



Décision du Défenseur des droits n°MLD/2013-24

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative aux conditions de détention des personnes handicapées
(Recommandation)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations

Thème : Fonctionnement service public / Prison/ Handicap

Consultation préalable du collège en charge de la lutte contre les discriminations
le 11 avril 2013

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi le 10 août 2012 d'une réclamation de l'Observatoire international des prisons relative aux conditions de détention de Monsieur Y atteint de surdité profonde. Considérant, notamment l'absence de prise en compte du handicap sensoriel, dans l'aménagement matériel et le choix des modalités de privation de liberté, la situation de Monsieur Y est potentiellement représentative de la situation de nombreuses personnes handicapées. Considérant l'obligation de mise en œuvre des obligations fixées par l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation relatives aux établissements recevant du public, pour ce qui concerne l'accessibilité des établissements pénitentiaires neufs et existants, à tous les types de handicap et les obligations de l'Etat au regard de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Défenseur des droits souhaite rappeler les obligations qui incombent aux pouvoirs publics en vertu des principes de non-discrimination et de respect de la dignité à l'égard des personnes handicapées incarcérées.

Le Défenseur des droits adresse ses recommandations à la Garde des Sceaux, Ministre de la justice, à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé et à la Ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion.



Paris, le 11 avril 2013

Décision du Défenseur des droits n°MLD/2013-24

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 ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

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

Après consultation du Collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Saisi d'une réclamation de l'Observatoire international des prisons relative aux conditions de détention de Monsieur Y, une personne atteinte de surdité profonde, le Défenseur des droits recommande :

- A la Garde des Sceaux, Ministre de la justice :
 - de rappeler aux parquets et aux magistrats du siège l'attention qui doit être portée à la situation particulière des personnes handicapées en raison de leur vulnérabilité ;
 - de rappeler également aux parquets et aux magistrats du siège la nécessité de mettre en place des mesures alternatives à la détention provisoire, en tant que « mesures appropriées », chaque fois que les conditions de détention ne permettent pas de répondre aux exigences fixées par le droit international et la loi pénitentiaire, s'agissant d'un égal accès aux droits et au respect de la dignité ;
 - d'inviter les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs d'établissements pénitentiaires à sensibiliser les personnels des établissements

pénitentiaires aux droits des personnes handicapées et à leur accueil pendant toute la durée de leur détention, quel que soit leur handicap ;

- de mettre aux programmes de la formation initiale et continue de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, des sessions de formation sur les obligations en matière de prise en charge spécifique des personnes handicapées ;
- A la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, à la Ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion et à la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice :
- d'adopter les arrêtés nécessaires à la mise en œuvre des obligations fixées par l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation relatives aux établissements recevant du public, pour ce qui concerne l'accessibilité des établissements pénitentiaires neufs et existants, à tous les types de handicap ;
 - de mettre en place un groupe de travail interministériel chargé de faire des propositions en matière de respect des droits et de prise en charge des personnes détenues handicapées, en ce qui concerne, notamment, les mesures appropriées à mettre en œuvre avant, pendant et à la sortie de détention et eu égard aux conditions nécessaires au respect de leur dignité ;
 - d'initier un travail d'actualisation du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous-main de justice¹, afin d'intégrer les besoins des personnes handicapées, quel que soit le type de handicap.

Le Défenseur des droits

A handwritten signature in blue ink that reads "Dominique Baudis". The signature is written in a cursive style with a horizontal line underneath the name.

Dominique Baudis

¹ Guide diffusé par la Circulaire interministérielle N°DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ /2012 /373 du 30 octobre 2012

RECOMMANDATIONS

Le Défenseur des droits a été saisi le 10 août 2012 d'une réclamation de l'Observatoire international des prisons relative aux conditions de détention de Monsieur Y, écroué en détention à la maison d'arrêt de P.

Agé de 45 ans, il est atteint d'une surdité profonde congénitale, non appareillable, et n'a jamais acquis la langue des signes.

Monsieur Y a été placé en détention provisoire, le 29 décembre 2011, dans le cadre d'une procédure correctionnelle. Le 6 mars et le 20 juin 2012, les demandes de mise en liberté présentées par son avocat ont été rejetées, rejets confirmés en appel.

Dans sa saisine, l'Observatoire international des prisons fait état du placement de Monsieur Y « *au quartier disciplinaire en raison du tapage qu'il aurait fait en cognant pendant plusieurs heures sur sa porte pour tenter de communiquer le malaise lié à sa détention et ses grandes difficultés à communiquer et se faire comprendre des personnels* ».

Le 26 septembre 2012, le délégué du Défenseur des droits au centre pénitentiaire de P interrogeait le directeur de l'établissement qui transmettait les éléments d'informations relatifs à la situation du détenu confirmant les difficultés liées aux conditions de détention de Monsieur Y.

Le 19 octobre 2012 le Défenseur des droits adressait un courrier d'instruction au directeur de l'établissement afin de savoir dans quelles conditions était pris en charge Monsieur Y.

