inquiétante.	35
5. La situation des centres éducatifs fermés	37
5.1 Malgré une tendance générale à l'amélioration, les centres éducatifs fermés demeurent inégaux et fragiles.	37
5.2 Des mesures réglementaires importantes ont été prises en 2015 et 2016, il faut aujourd'hui accompagner leur mise en œuvre.	38
6. La situation des locaux de garde à vue	39
6.1 L'insuffisance ou la surcharge d'activité peuvent engendrer des manquements au respect des droits fondamentaux des personnes placées en garde à vue.	39
6.2 L'absence de directives claires aboutit à des pratiques hétérogènes qui peuvent violer les droits fondamentaux des personnes privées de liberté.	41

Chapitre 2

Les rapports, avis et recommandations publiés en 2016 **45**

1. Avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté	45
2. Recommandations en urgence du 8 février 2016 relatives au centre psychothérapeutique de l'Ain (CPA) de Bourg-en-Bresse	50
3. Rapport thématique « Isolement et contention dans les établissements de santé mentale »	52
4. Rapport sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral : les unités dédiées ouvertes en 2016	55
5. Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne)	59

Chapitre 3

Les suites données en 2016 aux avis, recommandations et rapports du contrôle général **61**

1. Le suivi des recommandations générales du CGLPL	61
1.1 Précisions méthodologiques	61
1.2 Les recommandations concernant les établissements pénitentiaires	65

1.3	Les recommandations concernant les établissements de santé mentale	67
1.4	Les recommandations concernant les locaux hébergeant des personnes étrangères en situation irrégulière	68
1.5	Les recommandations concernant les centres éducatifs fermés	69
1.6	Les recommandations concernant les locaux de garde à vue	69
2.	Retour sur une sélection d'avis et recommandations antérieurs à 2016	70
2.1	Les suites données aux recommandations relatives à la vidéosurveillance formulées dans le rapport annuel 2009 du CGLPL	70
2.2	Les suites données à l'avis du 12 juillet 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues	72
2.3	Avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard des personnes privées de liberté	74
2.4	Avis du 13 juin 2013 relatif à la possession de documents personnels par les personnes détenues et à l'accès de celles-ci aux documents communicables	76
2.5	Avis du 8 août 2013 relatif aux jeunes enfants en prison et à leur mère détenue	80
2.6	Avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé	83
Chapitre 4		
Les suites données en 2016 aux saisines adressées au contrôle général		87
1.	La prévention des atteintes aux droits fondamentaux par le biais des saisines, des exemples locaux	88
1.1	La garantie des droits lors du placement en retenue administrative	88
1.2	Le respect de la vie privée des personnes hospitalisées sans leur consentement	89
1.3	L'accès aux parloirs des personnes porteuses d'un dispositif de stimulation cardiaque	89
1.4	L'accès aux salons familiaux des personnes placées aux quartiers disciplinaire et d'isolement	90
1.5	Les conditions de travail des personnes détenues au sein de la maison d'arrêt des Yvelines	91
2.	Retour sur des atteintes aux droits fondamentaux déjà dénoncées par le CGLPL	92
2.1	Le renouvellement des titres de séjour des personnes détenues étrangères : l'exclusion des personnes placées en détention provisoire ou condamnées à de courtes peines	93

2.2	Les rondes de nuit ou l'atteinte à la préservation du sommeil des personnes détenues	94
2.3	La retenue au profit du Trésor public	94
2.4	Application du régime de retraite spécifique aux personnes détenues classées au service général	96
2.5	Les pastilles chauffantes et les plaques chauffantes	98
3.	Les difficultés nouvelles traitées en 2016 par le CGLPL dans le cadre des saisines	99
3.1	Les peines incompressibles, un traitement inhumain et dégradant	99
3.2	Les difficultés relatives aux extractions et aux permissions de sortie sous escorte	101
3.3	Le droit au maintien des liens familiaux des personnes détenues basques	103
3.4	Les modalités de distribution de la nourriture	104
3.5	La communication aux personnes retenues des pièces de leur dossier médical	105
4.	Les vérifications sur place	107
4.1	Les vérifications sur place réalisées en 2016	107
4.2	Les suites des vérifications sur place relatives aux conditions matérielles au quartier disciplinaire du quartier « femmes » du centre pénitentiaire de Metz	110

