

---

## Rapport d'activité 2013

### Dossier de presse

---

- Cahier 1  
20 mesures attendues des pouvoirs publics
- Cahier 2  
Garde à vue et respect des droits fondamentaux : quelques éléments de comparaison
- Cahier 3  
Prison : quel bilan pour la loi pénitentiaire ?
- Cahier 4  
Architecture et droits fondamentaux
- Cahier 5  
Prise en charge des malades en souffrance mentale dans les établissements de santé
- Cahier 6  
Retour sur la question de la laïcité dans les lieux privés de liberté
- Cahier 7  
La figure du « procédurier »
- Cahier 8  
Principales recommandations aux pouvoirs publics pour 2013
- Cahier 9  
Activité 2013, visites et saisines, ressources humaines et budgétaires

pour toute information, contact :

Yanne Pouliquen, contrôleur - déléguée à la communication  
06 32 87 45 42 / 01 53 38 47 96 / [yanne.pouliquen@cglpl.fr](mailto:yanne.pouliquen@cglpl.fr)

[www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr)

---

## Cahier 1

### 20 mesures attendues des pouvoirs publics

---

Doté du seul pouvoir d'adresser des recommandations aux pouvoirs publics, le contrôle général met l'accent, depuis près de six ans, dans ses rapports, avis et recommandations publics, sur des mesures qui lui paraissent nécessaires.

Certaines de ces recommandations ont été suivies d'effets, par l'action du législateur<sup>1</sup>, de l'exécutif<sup>2</sup>, des administrations<sup>3</sup>, des chefs d'établissement<sup>4</sup>. Mais il en est d'autres pour lesquelles le contrôle s'étonne, non pas d'avoir reçu des réponses négatives, mais de ne pas avoir reçu le moindre signe de la manière dont elles étaient accueillies par les ministères intéressés.

Parmi ces recommandations restées lettre morte, le contrôle général a dressé une liste de vingt mesures<sup>5</sup>, dont il demande, une fois encore, la mise en œuvre rapide. Il ne s'agit pas de la liste des « priorités » du contrôle. Elle a une vertu pédagogique :

- Celle de montrer qu'au-delà de long processus législatifs, il est des mesures dont suppose une modification, par les pouvoirs publics, de textes administratifs mais aussi de pratiques enracinées et d'habitudes tenaces ;
- Celle de montrer qu'il est des mesures qui sont peu coûteuses. Faire autrement, avec le même matériel, les mêmes effectifs, et si possible, renforcer l'intérêt des fonctionnaires. Il s'agit, en prenant en charge de manière plus digne les personnes privées de liberté, de diminuer les tensions, par conséquent de faciliter les évolutions et le retour à une vie normale (c'est-à-dire sans comportements de récidence) à la sortie.
- Celle de montrer que les lieux de privation de liberté peuvent et doivent évoluer, pas seulement dans le sens d'une sécurité apparente toujours renforcée (la sécurité ne passe pas seulement par l'épaisseur des murs et la rigueur de la discipline), mais dans le sens d'une prise en charge plus attentive, dans laquelle réside la véritable sécurité.

Ce n'est pas l'objet de ces développements de justifier chacune de ces vingt mesures. Si elles sont reprises ici, c'est que leur mise en œuvre attend encore, bien inutilement. Il est clair, en effet, que toutes sont inéluctables. A divers titres : la situation l'exige, les normes juridiques applicables aussi, la dignité des personnes enfin.

1/ Les téléphones installés aujourd'hui dans les établissements pénitentiaires permettent des conversations qui ne sont pas entendues de tous.

2/ Les courriers des personnes détenues ne sont ouverts et contrôlés que par le vagemestre.

3/ Les téléphones cellulaires sont autorisés dans tous les centres de semi-liberté.

4/ Une étude doit rapidement préciser les conditions d'emploi des téléphones cellulaires en détention pour déboucher sur une autorisation contrôlée.

---

<sup>1</sup> Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques...

<sup>2</sup> Par exemple la circulaire du 25 mars 2013 sur la procédure de délivrance et de renouvellement des titres de séjour des étrangers incarcérés

<sup>3</sup> Telle l'autorisation début 2013 du café en prison, par l'abrogation d'une note l'interdisant depuis 1986

<sup>4</sup> Par un effort de tenue des registres de garde à vue, la réalisation de travaux de rénovation, une amélioration des pratiques professionnelles...

<sup>5</sup> Ce chiffre est évidemment arbitraire et loin d'être exhaustif.

- 5/ Tout détenu qui le demande (directement ou par le biais de son conseil) a le droit de faire visionner les enregistrements de vidéosurveillance des circonstances pour lesquelles il comparait devant la commission de discipline. Dans cette hypothèse, ces enregistrements sont conservés.
- 6/ Le paragraphe V et le dernier alinéa du paragraphe VI de l'article 19 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires doivent être abrogés et leur contenu, relatif à la libre expression et au respect des biens des personnes détenues, beaucoup plus précisément défini et assoupli, figurer dans la partie réglementaire (décrets en Conseil d'Etat) du code de procédure pénale.
- 7/ La mise à disposition (contrôlée) d'Internet doit être assurée dans les lieux de privation de liberté dans lesquels la durée de séjour excède quatre jours (établissements pénitentiaires, établissements hospitaliers, centres de rétention, zones d'attente et, selon des modalités particulières, centres éducatifs fermés). Cette mise à disposition inclut l'accès à la messagerie (également soumis à contrôle éventuel).
- 8/ L'emploi des moyens de contrainte pour les extractions hospitalières doit baisser de manière drastique ; à cette fin, la responsabilité des escortes ne peut être engagée en cas d'évasion que si les moyens étaient manifestement inappropriés à la personnalité du détenu.
- 9/ La traçabilité des mises à l'isolement dans les soins psychiatriques hospitaliers est assurée par un registre ad hoc.
- 10/ Les personnes en garde à vue sont toujours informées de l'existence d'une cabine de douche, s'il en a été conçu une ou plusieurs, dans le commissariat au début de leur garde à vue et elles ont y accès à leur demande, pendant les périodes de repos.
- 11/ Les femmes conservent leur soutien-gorge en garde à vue, sauf circonstance particulière mentionnée au procès-verbal ; les lunettes sont conservées dans les mêmes conditions.
- 12/ Toute personne en garde à vue reçoit un gobelet de carton (et non de plastique) afin de pouvoir se désaltérer.
- 13/ Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile comporte une disposition (partie décrets en Conseil d'Etat) relative aux usages de la chambre de mise à l'écart pendant la durée de la rétention. Les placements font l'objet d'un registre ad hoc.
- 14/ Les associations agréées pour le soutien des étrangers retenus ont libre accès à la zone d'hébergement de ces étrangers, à l'exclusion du service de nuit.
- 15/ La limite de 20 kg fixée pour le poids des bagages des personnes éloignées est supprimée, la personne acquittant à ses frais le surcoût éventuel au-delà de 30 kg.
- 16/ La durée maximale de la rétention d'un étranger est ramenée de quarante-cinq jours à trente-deux jours (mesure tremblante : elle résulte de la loi).
- 17/ La partie réglementaire (décrets en Conseil d'Etat) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile contient des dispositions relatives aux normes d'habitabilité des zones d'attente dans lesquelles les étrangers sont maintenus.
- 18/ La procédure de renvoi rapide des étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire fait l'objet d'une mention au même code, comportant notamment la durée au cours de laquelle elle peut intervenir. Ces opérations font l'objet d'un procès-verbal contresigné.
- 19/ Les associations gestionnaires de centres éducatifs fermés présentent à fin d'être agréées un plan et des ressources en matière de formation continue de leurs salariés, étant entendu que l'ouverture du centre est conditionnée à la présence effective d'un nombre minimal d'éducateurs diplômés.
- 20/ Des normes imposables à tous les centres éducatifs fermés en matière de discipline sont édictées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

## Cahier 2

### Garde à vue et respect des droits fondamentaux : quelques éléments de comparaison



© CGLPL

Le nombre de locaux de garde à vue visités par le contrôle général autorise ce dernier à présenter une analyse comparative de locaux de police et de gendarmerie plutôt que de faire un rappel descriptif de ses recommandations. L'idée n'est pas ici de présenter un classement de bons ou mauvais « élèves » mais de montrer de manière concrète que, malgré le cadre fixé par le code pénal, il existe de fortes variations de comportements d'un local de garde à vue à un autre.

L'analyse porte sur les locaux de garde à vue (visités en 2009 et 2010) de quinze commissariats de police et de quatre brigades de gendarmerie pour lesquels quelques grandeurs types ont été déterminées. Elles sont loin de refléter la manière dont les droits fondamentaux sont respectés dans les lieux visités, à la fois quantitativement et qualitativement. Les indicateurs retenus éclairent cependant, d'une part, les données relatives au recours à la garde à vue dans un certain nombre de circonscriptions très variées de sécurité publique ; d'autre part, la manière dont ces placements en garde à vue se déroule.

**Les tableaux de données dont l'analyse est faite ci-après se trouvent respectivement en pages 25, 30 et 44 du rapport d'activité pour 2013.**

- **Le recours à la garde à vue n'est pas le simple reflet de la délinquance (locaux de police)**

S'agissant du **taux de personnes mises en cause**<sup>6</sup>, les écarts varient fortement, de 11,2 ‰ à 84 ‰. Toutefois, il s'agit là d'une apparence, il faut extraire de la liste deux cas très particuliers, Chessy (parc Disneyland) et Saint-Ouen (« marché aux puces ») pour lesquels la délinquance est très majoritairement le fait d'une population de « passage ». Hormis ces deux villes, l'écart se réduit, de 11,2 ‰ à 31 ‰ mais reste significatif, même pour des villes dont on peut penser que la délinquance est essentiellement d'origine locale. Ces différences ne sont pas dues à la seule délinquance mais reflètent tout autant l'activité de la police, son organisation, ses effectifs...

Pour le **taux de « mis en cause » placés en garde à vue**, la moyenne nationale est de 45,6% en 2010. Le calcul par ville montre des écarts substantiels, de 31,5% à 80%. Cet écart peut certes s'expliquer par la gravité des infractions commises, mais aussi par les traditions locales et l'idée que se font les responsables du rôle de la garde à vue (possible souhait de « punir » l'auteur d'infraction qui, compte tenu de la gravité relative de celle-ci, a peu de chances d'être déféré).

Les divergences sont fortes et surprenantes concernant les **mineurs et la délinquance routière**. La part de la délinquance juvénile peut varier, du fait notamment de la sociologie d'une circonscription et du volume global de délinquance. Mais si ces facteurs étaient les seuls, on ne pourrait expliquer la différence entre les taux d'Amiens (28 %) et celui de Pointe-à-Pitre (13,8 %), alors même que dans cette ville la pyramide des âges fait la part belle aux jeunes, la part de la délinquance de proximité dans la délinquance est importante et le phénomène des bandes de jeunes a pris une ampleur méconnue en métropole. Encore moins explicable **est la part des délits routiers dans le nombre de gardes à vue**, qui varie de 8,6% à 40%. Mais ici, la part de l'activité policière peut compter si l'on sait que la conduite sans permis par exemple est un délit et qu'il suffit de se poster au bord d'une route pour détecter quelques délinquants, avec un taux d'élucidation de 100%.

La part des **gardes à vue de plus de vingt-quatre heures**<sup>7</sup> ainsi que les **durées de garde à vue** sont relativement plus homogènes. Hormis un cas, les gardes à vue prolongées varient de 11% à 22% et l'écart à la moyenne est faible. Quant à la durée, relativement élevée, elle est en moyenne au minimum de 12h36 et au maximum de 20h38. Là encore, les modes de fonctionnement comptent autant que l'activité délinquante elle-même pour rendre compte de ces différences.

**Le nombre de gardes à vue par jour** reflète une activité très variable des commissariats, dépendante évidemment des données relatives à la population de la circonscription, du volume de la délinquance et de l'activité des services. Il va du simple au décuple, ce qui induit naturellement des charges très différentes d'un établissement à l'autre, de même qu'une gestion distincte de flux.

### ➤ **L'examen des modalités matérielles de la garde à vue comme indicateur du respect des droits fondamentaux dans les commissariats**

L'analyse se base ici sur plus d'une quinzaine d'items pour dégager plusieurs critères complémentaires. Loin de refléter la réalité des contrôles elle donne cependant une première idée des modalités de la garde à vue.

#### **Le « Confort » des cellules**

La présence de **toilettes en cellule** est encore minoritaire, moins du quart des commissariats de l'échantillon. Dans les autres, les personnes en garde à vue sont obligées d'appeler. Il faut alors qu'elles soient entendues et ensuite qu'un fonctionnaire soit disponible. La saleté des cellules a certes pour cause les personnes qui y sont placées ; mais aussi des demandes impérieuses de sortir non satisfaites, comme le font apparaître les témoignages. Dans aucune cellule de garde à vue de commissariat visité, il n'a été trouvé d'**interphone**. Dans cinq commissariats sur quinze, les cellules sont équipées d'interrupteurs d'appel avec allumage d'un voyant lumineux sur un tableau situé dans le poste de police.

#### **La propreté des locaux**

**La cellule est-elle d'autant moins nettoyée qu'elle est plus fréquentée ?** Les réponses positives sont le signe de ce que la cellule n'est pas vidée de son occupant, qu'elle n'est donc que rarement nettoyée et qu'elle est donc sale, voire repoussante. Sur quinze commissariats, douze présentent une telle situation. En raison de leur occupation, les cellules n'y sont pas nettoyées. Selon les établissements, elles peuvent donc l'être rarement, ou jamais, sans évidemment que personne ne se préoccupe d'en établir un calendrier.

<sup>6</sup> Parmi les personnes « mises en cause », c'est-à-dire soupçonnées d'avoir commis des infractions ou arrêtées alors qu'elles en commettaient, seule une part sera placée en garde à vue (GAV) par l'officier de police judiciaire (OPJ).

<sup>7</sup> Moyenne nationale : 17,3% en 2009 (délinquance routière exclue ; mais celle-ci entraîne peu de prolongations de garde à vue) ; 18,2% en 2010.

**Il est très difficile d'établir dans les faits si une couverture est mise à disposition de la personne en garde à vue et si elle est propre lorsqu'elle est accordée.** La plupart des commissariats disposent de couvertures, ce n'est pas pour autant qu'elles sont offertes. Bien des fonctionnaires estiment qu'en l'absence de demande des personnes en garde à vue, ils n'ont pas spontanément à proposer quoi que ce soit : cela suppose que les personnes savent qu'elles peuvent demander une couverture et qu'elles osent le faire<sup>8</sup>. Ce qui est en cause derrière ces considérations, est la possibilité donnée à la personne en garde à vue de se reposer, autrement dit de répondre aux enquêteurs dans des conditions raisonnables de lucidité<sup>9</sup>. De manière indirecte est donc en cause ici, matériellement, le droit fondamental de se défendre. **La distribution de couvertures propres** (parfois sous film plastique) est l'exception. Il est plus courant d'en trouver par terre dans des cellules, dans un état qu'il est inutile de décrire. Sur les treize commissariats où il est certain que des couvertures étaient distribuées, trois seulement allouaient des couvertures propres. Le rythme de nettoyage des couvertures des autres établissements ne peut être déterminé, tant les indications sont variées (tous les quinze jours, tous les mois, de temps en temps).

### **Les possibilités de se laver en garde à vue**

**Treize commissariats sur quinze disposent d'au moins une douche, mais aucune n'est utilisée** car elles servent de rangement. Comme pour les couvertures, il n'existerait aucune demande (quid de l'information donnée sur l'existence des douches et la possibilité de les utiliser ?). La charge de travail des personnels est ici en cause : il n'y a **pas suffisamment d'effectifs** pour accompagner et surveiller les personnes qui souhaiteraient prendre une douche. Il est regrettable que cela n'ait pu être apprécié plus tôt, avant de dépenser en pure perte les crédits nécessaires à l'installation des douches. Il n'est dès lors pas surprenant que le problème de la **distribution éventuelle d'un nécessaire d'hygiène** (savon, dentifrice, serviette...) soit aisément résolu par la négative. Treize commissariats sur quinze n'en ont pas. Seuls les commissariats d'Amiens et d'Angers mettent à disposition des produits de toilette. La logistique de la police a logiquement tiré les conséquences de l'absence d'emploi des douches.

### **Systématicité des fouilles intégrales et du retrait du soutien-gorge<sup>10</sup>**

**Les fouilles dites de sécurité intégrales (fouille à corps)** consistent à faire se dévêtir entièrement les personnes entrant en garde à vue. Dans huit commissariats sur quinze, la fouille à corps n'est pas pratiquée de manière systématique. Dans ces commissariats, la sécurité ne semble pas plus malaisément assurée qu'ailleurs. Le recours ou non à cette généralité dépend davantage de la tradition locale ou du poids de l'OPJ que d'une analyse rationnelle des besoins de sécurité.

La moitié des commissariats qui ne pratiquent pas la fouille à corps ont développé une **pratique intermédiaire de fouille de sécurité**, consistant à demander aux personnes de se mettre en sous-vêtements, ce qui permet la fouille des vêtements tout en évitant la nudité totale. Les instructions de la police nationale distinguent usuellement la fouille par palpations et la fouille de sécurité (qui doit être ordonnée par un OPJ). La fouille « intermédiaire » de sécurité se dispense de toute procédure dès lors qu'elle n'est pas prévue. Or, bien plus proche de la fouille intégrale que des palpations, elle peut prêter à des humiliations qui, sans atteindre le degré de celles qui peuvent intervenir dans les fouilles de sécurité, n'en sont pas moins réelles. Elle répond à des exigences incertaines : soit la personne concernée ne présente pas de danger particulier (fouille par palpation), soit l'inverse est établi (fouille intégrale). A moins que cette fouille « intermédiaire » soit jugée suffisante dans les cas les plus problématiques : alors il faut renoncer à la fouille intégrale.

C'est le choix qu'a opéré la **loi du 14 avril 2011** : pas de fouille de sécurité intégrale du seul fait de la sécurité de la garde à vue, mais possibles fouilles « intermédiaires » de sécurité si des suspicions existent. Ces fouilles sont ainsi fondées mais elles ne sauraient avoir un caractère systématique. Tel est pourtant ce qu'on observe dans la moitié des commissariats qui n'ont pas recours à la fouille intégrale.

**La pratique du retrait du soutien-gorge apparaît massive** dans treize commissariats sur quinze. Beaucoup plus encore que pour la fouille, l'enlèvement du soutien-gorge semble être, dans le travail policier, comme une garantie essentielle de sécurité. Dans une note du 8 février 2008, le directeur général de la police nationale rappelait **qu'une personne peut être « invitée à retirer un sous-vêtement », dès lors que son port peut constituer un danger pour elle.** Incontestablement, dans les commissariats, le port du soutien-gorge est toujours source de péril. On ne redira pas ici ce que le contrôle général écrit avec

<sup>8</sup> Imaginer que l'on peut demander en garde à vue quelque chose à un fonctionnaire revient à dire que la relation entre ce dernier et la personne en garde à vue est absolument neutre et sans effet de domination.

<sup>9</sup> De la même façon que les délinquants en état d'ivresse sont placés en dégrèvement avant d'être soumis à audition.

<sup>10</sup> Les observations présentées ici ont été faites avant l'intervention de la loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue et ses éléments sur le respect de la dignité des personnes, dont le contrôle général a suivi avec attention, l'application effective.

constance, avec obstination même, mais sans aveuglement, depuis son rapport annuel pour 2008<sup>11</sup>. Sauf à rappeler que si le sujet est à nouveau évoqué, c'est parce qu'il constitue **l'idéal-type d'une mesure de sécurité dont le fondement n'a pas d'existence**, car ni recensée ni encore moins démontrée, mais dont les effets humiliants sont, à coup sûr, garantis<sup>12</sup>.

Au-delà de la diversité des établissements, étroitement liée à l'histoire de chacun d'eux, les sources d'atteintes aux droits fondamentaux (en particulier relatifs à la dignité des personnes et au droit de se défendre) résultent de difficultés matérielles que des efforts budgétaires ou des réorganisations de fonctionnement d'ampleur modeste, ou même minime devraient pouvoir régler. Encore faut-il que les contrôles internes (officier de garde à vue) et externes (parquet) soient attentifs à ces questions.

### ➤ **Le fonctionnement des locaux de garde à vue de la gendarmerie nationale diffère parfois sensiblement de celui des locaux de la police nationale.**

L'ampleur des flux de garde à vue n'est en rien comparable, puisque les populations des ressorts des brigades, essentiellement rurales, sont bien moindres que celles des ressorts des circonscriptions de sécurité publique. De plus, les gendarmes, dont les locaux ne sont pas ouverts vingt-quatre heures sur vingt-quatre, au contraire des commissariats, jouent un rôle accru dans les tâches matérielles<sup>13</sup> et gardent pour objectif majeur de leur action le lien avec la population, qui n'est pas sans incidence positive sur la manière dont la garde à vue est conduite.

#### **Données quantitatives sur les placements en garde à vue**

Les remarques relatives à la police nationale sur la **relation entre la délinquance et la population locale**, valent aussi, quoiqu'à un moindre degré. Les infractions sont davantage commises par les habitants du ressort, mais dans des proportions difficiles à établir et variables selon les cas.

**Le taux de personnes mises en cause** le plus élevé des gendarmeries ici étudiées est de 9,1‰, donc de trois fois inférieur au taux le moins élevé observé dans les commissariats de police. Cette différence très sensible ne dit rien de la délinquance en elle-même, mais exprime des distinctions tenant à la fois à la délinquance et aux pratiques des forces de sécurité en cause. Les différences sont de même ampleur pour **le taux de placement en garde à vue** des personnes mises en cause par les gendarmes, qui est en général plus bas que celui qui résulte de l'activité de la police (35,6% en moyenne pour les premiers ; 60,4% pour la seconde). La part des **mineurs** dans les gardes à vue est, elle aussi, plus réduite : 16,5% en « zone police » contre 15,1%. De même, la part des **gardes à vue de plus de 24 heures** est plus réduite dans les gendarmeries (9,6%) que dans les commissariats (13,9%) : on peut être tenté d'y voir une différence dans la gravité de la délinquance mais d'autres facteurs peuvent être à la source de cet écart.

Ces nombres faibles expliquent que les gendarmeries ne connaissant pas d'encombrement de leurs chambres de sûreté, affectées de manière indifférenciée aux délinquants et aux personnes en état d'ivresse, sans local réservé aux mineurs ou aux femmes, par exemple.

#### **Respect des droits fondamentaux dans la gestion matérielle des garde à vue**

Il n'a pas été dressé de tableau comparable à celui des établissements de la police nationale en matière de droits fondamentaux car les items choisis présentent moins de sens pour les unités de gendarmerie : ainsi, il n'y a jamais de douche dans les locaux de celle-ci<sup>14</sup>. De manière générale, l'équipement des locaux de garde à vue en gendarmerie est plus fruste, tant du point de vue des sanitaires que des locaux disponibles.