Le 26 octobre 2012, Monsieur Y a été remis en liberté, sous contrôle judiciaire, après avoir effectué dix mois de détention provisoire.

Considérant, au regard des éléments portés à sa connaissance, que la situation de Monsieur Y est potentiellement représentative de la situation de nombreuses personnes handicapées², le Défenseur des droits souhaite rappeler, en vertu notamment de la mission de mécanisme indépendant participant au dispositif de promotion, protection et suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées qui lui a été confiée par le Premier ministre, les obligations qui incombent aux pouvoirs publics en vertu des principes de non-discrimination et de respect de la dignité à l'égard des personnes handicapées incarcérées.

I. CADRE JURIDIQUE

Selon l'article 14 alinéa 2 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010 : « *Les Etats Parties veillent à ce que les personnes handicapées, si elles sont privées de leur liberté à l'issue d'une quelconque procédure, aient droit, sur la base de l'égalité avec les autres, aux garanties prévues par le droit international des droits de l'homme et soient traitées conformément aux buts et principes de la présente Convention, y compris en bénéficiant d'aménagements raisonnables* ».

L'article 15 alinéa 2 de cette même Convention stipule, en outre, que : « *Le Etats Parties prennent toutes mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher, sur la base de l'égalité avec les autres, que des personnes handicapées ne soient soumises à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ».

L'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme énonce que nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants. Dans deux arrêts de 2006 et 2012, la

² En juin 2002, l'INSEE a publié l'unique enquête, traitant de la question du handicap en prison, à travers l'enquête Handicaps-Incapacités-Dépendance (HID)². Cette étude a établi qu'à structure comparable par âge et par sexe, la proportion de personnes ayant au moins une difficulté sensorielle est trois fois plus élevée en prison que dans le reste de la population (17,3% contre 5,7%). Plus généralement, cette enquête établit que plus de 60% des personnes détenues (contre 25% dans le reste de la population) rencontrent dans leur vie quotidienne des difficultés physiques, sensorielles, intellectuelles ou mentales liées à des problèmes de santé.

Cour européenne des droits de l'homme vient préciser le sens de cette interdiction en ce qui concerne les personnes incarcérées.

Dans l'arrêt Vincent c/ France du 24 octobre 2006, le requérant soutenait que, compte tenu de son handicap, l'absence d'adaptation de ses conditions de détention était en soi constitutive d'un traitement inhumain et dégradant, en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a affirmé que « *le droit de tout prisonnier à des conditions de détention conformes à la dignité humaine, de manière à assurer que les modalités d'exécution des mesures prises ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention ; elle a ajouté que, outre la santé du prisonnier, c'est son bien-être qui doit être assuré de manière adéquate eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement* ».

Plus récemment, dans l'arrêt Z.H c/ Hongrie du 8 novembre 2012, la Cour européenne des droits de l'homme confirme son analyse en considérant que le requérant, atteint de surdité-mutité et d'une déficience intellectuelle, appartenant à un groupe particulièrement vulnérable, aurait dû à ce titre bénéficier de la part des autorités de mesures appropriées pour empêcher, à son égard, un traitement inhumain et dégradant, et qu'ainsi il appartenait au gouvernement d'établir que les autorités avaient pris les mesures appropriées. En l'espèce, la Cour estime que l'inévitable sentiment d'isolement et d'impuissance découlant du handicap, conjugué à l'absence de compréhension de sa situation et de la raison de son incarcération, a dû lui causer une angoisse et un sentiment d'infériorité atteignant le seuil de traitement inhumain et dégradant, en particulier du fait de la séparation d'avec sa mère, la seule personne avec qu'il pouvait communiquer efficacement.

Il appartient ainsi aux Etats de prendre les mesures appropriées pour garantir aux personnes handicapées incarcérées une égale et effective protection juridique contre toutes discriminations et contre tout traitement inhumain et dégradant en tenant compte de la spécificité de leur handicap et de ses conséquences, quel que soit le type de handicap, dans la détermination des modalités d'exécution de leur peine et dans l'aménagement des conditions de leur détention.

L'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 « *garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue* ».

L'article 144 du code de procédure pénale précise que « *la détention provisoire ne peut être ordonnée ou prolongée que s'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique : 1° Conserver les preuves ou les indices matériels qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité ; 2° Empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ; 3° Empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices ; 4° Protéger la personne mise en examen ; 5° Garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ; 6° Mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement ; 7° Mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé. Ce trouble ne peut résulter du seul retentissement médiatique de l'affaire. Toutefois, le présent alinéa n'est pas applicable en matière correctionnelle.* ».

Par ailleurs, l'article 137 du même code précise que « *toute personne mise en examen, présumée innocente, demeure libre. Toutefois, en raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, elle peut être astreinte à une ou plusieurs obligations du contrôle judiciaire ou, si celles-ci se révèlent insuffisantes, être assignée à résidence avec surveillance électronique. A titre exceptionnel, si les obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique ne permettent pas d'atteindre ces objectifs, elle peut être placée en détention provisoire* ».

