

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Paris, le 7 novembre 2013

Avis du Défenseur des droits n°13-08

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 7 novembre 2013,

par M. Christian COINTAT, rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat sur les crédits de la mission Collectivités d'outre-mer et M. Félix DESPLAN, rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat sur les crédits de la mission Départements d'outre-mer du projet de loi de finances pour 2014.

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

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

En préambule, le Défenseur des droits a tenu à rappeler que si les personnes détenues sont privées d'aller et de venir, leur détention ne doit en aucun cas se traduire par une atteinte ou une réduction des autres droits reconnus à la personne humaine.

1) Le Défenseur a présenté le cadre de ses missions au sein de l'ensemble des établissements pénitentiaires, et plus particulièrement de son action auprès des personnes détenues, soulignant que ses responsabilités particulières lui étaient conférées plus spécifiquement par deux articles de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits :

- l'article 4, qui définit ses quatre domaines de compétences et qui prévoit qu'il est chargé :

« 1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;

2° De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;

3° De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;

4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. »

Il y a lieu de souligner à cet égard que le 4° inclut les personnels de l'administration pénitentiaire.

- l'article 37 dispose par ailleurs qu' *« afin de permettre aux personnes détenues de bénéficier des dispositions de la présente loi organique, il désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire ».*

A ce titre, près de 150 délégués du Défenseur des droits interviennent en prison, et tout particulièrement dans les 13 établissements pénitentiaires des départements et collectivités d'outremer.

Cette présence physique régulière confère au Défenseur des droits le rôle d'institution de proximité, lui offrant ainsi une vision privilégiée de la réalité du monde carcéral.



Le Défenseur des droits veille ainsi, au titre de ses quatre missions, au respect des droits des personnes détenues et il en a dressé le bilan dans un rapport, adressé au Premier Ministre le 13 octobre 2013¹ et remis aux parlementaires lors de l'audition, document qui s'inscrit dans le droit fil des actions menées par les institutions auxquelles il a succédé et couvre de ce fait la période des années 2000 à 2013.

¹ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-personnes-detenues_complet.pdf

Cependant, la compétence du Défenseur des droits ne se limite pas à l'addition des compétences des quatre institutions qu'il a intégrées. De par la nature même de la mission que lui attribue la Constitution, l'institution exerce une compétence étendue en matière de protection des droits et libertés incluant nécessairement la protection des droits fondamentaux.

C'est ainsi qu'il a vocation à veiller au respect des obligations internationales de la France : d'une part, au titre de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 qui lui confère les missions de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ainsi que de lutter contre les discriminations, tout spécialement à la lumière des stipulations de la convention internationale des droits de l'enfant et des directives européennes ; d'autre part, au titre du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'homme (la Cour européenne), dans les hypothèses où la France a pu être condamnée au titre de la violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)².

2) Le Défenseur des droits a ensuite présenté les 21 recommandations contenues dans ce rapport qui ont pour objectifs :

- de renforcer la mise en œuvre en prison du principe d'égalité de traitement ;
- d'examiner les pratiques et les normes en place au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'il soit détenu ou qu'un membre de sa famille le soit ;
- de faire respecter le principe de non-discrimination ;
- de veiller au respect des principes de déontologie ;
- de conforter le rôle du Défenseur des droits en prison.

3) Le Défenseur des droits a livré son point de vue sur la situation carcérale en France.

Au cours de l'année 2012, 4 000 personnes détenues ont adressé une réclamation au Défenseur des droits. Chacune des saisines qui lui parviennent par l'intermédiaire de ses délégués ou qui sont directement adressées au siège témoignent des difficultés vécues. 5% de ces saisines émanent de personnes détenues en outremer.