**Le nettoyage des couvertures** – en dépit de coûts bien inférieurs – ne paraît pas tellement mieux assuré dans les gendarmeries. Dans l'une de celles visées ici, aucun nettoyage n'était prévu. Le double usage (dégrisement et garde à vue) des chambres de sûreté explique qu'il s'y trouve dans chacune une toilette, ce qui dispense de difficultés tenant à l'accès à des sanitaires. **La propreté est générale et incomparable avec l'état très généralement malpropre des cellules de police** : l'usage des « chambres de sûreté » est bien moindre ; la vigilance des militaires accrue ; la personne en garde à vue est plus souvent hors de la cellule ; enfin, même lorsqu'il existe une entreprise privée chargée du nettoyage, celui des chambres de sûreté incombe aux gendarmes (il est, semble-t-il, parfois demandé à l'occupant de remettre les lieux en

<sup>11</sup> P. 113 sq.

<sup>12</sup> On ne veut pas ici évoquer d'autres aspects plus troubles des intentions des fonctionnaires, par nature invérifiables.

<sup>13</sup> Par exemple pour le nettoyage des « chambres de sûreté », servant indifféremment de cellules de garde à vue ou de chambres de dégrisement.

<sup>14</sup> Le contrôle général a déjà fait observer que, même dans les projets architecturaux de gendarmerie actuellement décidés par la direction générale, aucune douche n'est prévue, ce qui est tout à fait regrettable.

état avant son départ). Ce nettoyage est régulier même si l'on doit regretter que, dans deux cas sur quatre, il soit fait selon le calendrier, et non pas après chaque occupation.

**Le retrait systématique du soutien-gorge** aux femmes en garde à vue n'est opéré qu'une fois sur quatre. Sans doute, le nombre d'occurrences est faible. Mais la politique adoptée est bien celle d'une adaptation de la mesure à l'état et aux caractères de la personne. Qu'il n'en soit pas résulté pas davantage de drames montre bien la difficulté qu'il y a à suivre le raisonnement « policier » du retrait systématique. Qu'on ne cherche pas de preuves de la fausseté de ce raisonnement : elles sont déjà rapportées.

### ***De nécessaires éclaircissements sur les modalités de repos***

**Des repos doivent ponctuer la garde à vue d'une personne**, dont la mention doit figurer dans le procès-verbal de fin de garde à vue (article 64 du code de procédure pénale). Outre les nécessités de l'enquête, le repos a pour fonction de préserver l'intégrité physique de la personne en garde à vue et sa capacité de se défendre. *A contrario*, **la privation de sommeil, surtout si elle est pratiquée dans le but d'obtenir des aveux, est un traitement inhumain et dégradant** au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le contrôle général a souvent observé que les périodes de repos s'effectuaient pour partie en cellule mais aussi pour partie dans les véhicules des militaires ou dans un bureau d'audition. Cette manière de faire a deux explications : éviter des déplacements inutiles pour de courtes durées (personne laissée dans la voiture pendant des investigations) ; préférer les bureaux d'audition aux chambres de sûreté pour le « confort » de la personne en garde à vue (éclairage souvent faible, absence de chauffage).

Des commentaires faits par les responsables des brigades visitées, ressort l'idée que **pendant la garde à vue n'existent que deux séquences possibles : l'audition, ou le repos**. Par conséquent, non seulement les repos commencent là où prend fin l'audition, mais sont également des périodes de repos la phase de signalisation, l'entretien avec l'avocat, l'examen médical, la prise de repas...

**Cette manière de faire est contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 64 du code de procédure pénale**. Au texte, puisque l'article 64 distingue d'une part les auditions des repos, mais également les autres moments de la garde à vue. A l'esprit, dès lors que si la loi mentionne des temps de repos, ce n'est pas pour les occuper à d'autres activités d'investigation. Le repos doit, en outre, s'accompagner des aménagements nécessaires pour dormir et surtout, le repos doit pouvoir se prendre seul, indépendamment de toute présence d'un militaire.

**Seuls peuvent être regardés comme du repos les moments au cours desquels la personne est seule dans sa chambre de sûreté ou bien en est sortie à sa demande** ou avec son consentement (par exemple pour fumer ou prendre le café du matin). Quant au froid dans les cellules, sans ôter aux militaires le mérite incontestable de l'intérêt qu'ils portent à l'état des personnes dont ils ont la charge, il est plus conforme aux dispositions en vigueur de rechercher à améliorer l'habitabilité des chambres de sûreté que de jeter un doute sur la réalité du repos auquel toute personne en garde à vue a droit.

Le contrôle général demande, d'une part, que des instructions de la direction générale abrogent toute note ou circulaire contraire ; d'autre part que soit complété le 2° de l'article 64 du code de procédure pénale pour y introduire la mention : « ... et des repos qui ont séparé ces auditions, *indépendamment des formalités exigées par l'enquête et de l'exercice de ses droits*, les heures auxquelles elle a pu s'alimenter... ».

## Cahier 3

### Prisons : quel bilan pour la loi pénitentiaire ? (extraits du chapitre 4 du rapport)



© Korganow pour le CGLPL

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a connu une application contrastée et hésitante sur certains points majeurs concernant la protection des droits fondamentaux des personnes détenues et leur vie quotidienne en détention. Plus de quatre années après son entrée en vigueur, elle témoigne du fait qu'il ne suffit pas de voter une loi pour transformer en profondeur la vie en prison et modifier les pratiques qui y ont cours.

#### ➤ **Le respect de l'intégrité de la personne : des pratiques professionnelles à faire évoluer**

L'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique<sup>15</sup>. Elle doit, pour cela, prévenir et réprimer les violences subies par les personnes détenues du fait des autres captifs ou de représentants de l'administration. Elle doit aussi anticiper les actes d'auto-agression.

#### ***L'ordre public en détention n'est toujours pas assuré convenablement***

Le nombre de caméras de surveillance est en forte augmentation dans les lieux collectifs notamment dans les cours de promenade. Cependant, les images sont parfois de piètre qualité et des angles morts subsistent. Lorsqu'ils existent, les enregistrements ne paraissent pas être utilisés d'une façon optimale dans

<sup>15</sup> Voir les articles 12, 44 et 58 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

le cadre des enquêtes et procédures disciplinaires. Il est difficile d'apprécier l'impact réel de l'implantation de ces caméras sur l'évolution de la violence. Une certitude cependant, la violence demeure importante tant entre personnes détenues qu'à l'encontre du personnel.

L'absence, souvent constatée, des personnels de surveillance dans les lieux de détention laisse le champ libre aux exactions des plus forts à l'encontre des plus faibles. De même, les cours de promenades, à l'exception de rares établissements, sont toujours des lieux où les personnels pénitentiaires sont absents.

Le contrôle général recommande une présence plus active du personnel de surveillance et de l'encadrement dans les lieux de détention et auprès de la population pénale<sup>16</sup>.

### **La prévention du suicide : des efforts mal récompensés**

Le cas des personnes détenues présentant des risques suicidaires est examiné avec sérieux au sein des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU)<sup>17</sup>. Parfois, les personnels médicaux ou soignants ne participent pas à ces instances, en raison du respect du secret médical. Le regard croisé des professionnels doit en tout état de cause être assuré pour permettre une meilleure connaissance des personnes détenues et ainsi la prévention de l'acte suicidaire.

Au cours des contrôles de nuit, les agents pénitentiaires exercent avec conscience la surveillance des personnes signalées comme fragiles. Certaines personnes se plaignent du trouble apporté à leur sommeil. L'installation dans la cellule d'une caméra, parfois suggérée, serait un remède pire que le mal, incompatible avec le respect de l'intimité.

Les efforts fournis par l'administration pénitentiaire et ses partenaires n'ont pu empêcher le maintien à un taux élevé, des personnes qui mettent fin à leur jour au sein des établissements<sup>18</sup>. La procédure d'accueil des arrivants a limité les actes suicidaires pendant la période des premiers jours carcéraux mais ceux-ci perdurent ensuite.

Face à cet échec et aux drames humains qu'il représente, l'administration pénitentiaire doit s'interroger en profondeur. Et en premier lieu, sur les causes des suicides des personnes détenues, celles qui relèvent de la personne elle-même, mais aussi celles qui sont liées à l'état actuel des prisons.

La surpopulation carcérale, l'insécurité régnant au sein des lieux collectifs, la raréfaction de la présence des personnels dans les étages et les coursives, l'inactivité des personnes détenues et leur absence d'expression possible sont des facteurs qui contribuent à l'émergence d'une souffrance telle que l'acte suicidaire apparaît comme la seule issue possible.

### **L'utilisation des moyens de contrainte : une pratique qui doit évoluer**

Les contrôleurs ont constaté que, dans la quasi-totalité des établissements visités, les personnes extraites à l'occasion d'une consultation médicale étaient systématiquement menottées et le plus souvent entravées.

Ces mesures sont appliquées quelle que soit leur personnalité ou leur dangerosité. Seules les personnes très âgées ou manifestement handicapées échappent à cette pratique. Cette pratique, manifestement contraire à la loi, résulte de la crainte permanente de l'évasion.

Lors des extractions hospitalières, le Contrôleur général recommande une nouvelle fois<sup>19</sup> d'utiliser des moyens de contrainte strictement proportionnés au risque présenté par les personnes.

### **Les fouilles, un sujet de crispation**

L'application de l'article 57 de la loi pénitentiaire est un exemple fort d'une absence de mutation des pratiques professionnelles malgré l'évolution voulue par la loi en matière de fouilles<sup>20</sup>. L'administration pénitentiaire n'a pas été en capacité de porter cette évolution législative auprès de ses personnels. Elle a, par son inertie, encouragé les organisations professionnelles à en réclamer l'abrogation.

Au regard de cette situation, des personnes détenues et leurs avocats ont saisi les juridictions administratives pour contester les fouilles systématiques. **Une jurisprudence constante a condamné les**

<sup>16</sup> Cf. recommandations relatives à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, *Journal officiel* du 6 janvier 2009, notamment le § 4.

<sup>17</sup> Instituées par l'article 7 du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010.

<sup>18</sup> Il convient de rappeler que le taux de suicide de la population générale en France est aussi une des plus élevés de l'Union européenne : en 2010, 14,7 pour 100 000 habitants contre 9,9 en Allemagne, 6,4 au Royaume-Uni, 5,8 en Espagne (source : INSEE).

<sup>19</sup> Cf. rapport annuel du contrôle général pour 2012, p. 52-60.

<sup>20</sup> Cf. rapport annuel du contrôle général pour 2011, p. 238-256.

pratiques consistant à contourner la loi et les actes de l'administration pénitentiaire ont été régulièrement annulés<sup>21</sup>. Afin de mettre un terme à cette situation, une note du 11 juin 2013 du directeur de l'administration pénitentiaire est venue enfin infléchir la position initiale.

Sur cette question particulière des fouilles, la volonté du législateur a donc mis du temps à entrer dans les faits. Dans les mois à venir, les contrôleurs s'attacheront à examiner, au sein des établissements, les conséquences de la prise de position tardive de l'administration centrale.

## ➤ Un accès à la citoyenneté encore en devenir

### *Le droit de vote difficile d'accès*

L'article 30 de la loi pénitentiaire indique la possibilité pour les personnes détenues d'élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire pour l'exercice de leurs droits civiques et précise qu'une procédure de vote par procuration doit être mise en place avant chaque scrutin.

En dépit d'une information souvent correctement diffusée sur les modalités de vote à l'approche d'une élection, le nombre de personnes détenues qui votent, directement ou par procuration, reste extrêmement faible.

De nombreux témoignages font état de difficultés à obtenir une permission de sortir ou à désigner une personne pour voter par procuration. Par ailleurs, les cartes d'électeur et cartes d'identité sont généralement placées à la fouille ou confiées au greffe ; il arrive que leur récupération soit refusée ou nécessite un délai important qui, pour peu que l'autorisation de sortir soit donnée avec un faible préavis, annule la possibilité effective de voter.

La loi pénitentiaire n'a guère facilité l'exercice du vote par les personnes détenues. Il conviendrait de mettre en place une procédure assurant aux personnes la possibilité d'exercer effectivement leur droit de vote (délivrance facilitée de titres d'identité, information précoce, régime particulier de permissions de sortir et assouplissement éventuel des règles de procuration).

### *L'impossible expression collective de la population pénale*

L'article 29 de la loi pénitentiaire prévoit la possibilité de consulter les personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées, « sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement ». En outre, aucun texte de loi n'interdit le droit d'association en milieu pénitentiaire.

Les contrôleurs constatent régulièrement que des rumeurs circulent en zone de détention, transmettant des informations fausses ou progressivement déformées. Cela peut, par exemple, concerner des questions financières ou traiter de sujets plus graves tels que le décès d'une personne en cellule. Il en résulte parfois un sentiment de frustration et un mécontentement dégénérant en mouvements collectifs.

De tels incidents sont notamment liés à la quasi-impossibilité pour les personnes détenues de s'exprimer sous une forme organisée et reconnue. Aujourd'hui, dans la majorité des établissements pénitentiaires de France, l'expression collective est rigoureusement bannie.

L'organisation de l'expression collective en prison est, certes, une entreprise délicate à mettre en place ; elle doit tenir compte des impératifs liés à l'incarcération et maintenir le principe de l'autorité de l'administration pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire avait demandé que soient menées des expériences de mise en place d'une expression collective de la population pénale, un établissement par région avait pour cela été désigné. Les résultats ont été divers, des projets n'ont pas abouti, d'autres continuent de vivre, toutes ces expérimentations ont confirmé que donner la parole à la population pénale ne se traduisait pas par des troubles carcéraux<sup>22</sup>, bien au contraire.

Les pratiques de consultation des personnes détenues devraient être généralisées et élargies à des sujets tels que le règlement intérieur. L'association des personnes détenues à travers une expression collective définie conduirait à modifier leur place dans la vie de l'établissement, de

<sup>21</sup> Cf. en dernier lieu l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat, n° 368 816 du 6 juin 2013, Section française de l'observatoire international des prisons, à ment. aux tables du recueil.

<sup>22</sup> Des pratiques plus anciennes existent dans d'autres établissements, des commissions « menus », « activités », « cantine » ont été mises en place dans nombre d'établissements à gestion déléguée.

consommateurs contraints à acteurs de leur organisation, et gagner ainsi en autonomie au bénéfice d'une meilleure insertion ou réinsertion future.

### **Toujours pas de droit pour le travail en prison**

Le 14 juin 2013, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative au travail en prison, a considéré que le régime de travail appliqué aux personnes détenues était conforme à la constitution, considérant notamment que l'absence de contrat de travail pour les personnes incarcérées exerçant un emploi en prison ne les privait pas de leurs droits et libertés fondamentaux<sup>23</sup>.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'interrogeait le jour même sur la « **compatibilité de l'organisation du travail carcéral avec la justice sociale la plus évidente** ». Certes, les spécificités de l'incarcération imposent des aménagements à l'application du droit commun. Cependant, les exceptions aux règles communes du travail doivent être motivées exclusivement par le maintien de la finalité des établissements pénitentiaires.

Ainsi, **aucun principe d'exécution des peines ne peut justifier l'ignorance des règles de droit commun** en matière d'hygiène et de sécurité, de relations du travail ou de durée du travail, règles dont les contrôleurs ont pourtant constaté la violation dans beaucoup d'établissements visités.

**L'article 32 de la loi pénitentiaire** précise les règles de calcul de la rémunération ; **l'article 33** évoque quant à lui l'établissement d'un acte d'engagement « signé par le chef d'établissement et la personne détenue, [qui] énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que les conditions de travail et sa rémunération ».

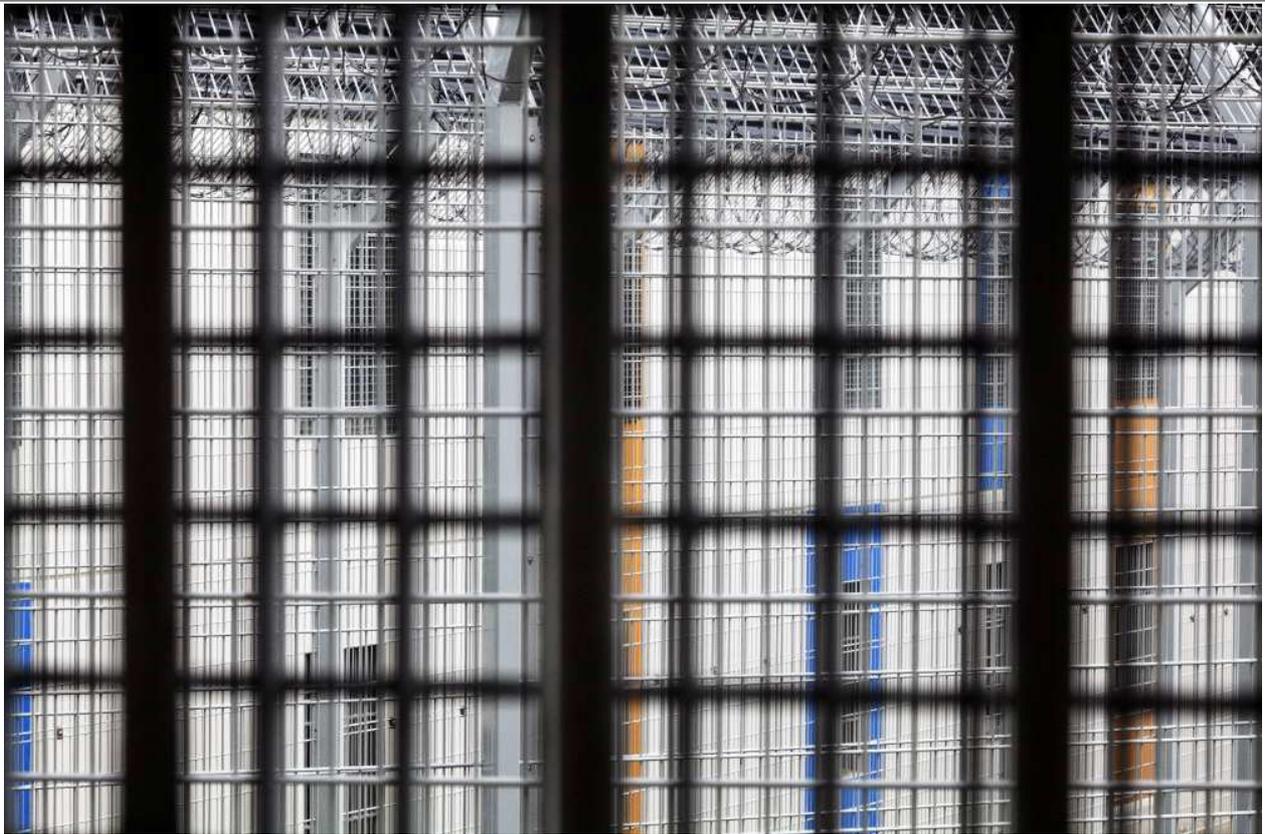
Il est regrettable de constater **que les règles concernant le calcul du salaire, la durée de travail ou l'insertion par l'activité économique ne sont pas correctement appliquées**, sans aucune conséquence pour « l'employeur » qu'est le chef d'établissement, alors que tout manquement de la personne détenue peut entraîner son « déclassement », sans débat contradictoire.

- La loi doit indiquer clairement le rôle du travail en détention en termes de préparation à l'insertion ou à la réinsertion ; elle doit définir des règles plus étendues en termes de relations de travail, notamment de rupture de ces relations et de rémunération ; elle doit fixer le cadre général des règles de sécurité et de protection du travailleur en prison.
- Les règles prescrites dans les articles 32 et 33 de la loi pénitentiaire doivent être appliquées par les deux parties – « employeur » et « employé » – sous peine de sanction envers le contrevenant quel qu'il soit.

<sup>23</sup> Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013.

## Cahier 4

### Architecture et droits fondamentaux



© Korganow pour le CGLPL

L'architecture des lieux de privation de liberté a fait prévaloir la fonction première assignée à ces derniers : enfermer et surveiller pour la prison, isoler et soigner pour l'hôpital psychiatrique, maintenir à la disposition des autorités pour les lieux de garde à vue et pour les centres de rétention administrative. Le contrôle général constate que bien souvent l'organisation architecturale n'a pas été pensée pour préserver les droits fondamentaux des personnes privées de liberté et peut y porter atteinte.

➤ **Les lieux de privation de liberté ne doivent pas porter atteinte par leur conception ou leur fonctionnement à l'intégrité et la dignité des personnes.**

Dans sa durée, l'enfermement ne doit pas entraîner, pour le captif, des dégradations physiques ou morales supérieures à celles consécutives à la seule limitation de ses possibilités d'aller et venir. C'est pourtant loin d'être le cas, notamment en raison des conditions matérielles d'hébergement.

#### *Des chambres et des cellules individuelles*

→ Alors que le code de procédure pénale pose le **principe de l'encellulement individuel pour tous les détenus** (prévenus ou condamnés), seules les personnes détenues hébergées dans les maisons centrales et les centres de détention – avec toutefois des exceptions importantes pour ces derniers – occupent seules leur cellule. En maison d'arrêt, la cohabitation à deux ou trois, voire plus dans les cellules-dortoirs, est la règle.

→ Les **centres de rétention administrative** n'offrent jamais de chambres individuelles.

→ Dans les **hôpitaux psychiatriques**, il demeure encore des hospitalisations dans des chambres doubles ou triples. Alors qu'en médecine-chirurgie-obstétrique, la chambre individuelle est devenue la règle, il est loin d'en être de même en psychiatrie. L'explication semble en être tirée de leur état, qui les rendrait insensibles à leur environnement matériel.

La cohabitation prolongée et intense tout au long d'une journée avec d'autres personnes conduit, selon les circonstances, les comportements et les personnalités, à des postures contraintes de repli ou au contraire de complaisance ou encore d'agressivité.

### **Des configurations préservant l'état de santé**

- Une luminosité suffisante dans les lieux d'hébergement

La mauvaise qualité de la luminosité des cellules et des chambres entraîne, notamment pour les détenus purgeant de longues peines, des pathologies de la vue excédant les seuls effets de l'âge.

**Les personnes détenues** n'ont pas la maîtrise de la luminosité de leur cellule ; elle est souvent affectée par son orientation, trop sombre au Nord, trop lumineuse au Sud, et par la disposition des fenêtres.

Il a été constaté qu'un **centre de rétention administrative** précédemment détruit par un incendie avait été reconstruit en sous-sol, nécessitant un éclairage artificiel permanent.