Chapitre 5

Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2016	113	
1. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales	113	
1.1	Le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement	113
1.2	La Cour des comptes	114
1.3	Les autres autorités administratives indépendantes	115
1.4	Les personnes morales non publiques	116
1.5	Relations internationales	117
2. Création d'un comité scientifique	121	
3. Les saisines	122	
3.1	Analyse des saisines adressées au CGLPL en 2016	123
3.2	Les suites apportées	139
4. Les visites effectuées en 2016	149	
4.1	Données quantitatives	149
4.2	Nature de la visite (depuis 2008)	153
	Catégories d'établissements visités	154
5. Les moyens alloués au contrôle général en 2016	155	
5.1	Les effectifs	155
5.2	Les moyens financiers	157

Chapitre 6

« Madame la Contrôleure générale... » – Lettres reçues	159
--------------------------------------------------------	-----

Chapitre 7

Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrage	165
-----------------------------------------------------------------	-----

1. Privation de liberté en matière pénale	166
-------------------------------------------	-----

1.1 Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées	166
------------------------------------------------------------------------------------	-----

1.2 Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués	167
-------------------------------------------------------------------------------	-----

1.3 Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d'infractions	168
------------------------------------------------------------------------	-----

1.4 Placements sous écrou dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale et estimation des placements en détention (« flux »)	170
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1 ^{er} janvier de l'année (« stocks »)	173
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1.6 Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d'exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)	174
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1.7 Densité carcérale et sur-occupation des établissements pénitentiaires	175
---------------------------------------------------------------------------	-----

1.8 Répartition des détenus en maisons d'arrêt selon la densité de l'établissement	177
------------------------------------------------------------------------------------	-----

2. Hospitalisations psychiatriques sous contrainte	178
----------------------------------------------------	-----

2.1 Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2006 à 2014	178
---------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3. Rétention administrative	181
-----------------------------	-----

3.1 Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue	181
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3.2 Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2014)	182
------------------------------------------------------------------------	-----

3.3 Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement	185
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Annexe 1

Carte des établissements et des départements visités en 2016	187
--------------------------------------------------------------	-----

Annexe 2

Liste des établissements visités en 2016	188
------------------------------------------	-----

Annexe 3

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2016	191
----------------------------------------------------------------------------------	-----

Annexe 4

Suivi des recommandations générales du CGLPL	202
1. Recommandations relatives aux établissements pénitentiaires	202
1.1 Autonomie dignité et intégrité	202
1.2 Vie privée et familiale et relations extérieures	212
1.3 Liberté d'expression et de culte	219
1.4 Accès à l'information et au droit	221
1.5 Accès aux soins et prestations sociales	225
1.6 Droits de la défense et discipline	235
1.7 Activités et travail	239
1.8 Formation du personnel	243
2. Recommandations relatives aux établissements de santé mentale	245
2.1 Droit à la dignité et à l'intégrité physique	245
2.2 Droits de la défense	247
2.3 Droit à la vie privée et familiale, relations avec l'extérieur	249
2.4 Activités	250
2.5 Accès aux soins	251
2.6 Liberté de conscience	252
2.7 Droits lié à la fin de la mesure	252
2.8 Personnel et organisation du service	253
2.9 Modification législative	254
3. Recommandations relatives aux locaux de garde à vue	254
3.1 Locaux de garde à vue de la police nationale	254
3.2 Locaux de garde à vue de la gendarmerie nationale	257
3.3 Locaux de garde à vue et de rétention de la direction générale des douanes et des droits indirects	259
3.4 Considérations générales	260
4. Recommandations relatives aux centres et locaux de rétention administrative	261
4.1 Mesures législatives	261
4.2 Dignité et intégrité	261
4.3 Droits de la défense	263
4.4 Droit à la vie privée et familiale et relations extérieures	265
4.5 Activités	268
4.6 Droit à la santé	268
4.7 Liberté de conscience	271

4.8	Droits liés à la fin de la mesure	272
4.9	Personnel et organisation du service	273
5.	Recommandations relatives aux centres éducatifs fermés	274
5.1	Autonomie dignité et intégrité	274
5.2	Droits de la défense	275
5.3	Droit à la vie privée et familiale, relations extérieures	276
5.4	Prise en charge	279
5.5	Droit à la santé	280
5.6	Liberté de conscience et d'expression	281
5.7	Personnel et organisation du service	282
	Annexe 5	
	Bilan budgétaire	284
1.	Budget alloué au CGLPL en 2016	284
2.	Évolution du budget depuis la création du CGLPL	284
	Annexe 6	
	Les contrôleurs et collaborateurs en fonction en 2016	285
	Annexe 7	
	Les textes de référence	289
	Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002	289
	Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	289
	Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007	291
	Annexe 8	
	Les règles de fonctionnement du CGLPL	299

