

Paris, le 27 décembre 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2018-305

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 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ;

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

Saisi par Madame X qui indique avoir rencontré des difficultés persistantes pour accéder au dispositif de prise de rendez-vous parloirs du service public pénitentiaire ;

Considère que les difficultés matérielles persistantes, rencontrées par les proches et familles des personnes détenues, pour joindre les standards téléphoniques des établissements pénitentiaires afin de prendre rendez-vous pour un parloir, portent atteinte à leur droit au respect de la vie familiale ;

Considère que l'hétérogénéité des dispositifs techniques de prise de rendez-vous, constatée d'un établissement à un autre, porte atteinte à l'égalité des personnes détenues, de leurs proches et familles, devant le service public pénitentiaire ;

En conséquence, le Défenseur des droits recommande à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice :

- que les dispositifs techniques de prise de rendez-vous parloirs soient évalués par les services du ministère de la Justice ;
- de mettre en place, sur le fondement de cette évaluation, un système homogène de prise de rendez-vous téléphonique sur l'ensemble du territoire, permettant de garantir l'égal accès des familles et des proches de détenus aux parloirs ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

L'attention du Défenseur des droits a été appelée par Madame X, retraitée, concernant des difficultés qu'elle a pu rencontrer pour prendre un rendez-vous parloir afin de rendre visite à l'un de ses proches, Monsieur Y, détenu à la maison d'arrêt de Z.

En dépit du permis de visite qui lui avait été octroyé, Madame X aurait rencontré des difficultés persistantes pour prendre attache avec la maison d'arrêt de Z, afin de convenir d'une date à laquelle elle pourrait s'entretenir avec Monsieur Y lors d'un parloir.

La procédure de prise de rendez-vous nécessiterait en effet que le visiteur prenne son premier rendez-vous par téléphone auprès d'un numéro vert qui lui aurait été communiqué. Madame X indique qu'elle n'aurait jamais réussi à prendre contact avec un interlocuteur à ce numéro, alors qu'elle aurait essayé une vingtaine de fois par jour, sur une période de plus d'un mois.

Le 27 avril 2017, Madame X, qui indiquait avoir tenté de joindre le standard depuis le 16 mars 2017, s'est rendue sur place pour obtenir un premier rendez-vous.

C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.

L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Par deux courriels des 27 octobre 2017 et 2 février 2018, les services du Défenseur des droits attiraient l'attention de la Direction de l'administration pénitentiaire sur la situation de Madame X en demandant à ce que leur soient précisées les modalités techniques de prise de rendez-vous parloir au sein de la maison d'arrêt Z.

Afin d'établir si les difficultés rencontrées par Madame X étaient spécifiques à cet établissement, les services du Défenseur des droits ont procédé à des appels téléphoniques au sein de divers établissements, situés sur l'ensemble du territoire. Sur une période de quinze jours, les services du Défenseur des droits ont ainsi essayé de joindre deux fois par jour, matin et après-midi, les standards téléphoniques aux numéros indiqués sur l'annuaire en ligne du ministère de la Justice.

Par ailleurs, plusieurs délégués du Défenseur des droits font état de difficultés rencontrées par les familles de personnes détenues à ce sujet : lignes régulièrement saturées (notamment en période estivale et de fêtes de fin d'année), bornes électroniques de prise de rendez-vous régulièrement en panne.

Dans un courrier du 15 mars 2018, la direction de l'administration pénitentiaire apportait des précisions au Défenseur des droits sur le dispositif téléphonique de prise de rendez-vous pour un premier parloir au sein de la maison d'arrêt Z.

Il était ainsi expliqué que la maison d'arrêt Z avait pâti des effets induits par le fort taux d'occupation de l'établissement et précisé que face au mécontentement des familles, la direction avait demandé « *au partenaire privé S une optimisation du service* », puis qu'une seconde ligne téléphonique avait été installée en avril 2017, ce qui avait conduit à une amélioration de la qualité du service. Ce courrier de réponse ajoutait enfin : « *Depuis le 1^{er} janvier 2018, un nouveau prestataire a mis en place un accueil téléphonique plus efficace en*

diffusant un message traduit en plusieurs langues et en facilitant l'accès à l'opératrice pour la prise de rendez-vous. Le site internet du nouveau prestataire permet par ailleurs aux familles de détenus d'obtenir un certain nombre d'informations relatives notamment aux modalités de visite aux détenus et plus particulièrement sur le fonctionnement des parloirs. Tout a ainsi été mis en œuvre pour améliorer la qualité du service offert aux familles et permettre le maintien des liens familiaux ».

Du 18 au 26 juin 2018, les services du Défenseur des droits ont procédé à des appels téléphoniques au numéro dédié à la prise de rendez-vous parloir au sein de la maison d'arrêt Z.

