



Avis du Défenseur des droits n° 12-02

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 10 octobre 2012

par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale.

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

A handwritten signature in blue ink that reads 'Dominique Baudis'. The signature is written in a cursive style.

Dominique Baudis

Questions : Comment les compétences du Défenseur des droits s'articulent-elles avec celles du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en ce qui concerne les personnes détenues et les personnels pénitentiaires ?

Défenseur des droits : est chargé de défendre les droits et libertés des personnes détenues dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat et donc aussi avec l'administration pénitentiaire. Il est également chargé de contrôler la déontologie des personnels pénitentiaires chargés d'une mission de sécurité dans l'établissement. Sur ce dernier point, il intervient donc essentiellement *a posteriori*, en menant une enquête.

CGLPL : veille au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, en procédant à des visites. Il a un rôle surtout préventif et à ce titre est qualifié de « mécanisme interne de prévention de la torture », en application du Protocole additionnel à la convention internationale contre la torture de l'ONU.

Il agit surtout concernant les conditions de détention et l'organisation générale des établissements.

Les champs d'intervention de ces deux institutions se recoupent donc partiellement, parce qu'un dysfonctionnement général d'un établissement peut entraîner un manquement individuel à la déontologie, et inversement. C'est pourquoi une Convention a été signée le 8 novembre 2011 entre le CGLPL et le DDD (qui reprend globalement les termes des conventions précédemment signées entre la CNDS et le CGLPL, le Médiateur de la République et le CGLPL).

Cette convention précise les termes du partenariat entre le CGLPL et le DDD, afin d'organiser leur information réciproque sur les saisines qu'ils reçoivent, afin de prévenir les démarches inutiles ou redondantes et de donner des réponses de nature identique à des problématiques communes.

Ce partenariat se réalise par la transmission de saisines lorsque la personne a saisi l'institution non compétente, la transmission de pièces du dossier en cas de double saisine, l'échange d'informations en vue d'action commune, etc.

Question : Quel est le rôle des permanences des délégués du Défenseur des droits dans les établissements pénitentiaires ? Ces permanences son-elles une nouveauté ou existaient-elles avant l'institution du Défenseur des droits ?

La convention signée le 16 mars 2005 entre le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux a donné le coup d'envoi à une action novatrice de l'Institution : la mise en place à titre expérimental de permanences de délégués, dans des établissements pénitentiaires.

Le Médiateur tenait en effet à ce qu'une nouvelle étape soit franchie dans la démarche de proximité et d'accessibilité engagée au bénéfice de toutes les catégories de la population. Pour que la privation de liberté ne s'accompagne pas de la privation des droits il fallait permettre à l'Institution d'aller à la rencontre des détenus, d'où l'idée des permanences de délégués en détention.

C'est ainsi que dix établissements pénitentiaires, comptant au total 7500 détenus, soit plus de 10% de la population pénale française, ont été choisis : la Maison d'arrêt de Fresnes; le

Centre pénitentiaire de Marseille Les Baumettes, la Maison d'arrêt d'Aix en Provence-Luynes, la Maison d'arrêt de Saint-Étienne, le Centre de détention de Melun, le Centre de détention de Bapaume, la Maison centrale de Poissy, la Maison d'arrêt de Nanterre, la maison d'arrêt d'Épinal et la Maison d'arrêt de Toulon La Farède.

Un déploiement progressif dans les établissements

La desserte des prisons par les délégués a été effectuée progressivement : 10 prisons fin 2005, début 2006, 25 prisons supplémentaires en 2007, 76 en 2008, 44 en 2009 et les 8 dernières au premier trimestre 2010.

Tous les établissements sont donc desservis par un délégué depuis avril 2010.

- 64 délégués tiennent des permanences régulières dans les plus gros établissements
- 85 interviennent au cas par cas et à la demande des détenus dans les autres établissements.

Tous ont suivi une formation spécifique assurée par l'administration pénitentiaire dans les locaux de l'institution ou en région.

Il y a actuellement 9 établissements non desservis suite à des départs de délégués et une interruption des formations prison depuis la création de l'institution en mars 2011.

Question : Quelle est l'évolution du nombre et de la part des réclamations relatives aux dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire depuis cinq ans, dix ans ?

Les délégués - Une activité soutenue

Dès la première année les 10 délégués implantés dans les 10 établissements expérimentaux avaient traités près de 700 affaires. Ce bilan est passé à plus de 1000 affaires en 2007, puis à 2500 en 2008 pour atteindre 3500 en 2009.

- **2010** : 3595 détenus reçus : 2043 réclamations traitées et 1552 informations
- **2011** : 4097 détenus reçus : 2402 réclamations traitées et 1695 informations
- **Sept 2012** : 2493 détenus reçus : 1446 réclamations traitées et 1047 informations

Ce sont **donc au total plus de 18000 détenus** qui ont trouvé la porte de l'institution et ont fait appel à elle depuis 2006

La CNDS et le pôle Déontologie de la sécurité

2001 : 1 dossier enregistré sur 19, soit 5,3 %
2002 : 6 dossiers enregistrés sur 40, soit 15 %
2003 : 11 dossiers enregistrés sur 70, soit 15,7 %
2004 : 9 dossiers enregistrés sur 97, soit 9,3 %
2005 : 11 dossiers enregistrés sur 108, soit 10,2 %
2006 : 36 dossiers enregistrés sur 140, soit 25,7 %

En 2007, changement d'indicateur pour les statistiques annuelles :
Nombre de dossiers traités dans l'année mettant en cause la pénitentiaire :

2007 : 14 sur 117 dossiers traités, soit 12 %
2008 : 18 sur 147 dossiers traités, soit 12,2 %
2009 : 19 sur 153 dossiers traités, soit 12,4 %
2010 : 14 sur 195 dossiers traités, soit 7,2 %

A partir de 2011, il y a un nouveau changement d'indicateurs, puisqu'il est fait à nouveau référence aux saisines enregistrées.

En 2011, le Défenseur des droits a été saisi de 18 réclamations concernant l'administration pénitentiaire.

Du 1^{er} janvier au 15 septembre 2012, le pôle déontologie de la sécurité du Défenseur des droits a eu à connaître 42 saisines concernant l'administration pénitentiaire, soit 12% de ses saisines (certaines comportent plusieurs griefs).

Question : Parmi ces réclamations, quels sont les principaux problèmes soulevés ? Comment y répondez-vous ? Les méthodes d'intervention du Défenseur des droits sont-elles différentes des autorités l'ayant précédé ?

Méthodes d'intervention

Les méthodes d'intervention du DDD sont similaires à celles des autorités l'ayant précédé. Le pôle Déontologie a ainsi conservé les mêmes pouvoirs d'enquête, et les délégués les mêmes prérogatives d'intervention.

Le pôle Déontologie de la sécurité répond aux questions posées par un travail d'enquête *a posteriori*, mais s'il est saisi d'un problème en cours il mènera, et cela est nouveau, une forme de médiation, par un contact direct avec l'établissement pénitentiaire.

L'un des progrès constitué par la création du DDD est que les saisines pénitentiaires reçues sont traitées de façon transversale par plusieurs pôles et à travers plusieurs angles.

Les saisines comprennent en effet parfois plusieurs questions, dont certaines peuvent se régler par le délégué (ex. problème d'accès à un bien cantiné), d'autres par l'intervention du pôle Justice (question de transfert) et d'autres par une enquête du pôle déontologie de la sécurité (légalité ou opportunité d'une mesure de sécurité, violence par personnel pénitentiaire, etc.).

De plus, sur une même question, tel que l'accès aux soins d'une personne détenue au quartier disciplinaire, l'expertise de plusieurs sachants peut être sollicitée, afin d'apporter une réponse pluridisciplinaire et donc bien plus complète qu'auparavant.

Principaux problèmes soulevés

Les délégués

Depuis 3 ans on assiste à une augmentation des saisines des délégués pour des **problèmes concernant leur vie quotidienne et donc l'administration pénitentiaire** : ce type d'affaire représente 45 % des saisines 2012 contre 41 % en 2010. Pour mémoire en 2006 et 2007 ce type de saisines ne représentait que 25 à 30 % des dossiers.

L'étude de la sélection des cas adressés à la DRT par les délégués prison permet de déterminer les principaux thèmes de préoccupation des détenus soumis aux délégués.

En 2011 et 2012 outre les problèmes liés à la **difficulté d'accéder aux soins en milieu carcéral** (10 exemples), est souvent évoquée la **question du travail en prison** (7 cas) et bien sûr les problèmes liés à la difficulté accrue que l'enfermement entraîne dans les **rapports des détenus avec le monde extérieur** et particulièrement avec les administrations (MDPH, OMP, Fisc, Douanes, banques, préfectures).

L'ancienne CNDS et le pôle Déontologie de la sécurité du DDD

Les thématiques revenant régulièrement dans les rapports à partir de 2007 sont les suivantes :

- transmission de l'information déficiente entre les personnels intervenant en détention (rapport 2008) ;
- prise en charge et dialogue avec les détenus fragiles (rapport 2008, rapport 2009) / prévention des suicides (rapport 2009) / handicap et détention (rapport 2010) ;
- prise en charge médicale des détenus (rapport 2009) / mesures de sécurité lors des extractions médicales (bilan d'activité 2009 ; étude Usage des matériels de contrainte et de défense par les forces de l'ordre, rapport 2009) ;
- déroulement et organisation des fouilles intégrales / à nu / de cellule (rapport 2007, rapport 2009, rapport 2010)
- mauvaise gestion des transfèvements et des placements en quartiers disciplinaire et d'isolement (rapport 2007, rapport 2008, rapport 2010 : détournement de la procédure de placement d'urgence à l'isolement) ;
- gestion du comportement d'un détenu particulièrement difficile (rapport 2009) (quartier disciplinaire) ;
- usage excessif du dispositif de « barrière de confinement » (rapport 2007)
- procédures disciplinaires irrégulières et sanctions injustifiées (rapport 2007, rapport 2009
- inobservation des consignes et loi du silence (rapport 2008) ;
- traitements dégradants et usage disproportionné de la force (rapport 2007, rapport 2008, rapport 2010) ;
- les mineurs incarcérés (dans l'étude CNDS La déontologie des forces de sécurité en présence des mineurs, rapport 2008) ;
- moyens de surveillance insuffisants (rapport 2008).

Du 1^{er} janvier au 15 septembre 2012, le pôle déontologie de la sécurité du Défenseur des droits a eu à connaître 42 saisines concernant l'administration pénitentiaire, soit 12% de ses saisines (certaines comportent plusieurs griefs) :

- 25 saisines concernent des violences,
- 8 concernent des comportements et propos déplacés,
- 6 concernent des contestations d'une procédure disciplinaire,
- 7 contestations de mesure de sécurité abusive (transfèrement, placement à l'isolement, déclassement et fouille),

- 6 saisines diverses (privation de télévision et de cantine...).

Trois points sont actuellement préoccupants au regard du risque de condamnation par la CEDH :

- Fouilles à nu et mise en œuvre de la loi pénitentiaire
- Mesures de contrainte et sécurité lors des extractions médicales et hospitalisation
- Enfermement des personnes atteintes de troubles psychiques, malgré la création récente, et encore limitée, des UHSA (unités hospitalières spécialement aménagées, au nombre de 3 actuellement en fonction).

Question : Les nouveaux établissements pénitentiaires vous semblent-ils apporter les réponses satisfaisantes aux problèmes de la vie en détention (promiscuité, insalubrité, violences...) ?

Préalable : Le problème de la construction des nouveaux établissements pénitentiaires n'a jamais été évoqué par le pôle déontologie ni a priori par les délégués (cf. pas de réponse de M. Gratieux sur ce point).

- Le problème essentiel des nouveaux établissements pénitentiaires est leur grande taille, et la prééminence de la sécurité passive au regard de la sécurité dynamique (contrairement aux recommandations du Conseil de l'Europe).

Sur la taille : alors qu'il avait été annoncé il y a quelques années des établissements de petite ou moyenne taille, à savoir 200-300 personnes détenues, les nouveaux établissements semblent plutôt être de 700 à 800 places. Ce nombre de personnes rend difficile la mise en place de politiques individualisées de prise en charge, notamment dans le cadre des nouveaux programmes de prévention de la récidive.

Sur l'architecture : les nouveaux établissements, ou tout du moins la plupart d'entre eux, ne comportent toujours pas de cours de promenade suffisamment grandes, ou de locaux destinés à la formation professionnelle.

Sur la sécurité : Les dispositifs de surveillance (sécurité passive, par vidéo surveillance) sont privilégiés au détriment de la sécurité dite « active », qui repose sur le dialogue entre personnels pénitentiaires et personnes détenues. Pourtant, le lien humain est essentiel en détention. Les personnes détenues se plaignent ainsi de ces nouveaux établissements déshumanisés, où tout est automatisé et où ils ne rencontrent quasiment aucun personnel sur les trajets dans les couloirs.

Le cœur de métier des surveillants doit pourtant se recentrer sur l'humain, ce d'autant plus que la loi pénitentiaire et le code de déontologie réaffirment que le service public pénitentiaire contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique.

Question : Quels sont les droits dont le respect est le plus entravé par les effets de la surpopulation carcérale ?

Remarque préalable : le pôle déonto n'a pas vraiment été saisi de questions liées à la surpopulation carcérales. Voici néanmoins quelques réflexions.

Le premier droit atteint est le droit au respect de la dignité humaine, tel que posé notamment par la CEDH. Selon la CEDH, il y a en effet une « forte présomption » d'atteinte à la dignité humaine en cas de surpopulation, sur le fondement de l'article 3 de

la Conv. EDH, en cas d'incarcération prolongée dans une cellule où la personne détenue ne dispose pas d'un espace personnel d'au moins 3 m². D'après la CEDH, cette atteinte à la dignité humaine est constituée si elle n'est pas compensée par la possibilité de circuler librement en dehors de la cellule (ce qui est le cas en maison d'arrêt en France).

Bien entendu, la surpopulation carcérale crée également des tensions au sein de l'établissement pénitentiaire, que ce soit entre les co-détenus d'une même cellule, ou entre les personnes détenues (dont une atteinte au droit à la protection de l'intégrité physique, posé également par l'article 3 de la Conv. EDH). Il y aurait ainsi actuellement une augmentation du nombre d'incidents disciplinaires pour violences.

Les problèmes d'affectation en cellule dans les maisons d'arrêt sont quasiment inextricables pour les personnels pénitentiaires, qui doivent gérer dans l'urgence les problèmes liés aux mésententes, violences, troubles psychiques, risques suicidaires, et faire tourner les détenus de cellule en cellule. Les risques d'atteinte à l'intégrité physique et psychiques en sont encore accrus.

Dans certains établissements, le nombre de personnes détenues ayant augmenté sans corrélation avec celui des personnels pénitentiaires, et sans extension des locaux réservés aux parloirs, le nombre et/ou la durée des parloirs a dû être réduit. Il y a donc une atteinte au droit à une vie familiale.

Le droit au travail et à la formation professionnelle, tels que posés par la loi pénitentiaire, subissent de fait une restriction, puisque le travail et la formation ne peuvent être fournis à tous.

Plus généralement, la mise en œuvre de l'ensemble des droits est restreinte par la surpopulation, puisque ces droits ne peuvent généralement être mis en œuvre que grâce à l'intervention positive des personnels pénitentiaires, et les personnels sont débordés, dans les maisons d'arrêt, par la gestion quotidienne des mouvements de détenus dans l'établissement.

Question : Comment renforcer le respect des droits fondamentaux au sein des établissements pénitentiaires ? Quelles sont, à cet égard, les priorités identifiées à ce jour ?

Pour renforcer les droits fondamentaux au sein des établissements pénitentiaires, il convient en premier lieu de poursuivre le processus d'application de règles pénitentiaires européennes (RPE), ainsi que la labellisation des établissements pénitentiaires au regard de ces règles. A ce jour, seules les RPE sur les arrivants ont fait l'objet de cette labellisation.

Il conviendrait alors de constituer un organe, extérieur à l'administration pénitentiaire ou partenaire (comprenant pour partie des personnels de l'AP et pour partie des personnes extérieures), qui aurait pour mission de suivre l'application des règles pénitentiaires européennes. La précédente commission n'existe plus suite à la démission des 12 membres la composant en décembre 2010, pour des questions d'indépendance.