**Les locaux de garde à vue** placés en sous-sol et éloignés du poste de surveillance sont éclairés jour et nuit pour que les caméras de vidéosurveillance puissent fonctionner. Cette situation est préjudiciable pour les personnes placées dans ces locaux qui ne peuvent alors ni se reposer ni dormir correctement.

Dans nombres d'**hôpitaux psychiatriques**, les vitres des fenêtres des chambres sont opacifiées et, pour des motifs de sécurité des personnes, les battants des fenêtres sont condamnés ou leur ouverture limitée à une vingtaine de centimètres, « regarder par la fenêtre » est impossible.

- Une ventilation saine, un chauffage insuffisant

La qualité de la ventilation des pièces dépend souvent de la position et du fonctionnement des fenêtres. Lorsque celles-ci n'ont pas de battant ouvrant, ou qu'elles sont calfeutrées pour se protéger du froid entrant par les courants d'air, la ventilation de ces pièces est mal ou pas assurée.

→ Dans les **établissements pénitentiaires** anciens, le chauffage est souvent très insuffisant et les occupants se plaignent du froid l'hiver, ainsi que de l'humidité, qui dans certains lieux laisse se développer des plaques de salpêtre, faute d'aération adéquate.

→ Dans la quasi-totalité **des locaux de gendarmerie**, les cellules de garde à vue ne sont pas chauffées et il n'existe aucun système de ventilation satisfaisant. Certains locaux de retenue de la douane, de très faible superficie (4,11 m<sup>2</sup>), ne sont ni chauffés ni ventilés.

- Maintenir son hygiène corporelle

Les conditions matérielles d'enfermement ne permettent pas toujours aux personnes captives de satisfaire leurs besoins élémentaires en matière d'hygiène dans des conditions qui préservent leur dignité.

**Les chambres des hôpitaux** ne comportent que rarement des installations sanitaires complètes. Les contrôleurs ont constaté dans nombre d'établissements que n'était prévu qu'un lavabo, pas toujours séparé. Dans certaines chambres, les patients ne disposent que de seaux hygiéniques. Dans certains établissements de santé, des chambres sont dotées d'une salle d'eau, mais dépourvue de porte, au motif de la nécessité d'empêcher que le malade ne s'enferme.

**Les cellules de garde à vue et geôles de tribunaux** ne sont pas toutes équipées de toilettes ; la personne captive doit alors demander à utiliser les toilettes prévues ailleurs. Dans les cellules équipées de toilettes, ce sont souvent des bassins au ras du sol, sans cuvette, particulièrement inadaptés. Dans la plupart des locaux de sûreté, il n'y a ni douche ni point d'eau. Et quand il y a des douches, elles font office de rangement. Or, ne pas pouvoir se laver ni même se rafraîchir à l'issue de plusieurs heures de garde à vue, est une atteinte à la dignité.

Dans certains **centres de rétention administrative**, les chambres des personnes retenues partagées ne comportent pas d'espace sanitaire distinct.

Si **les cellules des prisons** sont toujours équipées d'un WC et d'un lavabo, parfois la cuvette de WC est placée dans un coin de la cellule, dépourvu de tout cloisonnement ou pourvu d'un cloisonnement

insuffisant. Les cellules de prisons sont rarement équipées de douche, l'évier servant à la fois pour la toilette et la vaisselle. L'installation, dans les établissements récents, d'une douche dans chaque cellule constitue une amélioration indéniable. Cependant, cette évolution ne concerne aujourd'hui encore qu'une minorité d'établissements.

## ➤ **Penser la place des proches dans l'organisation des lieux de privation de liberté**

### *Une implantation intégrée au maillage territorial*

L'implantation géographique des établissements est d'une importance capitale pour le maintien des liens familiaux<sup>24</sup>, or, historiquement, les établissements de santé mentale et pénitentiaires pour longues peines ont été implantés à l'écart des villes dans une double logique d'éloignement et de possibilité de production agricole en vue de l'autosuffisance.

Certains établissements pénitentiaires, n'étant pas desservis par un réseau de transports en commun, ne sont **accessibles qu'en automobile**. La situation de plusieurs maisons d'arrêt d'Ile-de-France pose aux familles des difficultés considérables. Outre **l'insuffisance de moyens de transport**, les horaires des autobus reliant ces établissements aux stations de RER ne sont pas coordonnés avec ceux des visites et sont **très contraignants pour les familles**.

*Les conditions d'accueil des familles au sein des établissements doivent être telles que celles-ci ne subissent pas de manière excessive la captivité d'un des leurs.*

**En prison**, la conception des parloirs doit garantir une confidentialité suffisante et l'aménagement d'espaces dédiés doit permettre aux enfants de voir leurs parents dans les conditions les plus agréables possibles. **Les unités de vie familiale et les salons familiaux doivent être généralisés** : il est important de prévoir la mise en place de tels espaces en maison d'arrêt et non pas uniquement dans les établissements pour peine.

Quelques **centres éducatifs fermés** ont aménagé des locaux, ou des appartements, permettant l'hébergement des familles, lors de leur venue au centre. Outre l'économie réalisée pour les parents, **ce type d'aménagement permet au jeune et à sa famille de bénéficier de conditions de rencontre plus indépendantes** et de marquer l'importance de la place des parents dans la prise en charge éducative.

**A l'hôpital**, il est nécessaire de prévoir plusieurs lieux de rencontre pour les patients et leurs proches. Lorsqu'il n'existe qu'un seul salon, accueillant plusieurs familles en même temps, le bruit est souvent important, tranquillité et intimité ne sont pas respectées. Les salons de visite devraient être accessibles depuis l'extérieur, sans passage dans l'unité, comme dans un hôpital visité, où un sas permet d'accéder directement à l'étage réservé aux familles.

## ➤ **L'organisation spatiale doit prévoir des lieux de rencontre et d'échange au sein des établissements**

Les personnes soumises à une vie en collectivité ont besoin, sauf à souffrir de la promiscuité du lieu dans lequel elles sont amenées à vivre durablement, de temps de convivialité et d'espaces favorisant les échanges et les rencontres.

La plupart des **établissements de santé mentale** disposent d'une « cafétéria » ou d'un « bar thérapeutique » qui se révèlent être des endroits essentiels pour les patients, leur permettant de sortir de leur unité, de prendre un café, de croiser d'autres personnes ou de rencontrer des proches...

**Les établissements pénitentiaires**, par contre, ne disposent que de **peu de salles à usage collectif** et quand elles existent, leur dimension ne permet pas le regroupement d'un nombre important de personnes. « La règle de **l'encellulement individuel ne fait pas obstacle à ce que, pendant la journée, les personnes détenues soient réunies** pour le travail, les activités physiques et sportives, l'enseignement, la formation professionnelle ou les activités religieuses, culturelles ou de loisirs »<sup>25</sup>, bien au contraire : la création de locaux à usage collectif, lieux de convivialité, permet de compenser la tranquillité que chaque personne détenue est par ailleurs en droit de souhaiter.

**Les repas ne sont pas pris en commun dans la plupart des établissements pénitentiaires** où le principe est la consommation des repas en cellule. Il existe quelques exceptions notables dans les établissements pour mineurs et des centres de détention où des personnes condamnées peuvent

<sup>24</sup> Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a déjà eu l'occasion de traiter cette question dans son rapport d'activité 2010.

<sup>25</sup> Cf. l'article D. 95 du code de procédure pénale.

bénéficier d'un régime de détention basé sur l'autonomie au sein d'unités d'hébergement, chacune composée d'une dizaine de cellules.

A la différence des établissements pénitentiaires, **il est fréquent que les unités d'hospitalisation ou les centres éducatifs fermés ne disposent pas de bibliothèque**. C'est parfois un choix délibéré comme ce CEF, sans bibliothèque *intra muros*, privilégiant la sortie des jeunes dans une optique de resocialisation. L'absence de bibliothèque est toujours préjudiciable, dans la mesure où l'accès à une médiathèque extérieure est partout soumis à la disponibilité du personnel pour accompagner les personnes quand celles-ci sont autorisées à sortir.

De même, la bibliothèque est propice à l'organisation de réunions entre les personnes dans le cadre d'un droit à l'expression collective qui doit être partout affirmé comme une nécessité dans une vie en collectivité.

En outre, dans les nouveaux centres pénitentiaires, **la dispersion des différents quartiers rend plus difficiles les rencontres entre le personnel et les intervenants**. Comme l'a fait remarquer Grégory Salle<sup>26</sup>, les propos tenus par les professionnels sont intéressants à retenir : entre les structures traditionnelles ayant pour modèle la nef et les constructions plus récentes organisées en quartiers, leur attachement va très nettement vers les premières dont la caractéristique principale est de **situer les unités de vie à proximité des zones de circulation** et de faire du rond-point central « non seulement un centre névralgique, mais une sorte de lieu de sociabilité ».

### ➤ **Le souci d'une dimension humaine, inconciliable avec le concept de centre pénitentiaire**

La plupart des établissements construits depuis quelques années sont des centres pénitentiaires. Ce type de structure rassemble dans une même enceinte différents quartiers dotés de régimes de détention différents.

Un centre pénitentiaire est conçu avec plusieurs zones d'hébergement, cloisonnées les unes des autres et organisées en différents régimes de détention, et des infrastructures communes en principe accessibles depuis chacun de ces différents quartiers.

Ce choix architectural a d'abord pour **conséquence de produire des établissements de très grandes dimensions** et d'aspirer la détention vers le régime correspondant au niveau de sécurité le plus élevé ou le plus répandu, en général celui appliqué en maison d'arrêt.

**La segmentation des espaces multiplie les obstacles et rend inévitables de longs cheminements**, multipliant portes et grilles – dix-sept, dans un établissement visité, entre la porte d'entrée principale et la porte d'une cellule ! – et **d'interminables attentes dans de véritables goulots d'étranglement** provoqués par un système électrique d'ouverture à distance qui fait qu'une ouverture fait obstacle simultanément à une autre.

L'abandon du concept de centre pénitentiaire ne fait naturellement pas obstacle à l'existence de plusieurs quartiers différents, notamment dans une maison d'arrêt départementale comprenant, en plus du quartier principal réservé aux hommes majeurs, un quartier pour femmes.

<sup>26</sup> Grégory Salle, « De la prison dans la ville à la prison-ville » Métamorphoses et contradictions d'une assimilation, Politix, 2012/1 n° 97, p. 75-98. DOI : 10.3917/pox.097.0075.

## Cahier 5

### Prise en charge des malades en souffrance mentale dans les établissements de santé (chapitres 6 et 9 du rapport)



© Korganow pour le CGLPL

Selon un rapport parlementaire<sup>27</sup>, le nombre d'hospitalisations sans consentement s'est fortement accru entre 2006 et 2011, passant, pour les admissions en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPDT), de 43 957 à 63 345 (+44%) et, pour les admissions sur décision d'un représentant de l'Etat (ASPDRE), de 10 578 à 14 967 (+ 41,5%).

Les équipes hospitalières sont très attentives aux questions relatives aux droits fondamentaux des patients et aux risques de dérive ; toutefois le fonctionnement de l'hôpital psychiatrique, comme toute institution fermée, est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des patients.

#### ➤ **L'intervention du juge des libertés et de la détention : une avancée perfectible**

La loi du 5 juillet 2011 oblige le juge des libertés et de la détention à examiner la situation du malade à quinze jours (au plus tard) du placement initial, réduit à douze jours par la loi du 27 septembre 2013, et tous les six mois lorsque la mesure d'hospitalisation sous contrainte se poursuit.

Les contrôleurs ont pu constater que l'application de ces dispositions n'allait pas sans difficultés :

<sup>27</sup> Rapport de M. Denys Robiliard n° 1284 relatif à la proposition de loi relative aux soins sans consentement en psychiatrie. Assemblée Nationale, 17 juillet 2013.

- **Le juge renvoie souvent une image « répressive » et sa dimension protectrice des droits de la personne reste méconnue.** De nombreux patients appréhendent les audiences, tandis qu'il arrive aux personnels d'y voir un contrôle illégitime de leurs pratiques. Ces réticences peuvent conduire à développer des stratégies d'évitement et atténuer les bénéfices attendus de la loi.
- **La tenue des audiences** au tribunal de grande instance entraîne des grandes difficultés, tant logistiques qu'au regard de la fragilité des personnes en souffrance mentale. La tenue d'audiences foraines à l'hôpital est seule de nature à garantir un accès plus serein au juge, à condition qu'un local soit mis à disposition des avocats, que le juge puisse travailler dans de bonnes conditions et que la publicité des débats soit assurée. L'usage de la visioconférence est à éviter ; il est contraire à l'intérêt des patients.
- **La défense des personnes admises en soins sous contrainte est embryonnaire** ; elle repose trop souvent sur des avocats intervenant au titre des permanences pénales alors qu'elle nécessiterait une formation spécialisée. Les avocats ne se déplacent que rarement dans les hôpitaux et rencontrent leur client juste avant l'audience, souvent dans un couloir. A l'audience, leur intervention se limite souvent au strict contrôle de la régularité de la procédure.

### ➤ **Les droits des patients admis « en soins libres » dans des unités de soins fermés devraient être mieux protégés**

Les pavillons fermés des hôpitaux psychiatriques n'accueillent pas seulement des patients placés sous contrainte, mais aussi des patients en soins libres, lesquels ont donc fait le choix d'être soignés. Cependant, beaucoup sont placés, sans formalités, dans des unités de soins fermées et privées, par conséquent de leur liberté d'aller et de venir. Pourtant, ils sont exclus de la protection du JLD.

Phase 1. Le contrôleur général recommande de mettre en œuvre les procédures permettant de faire bénéficier ces patients d'un statut juridique adapté à leur état, offrant le bénéfice de garanties prévues par la loi. Il en va de même dès lors qu'une personne, admise en soins libres et placée en chambre d'isolement pendant plus de douze heures, ne manifeste pas expressément son consentement pour demeurer en soins selon le même statut.

### ➤ **L'information relative aux droits des patients : des pratiques trop hétérogènes**

#### ***Notification et information quant aux voies de recours***

La notification de la décision d'admission en soins sous contrainte, les informations relatives aux voies de recours et plus généralement aux droits du patient hospitalisé sans son consentement, obéissent à des pratiques diverses, rarement formalisées.

Les décisions d'admission sont le plus souvent remises au patient par un cadre de santé ou un soignant, qui renvoie parfois le patient vers un avocat (absent de l'hôpital) ou vers les informations du livret d'accueil (parfois incomplètes ou erronées).

Les établissements ne sont pas toujours en mesure de rapporter la preuve que ces décisions ont effectivement été notifiées au patient.

Phase 2. Le contrôleur général recommande que le ministère de la santé établisse un document-type expliquant, en termes simples, les différents types d'hospitalisation sous contrainte et les voies de recours offertes aux patients, à charge pour chaque établissement hospitalier de le compléter pour l'adapter aux spécificités locales en y ajoutant, notamment, les adresses des autorités compétentes.

#### ***Recueil des observations du patient et désignation d'une personne de confiance***

L'article L. 3211-3 du code de la santé publique prévoit que la personne faisant l'objet de soins psychiatriques sous contrainte soit mise à même de faire valoir ses observations et précise que son avis doit être recueilli, et dans mesure du possible, pris en considération, à propos des modalités de soins. Dans les établissements visités par le contrôle général, cette information n'est jamais formalisée.

Depuis la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, **toute personne hospitalisée (en soins somatiques ou psychiatriques, librement ou sous contrainte) a la possibilité de désigner une personne de confiance** susceptible de l'aider à prendre les décisions relatives aux soins.

Là encore, les contrôleurs ont observé que, si la proposition était effectivement formulée aux personnes hospitalisées, celles-ci étaient rarement informées avec précision sur les objectifs de cette institution de sorte qu'en pratique, la personne désignée se confond très souvent avec la personne à prévenir en cas d'urgence.

## ➤ Restriction des libertés et recours à la contrainte : soin ou atteinte aux droits ?

### *L'organisation de la vie quotidienne par le « contrat de soins »*

La vie quotidienne des patients (habillement, repos, sortie, repas, etc.) est régie par un « **contrat de soins** » à visée thérapeutique. Ces dispositions peuvent être négociées entre le patient et le médecin ou imposées par ce dernier. Invoquer le cadre de soins peut éventuellement servir à donner une justification médicale à ce qui n'en a pas. Les contrôleurs ont vu des patients laissés en pyjama toute la journée, privés systématiquement de téléphone portable ou même de tout accès au téléphone, alors que ces restrictions devraient être strictement liées au protocole de soins mis en place pour chaque patient.

Il faut aussi relever **l'insuffisance d'activités**, constante dans la plupart des hôpitaux où les patients déambulent, désœuvrés. Les patients en soins contraints, ne pouvant souvent sortir sans accompagnement, bénéficient moins fréquemment que d'autres d'activités au sein ou à l'extérieur de l'établissement.

Enfin doit être évoquée **l'interdiction, parfois formalisée dans les règlements intérieurs, de relations sexuelles**. S'il est bien légitime de protéger les patients des abus qu'ils pourraient subir (ou causer), s'il apparaît nécessaire de vérifier le caractère éclairé du consentement des personnes concernées, il n'est pas normal qu'il soit fait obstacle, quelque soit le contexte, à toute vie sexuelle consentie.

### *Le recours à l'isolement et à la contention*

Il n'est pas question de discuter ici le fait que certains patients particulièrement agités, dangereux pour eux-mêmes et pour les autres, puissent nécessiter le recours à l'isolement voire à la contention. Mais une telle décision devrait répondre à des critères précis et des conditions déterminées, ce qui n'est pas toujours le cas.

**Les chambres d'isolement** ne sont pas toujours équipées d'un bouton d'appel, ni d'horloge permettant au patient de se repérer dans le temps<sup>28</sup>. Les malades peuvent y être entravés, sanglés à leur lit ; le moindre geste de la vie quotidienne – se nourrir, uriner – place alors la personne dans des conditions humiliantes. Il arrive que de tels placements soient décidés par des infirmiers sur le seul blanc-seing du psychiatre, matérialisé par l'indication : « placement à l'isolement si besoin ».

**La nuance est parfois subtile, entre soin et sanction**, tel ce patient qui, ayant demandé à plusieurs reprises de sortir fumer dans le patio en dehors des heures d'ouverture, a été placé en chambre d'isolement avec une injection de neuroleptique, pour « calmer son agressivité ».

**Il arrive que des personnes admises en soins libres soient placées en chambre d'isolement** sans que leur accord aient été préalablement recueilli dans le cadre du contrat de soins, ni que leur statut ait été ultérieurement modifié.

Conscients des enjeux, un certain nombre d'établissements ont défini des **protocoles**, mais dans d'autres, ni le placement en chambre d'isolement, ni le recours à la contention, ne sont tracés malgré des séjours longs et répétés.

Phase 3. Le contrôleur général recommande que le recours à la contrainte physique d'un patient (contrôle manuel, instruments de contention physique, isolement) soit consigné dans un registre spécifique et dans le dossier médical du patient. Les éléments à consigner doivent comprendre l'heure de début et de fin de la mesure, les circonstances d'espèce, les raisons ayant motivé le recours à la mesure, le nom du médecin l'ayant prescrite ou approuvée dans un délai raisonnable.

## ➤ Les droits des patients en souffrance mentale au regard des droits des malades

<sup>28</sup> Dans un établissement, l'horloge était située à la tête du lit de sorte que le patient, sanglé, ne pouvait lire l'heure.

Les constats opérés par le contrôle général l'amènent à se poser la question de savoir si les droits définis par la **loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 (loi dite « Kouchner ») relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé** s'appliquent intégralement à tous les malades, y compris les malades en souffrance mentale.

La loi « Kouchner » inscrit dans le code de santé publique un ensemble de principes, auxquels la totalité des professionnels de santé et des pratiques de soins sont assujettis<sup>29</sup>. Ces principes concernent d'une part la **délivrance des soins** (qualité et égalité des soins, non-discrimination dans l'accès aux soins, respect de la dignité de la personne malade, respect de la vie privée...) et d'autre part le **droit l'information de l'usager et le respect de sa volonté** (information sur l'état de santé, consentement libre et éclairé, droit de désigner une personne de confiance, accès au dossier médical...).

### ***Rien ne justifie a priori que les principes relatifs à la personne malade du début du code de la santé publique ne s'appliquent pas aux malades mentaux***

Si la question se pose de l'application de ces dispositions aux malades hébergés en établissement de santé mentale, notamment sans leur consentement, c'est, outre qu'elles y sont inégalement appliquées, qu'elles n'ont pas tranché toutes les questions qui pouvaient se poser.

Les dispositions applicables à la psychiatrie, notamment la **loi du 25 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques**, ne mettent pas fin à ces incertitudes, en dépit des avancées récentes qu'elles contiennent.

Ainsi, l'application, à l'hospitalisation psychiatrique sous contrainte, de certaines mesures relevant de la protection des droits des malades peut se révéler problématique :

- **La place des associations** représentant les malades ou leurs familles peut être organisée de manière très différente selon les établissements, très inégalement « participatifs » (dialogue plus ou moins informel ou fructueux).
- **L'accès au dossier médical** : si une procédure d'accès existe partout, elle distingue usuellement le cas du malade présent à l'hôpital de celui qui en est sorti. Mais, au moins pour le premier, elle peut subordonner cette possibilité à l'avis du médecin. Cet avis peut être, semble-t-il, favorable ou défavorable : lors d'une visite, il a été clairement indiqué que cet accès pouvait être autorisé « en tout » ou « en partie ».
- **La désignation de la personne de confiance** est, dans la quasi-totalité des cas très problématique. Aucune visite d'établissement de santé mentale n'a mis en lumière son caractère systématique. Dans la plupart, la procédure n'est pas mise en vigueur, ou alors de manière très épisodique.

### ***Comment mettre en œuvre des dispositions sur le consentement libre et éclairé à des personnes hospitalisées sans leur consentement ?***

En principe, le malade doit **bénéficier du « droit de savoir » « pour pouvoir décider »**, autrement dit, il doit être informé pour éventuellement consentir. Si le malade ne peut exprimer son consentement, un autre doit le faire. Cet autre doit être suffisamment proche pour pouvoir prétendre s'exprimer à la place de celui qui ne le peut pas ou plus.

Cette manière de voir, indispensable dans la logique du consentement, est toutefois largement inapplicable, s'agissant de la démarche qui implique que le malade désigne une **personne de confiance** avant d'être hors d'état d'exprimer une volonté<sup>30</sup>. S'il est des hypothèses où un choix anticipateur est possible (aggravation d'une pathologie), tel n'est pas toujours le cas, en particulier pour les malades mentaux.