Dans une circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, la Garde des Sceaux rappelle que le recours à l'incarcération doit répondre aux situations qui l'exigent strictement, conformément à l'article 65 de la loi pénitentiaire. Elle ajoute, par ailleurs, que les parquets et les magistrats du siège

s'attacheront, « *en toute circonstance, à ce que leurs décisions soient prises en considération des éléments de fait, du contexte et de la personnalité mis en cause* ».

Ainsi, au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que la détention provisoire ne doit être envisagée, pour toute personne handicapée mise en examen, qu'à titre exceptionnel en raison de sa vulnérabilité particulière. En tout état de cause, les mesures alternatives à la détention provisoire doivent être mises en place, pour ce qui les concerne, chaque fois que les conditions de détention ne permettent pas de répondre aux exigences fixées par le droit international et la loi pénitentiaire s'agissant d'un égal accès aux droits et au respect de la dignité.

L'égal accès aux droits des personnes handicapées incarcérées, sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap, et le respect de leur dignité supposent notamment de garantir l'accessibilité des établissements pénitentiaires.

A ce titre, le Défenseur des droits rappelle que les établissements pénitentiaires doivent, en tant qu'établissements recevant du public, conformément à l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi n°2005-102 du 11 février 2005, être « *accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminées aux articles L.111-7-1 à L.111-7-3* ».

Cette obligation s'impose, dès à présent, à toute construction nouvelle et, à compter du 1^{er} janvier 2015, sauf dérogation accordée par la commission consultative départementale pour la sécurité et l'accessibilité (CCDSA), à tout établissement pénitentiaire existant.

Selon les articles R.111-19-5 et R.111-19-12 du code de la construction et de l'habitation, un arrêté ministériel fixe les règles d'accessibilité applicables respectivement aux établissements pénitentiaires neufs et aux établissements pénitentiaires existants.

Or, à ce jour, seul l'arrêté qui fixe les règles d'accessibilité applicables aux établissements pénitentiaires lors de leur construction a été publié³. En outre, en contradiction avec les dispositions de l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoit l'accessibilité à tous types de handicap, cet arrêté ne définit que les normes d'accessibilité applicables aux personnes atteintes d'une déficience motrice.

Dès lors, les établissements pénitentiaires se trouvent aujourd'hui, faute de cadre réglementaire approprié, dans l'impossibilité de répondre aux exigences d'accessibilité fixées par la loi du 11 février 2005 et par suite, aux exigences fixées par le droit international et la loi pénitentiaire s'agissant d'un égal accès aux droits et au respect de la dignité pour toutes les personnes handicapées incarcérées.

II. RECOMMANDATIONS

En conséquence et au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits, rappelant que la prise en compte de la situation d'une personne handicapée doit s'effectuer, au sens de la loi pénitentiaire, dans le cadre d'un examen adapté de sa situation au cas par cas, recommande :

- A la Garde des Sceaux, Ministre de la justice :
 - de rappeler aux parquets et aux magistrats du siège l'attention qui doit être portée à la situation particulière des personnes handicapées en raison de leur vulnérabilité ;
 - de rappeler également aux parquets et aux magistrats du siège la nécessité de mettre en place des mesures alternatives à la détention provisoire, en tant que « mesures appropriées », chaque fois que les conditions de détention ne permettent pas de répondre aux exigences fixées par le droit international et la loi pénitentiaire, s'agissant d'un égal accès aux droits et au respect de la dignité ;
 - d'inviter les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs d'établissements pénitentiaires à sensibiliser les personnels des établissements

³ Arrêté du 4 octobre 2010 (JO, du 8 octobre)

pénitentiaires aux droits des personnes handicapées et à leur accueil pendant toute la durée de leur détention, quel que soit leur handicap ;

- de mettre aux programmes de la formation initiale et continue de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, des sessions de formation sur les obligations en matière de prise en charge spécifique des personnes handicapées ;
- A la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, à la Ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion et à la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice :
- d'adopter les arrêtés nécessaires à la mise en œuvre des obligations fixées par l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation relatives aux établissements recevant du public, pour ce qui concerne l'accessibilité des établissements pénitentiaires neufs et existants, à tous les types de handicap ;
 - de mettre en place un groupe de travail interministériel chargé de faire des propositions en matière de respect des droits et de prise en charge des personnes détenues handicapées, en ce qui concerne, notamment, les mesures appropriées à mettre en œuvre avant, pendant et à la sortie de détention et eu égard aux conditions nécessaires au respect de leur dignité ;
 - d'initier un travail d'actualisation du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous-main de justice⁴, afin d'intégrer les besoins des personnes handicapées, quel que soit le type de handicap.

⁴ Guide diffusé par la Circulaire interministérielle N°DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ /2012 /373 du 30 octobre 2012