
Décision du Défenseur des droits n°2019-241

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 d'une demande d'observations par le Conseil d'Etat dans le cadre de la requête déposée par la Section française de l'Observatoire international des prisons ;

Décide de présenter les **observations suivantes**.

Jacques TOUBON

Observations devant le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits – requête n° 433243

La Section française de l'Observatoire international des prisons a formé une requête devant le Conseil d'Etat en lui demandant :

1°) de prononcer l'annulation pour excès de pouvoir des décisions implicites par lesquelles la ministre de la Justice et le directeur de l'administration pénitentiaire ont rejeté ses demandes de mise en œuvre des préconisations formulées par le Défenseur des droits dans sa décision n° 2018-305 du 27 décembre 2018 ;

2°) à titre principal, d'enjoindre à la ministre de la justice et au directeur de l'administration pénitentiaire sous astreinte de 100 euros par jour de retard de mettre en oeuvre les mesures préconisées par le Défenseur des droits dans sa décision du 27 décembre 2018 ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à la ministre de la justice et au directeur de l'administration pénitentiaire de procéder au réexamen de sa demande dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision à rendre sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le 7 août 2019, le Conseil d'Etat a sollicité les observations du Défenseur des droits.

Il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur la recevabilité de la requête formulée par la Section française de l'Observatoire international des prisons.

Il porte à la connaissance du Conseil d'Etat les éléments suivants, qui concernent d'une part le rappel des faits et de la procédure suivie par le Défenseur des droits dans le cadre de sa décision n° 2018-305 (1) et d'autre part, le Défenseur des droits souhaite réitérer les termes de cette décision, en ce que son enquête a montré l'atteinte portée aux droits de personnes et de leurs familles au maintien des liens familiaux ainsi qu'une atteinte au principe d'égal accès au service public pénitentiaire (2).

1. Faits et procédure

Le Défenseur des droits a été saisi par une proche d'une personne détenue qui indiquait faire face à des difficultés persistantes pour le rencontrer au parloir. L'auteure de la réclamation expliquait avoir tenté de joindre à de nombreuses reprises le standard téléphonique du service dédié au sein de l'établissement pénitentiaire dans lequel son proche était détenu, afin de convenir d'un premier rendez-vous pour un parloir, en vain.

Au terme de l'instruction du Défenseur des droits, dont les étapes et les résultats ont été rapportés par une note récapitulative du 5 juillet 2018 portée à la connaissance du ministère de la Justice, dans le cadre d'une procédure contradictoire, il est apparu que les difficultés rencontrées par l'auteure de la réclamation ne sont pas spécifiques à l'établissement pénitentiaire en cause. En outre, l'instruction conduite dans ce dossier a mis en évidence l'hétérogénéité des dispositifs techniques de prise de rendez-vous, d'un établissement à un autre, sur l'ensemble du territoire.

Ces constats ont ainsi amené le Défenseur des droits à conclure à l'existence d'une violation du droit au respect du maintien des liens familiaux des personnes détenues d'une part ainsi qu'une violation du principe d'égal accès au service public pénitentiaire d'autre part.

En conséquence, le Défenseur des droits a fait usage du pouvoir qui lui est conféré par l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, de faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des lois et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.

Il a ainsi recommandé à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, que les dispositifs techniques de prise de rendez-vous parloirs soient évalués par ses services afin que soit identifiée l'option la plus performante d'une part et qu'un système homogène de prise de rendez-vous téléphonique sur l'ensemble du territoire soit mis en place d'autre part, en vue de garantir l'égal accès des familles et des proches de détenus aux parloirs. Le Défenseur des droits demandait enfin qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

En l'absence de réponse de la part de Madame la garde des Sceaux, le Défenseur des droits lui demandait, par un courrier de relance du 24 juillet 2019, de lui adresser les suites données à ses recommandations dans un délai d'un mois.

Cette demande est restée sans réponse à ce jour.

En l'absence de suites données à ses recommandations, le Défenseur des droits s'apprête à mettre en œuvre les prérogatives qu'il détient au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

2. Constats dressés par le Défenseur des droits

L'enquête menée par le Défenseur des droits lui a permis de constater, dans sa décision n° 2018-305, que le fonctionnement des dispositifs techniques de prise de rendez-vous pour un parloir n'était pas homogène sur l'ensemble du territoire et que l'efficacité de ces dispositifs était relative.

Des appels téléphoniques réalisés par le Défenseur des droits dans divers établissements pénitentiaires situés sur l'ensemble du territoire, sur une période de quinze jours, ont fait apparaître un taux de non-réponse de 31% correspondant à l'impossibilité persistante de joindre quatre des treize établissements contactés. L'absence totale de réponse lors des appels émis sur ces lignes téléphoniques 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 est toutefois apparu 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.

Ces constats ont ainsi amené le Défenseur des droits à conclure à l'existence d'une violation du droit au respect du maintien des liens familiaux des personnes détenues d'une part ainsi qu'une violation du principe d'égal accès au service public pénitentiaire d'autre part.

S'agissant du droit des personnes détenues au maintien des relations familiales, notamment garanti par les articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 35 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, le Défenseur des droits a considéré que son respect était nécessairement conditionné par l'effectivité des visites, lesquelles sont tributaires du dispositif technique de prise de rendez-vous pour un parloir. 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. Ainsi, 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.

S'agissant du droit des personnes détenues d'être traitées conformément au principe d'égalité devant le service public pénitentiaire, qui découle plus généralement du 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) et garanti à l'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration, le Défenseur des droits a considéré que l'hétérogénéité des pratiques constatées dans son enquête indique l'existence de performances contrastées d'un établissement pénitentiaire à un autre, ce qui est 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.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre au Conseil d'Etat.

Jacques TOUBON

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 ».