Pour les admissions en soins psychiatriques à la demande d'un tiers ou sur décision d'un représentant de l'Etat, il n'est plus question de consentement, par définition. **Cette absence de consentement s'entend dans la pratique non seulement des seuls moments de l'admission et de la crise mais aussi de l'ensemble du séjour à l'hôpital et des soins qui y sont donnés**, quelle que soit l'évolution positive de l'état de santé de l'intéressé. Tout au plus, est-il indiqué comme seul rappel de l'esprit des principes issus

<sup>29</sup> Il s'agit, indiquait le ministre délégué à la santé (Bernard Kouchner) devant le Sénat, le 30 janvier 2002, « d'une loi globale dont l'objet est de reconnaître les droits fondamentaux des malades, de garantir la qualité du système de santé et de construire les bases d'une démocratie sanitaire... ».

<sup>30</sup> On doit aussi noter que dans les dispositions spécifiques à la psychiatrie, nulle part il n'est fait mention de la « personne de confiance » de l'article L. 1111-6 alors qu'elles font une place (d'ailleurs modeste) à la famille, aux tuteurs et aux curateurs (par exemple, art. L. 3213-9).

de la loi de 2002, que, s'agissant du malade « sans consentement », son avis sur les modalités de soins doit être recherché et pris en considération et qu'à la levée d'une mesure d'hospitalisation complète, un psychiatre informe et oriente le patient sur la poursuite appropriée des soins.

Les personnes admises « sans consentement » sont réputées, par construction, ne pouvoir exprimer leur consentement aux soins qui leur sont nécessaires. Ce point de vue est inévitable, faute de quoi la mesure de privation de liberté induite par ces procédures se trouverait dépourvue de fondement. Elle implique, *a contrario*, que dès lors qu'elle ne serait pas reconnue fondée (par un directeur, un préfet ou un juge), le malade recouvrerait tous les droits qui s'attachent à sa qualité.

### ***Des orientations pour adapter la loi aux personnes en souffrance mentale***

#### Deux voies peuvent être envisagées.

- **Ou bien**, il est rappelé aux établissements que l'article L. 1111-6 du code de santé publique relatif à la personne de confiance et l'article L. 1111-4 sur le recueil de l'avis des proches, leur sont de plein droit applicable. Il appartiendra donc aux administrations de veiller à ce que, à chaque admission, dès que son état le permettra, le malade désigne cette personne ou à défaut que la famille soit consultée avant toute intervention.
- **Ou bien**, on estime que les soins psychiatriques sans consentement, présentent des caractères tels qu'il convient de donner des caractères particuliers à la personne de confiance (modalités de sa désignation, conditions d'intervention, rôle dans la procédure de comparution du malade devant le juge des libertés et de la détention).

**La seconde solution paraît, bien qu'elle soit plus difficile à mettre en œuvre, préférable.** Elle ne doit pas conduire à donner à la personne de confiance un rôle moindre que celui qu'elle est appelée à jouer dans le droit commun. Il s'agit au contraire de lui donner un champ plus vaste, de manière que le patient dépourvu de capacité à donner son consentement soit effectivement représenté dans tous les actes décisifs de sa vie de malade (admission, soins, sorties, mainlevée).

#### Restent deux questions plus délicates.

- **La loi actuelle prévoit que, dès lors qu'une personne est hospitalisée sans consentement, elle est réputée hors d'état de donner ce dernier jusqu'à la mainlevée de la mesure.** On peut douter que cette simplification du régime corresponde à la réalité. Ne pourrait-il pas être admis que les soins ont pour effet de restaurer à un certain point la capacité perdue du malade. Mais la détermination de ce moment serait sans doute contingente et donc difficile.
- **Il pourrait être soutenu que les soins donnés à une personne hospitalisée sans son consentement ont, d'une certaine manière, un caractère contraint**, dès lors qu'il s'agit de mettre fin à un état de crise. Autrement dit, la consultation d'une personne de confiance dans ces circonstances a-t-elle une portée utile ? Par exemple, si une séance de convulsivothérapie était programmée et que, consultée, la personne de confiance se prononce négativement, ne faudrait-il pas opposer à son opinion la nécessité de cette intervention au regard de l'intérêt public ? Ce serait oublier que, **même dans le domaine de la maladie mentale, il y a toujours un choix possible dans les soins.** Par conséquent, la consultation d'un tiers garde tout son sens, quelles que soient les modalités de l'hospitalisation.

Ces réflexions devraient se traduire dans des dispositions législatives dès lors que le code de la santé publique actuel n'apparaît pas de nature à éclairer tous les responsables de la prise en charge des malades en souffrance mentale.

---

## Cahier 6

### Retour sur la question de la laïcité dans les lieux privés de liberté

---

Le contrôle général a déjà pris parti sur la question de la laïcité dans un **avis du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté**. Il estime cependant nécessaire<sup>31</sup> de revenir sur ce sujet, plus particulièrement sur la possibilité, pour des personnes captives, de **consommer des aliments conformes aux prescriptions de leur confession religieuse**.

➤ **Ni le principe de laïcité, ni le principe de la liberté de pensée ne s'arrêtent à la porte des lieux de privation de liberté**

L'application des principes de laïcité et de liberté de pensée doit être un **point de départ incontournable**, accepté par tous. Ces principes doivent toutefois se concilier avec des circonstances qui tempèrent la portée de chacun d'eux.

- **La laïcité doit trouver un équilibre**, dans les services publics qui sont clos par nature, avec la possibilité que doivent avoir ceux qui y sont enfermés de pouvoir pratiquer leur culte.
- **La liberté de conscience et la liberté de pensée doivent être conciliées avec d'autres nécessités** tirées notamment de « la sécurité publique, ...la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou ...la protection des droits et libertés d'autrui<sup>32</sup> », nécessités qu'on imagine aisément plus fortes dans un lieu de privation de liberté.
- **Il ne revient pas à l'administration de définir ce qui est à proprement parler culturel** et ce qui n'en relève pas. Elle entrerait malgré elle dans un rôle religieux qui n'est pas le sien et méconnaîtrait ainsi sa propre loi. Mais elle doit confronter toute pratique culturelle, quelle qu'elle soit, aux exigences de la laïcité, de la liberté de pensée et des nécessités du service public et de l'ordre public.
- **La croyance religieuse ou l'absence de confession ne se limite pas seulement à l'intimité de l'existence privée**. Elle ne peut être privée d'expression du seul fait d'une privation de liberté et doit trouver à s'exprimer dans des conditions qui se concilient avec les nécessités du service public, notamment en termes de sécurité, de santé et de respect des droits d'autrui ;
- **Les prescriptions alimentaires font partie du culte tout autant que certains objets** ou que l'assistance à des offices, pour autant qu'elles sont conciliables avec le fonctionnement du service public, notamment pour ce qui est de la possibilité de les conserver (pour les objets) ou de les servir (pour les aliments).

➤ **S'agissant de l'alimentation, l'administration ne démontre pas qu'une raison sérieuse fait obstacle à la satisfaction en ce sens.**

Trois arguments pourraient être opposés.

---

<sup>31</sup> Au regard notamment de la décision de l'administration de faire appel d'un jugement du Tribunal administratif de Grenoble en date du 7 novembre 2013 déclarant illégal le refus d'un directeur de prison de servir aux détenus des repas halal.

<sup>32</sup> 2 de l'article 9 de la Convention européenne.

### ***Le principe de laïcité s'opposerait à ce que des plats répondants aux prescriptions religieuses soient servis.***

Satisfaire une telle demande serait, d'une part, entrer dans la vie personnelle tout autant qu'abandonner une posture de neutralité à l'égard des autres personnes privées de liberté. La confection d'un plat « religieux » serait, d'autre part, en elle-même, une entorse à la laïcité ; la cuisine servie par un service public ne devrait être, en quelque sorte, revêtue d'aucune portée religieuse.

Cet argument de principe ne saurait tenir, dès lors que des exceptions sont prévues dès la loi du 9 décembre 1905<sup>33</sup> et que le règlement intérieur type des établissements pénitentiaires prévoit que l'alimentation reçue par les personnes détenues répond, « aux règles..., dans toute la mesure du possible, de leurs convictions philosophiques et religieuses »<sup>34</sup>.

C'est d'ailleurs ce que les autorités font d'ores et déjà : dans la plupart des lieux privatifs de liberté, est servie de la cuisine sans porc. Il s'agit là d'une simple abstention, mais l'intention est bien de donner une réponse à des interdits de nature religieuse. Il n'y pas de différence, dans la considération du principe de laïcité, à ne pas servir de viande de porc, et à servir de la viande d'animaux abattus selon des formes prévues par une religion.

### ***Des motifs d'ordre public pourraient s'opposer à ce que soient servis des aliments conformes aux exigences d'une confession.***

La sécurité des lieux pouvant être ici difficilement invoquée, ce sont des motifs de santé qui pourraient être opposés. Tel serait le cas pour des aliments dont la qualité au regard des normes d'hygiène ne serait pas garantie. L'administration serait fondée à s'opposer à la distribution de nourriture mettant en péril la santé de ceux dont elle a la charge. Mais, d'une part, elle n'avance aucun argument de cette nature ; d'autre part, on sait que si, antérieurement, des pratiques peu respectueuses des normes sanitaires ont pu exister, il n'en va plus de même aujourd'hui.

### ***Il serait matériellement impossible pour l'administration de servir des plats conformes aux prescriptions religieuses.***

L'expression « dans la mesure du possible » de l'article 9 du règlement intérieur type renvoie à des impossibilités de nature technique (donc aux conditions d'exécution du service public). Un responsable de l'administration pénitentiaire, interrogé sur le jugement du tribunal administratif de Grenoble, précédemment mentionné, déclare : « Nous pensons que c'est impossible à mettre en œuvre dans les établissements pénitentiaires qui ne sont absolument pas conçus pour servir des repas obéissant à des rites confessionnels, hallal ou casher. Nos cuisines ne sont absolument pas pensées pour segmenter de cette manière le service des repas<sup>35</sup> ».

→ ***La préparation d'une nourriture de nature confessionnelle doit se concilier avec les exigences de la restauration collective.***

Dès lors qu'elle n'est guère différente (ni plus simple, ni plus compliquée) que celle de toute autre alimentation et qu'est en cause moins la préparation alimentaire elle-même que sa source, l'administration ne peut invoquer les impossibilités matérielles du service public de procéder aux préparations nécessaires.

La diversité de la nourriture ne pose aucune difficulté dans les lieux de privation de liberté qui sont fournis par des entreprises privées tierces (locaux de garde à vue, centres de rétention administrative et un bon tiers des établissements pénitentiaires<sup>36</sup> représentant approximativement la moitié des personnes détenues), capables de concevoir des barquettes alimentaires avec des types de nourriture extrêmement diversifiés.

D'un point de vue pratique, la fabrication d'un menu « confessionnel » ne pose pas de plus difficultés que celle d'un menu « médical » (confectionné avec des restrictions ou des ajouts, sur prescription médicale).

Le contrôle général s'est livré à une approche comparative des prestations offertes par la restauration dans douze établissements pénitentiaires qu'il a visités, distinguant ceux qui sont à gestion publique (P) de ceux qui sont à gestion déléguée (D).

<sup>33</sup> Article 2, alinéa 2 de la loi du 9 décembre 1905 : « Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ».

<sup>34</sup> Ancien article D. 354 du code de procédure pénale, repris par l'article 9 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires (adopté par décret du 30 avril 2013).

<sup>35</sup> Déclaration à l'agence de presse AFP, 29 novembre 2013.

<sup>36</sup> 51 sur 190 sont en « gestion déléguée » au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et la quasi-totalité de ces établissements sont ainsi approvisionnés.

	Mode gestion	Menu normal	Menu « confession »	Menu végétarien	Menu médical	Menu diabétique.	Menu halal
CP Ducos	P	+	+	+	+	+	
MA Grasse	D	+	+		+	+	
CD St. Mihiel	D	+	+	+	+		
MA St. Brieuc	P	+	+	+	+		
MA Epinal	P	+	+	+			
MA Fleury	P et D	+	+		+		
CP Longuenesse	D	+	+	+	+	+	
CD Toul	P	+	+	+	+	+	
CD Maubeuge	D	+	+	+	+	+	
CD Châteaudun	D	+	+		+		
MA Laval	P	+	+	+	+		
MA Gap	P	+	+		+		+

MA=maison d'arrêt ; CD=centre de détention ; CP = centre pénitentiaire

Il ressort des visites que, même là où les repas sont confectionnés sur place, l'approvisionnement en produits alimentaires peut se faire auprès de fabricants de nature industrielle avec lesquels sont passés des marchés. Entre les six établissements dont la cuisine est à gestion publique et les cinq à gestion déléguée<sup>37</sup>, il n'y a guère de différence. La taille des établissements (MA Laval : moins de 150 détenus lors de la visite ; CP Longuenesse : 752 personnes détenues) n'est pas davantage discriminante.

Les menus médicaux sont intéressants à considérer<sup>38</sup> : beaucoup d'entre eux sont « sans » (sel, sucre, graisse...), principe aisé à mettre en œuvre, comme pour les actuels menus confessionnels, sans porc. Mais d'autres menus sont le résultat de préparation particulière, tels les repas « mixés » (constaté au CP de Ducos et à la MA de Gap) ou les repas « hypercaloriques ».

**Il est incontestable que l'ensemble des établissements pénitentiaires – on doit leur en rendre l'hommage – sont capables aujourd'hui d'offrir des aliments diversifiés, dont une partie exige des préparations particulières.** En revanche, la capacité apparaît beaucoup plus limitée dans les centres éducatifs fermés. Pratiquement tous confectionnent sur place les repas, pour un nombre plus réduit de personnes, sans avoir accès à de gros fournisseurs. Il serait difficile de contraindre les cuisiniers à se fournir différemment, en particulier dans des zones rurales, domaine d'implantation de nombreux CEF.

#### → *De possibles difficultés liées à la distribution de repas confessionnels*

Il s'agit de savoir comment, entre personnes privées de liberté, peuvent s'apprécier les différences alimentaires, dès lors qu'il peut exister des tensions, des conflits, voire des violences, précisément à propos des différences en général.

La question est surtout à considérer dans les lieux dans lesquels les repas sont pris en commun. Tel n'est pas le cas des locaux de garde à vue (sauf dans les cellules collectives) ou des établissements pénitentiaires, où les repas sont pris en cellule. Il existe certes en détention des cellules occupées par plusieurs personnes simultanément : il est difficile de penser que la nature d'une alimentation soit une découverte pour des co-cellulaires de la confession d'un détenu, en raison de la promiscuité. En revanche, dans les autres établissements (hôpitaux psychiatriques, centres éducatifs fermés, centres de rétention, établissements pénitentiaires pour mineurs), les personnes hébergées sont assises à la même table. La particularité d'un repas peut faire connaître une conviction.

Les risques qui peuvent en découler paraissent a priori faibles. Ils peuvent être significatifs dans des lieux où des tensions préexistent. Dans ces conditions, on doit reconnaître à l'administration la possibilité de s'opposer, si elle peut l'établir, que des motifs tirés des nécessités du bon ordre de l'établissement s'opposent à des repas « ostensiblement » composés selon des prescriptions religieuses. Il semble que, toutefois, ces prohibitions devraient demeurer l'exception<sup>39</sup>.

#### → *La possibilité de « cantiner » des produits conformes aux prescriptions religieuses : une alternative insuffisante*

<sup>37</sup> Lors de la visite, en janvier 2010, la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis relevait en la matière, pour la « tripale D4, la maison d'arrêt des femmes et le centre des jeunes détenus, d'une gestion publique et pour les « tripales » D1, D2 et D5, de la gestion privée.

<sup>38</sup> L'absence de données sur l'existence de « menu médical » peut provenir du fait qu'il n'en était servi aucun lors de la visite.

<sup>39</sup> Par exemple dans un centre éducatif fermé regroupant quelques enfants d'origine très diverse, entre lesquels des tensions existent.

Si, comme aujourd'hui, le service public n'est pas organisé pour réaliser et distribuer des aliments répondant aux prescriptions confessionnelles, l'administration ne peut-elle plaider une absence d'obligation en la matière en raison de la possibilité, pour les croyants, de solutions alternatives.

Cette alternative semble exister dans les établissements pénitentiaires, où chacun peut acheter à la « cantine » (à l'extérieur) des biens qui lui permettent de compléter son ordinaire. Les « cantines » de la quasi-totalité des établissements offrent des nourritures conformes aux prescriptions religieuses. Comme chaque personne détenue peut cuisiner en cellule, il pourrait être soutenu que la problématique de l'alimentation « religieuse » est ainsi réglée.

Il n'en est rien, pour plusieurs raisons. Outre le fait que les cantines offrent **une gamme de produits alimentaires « religieux » limitée** (entraînant une monotonie des repas) et **ne contenant pas de viande** (régime susceptible d'entraîner de réelles carences alimentaires), la solution d'achat en cantine de nourriture conforme aux prescriptions confessionnelles est porteuse d'une double discrimination.

- D'une part, d'une **discrimination entre pratiquants d'une même religion**, puisque, selon leur fortune, les uns pourraient acheter des aliments les autres non. On rappelle ici les considérations qui figurent dans les rapports sur le niveau (très généralement faible) des ressources de chaque personne détenue et celles du rapport annuel pour 2011<sup>40</sup> selon lesquelles seulement 27,7% des personnes incarcérées travaillent en détention, par conséquent disposent d'un revenu (irrégulier).
- D'autre part, d'une **discrimination entre personnes détenues suivant leur confession**. Alors que le code de procédure pénale et le règlement intérieur de chaque établissement prévoient que l'entretien (notamment alimentaire) de la personne détenue est à la charge de l'administration, il n'est guère concevable que, suivant que les détenus sont agnostiques ou non, ou selon qu'ils relèvent d'une confession ou d'une autre, certains soient effectivement pris en charge par les autorités et, pour une part, d'autres non. Cette distinction aurait non seulement un caractère discriminatoire, mais elle aurait aussi pour fondement une distinction fondée sur la croyance religieuse, que le principe de laïcité précisément prohibe.

➤ **La situation ainsi décrite est celle d'aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle elle doit évoluer.**

La question de l'alimentation conforme à des prescriptions religieuses ne pose pas seulement des questions de principe. Elle pose aussi des questions très pratiques tenant à la santé, à la sécurité et à la gestion des services publics. Toutefois, à la lumière de l'examen qui en est fait, il apparaît que :

- Le principe de laïcité ne s'oppose nullement, tout au contraire, sauf discrimination fondée sur l'origine religieuse, à la confection ou à la distribution d'aliments « confessionnels » dans les lieux privatifs de liberté ;
- Des motifs tirés du bon ordre de ces lieux, en particulier dans les petits établissements et ceux où la vie collective est développée, peuvent être invoqués à bon droit par l'administration pour s'opposer à ces prescriptions. Mais ces oppositions, qui devraient être justifiées par des circonstances précises, doivent être l'exception plutôt que la règle.

<sup>40</sup> Page 149.

## Cahier 7

### La figure du « procédurier »



© CGLPL

Le « procédurier » dérange en ce qu'il entend « résister » au système carcéral en ayant recours aux armes de la « procédure », du droit en vigueur. Et dans les lieux de privations de liberté, les personnes qui se plaignent ainsi ne sont guère appréciées. Il y a pourtant une différence fondamentale entre faire valoir ses droits avec ses poings et le faire avec des « plaintes »<sup>41</sup>.

Dans un Etat de droit, la règle et les pratiques de l'administration, s'appliquant au citoyen, peuvent être contestées, selon des voies de droit. C'est ainsi que, « dehors », les choses sont déterminées. Il n'en va pas ainsi « dedans ». Il existe aujourd'hui pour les personnes détenues un véritable problème d'accès à la justice : l'ampleur de ce problème est sous-estimée.

#### ➤ Les exigences de transparence et d'accessibilité de la norme juridique s'arrêtent encore largement aux portes des établissements pénitentiaires.

La manière dont une personne détenue peut s'approprier les textes qui lui sont applicables est encore largement problématique, ce d'autant plus qu'on descend dans l'échelle des normes.

→ **Les lois sont souvent connues avec retard.** Le contrôle constate qu'en général, les codes disponibles en bibliothèque (pénal ou de procédure pénale mais jamais de code de justice administrative) sont absents ou anciens. Rien n'impose leur renouvellement annuel.

<sup>41</sup> Pour beaucoup de personnes détenues, désarmées devant les procédures juridiques, s'adresser à un tiers pour protester contre des conditions d'existence consiste à « porter plainte » sans que cette notion ne différencie toujours clairement le recours à un tiers, le recours administratif ou le recours juridictionnel.

- **Les circulaires : aucune prescription n'en organise le dépôt** dans les bibliothèques alors qu'elles ont un poids considérable dans l'organisation pratique de la détention.
- **Les décisions administratives (qui ne font l'objet d'aucune circulaire) ne sont connues des détenus uniquement par leur application ou absence d'application** (comme par exemple la baisse annoncée à 8 € du coût mensuel de la télévision finalement non appliquée dans les établissements à gestion mixte car trop coûteuse).
- **Le règlement intérieur est souvent hors d'atteinte**, parce que « dépassé » ou « en actualisation ». L'évolution du code de procédure pénale et la loi pénitentiaire ont certes rendu inappropriées maintes prescriptions. Mais les mises à jour ont tardé et leur approbation plus encore.
- **Les livrets d'accueil se généralisent dans les établissements pénitentiaires** mais ils sont toujours discrets sur les voies possibles de recours, qu'elles soient administratives ou juridictionnelles.

Sans information, la personne détenue est démunie des « prises » pour saisir le droit. Le contrôle général a demandé à maintes reprises que des mesures soient prises pour rendre effectif en prison le principe de l'accessibilité au droit<sup>42</sup>.

### ➤ **Il faut s'interroger sur l'effectivité du droit, et plus encore sur sa réalité, dans les établissements pénitentiaires.**

Le contrôle constate que, peut-être insuffisamment formés, bien des personnels pénitentiaires (comme beaucoup de contemporains) considèrent que les personnes incarcérées, pour s'être écartées du droit en commettant une ou plusieurs infraction(s), s'en sont écartées intégralement et **se sont interdit, par là même, tout accès à tout droit.**

**Une autre idée est qu'il n'y a d'autre loi que celle reconnue par le personnel pénitentiaire**, que l'autorité doit nécessairement avoir le « dernier mot ». La loi investit l'administration pénitentiaire d'une autorité parfaitement légitime sur les personnes détenues. Mais, parce que son exercice est difficile, parce que les conditions dans lesquelles elle doit se manifester sont souvent confuses, l'autorité déléguée par la loi, devient l'autorité telle que la définit exclusivement son dépositaire. Dans ces conditions de fonctionnement, **l'appel à une norme qui dépasse l'agent est, par lui-même, une remise en cause de son autorité**, alors même que le principe du recours à cette norme en est partie intégrante.