Ce processus de reprise de l'application des RPE devra également associer davantage les syndicats pénitentiaires, pour réduire les incompréhensions et prévenir les blocages.

A défaut de mettre en œuvre l'ensemble des RPE, l'Etat français court le risque d'être à nouveau plusieurs fois condamné pour violation des droits fondamentaux par la Cour européenne des droits de l'homme, puisque celle-ci interprète les dispositions de la Convention à la lumière des RPE et, concernant l'article 3 sur la prévention des tortures et traitements inhumains, des constatations et recommandations effectuées par le CPT.

Question : Le développement des aménagements de peine, et plus généralement des peines de probation, peut-il être perçu comme contraire aux droits des victimes ?

Remarque préalable : il semble que le Défenseur des droits, pas plus que les anciennes institutions le composant, ne se soit jamais prononcé sur la question de la politique dans le domaine de la pénologie ou de l'exécution des peines.

Voici néanmoins quelques éléments :

Concernant la société française

Afin que les futures évolutions évoquées par Mme TAUBIRA soient bien acceptées, et non perçues ou dénoncées comme contraires aux droits des victimes, il conviendrait de mener **une vaste action de communication** pour faire comprendre à la population française que :

- les aménagements de peine sont le seul moyen d'éviter une sortie sèche de prison, à savoir une sortie brutale, sans retour progressif à la vie normale, souvent sans logement, argent formation ou travail. Ce type de sortie favorise la récidive, car la personne se tourne généralement vers les personnes les plus à même de lui trouver une source de rémunération rapidement, et donc vers un parcours délinquant (anciennes connaissances ou anciens co-détenus) ;
- la peine de probation permettra d'éviter la désocialisation liée aux incarcérations de courtes et moyennes durée qui, sauf exceptions, sont plus dévastatrices que positives au regard de la prévention de la récidive.

Il sera bien évidemment nécessaire que le nombre de personnels accompagnant les condamnés à savoir les conseillers d'insertion et de probation, ou assistants sociaux, ou éducateurs spécialisés, soit fortement augmenté, ainsi que le préconisait déjà M. Jean-Luc WARSMANN dans son rapport d'information. Il faut en effet que les personnes bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une peine de probation soient réellement encadrées, pour que la société ait confiance dans ces aménagements de peine.

Concernant les victimes d'infractions

Concernant les victimes d'infractions, directement, il faudrait changer la focale par laquelle on veut aider la victime à « faire son deuil ». En effet, s'il est logique que la victime veuille que l'auteur de l'infraction soit sévèrement puni, il a été démontré dans plusieurs études, et souvent évoqué par des victimes à l'issue de plusieurs procès que la sévérité des peines, si elle satisfaisait parfois la victime, ne l'aidait pas forcément à faire son deuil. Il faut donc faire évoluer la place de la victime, non plus uniquement dans le procès pénal *stricto sensu*, mais dans tout le processus de prise en charge du délinquant.

Pour ce faire, il conviendrait de développer les procédés de médiation pré ou post sentencielles (qui ne se substituent donc pas au procès pénal), au regard des processus existant en Belgique ou encore au Canada, ou, récemment, des expériences menées en France par Citoyens Justice. Ces procédés paraissent être les plus à même à réaliser la

catharsis recherchée par le procès pénal, et à faire comprendre à l'accusé ou au condamné le mal qu'il a pu causer en commettant l'infraction. Des condamnés ont ainsi dit que la phase de médiation était celle au cours de laquelle ils ont le plus souffert. Parfois leur propre famille est aussi présente, ce qui rend la chose encore plus difficile pour eux.

Parallèlement, les victimes ou leur famille sont alors en position de comprendre, sans forcément excuser, le processus qui a mené l'auteur de l'infraction à commettre cette infraction. La catharsis s'opère alors. La victime est plus associée au devenir de l'auteur de l'infraction, à son contexte familial, et plus à même de comprendre la nécessité d'octroyer un aménagement de peine ou prononcer une peine de probation, si celle-ci est la plus à même d'éviter la récidive.