Les solutions que le Défenseur ou ses délégués y apportent proposent des axes pour renforcer l'effectivité des droits en prison. La protection des mineurs incarcérés mais aussi la délicate question du maintien des liens familiaux, la prise en compte du handicap, le respect des règles de déontologie et l'équilibre entre les impératifs de

² Initialement exercée dans le cadre d'un projet pilote, cette capacité d'action, à l'origine confiée au Médiateur de la République, s'est vue légitimée et renforcée depuis les Conférences d'Interlaken et d'Izmir en 2010 et 2011 qui se sont prononcées sur l'avenir de la Cour (voir *annexe 7*)

Le Défenseur des droits a commencé à expérimenter ce rôle à la suite de l'arrêt *Popov c/ France* du 19 janvier 2012 (Requêtes n° [39472/07](#) et [39474/07](#)²) qui a jugé que la rétention de mineurs migrants accompagnant leurs parents dans un centre de rétention administrative inadapté aux enfants était irrégulière et contraire au respect de la vie familiale.

sécurité et le respect de la dignité et des droits de la personne détenue sont autant de sujets sur lesquels le Défenseur des droits est interpellé.

Les délégués traitent par la voie amiable 90 % des saisines, très diverses qui reflètent la réalité carcérale. Celles-ci concernent pour l'essentiel sa mission relative au *fonctionnement des services publics*. Ils mettent à profit leur présence sur place et les liens qu'ils ont noués avec l'administration pénitentiaire et les autres services publics. Les saisines se répartissent à parts égales entre les litiges relevant de l'administration pénitentiaire et les démêlés avec les services publics extérieurs.

Dans le détail :

- 30 % des saisines concernent des manquements à la déontologie à propos des fouilles, de violences ou d'usage de la force, des extractions médicales et des procédures pénitentiaires ;
- 24 % soulignent des litiges liés à la vie quotidienne en prison et des problèmes liés aux transferts ;
- 14 % pointent des difficultés dans le maintien des liens familiaux ;
- 8 % les questions liées au séjour des personnes étrangères détenues ;
- 8 % les problèmes de santé, 7 % les aménagements et les modalités d'exécution de la peine ;
- 4 % les relations avec les services publics extérieurs ;
- 3 % le travail et la formation professionnelle ;
- et 2 % en lien avec des situations de handicap.

En matière de déontologie de la sécurité, dans le cadre pénitentiaire, le Défenseur des droits a rappelé que le respect des exigences déontologiques par les personnels pénitentiaires revêtait une importance toute particulière en détention, la situation d'enfermement étant déjà en elle-même génératrice de tensions.

A ce titre, la promiscuité liée à la surpopulation dans les prisons d'outremer, conjuguée à l'insalubrité, engendre une multitude d'actes de violences entre personnes détenues ainsi qu'envers les personnels pénitentiaires. Le Défenseur des droits a souligné la situation particulièrement préoccupante des établissements guadeloupéens, illustrée notamment par une saisine collective le 19 avril 2013 d'un quart des personnes détenues au centre pénitentiaire de Baie-Mahault.

C'est pourquoi, le Défenseur souligne régulièrement que lors de l'examen des saisines relatives à des violences qui auraient été commises par des personnels pénitentiaires, l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de l'usage de la force est délicate, en raison de la difficulté à recueillir des preuves emportant conviction quant au déroulement des faits.

Ainsi, il recommande que le recours à la force, sauf en cas de légitime défense, soit toujours précédé d'une phase de dialogue et de négociation, afin de dissuader la personne détenue de persister dans son comportement.

S'agissant des fouilles intégrales, le Défenseur des droits déplore lui aussi que, près de quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, elles soient encore parfois pratiquées de façon systématique ou selon un mode purement aléatoire.

Au-delà de ce panorama général, le Défenseur des droits a souligné que si les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires ultramarins s'inscrivent dans une problématique nationale commune, certains facteurs comme la surpopulation, les conditions d'hygiène, déjà évoquées, mais aussi la problématique du maintien des liens familiaux, l'accès au travail, les conditions de prise en charge des personnes handicapées sont amplifiés dans les établissements d'outremer.

La prise en compte de ces difficultés est d'autant plus complexe que la très grande diversité des situations des collectivités territoriales, des établissements pénitentiaires, des motifs d'incarcération parfois liés à la situation géographique conduit le Défenseur des droits à parler des « outremer ». Il recommande que ces réalités différentes soient prises en compte dans le cadre des politiques publiques.