Le discours actuel sur le recul de l'autorité est une constante de l'expression des autorités et de leurs personnels. Il a sa part de vérité quant à la description des « publics » qu'il dépeint. Mais il doit aussi son existence à cette possibilité plus forte aujourd'hui qu'hier d'avoir recours, même en prison, à des normes qui ne sont plus exclusivement celles définies par les agents. Pour ceux-ci, **le recours aux principes juridiques n'est pas une victoire du droit, mais un affaiblissement de leur capacité de faire**, qui se lit comme une avancée des « voyous » sur l'ordre nécessaire. Cette différence de lecture, tant qu'elle durera, fera obstacle à toute avancée significative.

### ➤ **Quelle aide aux personnes détenues dans leurs démarches ?**

La très grande majorité des personnes détenues est désarmée devant les procédures juridiques, le plus souvent complexes pour un non initié. L'intervention de personnes extérieures, à même d'apporter des éclaircissements, de conseiller et d'orienter les personnes incarcérées, est nécessaire. Le contrôle constate que les possibilités de soutien ne sont actuellement pas suffisantes.

- **Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation** assistent, en principe, les détenus uniquement pour les procédures relevant de la compétence du juge de l'application des peines. Leur mission ne leur permettrait guère de faire autrement, dès lors qu'ils sont déjà surchargés et que leur appartenance à l'administration pénitentiaire les placerait dans un conflit d'intérêts.
- **Des délégués du Défenseur des droits**<sup>43</sup> interviennent dans des établissements pénitentiaires, en cas de litige entre « l'usager » et « l'administration ». Saisis de cas d'insatisfaction de personnes détenues sur les conditions de détention ou le comportement du personnel, il arrive que ces

<sup>42</sup> Voir par exemple l'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, Journal officiel du 11 juillet 2013.

<sup>43</sup> Anciennement délégués du Médiateur de la République, rattachés au Défenseurs des droits depuis 2011, ils interviennent en détention depuis 2005.

délégués résolvent des conflits, évitant dès lors le recours au juge. Mais souvent, le recrutement des délégués, leur présence épisodique et l'idée qu'ils se font de leur rôle ne répondent pas à la demande des personnes détenues.

- **Les avocats** sont les conseils « naturels » des détenus qui souhaitent agir en justice contre l'administration. Encore faut-il pouvoir maîtriser les dispositifs d'aide juridictionnelle, ou être aidé pour en demander le bénéfice. Enfin, malgré le « retour en prison » des avocats, présents aux commissions de discipline, et la prise de conscience de quelques-uns, la plupart d'entre eux restent peu sensibles aux contentieux qui pourraient se nouer après condamnation.
- **Des « Points d'accès au droit »** existent dans beaucoup d'établissements. Leur rôle est toutefois limité, dans l'étendue de leur présence effective et celle de leurs compétences (les affaires pénales ne peuvent généralement y être évoquées). Ils doivent être renforcés : l'indépendance et le secret professionnel doivent être garantis ; leurs compétences ne doivent pas être limitées (ce qui implique une solide formation et un fonctionnement en réseau) ; ils doivent pouvoir soutenir des procédures (à l'exception de celles relatives à l'exécution *stricto sensu* de la peine). Ce n'est qu'à ces conditions que leur rôle pourra devenir significatif.

En tout état de cause, aujourd'hui, la plupart des personnes détenues qui entendent conduire une procédure sont donc doublement seules : vis-à-vis du système juridictionnel et à l'égard de leur établissement pénitentiaire.

### ➤ L'objet principal des procédures

Le recours à une procédure est l'expression de rapports tendus, depuis un certain temps, entre son auteur et le système pénitentiaire. Ce faisant, la personne est consciente d'entrer dans une situation ouvertement conflictuelle avec l'administration. On retrouve quatre grandes catégories de motifs de plainte.

- **La première est celle de violences**, survenues en général, suite à un incident en détention, au moment d'un placement en cellule disciplinaire en prévention (i.e. en attendant la tenue d'une commission de discipline). Des personnes soutiennent que ces mesures sont accompagnées d'usage de la force ni nécessaire, ni proportionnée.
- **La deuxième est celle du « harcèlement »** : discriminations répétées de la part d'un (ou plusieurs) membre(s) du personnel, avantages qui ne sont pas accordés (travail, formation...), « oublis » en cellule, ou plus gravement révélations à autrui du parcours pénal, provocations, insultes...
- **La troisième est celle de non-assistance à personne en danger** et concerne des personnes qui, se sentant en mauvaise santé, et parfois en risque de grave accident sanitaire, ont le sentiment de ne pas avoir accès, du fait du fonctionnement de l'établissement, aux soins nécessaires ou bien que le personnel médical ou infirmier ne leur a pas dispensé ces soins.
- **La quatrième concerne les atteintes aux biens** : disparitions d'effets lors des transfèrements, non restitution d'objets déposés à la « fouille » (vestiaire) ou encore effacement de données lors d'une vérification d'ordinateur (pour ceux qui en possèdent).

### ➤ Des procédures rarement couronnées de succès

Le nombre de procédures entamées par les personnes détenues étant impossible à quantifier, il est impossible de déterminer lesquelles aboutissent et ont une issue positive. Au vu des déclarations qui lui sont faites, le contrôle général constate que la plupart des procédures ouvertes n'ont aucun succès.

Il ne s'agit pas ici de minimiser les résultats positifs obtenus par des personnes détenues, seules ou soutenues dans leurs efforts par des avocats, des militants ou des associations. Le soutien externe est certainement une condition d'une issue favorable de la procédure.

Le juge « ordinaire » du dépôt de plainte demeure le juge judiciaire, le procureur de la République. L'envoi d'une « plainte » à ce magistrat ou bien ne donne lieu à aucune suite connue de son auteur ou bien, dans les cas estimés les plus graves, à des ouvertures d'enquêtes. Mais la très grande majorité de ces plaintes sont classées, souvent sans que les personnes détenues en soient conscientes. Ces procédures ne les laissent pas seulement insatisfaites, comme tout justiciable déçu ; elles leur donnent le sentiment qu'elles ne sont pas plus écoutées par le système juridictionnel que par le système pénitentiaire.

## ➤ « Faire valoir ses droits » n'est pas sans conséquences au sein des établissements pénitentiaires

Tout se sait en prison : les procédures entamées par des personnes détenues ne restent pas inconnues, d'autant plus que les intéressées elles-mêmes peuvent largement faire état de leur intention d'y recourir. Le « procédurier » se voit souvent opposer des menaces, voire des représailles.

**En premier lieu :** des oppositions directes à la démarche, sous forme d'absence de transmission de la plainte au parquet. La loi garantit aux personnes détenues la liberté de correspondre et les lettres adressées aux magistrats sont exemptes de contrôle<sup>44</sup>. Si ces règles sont généralement observées, le contrôle général a pu constater que l'acheminement de la plainte n'est pas certain et la discrétion sur son contenu n'est nullement assurée.

**En deuxième lieu :** des pressions pour qu'une plainte déposée soit retirée. Pour exemple le témoignage d'une personne détenue, convoquée par l'officier de bâtiment, peu après un dépôt de plainte. Dans le bureau l'officier tient dans une main une feuille blanche et, dans l'autre un formulaire de demande de transfèrement : soit il retire sa plainte (feuille blanche) soit il signe la demande de changement d'établissement (formulaire). Le détenu, ne souhaitant être éloigné de ses proches, a retiré sa plainte à contrecoeur.

**En troisième lieu :** des « punitions » en détention à l'encontre des personnes qui ont eu l'audace de se plaindre devant un juge. **Les punitions peuvent être « passives » :** pas de classement aux activités, « oubli » d'ouvrir la cellule lorsqu'un « mouvement » est prévu, particulière lenteur des courriers ou mandats... Le réfractaire est ainsi « mis en quarantaine » à des degrés plus ou moins prononcés et pour des périodes plus ou moins longues. **Les punitions peuvent être « actives » :** fouilles plus « accentuées » à la sortie des parloirs ou fouilles de cellule répétées, évocation du dossier pénal auprès de codétenus, indication que la personne une « balance »...

**Il s'agit là de pousser le procédurier à la faute,** pouvoir ainsi dresser un « rapport d'incident » et infliger une sanction<sup>45</sup>. L'incident démontre *a posteriori* que l'auteur d'une plainte n'est qu'un individu impulsif et violent, qui ne sait pas observer les règles et dont la procédure se trouve, de ce fait, discréditée. La faute survenue, la règle interne peut reprendre sa puissance. Les « procéduriers », insuffisamment maîtres d'eux-mêmes, sont, tout autant que les autres réfractaires, les objets privilégiés de sanctions disciplinaires, mais aussi de classements en régime « fermé », de placement au quartier d'isolement et de transfèrement par mesure d'ordre et de sécurité.

***Le droit au droit est fortement contesté à ceux qui sont regardés comme des « hors-la-loi », par conséquent hors de l'accès aux règles de l'accès au droit.***

Le recours à la procédure ne se sépare pas radicalement d'autres formes de mise en cause de l'institution pénitentiaire : la violence, contre soi ou contre autrui, la sédition de la vie carcérale. Pourtant, entre ces formes de protestation et la « plainte » adressée à une juridiction, existe une différence essentielle : la plainte est non seulement légale, mais elle est une des expressions mêmes des droits fondamentaux, notamment du droit de se défendre devant un juge de toute atteinte irrégulière.

En faisant un amalgame du tout, ceux qui s'opposent avec vigueur aux « procéduriers » font non seulement obstacle à un droit qui ne peut être contesté, mais, en outre, se trompent d'analyse. S'obstiner à méconnaître ces voies-là ne fait que contribuer à l'entretien des tensions et à ruiner, par conséquent, les objectifs assignés à la prison. Seule, la prise de conscience de cette réalité conduira aux changements nécessaires.

<sup>44</sup> art. D. 242 du code de procédure pénale

<sup>45</sup> On sait la dissymétrie particulièrement forte qui existe dans la procédure disciplinaire pénitentiaire (Cf. rapport du CGLPL pour 2012, p. 129 sq.).

---

## Cahier 8

# Principales recommandations du CGLPL aux pouvoirs publics pour 2013

(récapitulatif des recommandations des chapitres 1, 4, 5, 6, 8 et 9)

---

« Dans son domaine de compétence, le Contrôleur général émet les avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables ».

(article 10 de la loi du 30 octobre 2007 instituant le CGLPL)

Les pages qui suivent recensent une série de recommandations sous forme de mesures ou réflexions à engager, selon le contrôle général, relatives aux thématiques abordées dans le rapport annuel 2013 afin de veiller à une meilleure prise en charge des personnes privées de liberté. Elles ne sont en aucun cas exclusives de toutes les recommandations que le Contrôleur général établit tant dans ses rapports propres à chaque établissement visité, que dans ses avis publics et les précédents rapports annuels.

Sans minimiser ce à quoi tout Etat démocratique devrait mettre fin rapidement, et à quoi il s'attelle dans une certaine mesure, ces recommandations sont le fruit d'un travail quotidien de contrôle, afin de donner une image la plus précise possible de la réalité des lieux de privation de liberté.

Le regard indépendant et impartial du contrôle sur l'intérieur de ces lieux doit aider les responsables de gestion ou d'actions, mais aussi chaque citoyen, à saisir leur réalité, nécessairement peu connue.

Les tableaux suivants constituent la synthèse des propositions émises aux chapitres 1, 4, 5, 6, 8 et 9 du rapport annuel.

Lieu concerné	Thème	Recommandation	Chapitre
<p style="text-align: center;"><b>Tous les lieux de privation de liberté</b></p>	Santé mentale (statistiques)	Mieux connaître l'importance des troubles psychiatriques dans les lieux d'enfermement. Constatant l'absence ou l'ancienneté des études à ce sujet, le Contrôleur général recommande le lancement d'enquêtes épidémiologiques longitudinales sur les troubles psychiatriques dans les lieux de privation de liberté, y compris les hôpitaux psychiatriques.	6
	Formation du personnel	Mieux former les personnels chargés d'intervenir en milieu fermé. Constatant l'insuffisance et la disparité de leurs formations, le Contrôleur général estime que tous les personnels intervenant dans un milieu fermé devraient recevoir une formation sur les troubles psychiques et psychiatriques, permettant de repérer de tels troubles et d'adapter leurs pratiques professionnelles, comme le prévoit le guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice publié par la circulaire interministérielle du 30 octobre 2012. Une aide à l'analyse de la pratique professionnelle doit être fournie aux personnels intervenant en milieu fermé.	6
	Conditions d'hébergement des personnes privées de liberté	<p>L'utilisation de cellules ou de chambres non individuelles doit être proscrite. Par ailleurs, la forme de la cellule ou de la chambre doit offrir plusieurs possibilités de disposer le mobilier afin de favoriser une appropriation personnelle des lieux.</p> <p>Pour autant, l'occupation individuelle d'une chambre ou d'une cellule ne doit pas se faire au détriment de sa surface. Le code de la construction et de l'habitation prévoit une surface minimum par personne de 10 m<sup>2</sup> au-delà de quatre habitants dans un appartement. Cette surface doit s'imposer pour les cellules et chambres, surface à laquelle il convient d'ajouter celle des sanitaires dont elles doivent également être dotées.</p> <p>Tous les lieux de long séjour doivent pouvoir accueillir dignement les personnes à mobilité réduite. Les chambres et cellules qui leur sont destinées doivent non seulement prévoir les équipements nécessaires mais la circulation d'un fauteuil de la chambre à la salle d'eau doit être possible sans pour autant priver cette dernière de porte.</p> <p>Les baies doivent être conçues de telle sorte qu'elles permettent de « regarder par la fenêtre » sans obstacle et de laisser entrer l'air. Il est à recommander que les fenêtres des chambres et cellules ne soient pas placées plus haut que la hauteur moyenne des épaules d'une personne, leur surface doit être adaptée à l'orientation de la pièce, plus grande au Nord, et à sa taille. Elles doivent être équipées de volets.</p> <p>Quelle que soit la durée de séjour des captifs, il convient de prévoir que les pièces dans lesquelles ils sont enfermés soient d'une hauteur limitée, sans être inférieure à 2,50 m, et que les modes de chauffage soient suffisants.</p>	5
	Configuration des lieux de vie	Les conceptions architecturales des lieux de vie ou de passage des personnes privées de liberté – locaux de sûreté des tribunaux, commissariats et gendarmeries, chambres sécurisées des hôpitaux généraux, chambres de soins intensifs des hôpitaux psychiatriques, quartier arrivant ou disciplinaire des établissements pénitentiaires – doivent concilier les exigences liées à la sécurité avec celles de pouvoir effectuer, pour les captifs, leurs gestes élémentaires et pour les gardiens, les actes de procédure dans le respect des droits à la dignité, à l'intimité et à la confidentialité.	5
	Hygiène	<p>Quelle que soit la durée de leur séjour, les personnes privées de liberté doivent avoir un accès libre à des sanitaires isolés du reste de la pièce par des cloisons élevées jusqu'au plafond.</p> <p>La possibilité de maintenir son hygiène corporelle à un niveau digne constitue un droit que la conception des locaux d'enfermement, notamment les locaux de garde à vue doit prendre en compte.</p> <p>Chambres et cellules doivent donc être équipées de salles d'eau comportant au minimum une douche, un lavabo et un WC et être convenablement éclairées ainsi que ventilées par des fenêtres ou, à tout le moins, des VMC à la puissance suffisante.</p> <p>De ce point de vue, un chauffage propre à cette pièce est souhaitable. Par ailleurs, le respect de l'intimité exige que l'intérieur de ces sanitaires ne soit pas visible de l'œil ou du fenestron de la porte et qu'il ne le soit pas non plus par le personnel de soins ou de surveillance – qui peut entrer à tout moment de façon intempestive – dès l'entrée dans la pièce. La salle d'eau doit donc, elle-même, pouvoir être fermée par une porte pleine.</p>	5

<b>Tous les lieux de privation de liberté</b>	Hygiène	Dans les hôpitaux, un circuit d'accès spécifique, une mise à l'écart dans un box avec des sièges, une localisation de la chambre sécurisée à proximité du plateau technique, devraient être systématiquement prévus. Le respect de la dignité et de l'intimité doit être intégralement préservé, y compris dans les espaces soumis à une surveillance renforcée. De façon générale, la conception des locaux dans lesquels passent ou séjournent des personnes privées de liberté doit veiller à ce que le cheminement, l'attente ou le séjour de ces personnes se fassent à l'abri du regard de personnes étrangères au service.	
	Droit de la défense	L'entretien avec l'avocat doit se dérouler dans une pièce isolée phoniquement pour garantir la confidentialité des propos échangés, dépourvue de vidéosurveillance et de dispositif de séparation, ce qui éloigne les interlocuteurs et les oblige, le cas échéant, à élever la voix. Dans tous les lieux de privation de liberté où ils sont amenés à assister les personnes qui y séjournent, les avocats et médecins doivent pouvoir disposer de locaux distincts assurant la confidentialité des entretiens et consultations.	5
	Autonomie des personnes	Dans tout lieu de privation de liberté où une personne est amenée à séjourner durablement, le retour à l'autonomie ou son maintien exige de mettre à disposition des locaux, tels qu'une cuisine, une buanderie ou un magasin.	5
	Activités	Dans tous les lieux de privation de liberté, la bibliothèque apparaît le cadre le plus approprié pour servir de salle de documentation où chacun doit trouver l'information qu'il recherche (notamment de nature juridique, en rapport avec les contraintes auxquelles il est soumis) et où l'accès à l'Internet doit être possible.	5
		Il conviendrait de prévoir partout, depuis les espaces de promenade, un accès à un plateau sportif indépendant, permettant la pratique de l'exercice physique et de sports collectifs. Seules les activités sportives dirigées ou les manifestations organisées avec des équipes extérieures continueraient à utiliser le terrain de sport du centre.	
		Les établissements devraient aménager des espaces pour des activités communes, notamment le travail et la formation, l'enseignement et les activités culturelles.	5
	Mixité	La solution aux éventuels problèmes inhérents à la mixité des unités des hôpitaux psychiatriques ne doit pas résider dans la séparation des hommes et des femmes en ailes ou étages distincts mais dans la possibilité laissée aux occupants de contrôler la fermeture de leur chambre. L'architecture des lieux d'enfermement doit intégrer la mixité en prévoyant des aménagements qui rendent les espaces fonctionnels et harmonieux.	5
culte	Le Contrôleur général recommande que des repas répondant aux règles confessionnelles des personnes privées de libertés soient confectionnés ou distribués.	8	
<b>Centres de rétention</b>	Accès aux soins psychiatriques	<b>Créer un accès organisé à des soins psychiatriques en CRA</b> Constatant la faiblesse et les disparités de la présence psychiatrique dans les centres de rétention administrative, le Contrôleur général recommande que les conventions entre CRA et établissements hospitaliers comportent des dispositions relatives aux soins psychiatriques. Celles-ci devraient désigner un hôpital psychiatrique de rattachement et nommer un médecin référent. Des vacations de psychiatres hospitaliers ou libéraux au sein des CRA devraient être systématiques.	6
	Liens familiaux	La venue de proches de la personne retenue doit être garantie, sans naturellement exiger de ces proches quelque condition que ce soit au regard de la régularité du séjour. Le droit fondamental des liens familiaux transcende les obligations nées des lois françaises. Les visites ne doivent avoir aucune conséquence sur la présence des membres de la famille sur le territoire. C'est ce qu'ont compris la plupart des responsables des centres de rétention ; on aimerait que cette exigence pragmatique figurât dans les textes. Les rencontres doivent respecter l'intimité qui convient aux relations familiales, dans le cadre d'une surveillance évidemment nécessaire. Mais celle-ci doit privilégier le préalable. La présence d'un fonctionnaire de police durant les retrouvailles des proches	1

<b>Centres de rétention</b>		<p>trouve difficilement – sauf indication particulière – de justifications proportionnées aux risques encourus. La sécurisation du visiteur éventuellement au moyen de fouilles par palpation (outre le dépôt requis de certains objets) est moins choquante que la présence d'un tiers pendant les échanges.</p> <p>Les lieux de rencontre devraient faire l'objet d'un cahier des charges national applicable au moins dans les centres de rétention (surface minimale, boxes séparés) et le 8° de l'article R. 553-3 du CESEDA utilement complété sur ce point.</p> <p>Les durées d'entretiens ne devraient pas être inférieures à la demi-heure, sauf contrainte justifiée par des motifs particuliers tenant à la personne ou à une affluence exceptionnelle, que le contrôle a rarement constatée. Cette durée figure d'ailleurs dans le règlement intérieur : les responsables du centre doivent veiller à son application minimale. Il existe d'ailleurs des centres où les prolongations sont naturelles lorsque rien ne s'y oppose. La qualité d'accueil des proches doit également être suivie avec attention. La possibilité pour ces derniers de se rendre au centre doit être assurée : trop peu d'indications sur la voie publique, trop peu de transports en commun.</p>	
	Durée	Dès lors que rien n'a été modifié depuis le précédent rapport annuel, il est fermement recommandé de ramener le délai maximal de la rétention administrative de quarante-cinq jours à trente-deux jours, dans la durée antérieure à la réforme de 2011.	1
<b>Zones d'attente</b>	Protection des droits fondamentaux	<p>Le contrôle général recommande la modification de la loi (article L. 221-2) pour y inscrire quelques principes essentiels. Elle devrait prévoir par exemple, non un « espace » pour les avocats, mais que le cadre matériel doit préserver le secret et la confidentialité qui s'attache aux fonctions de conseil des étrangers maintenus. De même s'agissant de l'intimité, du droit à la vie familiale, de la santé... des personnes en cause. Le projet de loi annoncé sur la réforme de l'asile peut être le vecteur de ces ajouts.</p> <p>Il recommande aussi qu'en application de ces principes, la partie réglementaire du CESEDA (chapitre 1er du titre 2 du livre II) soit complétée par un ensemble de dispositions comparables (mais non identiques) à celles qui figurent aux articles R. 553-1 et sq. du même code, relatives aux normes d'habitabilité.</p> <p>La loi (article L. 221-4) doit préciser que les droits dont bénéficie l'étranger sont applicables où qu'il se trouve en zone d'attente et quelle que soit la durée de son maintien en zone d'attente.</p> <p>Cette extension suppose que la loi (article L. 223-1 du CESEDA) précise que les personnes qui contrôlent la zone d'attente ont accès à tous ses points et que le règlement (article R. 223-2 et sq.) soit modifié en ce sens. S'il est bien prévu, par exemple, que le délégué au HCR a accès à tous les demandeurs d'asile, cela signifie qu'en fait il ne peut se rendre que dans la zone d'hébergement puisque tous les demandeurs d'asile y sont envoyés. Il ne peut vérifier, par exemple, que des étrangers qui auraient demandé l'asile soient maintenus dans un poste de police pour repartir immédiatement, sans qu'une suite soit donnée à leur demande.</p> <p>Le contrôle général recommande que la question du délai d'un jour franc fasse l'objet d'un procès-verbal distinct, contresigné par l'étranger, ou mieux encore qu'un délai d'un jour franc soit appliqué de droit, sauf demande expresse contraire de l'étranger (article L. 213-2).</p>	1
<b>Locaux de garde à vue</b>	Etat et confort des cellules	La question de l'agencement et de l'équipement des cellules de garde à vue, qui contrevient à l'exigence du repos prévu par la loi, devrait être réglée par l'élaboration de normes permettant aux personnes en garde à vue de se reposer en position allongée et de bénéficier d'un encellulement individuel. Les locaux anciens devraient être rénovés et adaptés en conséquence.	5
	Définition du temps de repos	Il est demandé, d'une part, que des instructions de la direction générale abrogent toute note ou circulaire qui autorise une comptabilisation du repos en dehors de la cellule ; d'autre part que soit complété le 2° de l'article 64 du code de procédure pénale pour y introduire la mention : « ... et des repos qui ont séparé des auditions, indépendamment des formalités exigées par l'enquête et de l'exercice de ses droits, les heures auxquelles elle a pu s'alimenter... ».	1
	Situation des cellules de dégrisement	Il arrive que les chambres de sûreté et de dégrisement soient situées à un étage différent de celui du poste de surveillance ; cette architecture ne permet pas d'assurer une sécurité suffisante à la personne retenue. Cette localisation est source d'inquiétudes et de tensions inutiles. De telles dispositions des locaux doivent donc être exclues.	5