Le bilan des appels téléphoniques de la première période laissait apparaître un taux de non-réponse de 31%, qui correspond à l'impossibilité persistante de joindre quatre établissements sur les treize contactés.

Les résultats négatifs appellent plusieurs précisions. Ils concernent :

- Différents types d'établissements (maison d'arrêt et centre pénitentiaire) ;
- Des établissements situés en métropole et un établissement ultra-marin (sur les deux étudiés) ;
- Des établissements joints par des numéros dédiés spécifiquement à la prise de rendez-vous parloirs et indiqués comme tels ; il a pu s'agir de numéros « 0 800 » (laissant supposer des services sous-traités à des prestataires privés) comme de lignes classiques.

L'absence totale de réponse lors des appels émis sur ces lignes laisse à penser que les familles de détenus doivent nécessairement se déplacer pour obtenir un premier rendez-vous. Or compte tenu des distances qui peuvent séparer les établissements pénitentiaires de certains centres urbains et des éventuelles difficultés en termes d'accessibilité en transports en commun, l'absence de réponse sur ces lignes est de nature à limiter très substantiellement l'effectivité du droit de visite des détenus.

Concernant les établissements où il a été possible de joindre le standard de prise de rendez-vous, il apparaît difficile d'établir un fonctionnement homogène : la prise de rendez-vous s'effectue par des surveillants pénitentiaires et/ou par des prestataires privés. Certains établissements ayant mis en place des plages horaires de rendez-vous sont aisément accessibles, d'autres moins. En revanche, lorsque des plages horaires dédiées à la prise de rendez-vous sont prévues, elles ne sont pas souvent spécifiées sur les sites internet des différents établissements.

Concernant le cas spécifique de la maison d'arrêt de Z, les appels téléphoniques réalisés en juin 2018 se sont révélés globalement positifs : il a été possible de joindre une opératrice au moins une fois par jour. La ligne s'est toutefois révélée souvent encombrée sur cette période. Il semblerait que l'autre numéro mis en ligne sur le site internet annuaires.justice.gouv.fr (04 42 37 93 00) sonne toujours dans le vide. De nombreuses personnes cherchant à obtenir des informations sur d'autres sujets que les parloirs tenteraient ainsi de les obtenir via le numéro dédié aux rendez-vous parloirs (0800 00 91 99).

La méthodologie et les résultats détaillés de ces deux séries d'appels ont été communiqués à la direction de l'administration pénitentiaire par une note récapitulative du 5 juillet 2018, auxquels étaient annexés un compte-rendu des appels effectués ainsi que le questionnaire adressé aux Délégués du Défenseur des droits au sujet des difficultés rencontrées par les familles et proches de personnes détenues à l'occasion de leurs demandes de prises de rendez-vous parloir.

À ce jour, aucune réponse n'a été apportée aux services du Défenseur des droits.

DISCUSSION JURIDIQUE

Les difficultés rencontrées par la réclamante ainsi que par d'autres personnes placées dans une situation similaire sont susceptibles de poser des difficultés sous l'angle du droit des personnes détenues au maintien des relations familiales d'une part ainsi que sous l'angle du principe d'égalité devant le service public pénitentiaire d'autre part.

a. Le droit des personnes détenues au maintien des relations familiales

Le droit à la vie familiale des détenus est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les organes de la Convention européenne des droits de l'homme tiennent pour constant que si toute détention régulière « entraîne par nature une restriction à la vie privée et familiale », « [i]l est cependant essentiel au respect de la vie familiale que l'administration pénitentiaire aide le détenu à maintenir un contact avec sa famille proche » (Commission EDH, *Ouinas c. France*, req. n° 13756/88, décision du 12 mars 1990, Décisions et rapports (DR) 65, p. 265).

Par ailleurs, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'affirme depuis de nombreuses années, la Convention « a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs » (Cour EDH, *Airey c. Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, req. n° 6289/73, § 24). Les Règles pénitentiaires européennes, notamment utilisées par la Cour pour enrichir son interprétation de la Convention, énoncent en ce sens que « Les modalités de visite doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible » (Règle 24.4).

Le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leurs familles est également garanti par l'article 35 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, précisant que ce droit s'exerce « soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires ».

Le dispositif technique de prise de rendez-vous pour un parloir conditionne l'effectivité de la visite. Les plages horaires et les jours, c'est-à-dire la fréquence avec laquelle les parloirs peuvent être réalisés, autant que le dispositif de prise de rendez-vous, sont en effet susceptibles de restreindre en pratique l'accès des familles et des proches.

Les difficultés persistantes rencontrées par la réclamante, comme par les services du Défenseur des droits, ainsi que dans d'autres circonstances, par les services de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté¹, sont de nature à restreindre de façon injustifiée l'exercice du droit au maintien des liens familiaux des détenus.