Cependant l'analyse du Défenseur des droits conduit à faire 5 constats communs aux établissements pénitentiaires ultramarins :

- leur isolement, à l'exception de la Guadeloupe et de la Réunion qui disposent d'au moins deux établissements,
- leur vétusté qui demeure très préoccupante en dépit d'efforts importants engagés ces dernières années,
- l'absence de dispositifs d'appui comme les unités de vie familiale ou les unités d'hospitalisations sécurisées interrégionales,
- une présence associative moins développée qu'en métropole et pourtant si utile à l'accompagnement et à la préparation à la réinsertion des personnes détenues,
- et la surpopulation carcérale, à l'exception de La Réunion.

Cette situation spécifique a conduit la Défenseur des droits à engager un travail d'analyse de sa propre intervention dans les prisons d'outremer.

Dans un premier temps, il a renouvelé et renforcé sa présence dans les trois établissements réunionnais et assuré sa présence à Mayotte, qui se traduit par la présence de 5 délégués et d'un conseiller technique territorial.

Cette démarche sera poursuivie, notamment dans les autres départements ultramarins, afin de répondre aux situations particulières vécues dans ces établissements, où les carences matérielles et logistiques créent un cadre propice au renforcement des inégalités ainsi qu'à l'émergence de situations de violences entre les personnes détenues mais aussi envers les personnels.

Ce constat ultramarin confirme la première recommandation de son rapport public au gouvernement qui est de veiller à éviter toute rupture d'égalité de traitement dans la vie quotidienne des personnes détenues.

Par ailleurs, dans le cadre de sa *mission de défense des droits de l'enfant*, le Défenseur des droits a souhaité souligner la question particulièrement difficile du maintien des liens familiaux. Outre l'absence d'unité de vie familiale dans l'ensemble des établissements pénitentiaires ultramarins, le Défenseur des droits a fait part du travail spécifique sur la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le maintien du lien avec son parent incarcéré.

Le Défenseur des droits considère que chaque situation doit être examinée au cas par cas afin de déterminer s'il est dans l'intérêt de l'enfant de maintenir ou non un lien avec son parent incarcéré. A l'issue de cette analyse qui constitue un préalable, et lorsque le maintien de ce lien est effectivement dans l'intérêt de cet enfant, le Défenseur des droits préconise le maintien du lien entre un enfant et son parent incarcéré.

A ce titre, le droit de l'enfant, prévu à l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant, d'accéder à son parent détenu a conduit le Défenseur des droits à recommander qu'une disposition soit insérée dans le code de procédure pénale visant à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés et prévoyant l'indemnisation des frais de déplacement et d'hébergement engendrés par les visites des familles ou des enfants ayant de faibles ressources à leur parent incarcéré dans les cas où la condition de rapprochement familial des détenus n'est pas respectée.

Cette disposition permettrait d'apporter des réponses à des situations aussi différentes que celles vécues en Guyane liées à l'étendue géographique de ce département ou par les enfants des personnes ultramarines détenues en métropole.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a également évoqué les moyens insuffisants permettant des solutions alternatives à l'enfermement pour les mineurs et les jeunes majeurs délinquants. L'Outremer connaît des situations plus tendues qu'en métropole. Ces situations sont souvent la conséquence d'une délinquance de survie et les solutions ne devraient pas conduire aussi fréquemment à un « enfermement sec ». Les fonds européens affectés pour 2014/2020 devraient permettre en partie de consacrer des moyens à la jeunesse en difficulté dans le cadre des actions éducatives en milieu ouvert, notamment conduites par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, le Défenseur des droits a rappelé les démarches qu'il avait engagées auprès de la Chancellerie concernant l'accessibilité des établissements pénitentiaires pour les détenus en situation de handicap, préoccupation qui concerne l'ensemble des sites de l'hexagone et de l'outremer.



En conclusion, le Défenseur des droits a rappelé que l'exercice effectif des droits par les personnes détenues contribue à une réinsertion sociale réussie. La sortie de prison est en effet une étape délicate qui repose sur une meilleure coopération entre les différents acteurs pénitentiaires, sociaux et sanitaires. Par la présence « dans et hors les murs » de ses délégués, le Défenseur des droits contribue à la réussite de cette libération.