	Levée de la garde à vue des mineurs	En ce domaine délicat, des instructions centrales doivent être adressées aux directions départementales de la sécurité publique pour les éclairer sur le comportement qu'ont à adopter les fonctionnaires.	1
<b>Centres éducatifs fermés</b>	Accès aux soins psychiatriques	<b>Intégrer les CEF dans un réseau de soins organisé</b> Constatant que les CEF, même renforcés en professionnels spécialisés en santé mentale, ne peuvent pas être assimilés à des structures de soins, le Contrôle général recommande la signature systématique de conventions tripartites (PJJ - associations – inter-secteurs de psychiatrie infanto-juvénile) organisant un véritable réseau de soins permettant une prise en charge alliant accueil en CEF et soins thérapeutiques. Ces soins doivent être accessibles aux adolescents présentant des troubles psychiatriques caractérisés mais aussi à ceux, qui, du fait de leurs souffrances psychiques, nécessitent un accompagnement soutenu. L'accès aux soins qui leur est garanti par la convention internationale des droits de l'enfant doit être effectif.	6
	Formation du personnel des centres	Elle doit porter en priorité sur les manières d'être des adolescents et du dialogue à avoir avec eux. Elle doit enseigner la manière de parler avec eux, de les encourager à l'expression, de s'y opposer lorsque c'est nécessaire. Elle doit affirmer la nécessité de la sérénité et du sang-froid. Elle doit informer sur l'interprétation à donner aux comportements et la manière d'y répondre. Elle doit bannir toute violence et apprendre les techniques utilisables, en cas de nécessité, de contention.	1
	Projet de service et règles générales de fonctionnement des centres	Il appartient aux responsables de chaque centre d'élaborer un projet relatif aux enfants accueillis. Ce projet doit se décomposer en objectifs et en moyens. Le projet éducatif doit servir de fondement aux observations individuelles qui doivent figurer dans les documents de chaque adolescent accueilli (DIPC et tout autre document conçu localement), trop souvent délaissés. Des réunions fréquentes doivent permettre d'harmoniser les réponses au questionnement des jeunes que leurs comportements font apparaître. A ces réunions doivent se joindre, lorsqu'il est nécessaire, les agents de la maison qui ont des éléments à apporter sur les jeunes et leurs attitudes. L'infirmière, le psychologue, s'il en existe, le médecin, l'enseignant, sont aussi des personnes dont les connaissances sur les personnes sont indispensables et doivent donc être recueillies, dans le strict respect, il faut le préciser, de la confidentialité des soins et du secret professionnel. Les adultes doivent être – c'est la difficulté de leurs tâche – aussi simples et directs que possible dans la prise en charge des enfants. Enfin, parce que leur travail est difficile, les personnels des CEF méritent non seulement un soutien verbal, mais des conditions concrètes de prise en charge de leurs difficultés. Il revient aux services centraux, interrégionaux et départementaux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de faciliter l'implantation, la préparation, la mise en œuvre, l'inspection de chaque centre éducatif fermé et de ses activités. Un effort substantiellement plus important que celui consenti depuis dix ans doit être développé. Des administrations relevant d'autres ministères doivent aussi mettre en place des instruments d'échanges et de capitalisation des expériences de leur personnel en fonctions dans les CEF. Il en va ainsi en particulier du ministère de l'éducation nationale et du ministère de la santé. Dans la réalisation de tâches aussi délicates, quotidiennement difficiles, ces échanges sont aussi une forme de reconnaissance et de soutien des personnes. Des relations formalisées doivent aussi s'établir avec les services de police et de gendarmerie, pour prévoir les règlements de toutes les formes d'infraction, d'une part, et de fugues d'enfants, d'autre part. Mais la police, comme la gendarmerie, ne sauraient tenir lieu d'unique rempart contre le désordre. Il n'appartient qu'au personnel d'assurer l'essentiel des exigences de la vie collective par les moyens éducatifs nécessaires. Comme le contrôle général l'a déjà fait savoir dans ses rapports précédents, l'éducation des enfants passe aussi par un rapprochement avec les services sanitaires (des conventions doivent, autant que possible, être passées avec les hôpitaux spécialisés	1

<p style="text-align: center;"><b>Centres éducatifs fermés</b></p>		<p>dans le traitement de la maladie mentale); avec les services éducatifs (lorsqu'il s'agit d'assurer la présence en temps utile d'enseignants et, éventuellement, de scolariser un enfant hébergé au centre ; avec les représentants des entreprises privées ou d'établissements publics, pour le développement de stages en entreprises ; enfin avec ceux des services culturels, en vue d'assurer la réalisation de projets. S'agissant en particulier des relations à établir avec les services publics, les agréments ou autorisations d'ouverture devraient être soumises à des conditions minimales (par exemple la présence d'un infirmier, nécessaire aux soins et à l'éducation à la santé, un jour ou un jour et demie par semaine).</p> <p>Enfin le comité de pilotage prévu par les textes doit être régulièrement réuni et ses membres présents, en particulier le préfet ou son représentant et l'autorité judiciaire. Ses membres doivent pouvoir effectuer une visite du centre éducatif dont le comité a la responsabilité. De même les juges des enfants ayant envoyé ou faisant le projet d'envoyer des adolescents dans un centre doivent pouvoir y avoir accès.</p> <p>Corollairement, les enfants doivent être prémunis par les adultes de la violence, de la peur, des conduites contraires à la santé et au bien-être.</p> <p>Le travail avec les familles, qui peuvent être elles-mêmes en situation difficile, est indissociable de l'action éducative sur leurs enfants.</p> <p>Aucun enfant ne devrait pouvoir être accueilli sans préparation dans un centre éducatif fermé.</p> <p>Les adolescents doivent recevoir une éducation à travers la responsabilité de leur vie quotidienne et les activités qui leur sont offertes.</p> <p>Le centre doit pouvoir évaluer convenablement les fruits de son action.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Etablissements pénitentiaires</b></p>	<p style="text-align: center;">Conditions de prise en charge de personnes détenues</p>	<p>Le Contrôleur général recommande une présence plus active du personnel de surveillance et de l'encadrement dans les lieux de détention et auprès de la population pénale.</p> <p>Le Contrôleur général recommande que la loi relative à l'encellulement individuel soit appliquée.</p> <p>Le Contrôleur général recommande qu'un questionnement approfondi sur les causes des suicides en détention soit mené par la direction de l'administration pénitentiaire.</p> <p>Lors des extractions hospitalières, le Contrôleur général recommande d'utiliser des moyens de contrainte strictement proportionnés au risque présenté par les personnes et permettant le respect de leur dignité ainsi qu'un égal accès aux soins.</p> <p>Le Contrôleur général recommande l'affichage du code de déontologie dans les lieux de détention et l'usage du vouvoiement systématique des personnes détenues par les surveillants, comme le prévoit le code de déontologie.</p> <p>Le Contrôleur général recommande que l'administration pénitentiaire s'assure que chaque détenu a un accès au règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire dans lequel il se trouve. Pour les personnes étrangères, une traduction doit être proposée.</p> <p>Pour compléter l'information contenue dans les règlements intérieurs, il devrait être aussi mis à la disposition des personnes détenues un recueil de la réglementation pénitentiaire qui pourrait contenir les circulaires communicables aux personnes détenues.</p> <p>Alors que les canaux vidéo-internes se multiplient dans les établissements, il conviendrait de profiter de ce moyen de diffusion pour transmettre aux personnes détenues des informations pertinentes sur leur prise en charge.</p> <p>Le Contrôleur général recommande une meilleure diffusion de l'information auprès des personnes détenues relativement à l'aide précieuse qu'elles peuvent trouver dans les points d'accès au droit.</p>	<p style="text-align: center;">4</p>

<b>Etablissements pénitentiaires</b>	Situation géographique des établissements	Comme le rappelait déjà le Contrôleur général dans son rapport d'activités en 2012, l'implantation géographique des établissements pénitentiaires est souvent insatisfaisante en regard de leur desserte (faible ou nulle) par les transports en commun ; ce qui constitue un frein non négligeable aux visites.	<b>4</b>
		Il est souhaitable que les établissements pénitentiaires soient implantés dans des secteurs géographiques permettant l'investissement de concessionnaires ou de partenaires industriels ou commerciaux. La proximité d'une ville importante et d'un réseau routier ou ferré conséquent est un atout en matière d'offre d'emploi large et qualifiée au sein des établissements. Des aires de stationnement adaptées à la capacité d'hébergement doivent également être prévues afin que la venue à l'établissement à l'aide d'un véhicule individuel ne dissuade pas les visiteurs et intervenants. Ces recommandations en matière d'accessibilité et de stationnement doivent être d'autant plus observées dans les CSL et les CPA que les personnes qui y sont hébergées sont amenées à en sortir quotidiennement et disposent rarement de moyens de transport individuels.	<b>5</b>
	Taille des établissements	La construction de centres pénitentiaires, tels que ceux réalisés ces dernières années, est à proscrire, tant le défaut de fonctionnement apparaît intrinsèquement lié à leur nature et à leur taille. Le Contrôleur général recommande la construction d'établissements à capacité limitée (aux environs de deux cents personnes), à proximité des centres urbains, uniformément répartis sur le territoire et fortement implantés localement. Ce choix permettrait d'éviter la constitution de « déserts de prise en charge », constatés par exemple en matière d'établissements pour peines hébergeant des femmes dans la moitié Sud de la France.	<b>5</b>
	Configuration des espaces	Outre les aménagements nécessaires à un minimum d'agrément, ce qui implique des parties couvertes et des espaces revêtus de végétation, les aires de promenade doivent être repensées afin de ne plus être assimilables à de véritables lieux de ségrégation. Concernant l'accès à l'extérieur, il convient donc de réfléchir à l'évolution d'une « logique de cour » à une « logique de parc », comme cela a été déjà fait dans plusieurs centres de détention. Selon cette logique, une place centrale sert de liaison entre les différents pavillons d'hébergement, tel un square dont la fonction sociale est d'être le lieu privilégié d'échanges entre personnes détenues, intervenants et personnels, ces derniers assurant une surveillance par flotage. Il convient de prévoir des espaces suffisamment étendus pour permettre aux personnes détenues d'y conduire toute activité de leur choix, potagère, horticole ou sportive. Ce type d'aménagement devrait être étendu à d'autres établissements, notamment à ceux où il a été mis en place un régime différencié de détention qui distingue des secteurs ou des étages dits de confiance. Pour y répondre, l'architecture des établissements pénitentiaires devrait prévoir, dans chaque quartier de centre de détention, une salle commune de détente et d'activités, un « foyer », avec une partie équipée de matériel audiovisuel et informatique et une autre aménagée de telle sorte qu'il soit possible de cuisiner et de nettoyer son linge. En ce sens, la conception de salles polyvalentes est à proscrire ; certaines activités risquent alors de se faire au détriment d'autres, par manque de disponibilité. L'organisation des activités et des mouvements en est affectée.	<b>5</b>
		Des salles de réunion favorisant les rencontres entre les différents intervenants devraient également être prévues afin que la prise en charge des personnes concernées puisse être réellement pluridisciplinaire et concertée, y compris avec elles. Les réunions institutionnelles devraient aussi pouvoir s'y dérouler, notamment afin de permettre aux personnes détenues d'y participer.	<b>5</b>
		Pour éviter la situation constatée dans une maison d'arrêt où les salles de classe, situées au troisième ou quatrième étage, étaient désertées par la population pénale, il importe que les salles d'activités, bureaux d'entretien et salles de réunion ci-dessus évoquées puissent être situés sur un même niveau, si possible au rez-de-chaussée. Ces locaux doivent être facilement accessibles tout en préservant, le cas échéant, l'anonymat des personnes qui s'y rendent et la confidentialité de ce qui s'y déroule. Les espaces de soins doivent assurer une certaine discrétion aux personnes qui s'y rendent.	<b>5</b>

## Etablissements pénitentiaires

Etablissements pénitentiaires	Liens familiaux	Une information des familles sur les conditions de détention et la vie quotidienne en prison, recommandée par le contrôle, pourrait contribuer à diminuer craintes et angoisses légitimes. Elle pourrait revêtir la forme d'écrits ou de rencontres.	4
		Il convient d'améliorer les conditions d'accueil des familles au sein des établissements pénitentiaires. Les bornes de réservation de parloirs sont assez souvent défectueuses et l'accueil téléphonique n'est pas toujours de qualité. Le contrôle recommande de remédier à ces difficultés.	4
		La conception des parloirs doit garantir une confidentialité suffisante des entretiens et l'intimité des personnes ; un dispositif de séparation et d'isolation phonique entre les boxes doit être mis en place. L'aménagement d'espaces dédiés aux enfants au sein des parloirs doit permettre à ces derniers de voir leurs parents dans les conditions les plus agréables possibles.	5
		Les unités de vie familiale (UVF) et les salons familiaux doivent être généralisés. Il convient d'encourager l'extension du nombre d'UVF et de salons familiaux de même que l'évolution récente de la réglementation sur les conditions d'utilisation de ces UVF : accès possible aux personnes prévenues ou à celles ayant déjà bénéficié de permission de sortir, par exemple.	4 et 5
		Relativement aux mères en prison et à leurs enfants, le Contrôleur général recommande d'accorder un aménagement de peine ; bénéficier d'une suspension de peine pour maternité ; accéder à une libération conditionnelle.	4
	Droit de vote	Il conviendrait de mettre en place une procédure assurant aux personnes placées en établissement pénitentiaire la possibilité d'exercer effectivement leur droit de vote aussi aisément qu'une personne libre. A cet égard, faciliter l'accès à la procuration en prévoyant des règles <i>ad hoc</i> pour les personnes détenues pourrait être une piste à explorer.	4
	Domicile	Le contrôle recommande que la loi pénitentiaire ouvre la possibilité d'accorder à une personne détenue une domiciliation auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale proche du lieu où elle recherche une activité dans le cadre d'une préparation à sa sortie.	4
	Consultation des personnes détenues	Les pratiques de consultation des personnes détenues devraient être généralisées et élargies à des sujets tels que le règlement intérieur ; devraient y être associés les différents intervenants, comme le personnel de surveillance, le service d'insertion et de probation, le service médical, mais aussi le gestionnaire privé.	4
	Exercice du culte	Il conviendrait qu'un texte réglementaire complète l'article 26 de la loi pénitentiaire en prévoyant le développement des moyens nécessaires à l'exercice des cultes de façon satisfaisante.	4
	Téléphone portable (accès)	Le commerce et la détention du téléphone portable n'étant pas interdite à l'extérieur de la prison, appliquer le droit commun à l'intérieur est une perspective qu'il convient de ne pas écarter. Le Contrôleur regrette donc que l'achat en cantine et l'usage de téléphones portables (avec un dispositif de sécurité et de contrôle pour permettre des appels uniquement vers des numéros autorisés) ne soient ni envisagés ni même expérimentés dans les établissements pénitentiaires.	4
	Accès à internet (général)	Le Contrôleur général continue de recommander que les personnes détenues puissent avoir recours à l'outil internet, de manière encadrée et sans évidemment remettre en cause les contrôles nécessaires pour préserver l'ordre public et la sécurité en détention. Il s'agit d'une recommandation ancienne du Contrôleur général.	4
	Accès à internet (enseignement)	La véritable avancée de l'enseignement en milieu carcéral serait permise par une introduction contrôlée de l'outil internet dans les établissements pénitentiaires notamment pour développer l'accès aux études supérieures pour les personnes détenues condamnées à une longue peine.	4
	Travail	Il conviendrait, à l'occasion d'une prochaine modification de la loi pénitentiaire, d'indiquer clairement le rôle du travail en détention en termes de préparation à l'insertion ou à la réinsertion. Par ailleurs, les règles prescrites dans les articles 32 et 33 de ladite loi doivent être appliquées par les deux parties – « employeur » et « employé » – sous peine de sanction envers le contrevenant quel qu'il soit	4

## Etablissements pénitentiaires

Formation professionnelle (financement)	Le contrôle recommande que des conclusions soient publiquement tirées des deux expérimentations menées et attire l'attention sur les questions d'égal accès à la formation qui sont posées par une éventuelle décentralisation des crédits de la formation professionnelle des personnes détenues.	4
Pauvreté en détention	Il convient de modifier les règles d'attribution des aides financières afin de mettre fin aux situations de grande pauvreté de certaines personnes détenues	4
Droit de correspondre et traitement des requêtes	<p>Afin que la fluidité et la confidentialité des correspondances soient dorénavant mieux assurées, y compris au sein des établissements pénitentiaires, le Contrôleur général continue de préconiser plusieurs mesures et insiste notamment sur les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mise à disposition dans des endroits accessibles de boîtes aux lettres différenciées : pour les courriers internes (requêtes, SPIP), pour les courriers externes, pour les courriers destinés aux soignants ;</li> <li>- prise en compte de l'importance pour les personnes détenues des requêtes émises en mettant en place un traitement informatisé de ces requêtes.</li> </ul> <p>Le Contrôleur général fait sienne la demande exprimée le 4 juillet 2012 par les sénateurs, à savoir que l'administration pénitentiaire tienne un état des correspondances retenues.</p>	4
Confidentialité des échanges avec le CGLPL	Lors de leurs visites, les contrôleurs ont constaté que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ne figurait pas systématiquement sur la liste des autorités pour lesquelles les correspondances échangées n'étaient pas soumises à un contrôle. Cette omission dans les règlements intérieurs conduit parfois à une violation des dispositions de l'article 4 de la loi pénitentiaire qui prohibe tout contrôle de correspondance entre la population pénale et cette autorité administrative indépendante. De même, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'est pas systématiquement mentionné dans la liste des organismes qui échappent à la règle de l'écoute systématique des communications téléphoniques des personnes détenues.	4
Droit à l'image et protection de l'image	Une modification de l'article 41 de la loi pénitentiaire est nécessaire afin que le droit voulu par le législateur trouve une application et que les personnes détenues puissent, si elles le désirent, témoigner à visage découvert. Il convient également de préciser que toute personne qui souhaite utiliser l'image d'une personne détenue doit obligatoirement obtenir son consentement, y compris lorsque cette image n'est pas prise en prison pourvu que l'identification de la personne détenue soit possible.	4
Protection des données personnelles	Il est recommandé, sous réserve des contrôles strictement nécessaires, d'une part de mieux veiller au respect du caractère personnel des documents en fournissant aux personnes détenues l'ensemble des moyens, notamment matériels, d'en protéger la confidentialité ; d'autre part de veiller à réellement garantir un accès libre à la consultation et à la reproduction des documents administratifs mais aussi à l'ensemble des règles applicables qui régissent la vie quotidienne en prison. Un avis a été rendu sur ce sujet en 2013.	4
	En application de l'article 42 de la loi pénitentiaire, les documents mentionnant le motif d'écrou de la personne détenue doivent être, dès son arrivée, obligatoirement confiés au greffe. Dès lors, il importe que les établissements pénitentiaires mettent à la disposition des personnes détenues des locaux où elles pourront consulter ces documents dans des conditions de confidentialité satisfaisantes.	5
Conseil d'évaluation	Donner au conseil d'évaluation les moyens d'accomplir sa mission de contrôle demeure un objectif. La population pénale et les familles des détenus devraient connaître plus systématiquement à l'avance la tenue prochaine de cette instance, afin que des courriers de réclamation, puissent, sous pli fermé, être adressés, en plus grand nombre au préfet, président du conseil d'évaluation. Les membres du conseil devraient avoir la faculté, avant, pendant, ou après la visite de s'entretenir en toute confidentialité avec des personnes détenues. Enfin, la composition du conseil d'évaluation peut s'enrichir de nouveaux membres : la présence des élus des organisations professionnelles internes représentatives est une des propositions possibles, de même que la présence de représentants des familles des personnes incarcérées.	4

<b>Etablissement pénitentiaires</b>	Quartiers d'isolement	<p>Le contrôle s'interroge sur la pertinence de placer les personnes fragiles sous le régime de l'isolement. Il serait sans doute préférable d'organiser différemment la détention et d'héberger les personnes fragiles dans des quartiers spécifiques dont les accès seraient protégés. Ils pourraient alors bénéficier d'une vie sociale à l'intérieur de ce quartier, en se regroupant en promenade ou lors des activités.</p> <p>Pour atténuer les effets psychologiques négatifs d'un placement à l'isolement et maintenir un minimum de vie sociale, les personnes détenues placées sous le régime de l'isolement doivent pouvoir bénéficier, en fonction de leur personnalité ou de leur dangerosité, d'un régime leur permettant de se regrouper à l'occasion des activités ou de la promenade.</p>	4
		<p>Dans les établissements pénitentiaires, les cellules du quartier d'isolement ne sont pas destinées à l'exécution d'une sanction disciplinaire mais notamment à la protection de la personne qui les occupe. Elles devraient répondre aux mêmes normes que celles des bâtiments de détention ordinaire et, par exemple, offrir un espace suffisant aux activités normales qui peuvent y être conduites, bénéficier d'un accès à la lumière naturelle, d'une aération suffisante ou encore d'un système de cloisonnement des sanitaires garantissant l'intimité.</p>	5
		<p>Il conviendrait de repenser le positionnement des quartiers d'isolement et de prévoir a minima des salles d'activités au sein même du quartier d'isolement.</p>	5
	Accès aux soins	<p>La nuit, les personnes détenues rencontrent des difficultés importantes pour faire entendre leurs appels. Il convient de remédier à cette difficulté par tout moyen utile.</p>	4
		<p>La révision des protocoles entre les établissements pénitentiaires et les hôpitaux devrait permettre, en sus, un réajustement des effectifs des équipes sanitaires qui souffrent d'une inégalité en fonction des territoires. Cette inégalité n'est que partiellement expliquée par la couverture médicale d'une région.</p>	4
		<p>La loi devrait donner un caractère prioritaire aux personnes détenues pour l'accès aux soins, du moins pour certaines spécialités, notamment celles pour lesquelles l'accès est déjà difficile à l'extérieur des prisons pour les plus démunis. Il convient de prendre en compte, ainsi, que les mauvaises conditions de détention aggravent les soucis de santé et que les difficultés sociales avant l'incarcération sont responsables du retard à l'accès aux soins.</p>	4
		<p>Les voies de recours des personnes détenues sur leur traitement en matière de soins (accès et qualité) sont peu connues. Il peut s'adresser au médecin le prenant en charge au cours de l'hospitalisation, au directeur de l'établissement, à la commission des relations avec les usagers du centre hospitalier. En dernier recours il peut tenter une action en responsabilité (au préalable adressé au directeur du CH). Il convient de mieux informer les personnes détenues de leurs voies de recours.</p>	4
		<p>Afin de permettre au médecin d'exercer son office dans des conditions normales, une salle d'examen devrait lui être mise à disposition, au sein du QD comme du QI.</p>	5
	Moyens humains affectés aux soins	<p><b>Renforcer les effectifs de soins</b></p> <p>Constatant les difficultés de prise en charge des troubles de la personnalité en milieu pénitentiaire, le Contrôleur général recommande la création ou le renforcement du nombre de postes d'infirmiers et de psychologues dans les unités sanitaires.</p>	6
	Pratiques professionnelles (évolution)	<p><b>Créer des lieux d'échange entre personnels de surveillance et soignants</b></p> <p>Le Contrôleur général constate fréquemment un déficit de communication entre personnel de surveillance et personnel soignant, pouvant conduire à une réelle carence dans la détection et la prise en charge de la souffrance des personnes détenues.</p> <p>Il recommande de créer des temps de réflexion et d'échange associant surveillants et soignants à propos de leurs pratiques professionnelles respectives, dans le respect du secret médical.</p>	6
		<p><b>Affirmer l'importance de la connaissance de la détention par les médecins</b></p> <p>La nécessité de procéder à des consultations dans des lieux dédiés aux soins est de nature à bien identifier le champ thérapeutique, mais cela ne doit pas tenir les médecins éloignés du lieu d'hébergement très spécifique que constitue la détention, dont la</p>	6

<b>Etablissements pénitentiaires</b>		connaissance paraît utile à la compréhension de la situation de la personne détenue. Notamment en cas de signalement et lorsqu'il apparaît que la personne détenue ne formule pas de demande, il serait nécessaire que les médecins puissent se déplacer pour évaluer la situation.	
	Individualisation et sens de la peine	La formation des personnels à l'utilisation du cahier électronique de liaison pour ce qui est de la consignation des observations comportementales devrait permettre de rééquilibrer leur contenu.	4
		Le Contrôleur général recommande que des règles précises opposables soient édictées pour l'élaboration du PEP et son suivi dans le temps, y compris en cas de transfert entre établissements. Il recommande également que les ressources humaines indispensables à la réussite d'un tel outil de suivi soient mises en place dans les établissements.	4
	Transfert	En matière de transfert, le Contrôleur général recommande l'uniformisation des délais de constitution et de traitement des dossiers d'orientation pour réduire les disparités constatées entre directions interrégionales.	4
		A la suite d'une saisine du Contrôleur général, un chef d'établissement a indiqué avoir convenu avec les juges d'application des peines que, dorénavant, le greffier du tribunal informerait l'établissement des requêtes pour transfert directement formulées auprès d'eux. Il conviendrait que cette démarche soit généralisée.	4
	Sport	Compte tenu de la présence majoritaire de personnes jeunes qui s'y trouvent, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés doivent en outre comporter des lieux favorisant la pratique des activités physiques et sportives. L'offre d'équipement doit couvrir à la fois les besoins individuels (musclature en détention) et collectifs, dans des lieux couverts (gymnase, salle polyvalente) et à l'air libre.	5
	Droit de la défense	Les quartiers de détention devraient compter un nombre suffisant de locaux d'entretien et prévoir des salles d'attente en conséquence. Ces bureaux devraient être aisément accessibles (tant par eux-mêmes que par les personnes privées de liberté ou par leurs familles, dans un souci d'optimisation du temps de travail), de taille adaptée à leur usage, assurant la confidentialité des échanges.	5
Mineurs	La création et l'aménagement de quartiers d'hébergement pour mineurs dans des établissements regroupant principalement des majeurs doivent être revus. L'incarcération des jeunes filles mineures dans un quartier pour femmes est contraire à la loi : l'article R. 57-9-10 du code de procédure pénale prévoit que « les personnes détenues mineures de sexe féminin sont hébergées dans les unités prévues à cet effet sous la surveillance des personnels de leur sexe ». Elle est à proscrire. Des unités spécifiques devraient être construites ou aménagées pour les accueillir en tant que de besoin. Plus généralement, dans tous les lieux de privation de liberté, il pourrait exister des structures modulables, évolutives, adaptables aux besoins des mineurs accueillis et à la prise en charge qu'ils nécessitent	5	
Moyens humains	<b>Renforcer les moyens des secteurs psychiatriques</b> Constatant une diminution constante des moyens humains en secteur psychiatrique et leur incidence sur la prise en charge des patients, le Contrôleur général recommande aux autorités d'évaluer le personnel soignant nécessaire au bon fonctionnement des diverses structures (CMP, unités d'admission, unités de soins au plus long cours...) Le Contrôleur général estime, pour sa part, qu'il est nécessaire de renforcer les moyens humains et logistiques des structures extrahospitalières et notamment des CMP afin qu'ils soient en mesure d'assurer un suivi régulier des patients en amont et/ou en aval d'une hospitalisation, cet accompagnement psycho social régulier permettant d'éviter la multiplication des hospitalisations sous contrainte. En l'état de ses constats, le Contrôleur général estime également nécessaire de renforcer les moyens des unités d'admission, notamment par le recrutement d'infirmiers et de psychologues.	6	

## Etablissements de santé

Statut du patient	<p><b>Accorder au patient le statut juridique correspondant à son état</b></p> <p>Constatant que nombre de patients dans l'incapacité manifeste de donner un consentement éclairé sont admis en soins libres, le Contrôleur général recommande de mettre en œuvre les procédures permettant de les faire bénéficier d'un statut juridique adapté à leur état, offrant le bénéfice des garanties prévues par la loi.</p> <p>Il en va de même dès lors qu'une personne, admise en soins libres et placée en chambre d'isolement pendant plus de douze heures, ne manifeste pas expressément son consentement pour demeurer en soins selon le même statut.</p> <p>Le procureur de la République devrait en être informé.</p>	6
Contention et Isolement	<p><b>Instaurer des protocoles et une traçabilité des mises sous contention et à l'isolement</b></p> <p>A l'instar d'une recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le Contrôleur général recommande que, dans les hôpitaux psychiatriques, le recours à la contrainte physique d'un patient (contrôle manuel, instruments de contention physique, isolement) soit consigné dans un registre spécifiquement établi à cet effet ainsi que dans le dossier médical du patient. Les éléments à consigner doivent comprendre l'heure de début et de fin de la mesure, les circonstances d'espèce, les raisons ayant motivé le recours à la mesure, le nom du médecin l'ayant prescrite ou approuvée dans un délai raisonnable. Ces patients devraient en outre faire l'objet d'un suivi médical accru. Ce registre devrait être soumis au contrôle de la commission départementale des soins psychiatriques.</p>	6
Accès aux droits	<p><b>Améliorer les dispositifs permettant l'accès à leurs droits des patients sous contrainte</b></p> <p>Constatant la grande hétérogénéité des modalités de notification de leurs droits aux patients placés sous contrainte, le Contrôleur général recommande que le ministère de la santé établisse un document-type expliquant, en termes simples, les différents types d'hospitalisation sous contrainte et les voies de recours offertes aux patients, à charge pour chaque établissement hospitalier de le compléter pour l'adapter aux spécificités locales en y ajoutant, notamment, les adresses des autorités compétentes.</p> <p>Il conviendrait également que chaque établissement élabore un protocole et s'assure de l'effectivité de la remise au patient des décisions administratives de placement, des convocations et décisions du juge de la liberté et de la détention, et de tous documents relatifs à ses droits.</p> <p>Les établissements doivent formaliser le recueil des observations du patient, prévu par l'art. L3211-3 du CSP.</p> <p>Ils doivent mettre en œuvre les dispositions légales relatives à la possibilité, pour le patient, de désigner une personne de confiance et donner à celle-ci toute la place prévue par la loi.</p>	6
Instance de concertation	<p><b>Renforcer le rôle des instances de concertation pour évaluer les contraintes imposées aux patients</b></p> <p>Le Contrôleur général recommande une modification de la composition des commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPEC). La désignation systématique d'associations d'usagers ou de familles de malades et de professionnels du droit leur conférerait une plus grande autonomie. La CRUQPEC devrait obligatoirement être consultée à propos des règlements intérieurs des unités et des équipements des chambres d'isolement.</p>	6

## Etablissements de santé

Commissions départementales des soins psychiatriques	<p>Doter les commissions départementales des soins psychiatriques des ressources suffisantes pour qu'elles exercent leurs missions</p> <p>Il revient au ministre de la santé et aux agences régionales de santé (ARS) de doter ces instances de ressources suffisantes pour qu'elles puissent remplir pleinement leur rôle. Le législateur, en introduisant un contrôle du juge judiciaire sur les décisions de placement des patients hospitalisés sans leur consentement, n'a pas entendu supprimer ces instances locales, au contraire. Elles sont utiles pour appréhender les situations de patients qui peuvent les saisir, ainsi que leurs proches, alors que le recours au juge ne leur est que difficilement accessible.</p> <p>En outre, le ministre de la santé, à l'instar de la réunion qu'il avait organisée en décembre 2011, devrait inciter les ARS à animer sur leur territoire des rencontres régulières de ces instances. Enfin, il devrait être rappelé aux ARS, qui en assurent le secrétariat, qu'elles doivent adresser leur rapport annuel au juge des libertés et de la détention compétent dans son ressort, au représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, au préfet de police, au directeur général de l'agence régionale de santé, au procureur de la République et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.</p>	6
Droit de la défense	<p>Former des avocats spécialisés pour assister les patients sous contrainte</p> <p>Le Contrôleur général recommande qu'une formation spécifique soit dispensée aux avocats assistant ou représentant les malades psychiatriques placés sous contrainte.</p> <p>La revalorisation des indemnités versées à ces avocats est aussi indispensable au rendu d'une justice de qualité, rien ne justifiant que leurs rémunérations actuelles soient inférieures à celles d'autres contentieux.</p>	6
Enfants	<p>Mieux prendre en compte les besoins des jeunes patients</p> <p>Constatant que des mineurs sont parfois hospitalisés avec des patients adultes, le Contrôleur général recommande la création d'un nombre de lits suffisant en pédopsychiatrie, sur l'ensemble du territoire.</p> <p>Il rappelle que les enfants, au sens de la convention internationale des droits de l'enfant (soit les moins de 18 ans) ne doivent pas être hospitalisés avec les majeurs.</p>	6
Personnes détenues hospitalisées	<p>Droits des patients détenus hospitalisés</p> <p>Le Contrôleur général rappelle que le statut de patient doit primer celui de détenu durant un séjour en établissement hospitalier. Sans méconnaître les contraintes de sécurité, un patient provenant d'un établissement pénitentiaire doit recevoir des soins équivalents à ceux que reçoivent les autres patients. Il doit conserver les droits dont il bénéficiait en détention : droit à des visites, à la promenade, accès au téléphone...</p> <p>Le placement en chambre d'isolement et la mise sous contention ne doivent pas être systématiques ; ils doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas et correspondre à une nécessité thérapeutique, validée par une décision médicale.</p>	6
Accueil des personnes privées de liberté	<p>La privation de liberté doit notamment représenter l'occasion, pour certaines personnes précarisées, de reprendre contact avec le système de soins : d'où l'importance d'accorder une place centrale à l'unité sanitaire, qui doit être aisément accessible à tous. Ces lieux d'échanges doivent également être prévus à l'intérieur des établissements hospitaliers.</p> <p>Le ministère de la santé doit encourager le développement, au sein des hôpitaux généraux prenant en charge dans leur service d'accueil d'urgence des patients présentant des troubles psychiatriques, des locaux dédiés à l'accueil et la prise en charge des urgences psychiatriques dès lors qu'elles sont mieux outillées pour réaliser à la fois le bilan de santé des arrivants et les procédures qu'implique la mise en œuvre de soins sans consentement, notamment en hospitalisation complète.</p>	5
Configuration des lieux de vie	<p>A l'hôpital, il convient de concilier la nécessité d'enfermer le patient un temps, avec celle de préserver ses contacts avec l'extérieur et de préparer sa sortie. Il est nécessaire de mettre à disposition plusieurs lieux de rencontre, au sein de l'hôpital, entre les patients et leurs proches.</p> <p>Pour les hôpitaux dotés d'espaces verts, il conviendrait de prévoir des équipements de pique-nique et des équipements de jeux pour les enfants des patients, pères et mères de famille qui pourraient ainsi recevoir leurs enfants dans des conditions agréables et</p>	5

<b>Etablissements de santé</b>		<p>faire avec eux des activités. Cette convivialité est de nature à favoriser l'adhésion au soin et le bon déroulement de l'hospitalisation. Un système de chambres d'hôtellerie pour les visiteurs doit être imaginé.</p> <p>A l'instar des cafétérias qui existent dans certains établissements de santé mentale, les établissements pénitentiaires doivent prévoir des locaux – judicieusement implantés pour en faciliter l'accès – qui permettent à la personne détenue de venir dans un magasin ou une supérette, afin de choisir et commander directement ses achats, les payer par un système de type carte magnétique et d'être immédiatement livrée. Ce type de guichet pourrait aussi permettre un accès direct via une borne automatisée à certaines prestations.</p>	
	Accès à la promenade	<p>Il importe qu'un patient puisse disposer d'un espace à l'air libre, s'il n'est pas en mesure de sortir de son unité d'hospitalisation. La cour ou le patio doivent être suffisamment vastes pour se promener et se mettre à l'écart, offrir des possibilités de s'asseoir et de s'abriter des intempéries.</p>	<b>5</b>
	Concertation sur les mesures de sécurité	<p>Avant que ne soit prise une mesure, dont le caractère sécuritaire peut être antagoniste du soin et des droits fondamentaux, il apparaît nécessaire que les représentants des usagers, des familles et du personnel, ainsi que le comité d'éthique de l'hôpital qui doit exister, puissent être informés afin de donner un avis et même intervenir dans le débat.</p>	<b>5</b>
	Uniformisation de certaines règles touchant aux droits des patients dans les secteurs	<p>Une circulaire du ministre chargé de la santé devrait utilement préciser différents éléments, afin d'éclairer et de faciliter les délibérations des établissements et réduire les disparités entre secteurs relativement aux conditions d'admission, aux droits de la défense, au respect de la vie privée et des liens familiaux...</p>	<b>9</b>
	Application de la loi de 2002 relative aux droits des malades aux patients atteints de troubles mentaux	<p>Les soins psychiatriques, ou les malades mentaux hospitalisés sans consentement, présentent des caractères tels qu'il convient de donner des caractères particuliers à la personne de confiance définie dans les principes généraux du code de santé publique. On peut penser aux modalités de sa désignation, à ses conditions d'intervention et aux prérogatives qu'il conviendrait de lui donner en matière d'information active (recherche des données médicales) ou passive (devoir d'information des soignants). On doit aussi songer au rôle qu'elle devrait jouer dans la procédure de comparution du malade devant le juge des libertés et de la détention (articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1). Il faut aussi s'interroger sur la question du consentement aux soins des personnes atteintes de troubles mentaux hospitalisées sans leur consentement.</p>	<b>9</b>

## Cahier 9

### Activité 2013, visites et saisines, ressources humaines et financières

➤ **En six années, les contrôleurs ont collectivement passé plus de vingt ans<sup>46</sup> dans les lieux de privation de liberté, dont :**

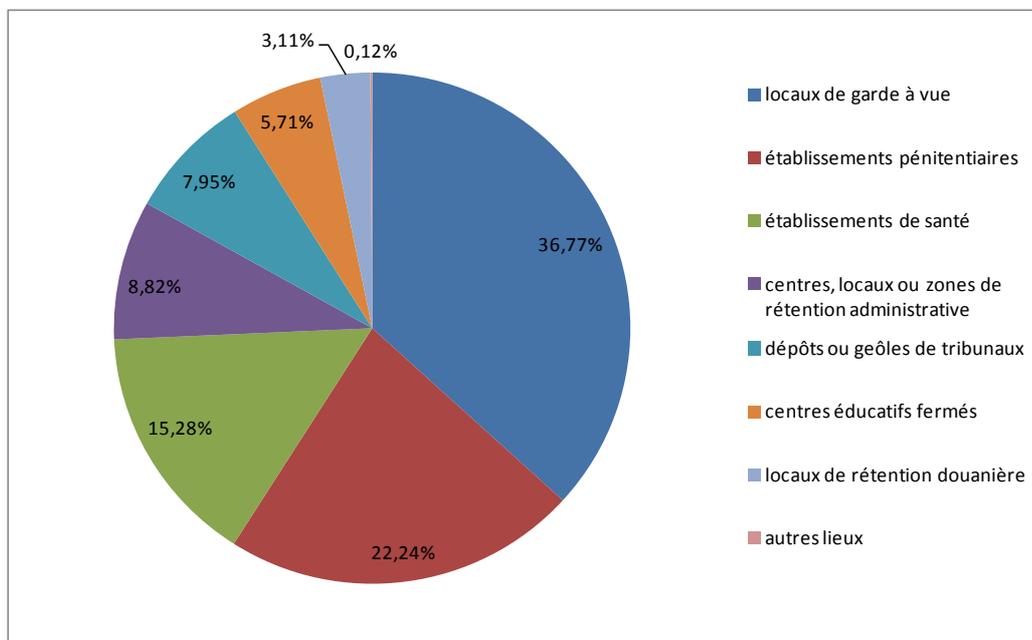
- trois ans en garde à vue (durée moyenne d'une visite en 2013 : 2 jours) ;
- onze ans en détention (durée moyenne d'une visite en 2013 : 5 jours) ;
- quatre ans et trois mois en hospitalisation (durée moyenne d'une visite en 2013 : 4 jours) ;
- un an et trois mois en centre éducatif fermé (durée moyenne d'une visite en 2013 : 3.25 jours) ;
- un an et quatre mois en rétention (durée moyenne d'une visite en 2013 : 5 jours<sup>47</sup>).

C'est ici une image qui se veut seulement illustrer les compétences acquises.

➤ **En 2013, les contrôleurs ont visité 140 établissements.**

➤ **Depuis 2008, ce sont 805 établissements qui ont été visités sur un total de 5 219 lieux de privation de liberté.**

*Répartition par type de lieu de privation de liberté des 805 établissements visités depuis 2008*



<sup>46</sup> En multipliant, pour chaque type d'établissement, la durée moyenne de visite par le nombre moyen de contrôleurs par mission et le nombre d'établissements visités.

<sup>47</sup> Seule la zone d'attente de Roissy a fait l'objet d'une visite en 2013, pendant une durée de 5 jours.

*Détail en nombre, par année et par type de lieu de privation de liberté, des 805 établissements visités depuis 2008 (en nombre et pourcentages)*

Catégories d'établissements	Nombre total d'étabts	Visites en 2008	Visites en 2009	Visites en 2010	Visites en 2011	Visites en 2012	Visites en 2013	TOTAL	dont éts visités une seule fois <sup>48</sup>	% visites sur nombre établissements
<b>Locaux de garde à vue</b>	<b>4 095</b>	<b>14</b>	<b>60</b>	<b>47</b>	<b>43</b>	<b>73</b>	<b>59</b>	<b>296</b>	<b>291</b>	<b>7,11 %</b>
– dont police	600	11	38	33	28	42	41	193	189	
– gendarmerie	3 495	2	14	13	13	29	14	85	85	
– divers <sup>49</sup>	ND	1	8	1	2	2	4	18	17	
<b>Rétention douanière</b>	<b>236<sup>50</sup></b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>10,59 %</b>
– dont judiciaire	10	0	1	0	1	0	0	2	2	
– droit commun	226	4	1	4	4	3	7	23	23	
<b>Dépôts/geôles tribunaux</b>	<b>182</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>64</b>	<b>61</b>	<b>33,52 %</b>
<b>Autres<sup>51</sup></b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>-</b>
<b>Établissements pénitentiaires</b>	<b>191</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>179</b>	<b>170</b>	<b>89,01 %</b>
– dont maisons d'arrêt	98	11	21	13	16	15	16	92	80	
– centres pénitentiaires	45	1	7	9	7	7	4	35	35	
– centres de détention	24	2	5	8	6	1	3	25	24	
– maisons centrales	6	0	3	3	0	0	1	7	6	
– établissements pour mineurs	6	1	3	1	2	0	0	7	6	
– divers (CSL...)	11	1	1	2	1	2	5	12	12	
–EPSNF	1			1			0	1	1	
<b>Rétention administrative</b>	<b>102</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>71</b>	<b>62</b>	<b>60,78 %</b>
– Dont CRA	25	5	12	9	7	5	0	38	31	
– LRA <sup>52</sup>	26	4	6	4	2	3	0	19	18	
– ZA <sup>53</sup>	51	2	6	2	2	1	1	14	13	

<sup>48</sup> Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012 et sept en 2013.

<sup>49</sup> Locaux des directions centrales de la police nationale (PJ, PAF...) ou locaux de gendarmerie hors brigades territoriales.

<sup>50</sup> Ce chiffre correspond au nombre de locaux de retenue douanière et de garde à vue dont dispose la direction générale des douanes et droits indirects. Le nombre de cellules s'élève à 397 soit une moyenne de 1,7 cellule par local.

<sup>51</sup> Locaux d'arrêts militaires, etc.

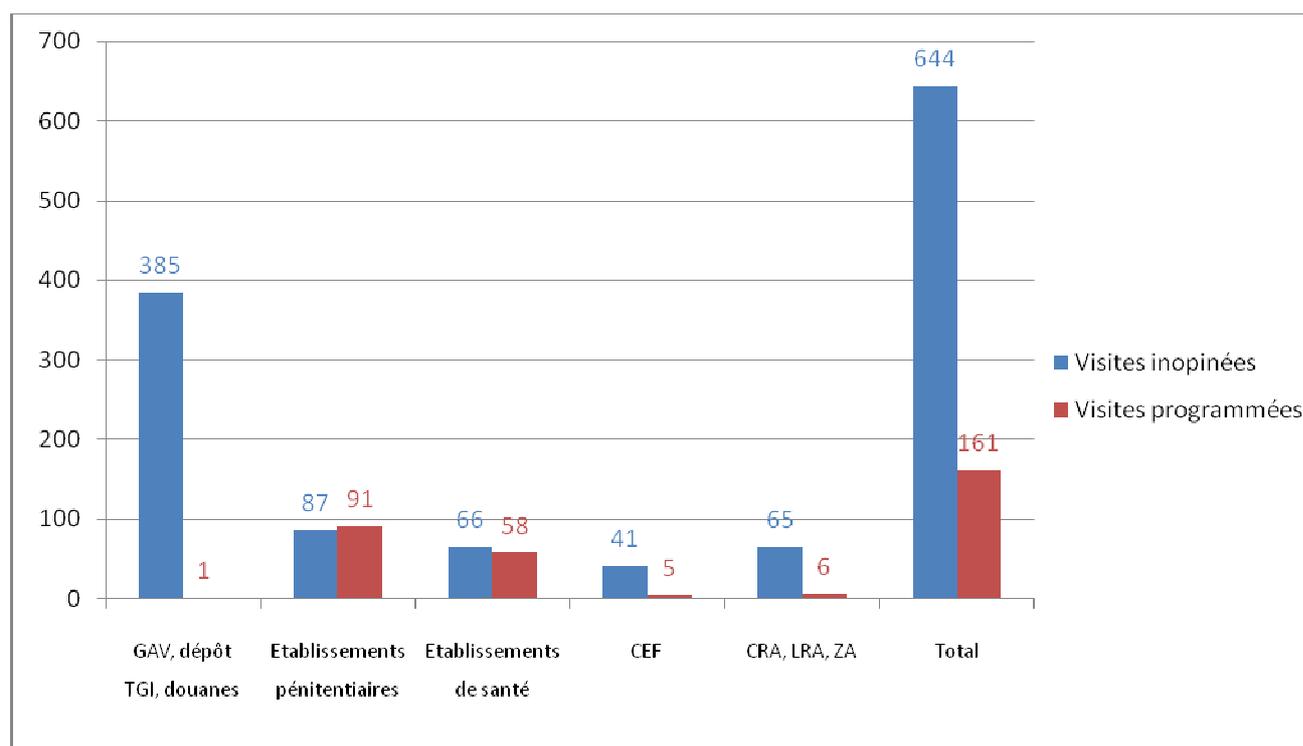
<sup>52</sup> Les locaux de rétention administrative étant ouverts et fermés par arrêté préfectoral, leur dénombrement est délicat, y compris pour le ministère compétent. La donnée ici mentionnée est donc un ordre de grandeur.

<sup>53</sup> Le nombre de 51 zones d'attente ne doit pas faire illusion : la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones d'attente des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly.

Catégories d'établissements	Nombre total d'étabts	Visites en 2008	Visites en 2009	Visites en 2010	Visites en 2011	Visites en 2012	Visites en 2013	TOTAL	dont été visités une seule fois <sup>54</sup>	% visites sur nombre établissements
<b>Établissements de santé</b>	<b>369</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>123</b>	<b>122</b>	<b>33,06 %</b>
– dont CHS	252 <sup>55</sup>	5	7	7	6	7	5	37	37	
– CH (sect. psychiatriques)		0	5	4	8	3	2	22	22	
– CH (chambres sécurisées)	48	0	2	4	17	6	4	33	32	
– UHSI	7	0	3	3	1	0	0	7	7	
– UMD	10	0	2	0	1	5	2	10	10	
– UMJ	48	0	2	0	6	0	1	9	9	
– IPPP	1	0	1	0	0	0	0	1	1	
– UHSA	3	0	0	0	0	1	3	4	4	
<b>Centres éducatifs fermés</b>	<b>47</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>46</b>	<b>44</b>	<b>93,62 %</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>5219</b>	<b>52</b>	<b>163</b>	<b>140</b>	<b>151</b>	<b>159</b>	<b>140</b>	<b>805</b>	<b>776</b>	<b>56,14 %<sup>56</sup></b>

➤ **75% des 805 visites d'établissements depuis 2008 ont été inopinées**

Depuis l'origine des travaux du CGLPL en 2008, sur les 805 établissements visités, 644 l'ont été de manière inopinée et 161 programmée soit respectivement 80% et 20%.

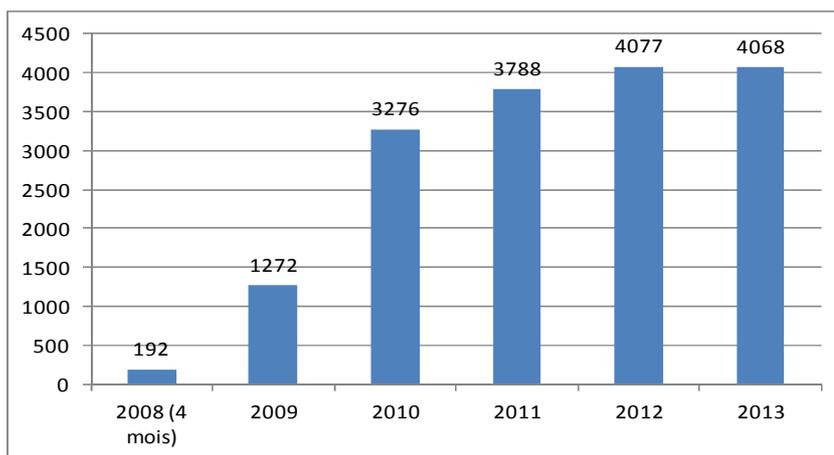


<sup>54</sup> Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012 et sept en 2013.

<sup>55</sup> Source: BOISGUERIN Bénédicte, MINODIER Christelle (dir.). *Le panorama des établissements de santé – édition 2012*. Drees, 2012. 172 p. (Etudes et statistiques).

<sup>56</sup> Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2013, 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 ; soit 398 visites pour un total de 709 lieux de privation de liberté.

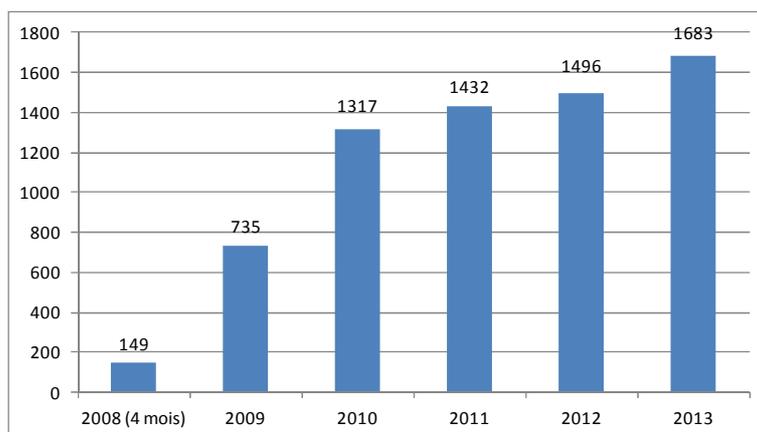
➤ En 2013, 4 068 lettres ont été traitées (moyenne de 339 lettres par mois)



➤ → **Soixante-quatorze** courriers reçus en 2013 font état de représailles ou de dissuasions à l'égard de leur auteur visant à éviter qu'une situation soit portée à la connaissance du contrôle général.

➤ → **Quarante-quatre** courriers soulèvent des difficultés liées à la correspondance échangée avec le contrôle général, soit que le courrier adressé par le contrôle général est parvenu ouvert à son destinataire, en violation des dispositions de l'article 4 de la loi pénitentiaire de 2009, soit que les lettres adressées au contrôle général ne lui sont jamais parvenues.

➤ En 2013, la situation de 1683 personnes (ou groupes de personnes) a été portée pour la première fois à la connaissance du contrôle général, soit 12,5% de plus qu'en 2012.



➤ En 2013, comme en 2012, la majorité des personnes ayant saisi le contrôle sont les personnes privées de liberté elles-mêmes

Catégorie de personne saisissant le contrôle	2013	% 2013
Personne concernée	3074	75,57%
Famille, proches	521	12,81%
Association	119	2,93%
Avocat	105	2,58%
Médecin, personnel médical	49	1,20%
Autorité administrative indépendante	39	0,96%
Intervenants (enseignant, sport...)	26	0,64%
Parlementaire	4	0,10%
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)	131	3,21%
<b>Total</b>	<b>4068</b>	<b>100%</b>

## Personnes à l'origine des saisines selon le type d'établissement

On constate, avec ce tableau croisé, que pour l'ensemble des établissements, ce sont bien les personnes elles-mêmes qui interpellent le contrôle. Par exemple, pour les établissements de santé, le contrôle général est en majorité interpellé par la personne malade elle-même et assez peu par la famille ou les médecins ; pour les établissements de rétention, ce sont le plus souvent les associations qui écrivent au contrôle voire le retenu lui-même.

	personne concernée	famille / proches	association	autres	avocat	médecins / personnel médical	AAI	intervenants de l'établissement	parlementaire	total	%
Etablissement pénitentiaire	2878	443	74	102	95	18	28	24	4	3666	90,12
établissement de santé	157	42	10	8	1	20		1		239	5,88
autres	2	25	6	7		7				47	1,16
rétention administrative	3	1	28	2	4	3	7			48	1,18
locaux de garde à vue	15			2	4		4			25	0,61
établissements mixtes (santé/justice)	10	1		5	1	1		1		19	0,47
indéterminé	9	5	1	2						17	0,42
centre éducatif fermé		4		1						5	0,12
dépôt et geôle de tribunaux				2						2	0,04
<b>TOTAL</b>	<b>3074</b>	<b>521</b>	<b>119</b>	<b>131</b>	<b>105</b>	<b>49</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

## Répartition des principaux motifs de saisine pour les établissements pénitentiaires et de santé

### Pour les prisons en 2012 :

- transfert
- accès aux soins
- activités
- conditions matérielles ;
- relations détenus/personnels
- préparation à la sortie
- relations avec l'extérieur
- ordre intérieur
- procédures
- relations entre détenus
- affectation interne

### Pour les prisons en 2013 :

- transfert
- relations détenus/personnels
- accès aux soins
- conditions matérielles
- relations avec l'extérieur
- préparation à la sortie
- procédures
- activités
- ordre intérieur ;
- relations entre détenus
- affectation interne

### Pour les établissements de santé en 2012 :

- procédures
- affectation
- accès au droit
- préparation à la sortie
- relations patients/personnels
- relations avec l'extérieur
- conditions matérielles
- accès aux soins
- isolement

### Pour les établissements de santé en 2013 :

- procédures ;
- relations avec l'extérieur ;
- accès aux soins ;
- affectation ;
- relations patients/personnels ;
- préparation à la sortie ;
- conditions matérielles ;
- isolement

- En 2013, les courriers reçus par le contrôle général ont principalement été suivis d'une enquête (29,40%), d'une information par courrier (29,93%) ou d'une demande de précisions (28,38%)

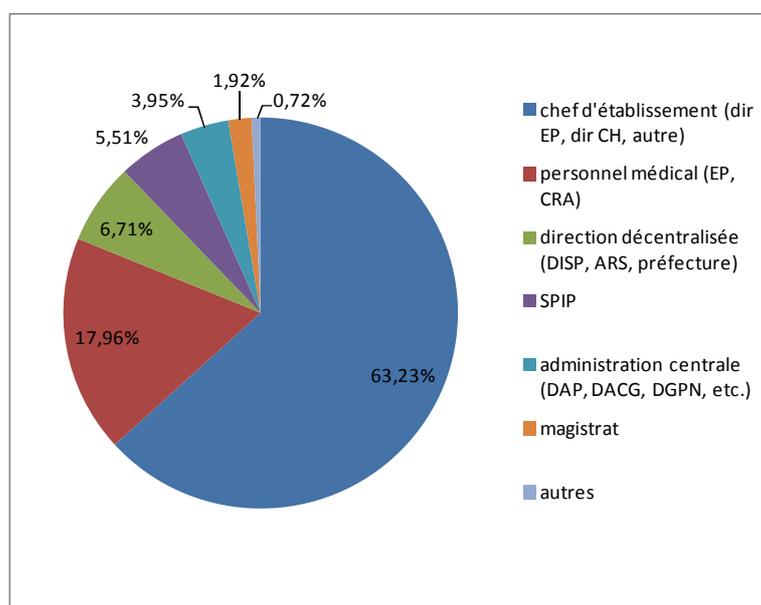
	Suites données aux courriers de saisine	2013	Pourcentage
Enquêtes	Enquête (saisine de l'autorité)	835	<b>29,40%</b>
Réponses aux courriers n'ayant pas donné lieu à l'ouverture immédiate d'une enquête	Information	850	29,93%
	Demande de précisions	806	28,38%
	Incompétence	119	4,19%
	Autre (sans suite, prise en compte pour visite, transmission pour compétence AAI, article 40)	230	8,10%
	<i>Sous-total</i>	<i>2005</i>	<i>70,60%</i>
<b>Total réponses</b>		<b>2840</b>	<b>100%</b>

Dans le cadre des enquêtes, ont été adressés :

- 835 courriers aux autorités concernées,
- 682 lettres informant la personne à l'origine de la saisine de l'ouverture d'une enquête,
- 606 lettres informant l'autorité saisie des suites données à l'enquête,
- 502 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des suites données à l'enquête,
- 274 lettres de rappel,
- 189 lettres informant la personne à l'origine de la saisine du rappel effectué auprès de l'autorité concernée.

Ainsi, le pôle saisine a envoyé 5093 courriers en 2013.

### Répartition en pourcentages des autorités compétentes saisies pour enquêtes



### En 2013, neuf enquêtes sur place ont été menées par le pôle saisine

- Deux relatives aux jeunes enfants en prison et leurs mères détenues
- Deux relatives à l'isolement et la prise en charge des personnes non francophones en détention
- Une relative à l'accès à l'informatique en détention
- Une sur les modalités des extractions médicales
- Une au centre médico-socio-judiciaire de sûreté de Fresnes
- Une pour s'assurer de la prise de mesures mettant fin à une situation de traitement dégradant en détention
- Une pour vérifier les conditions de prise en charge d'une patiente dans un établissement de santé

## En 2013, le contrôle a du procéder à 274 rappels auprès des autorités saisies pour enquête

Dans le cadre de ses enquêtes, le contrôle général a été amené à émettre un ou plusieurs rappels aux autorités ne lui ayant pas répondu dès le courrier initial. Dans les développements du rapport annuel sur cette question, l'appellation « chef d'établissement » désigne toute autorité saisie par le contrôle (directeur, SPIP, unité sanitaire ou autre intervenant).

Autorité ou établissement sollicité	Nombre de rappels
Direction de l'administration pénitentiaire	13
Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis	11 dont 2 à l'unité sanitaire
Centre pénitentiaire d'Aiton	9
Centre pénitentiaire de Fresnes	9 dont 2 à l'unité sanitaire
Centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville	7 dont 4 à l'unité sanitaire et 2 au RLE
Centre de détention de Roanne	7
Centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier	6
Centre de détention de Val-de-Reuil	6
Centre de détention de Toul	6
Centre pénitentiaire de Rennes-Vezin	5 dont 1 à l'unité sanitaire
Centre pénitentiaire de Liancourt	5 dont 1 à l'unité sanitaire
Centre de détention d'Eysses	5 dont 2 au SPIP
Centre de détention de Mauzac	5 dont 2 au SPIP
Maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône	5
Centre de détention de Bapaume	4 dont 2 au SPIP
Centre de détention de Châteaudun	4 dont 1 à l'unité sanitaire et 1 au SPIP
Centre pénitentiaire de Lille-Sequedin	4 dont 1 à l'unité sanitaire
Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes	4 dont 3 à l'unité sanitaire
Centre pénitentiaire Sud-Francilien – Réau	4 dont 2 à l'unité sanitaire
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille	4 rappels hiérarchiques
Direction interrégionale des services pénitentiaires PACA-Corse	4 dont 2 rappels hiérarchiques
Maison d'arrêt d'Aix-Luynes	4
<b>Sous-total</b>	<b>71</b>
Autres (établissements ou autorités auprès desquels 1, 2 ou 3 rappels ont été faits)	143 courriers à destination de 96 établissements
<b>Total général</b>	<b>274</b>

## Répartition des dossiers d'enquête selon le droit fondamental protégé

Droit fondamental concerné	Nombre de dossiers	Pourcentage
Accès aux soins et prévention santé	99	17,87%
Maintien des liens familiaux / extérieurs	86	15,52%
Intégrité physique	83	14,98%
Dignité	50	9,03%
Droit de propriété (biens et argent)	46	8,30%
Insertion / préparation à la sortie	36	6,50%
Egalité de traitement	31	5,60%
Accès au travail, enseignement, formation, activités	25	4,51%
Intégrité morale	13	2,35%
Liberté de mouvement	13	2,35%
Accès au droit	11	1,99%
Confidentialité	11	1,99%
Liberté de conscience, d'opinion et de religion	9	1,62%
Autres	8	1,44%
Droit de la défense / respect du contradictoire	7	1,26%
Droit à l'information	6	1,08%
Droit d'expression individuelle	6	1,08%
Autres <sup>57</sup>	14	2,53%
<b>Total</b>	<b>554</b>	<b>100%</b>

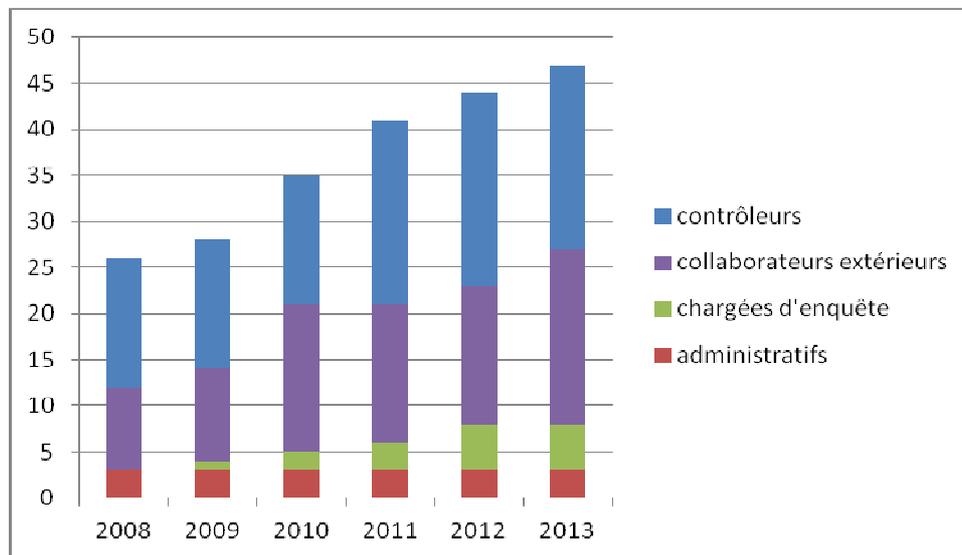
<sup>57</sup> Cette catégorie comprend quatre « droits sociaux », trois « détentions sans titre », trois « respect de l'intimité », deux « droit à l'image », une « droit d'expression collective » et une « condition de travail des personnels ».

## ➤ Le contrôle général a atteint fin 2013 son plafond autorisé d'emplois

Les effectifs du contrôle général sont répartis fonctionnellement entre :

- **contrôle** : 20 contrôleurs permanents (dont le secrétaire général et un contrôleur délégué à la communication) et 19 contrôleurs extérieurs ;
- **enquête** (par correspondance et sur place) : 5 chargées d'enquête
- **administration** : deux directeurs, une assistante et un assistant administratifs.

### *Evolution des effectifs (physiques) depuis 2008*

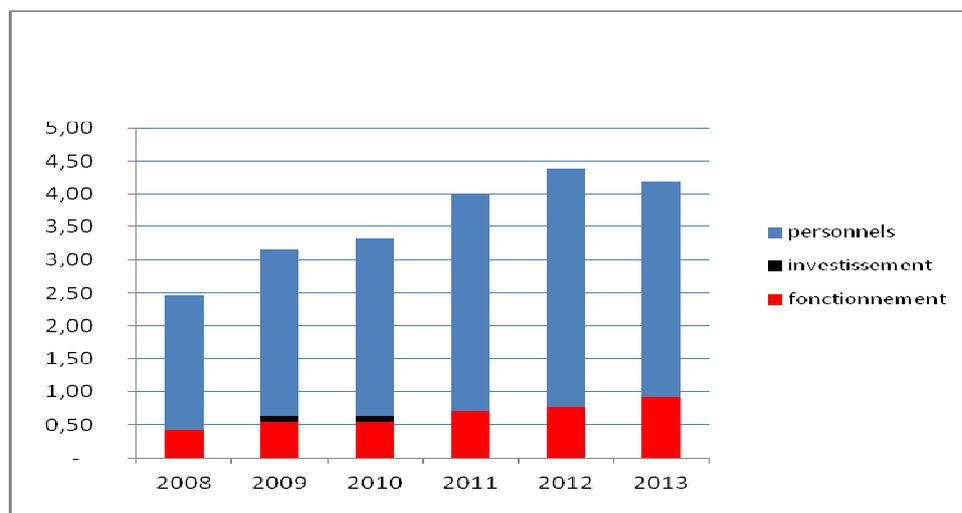


Le CGLPL se fait aussi fort d'être une institution tournée vers la formation. *A ce titre, le contrôle a accueilli, en 2013, 11 stagiaires* dont la majorité étudiants de master 2 juridiques et des écoles professionnelles (écoles de formation du barreau, instituts régionaux d'administration, école nationale de la magistrature) ont été présents en moyenne 13 semaines. Ils participent au travail des chargées d'enquête. En fin de stage, s'ils sont jugés aptes, ils peuvent participer « sous tutelle » à une visite d'établissement.

## ➤ Les ressources budgétaires

L'indépendance du CGLPL s'exerce aussi en matière budgétaire. En effet, si la règle, pour la majorité des administrations, veut que chaque engagement de dépenses soit préalablement visé par un contrôleur financier, en revanche, pour le CGLPL, autorité administrative indépendante, la loi le dispense de ce visa. En conséquence, même si son budget lui est alloué par les services du Premier ministre, le CGLPL gère librement ses crédits et présente ses comptes au contrôle de la Cour des Comptes.

### *Evolution des moyens alloués (en loi de finance initiale) au CGLPL depuis sa création*



Le budget alloué au CGLPL en 2013 s'élève à 4,2 millions d'euros.

Répartition des crédits de fonctionnement (graph. 1) et répartition des charges courantes (graph. 2)