¹ Voir par exemple la Synthèse du rapport de la deuxième visite de la maison d'arrêt de Strasbourg du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (9-13 mars 2015), page 2 : « [...] la prise de rendez-vous au parloir est complexe car les bornes sont souvent en panne et la ligne dédiée sonne dans le vide ».

b. Le droit des personnes détenues d'être traitées conformément au principe d'égalité devant le service public pénitentiaire

L'article 22 de la loi pénitentiaire susmentionnée dispose que « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* ».

Le service public pénitentiaire, dont les caractéristiques principales sont fixées à l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précitée, est tenu de se conformer aux principes constitutionnels et principes généraux du droit, notamment au principe d'égalité devant le service public, reconnu par le Conseil d'Etat depuis 1951 (CE, Sect, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Rec. 151), par le Conseil constitutionnel (Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*) et garanti à l'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Sensible aux effets induits par les procédures dématérialisées, notamment les plateformes téléphoniques, le Défenseur des droits a déjà souligné que la dématérialisation est tant une chance pour l'exercice effectif des droits qu'un « *risque supplémentaire de rupture d'égalité, notamment pour des populations en situation de vulnérabilité* »².

Dans une décision récente portant sur la dématérialisation des services publics et plus particulièrement en lien avec les démarches administratives relatives aux certificats d'immatriculation de véhicules et permis de conduire, le Défenseur des droits a eu l'occasion de constater l'existence de difficultés d'ampleur rencontrées par les usagers du service public désireux de joindre les services téléphoniques de l'Agence nationale des titres sécurisés (« ANTS ») et de prendre acte des solutions mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur³.

Le risque d'une rupture d'égalité devant le service public lié à la dématérialisation de procédures administratives n'est pas tant lié aux dispositions juridiques relatives à ces procédures qu'à leur mise en œuvre pratique.

En ce qui concerne le régime juridique encadrant l'accès au parloir, l'octroi d'un permis de visite est le préalable nécessaire à la tenue de celui-ci. Le formalisme juridique requis afin que soit accordé ce permis est établi par la loi et précisé par des normes règlementaires. Il est identique sur tout le territoire.

Toutefois, il résulte de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits que les modalités techniques de prise de rendez-vous pour un parloir semblent, quant à elles, différer d'un établissement à un autre, tout comme les dispositifs d'information au public à ce sujet. Il s'en suit que les personnes détenues et leurs familles n'ont pas les mêmes capacités de mettre en œuvre effectivement le droit de visite selon que le dispositif technique est plus ou moins performant.

Par exemple, selon les informations recueillies, le centre de détention de W propose une gestion déléguée à une société privée, plusieurs personnes étant chargées de la gestion des lignes téléphoniques dédiées à la prise de rendez-vous parloir. À la maison d'arrêt de A, une seule personne, un surveillant pénitentiaire, serait en charge de l'accueil téléphonique, mais également du courrier, de l'accueil des visiteurs et de l'enregistrement des permis de visite. Au centre pénitentiaire de B, les surveillants en charge de la prise de rendez-vous téléphonique ont indiqué ne pas avoir connaissance de difficultés particulières à cet égard, comme au centre de détention de C.

² Défenseur des droits, « *Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics* », Étude en partenariat avec l'Institut National de la Consommation (INC), Septembre 2016, p. 6.

³ Défenseur des droits, Décision n° 2018-226 du 3 septembre 2018, pp. 15-16.

L'hétérogénéité des pratiques constatées par les agents du Défenseur des droits saisis de cette question conduit à des performances contrastées d'un établissement à un autre, ce qui est ainsi susceptible de poser un problème sous l'angle du principe d'égalité des personnes détenues et de leurs familles et proches devant le service public pénitentiaire.

RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits considère que la mise en œuvre constatée des dispositifs techniques de prise de rendez-vous parloir sur l'ensemble du territoire porte une atteinte excessive aux droits des usagers du service public au sens du premier alinéa de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Il considère que les difficultés matérielles persistantes, rencontrées par les proches et familles des personnes détenues, pour joindre les standards téléphoniques des établissements pénitentiaires afin de prendre rendez-vous pour un parloir portent atteinte à leur droit au respect de la vie familiale. L'hétérogénéité des dispositifs techniques de prise de rendez-vous, constatée d'un établissement à un autre, porte atteinte à l'égalité des personnes détenues, de leurs proches et familles, devant le service public pénitentiaire.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice :

- que les dispositifs techniques de prise de rendez-vous parloirs soient évalués par les services du ministère de la Justice afin que soit identifiée l'option la plus performante ;
- de mettre en place, sur le fondement de cette évaluation, un système homogène de prise de rendez-vous téléphonique sur l'ensemble du territoire, permettant de garantir l'égal accès des familles et des proches de détenus aux parloirs ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON