

**Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté
Rapport d'activité 2012**

**Extraits – chapitre 1
Analyses politiques 2012 du CGLPL**



Avant-propos

Au terme d'une nouvelle année de travail vigilante et intense, le contrôle général rend ici son cinquième rapport annuel sur l'état des lieux de privation de liberté en France et les recommandations qu'il en a déduites, adressées aux pouvoirs publics.

On doit, pour lire ces pages, se défaire de trois attitudes.

L'une est bien connue : « "ils" n'ont que ce qu'ils méritent » et, « "ils" ont fait souffrir. À leur tour, "ils" doivent payer ». Cette attitude, qui ne saurait évidemment viser ceux qui sont privés de liberté sans avoir jamais commis une infraction (malades en souffrance mentale, certaines gardes à vue...) et, en dehors même de la question du respect du droit à la dignité de toute personne humaine, se retourne contre ceux qui la prennent : si la privation de liberté s'accompagne de traitements inhumains, quel sera l'état des êtres qui les auront endurés au jour de leur sortie ?

L'autre est un relativisme de bon ton : les lieux de privation de liberté ne sont certes pas parfaits en France mais la situation d'autres pays est bien pire. Voyez les prisons surpeuplées d'autres continents. Voyez le traitement psychiatrique appliqué dans certains pays. Cette allégresse administrative omet deux considérations. La première, souvent rappelée – au moins dans ces rapports annuels – est qu'il n'y a pas de thermomètre de la souffrance : qui saurait affirmer que celle d'un malade en proie à l'ennui et sans relations avec les siens est un fardeau plus léger que celle de son homologue d'un pays où les soins sont plus « rustiques » ? La seconde est que le caractère des droits fondamentaux, à la protection desquels le contrôle général consacre sa mission, est leur indivisibilité. Il n'y a pas de petites entorses à ces droits, de coups de griffe bénins, de méconnaissances blagueuses. Imaginer des parloirs pénitentiaires sous forme de salles communes où on doit crier pour se faire entendre de son épouse : ce sont-là des conditions d'atteinte au droit au respect de sa vie privée et familiale qui n'est pas plus grave ou moins grave que cette échelle de punitions d'un centre éducatif fermé où la longueur des communications téléphoniques de l'enfant avec ses parents est tarifée selon son comportement. Dans les deux cas, il y a méconnaissance du droit en cause. Ce constat est nécessaire mais aussi suffisant.

La dernière attitude est la plus paralysante. Elle tend à interdire de mettre en cause un dispositif de privation de liberté au motif que ceux qui le servent font bien des efforts pour le faire fonctionner, que leur vie quotidienne est harassante, parfois dangereuse et qu'ils ont consenti déjà bien des sacrifices pour le faire évoluer. Voyez les changements déjà opérés, dit-on ; voyez le mal qu'ils se donnent... Tout cela est parfaitement exact. Mais ce n'est pas le débat. Le respect des droits fondamentaux est simple et robuste. Il ne se glorifie pas de circulaires et de comités interministériels. Il a un maître mot : l'effectivité. Autrement dit, une obligation de résultats ; pas de moyens. C'est seulement une fois que cette manière de voir est admise que l'on doit porter une attention soutenue aux conditions par lesquelles les droits fondamentaux sont respectés ou non : les conditions de travail, la propension des forces de sécurité au respect de la loi, les mentalités... Mais l'ordre des facteurs doit être ici rigoureusement respecté. Trop de volontés de réformes sont tuées sur l'autel de l'offense aux agents, de l'ignorance de leur réalité professionnelle, du chemin déjà parcouru. De la même manière, d'ailleurs, que ceux qui voudraient que la privation de liberté soit une tanière de loups et non un hébergement d'êtres humains agissent contre leur propre intérêt, il est probable que ceux qui défendent une conception de la sécurité qui fait fi de la dignité des personnes sont les premières victimes de leurs convictions.

C'est nanti de ces préalables que le contrôle général résume ici une année d'activités sous forme de thèmes sur lesquels il revient ou qu'il développe, selon un canevas proche du précédent rapport annuel, qui facilitera la tâche de nos plus fidèles lecteurs, s'ils ont survécu à sa lecture.

Un premier chapitre passe en revue la synthèse des rapports adressés aux ministres en 2012, en distinguant ce qui a été rendu public (trois avis ou recommandations) de ce qui ne l'a pas été. S'agissant de ce dernier volet, pour faciliter la lecture, les principales catégories de lieux privés de liberté sont distinguées (rétention et zone d'attente, centres éducatifs fermés, garde à vue, établissements pénitentiaires et hôpitaux psychiatriques...) et, dans chacune d'elles, sont abordées successivement en premier lieu les éléments de contexte (les initiatives gouvernementales ou autres en 2012) ; en deuxième lieu un élément que le contrôle général souhaite mettre en valeur (pour les établissements pénitentiaires, les extractions hospitalières par exemple) ; en troisième lieu les autres recommandations faites aux ministres, parmi lesquelles on retrouvera sans doute des notations faites dans d'autres rapports. Mais le contrôle général n'appréhende nullement la répétition, et même, *horresco referens*, l'insistance inconvenante.

Le deuxième chapitre entend mettre en relief, tant pour ce qui a été publié que pour ce qui ne l'a pas été, les suites que les pouvoirs publics ont données aux recommandations du contrôle général. Celui-ci, contrairement à ce qu'espèrent parfois les personnes qui ont recours à l'institution, n'a que des prérogatives de description et d'analyse, d'une part et, d'autre part, d'incitation, ce qui n'est pas mince et le satisfait. Il est de la responsabilité des élus de suivre ou non. Faut-il avoir à rappeler ici, en ces temps de vaches efflanquées, que tout n'est pas affaire de crédits dans la mise en œuvre de la dignité humaine ?

Suivent quatre chapitres purement thématiques, dont le choix répond à des préoccupations actuelles du contrôle général et qu'il a nourries des courriers qu'il reçoit (en abondance) et des visites qu'il effectue. Le premier (chapitre 3) examine les conditions dans lesquelles se définit et s'exerce la discipline dans les lieux de privation de liberté : elle est souvent en effet difficile dans ses modalités et très lourde dans ses conséquences. Le deuxième (chapitre 4) s'intéresse, dans le même champ, aux droits de la défense des personnes privées de leur liberté, qui mettent en cause plusieurs droits fondamentaux (droit de se défendre, droit à un recours effectif) dont la portée est souvent méconnue. Le troisième (chapitre 5) est relatif aux pathologies de longue durée dans les lieux privés de liberté et à l'accès à leur prise en charge : s'il apparaît de manière très générale que les soins d'urgence, d'une part, et les affections les plus ordinaires, d'autre part, sont globalement pris en considération, il n'en va pas de même d'autres maladies, dont le soin est souvent peu compatible avec les exigences inévitables de sécurité. Le dernier (chapitre 7) développe la manière dont se pratique aujourd'hui en France l'enfermement des enfants.

Le rapport présente enfin des éléments qui, pour être désormais « habituels », sont essentiels à la compréhension du travail du contrôle général :

Sa connaissance de la vie quotidienne des personnes privées de liberté : l'objet du chapitre 6, en offrant quelques-uns de leurs témoignages (anonymisés) en est une illustration ;

Sa transparence à l'égard de l'opinion et des pouvoirs publics : le bilan d'activité (chapitre 8) livre les éléments les plus détaillés sur ce qu'il a fait et avec quels moyens, y compris un avant-projet de loi modifiant la loi qui l'a institué ;

L'inscription des lieux qu'il visite dans une appréciation des données statistiques d'ensemble de la politique pénale, de la rétention et des soins psychiatriques, grâce aux séries chiffrées qu'a bien voulu actualiser pour le contrôle M. Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, chercheur au CSSEDIP / CNRS (chapitre 9), à qui va ma gratitude.

Les annexes permettront à chacun de mieux comprendre et inscrire l'action du contrôle général des lieux de privation de liberté dans le cadre des règles qui sont les siennes (Protocole des Nations Unies et loi du 30 octobre 2007) ; de mieux saisir ce qui a été fait (établissements visités, recommandations faites, rapports mis en ligne sur www.cglpl.fr), avec quels effectifs et moyens.

Sur ce dernier élément, le lecteur constatera aisément à quel point le travail du contrôle, qui n'érige trop souvent qu'une personne en effigie perceptible, est parfaitement collectif, tant dans les réflexions qui l'inspirent que dans les réalisations qu'il conduit. Le présent rapport en est l'illustration parfaite. L'anonymat qui est la règle ne doit pas faire obstacle à la grande reconnaissance que j'ai pour chacun de ceux qui, contrôleurs, chargés d'enquête ou administratifs, ont permis à la cause de la protection des droits de progresser sans doute un peu. Ils ont raison d'en être fiers ; ils peuvent se dire que leur travail, qu'ils ne ménagent pas, n'y est pas pour rien. Ils sont la « main invisible » des droits fondamentaux.

Jean-Marie Delarue

Chapitre 1

Analyses politiques 2012 du contrôle général

L'article 10 de la loi du 30 octobre 2007 prévoit que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté envoie aux ministres compétents des conclusions et recommandations postérieurement à chaque visite d'établissement et qu'il a la faculté de faire connaître aux pouvoirs publics des avis ou propositions. Recommandations ou avis peuvent être rendus publics. En général, ils ne le sont pas, du moins avant un certain temps. L'objet de ce chapitre est de faire connaître le contenu des propositions qui ont été faites au Gouvernement dans les rapports ou les avis qui lui ont été envoyés en 2011.

Au fil des mois de l'activité du contrôle et de l'envoi de recommandations à l'issue des visites d'établissements (pénitentiaires, hospitaliers, de police...) aux ministres compétents, il est apparu assez vite la nécessité de compléter ces recommandations par des avis de portée plus générale. Si, en effet, les visites permettent de saisir des questions excédant l'espèce particulière, tel n'est pas toujours le cas. Inversement, lorsqu'un certain nombre de visites ont été effectuées, des problématiques constantes apparaissent plus précisément, qu'une seule recommandation d'établissement ne permet pas nécessairement de retracer.

1. Les avis et recommandations publiées au *Journal officiel*

La loi du 30 octobre 2007 instituant le contrôle général des lieux de privation de liberté permet la publication d'avis et de recommandations selon deux procédures distinctes.

Le droit commun de l'article 10 de la loi prévoit que le Contrôleur général formule des avis, des recommandations ou des propositions de modification de textes de lois ou de règlements applicables et que chacun de ces avis ou propositions peut faire l'objet d'une publication, pourvu que les pouvoirs publics en soient informés et que cette publication englobe leurs observations.

L'exception de l'article 9 de la loi succède à la constatation par le contrôle général, au cours d'une visite, d'une « violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté » : dans cette hypothèse, des observations sont communiquées aux ministres compétents à qui est imparti un délai de réponse. Au terme de ce délai, constat est fait que la violation grave a ou non cessé et, si le contrôleur général le juge nécessaire, les observations et les réponses (si elles sont parvenues) sont « immédiatement » rendues publiques.

En 2012, deux avis ont été rendus publics au titre de l'article 10 ; des recommandations sur le fondement de l'article 9 ont été publiées à une reprise.

1.1 Les avis publics

Les deux avis sont en réalité complémentaires dès lors qu'ils portent, le premier sur le nombre de personnes détenues, le second sur une modalité d'aménagement de peines, la semi-liberté, susceptible de diminuer ce nombre et illustrative des aménagements de peine de manière générale.

1.1.1 L'avis relatif au nombre des personnes détenues publié le 13 juin 2012

Il a été publié dans une conjoncture précise, celle des élections législatives, ce qui n'était évidemment pas un fait de hasard.

L'intention était moins de rappeler les conséquences sur les personnes placées sous main de justice de la sur-occupation qui atteint de manière sensible toutes les maisons d'arrêt (et parfois, outre-mer, des établissements pour peine) : le contrôle général en avait déjà fait état dès son premier rapport annuel¹. Mais plutôt, au-delà des traditionnelles descriptions sommaires des matelas par terre, à quoi se borne souvent le commentaire sur la sur-occupation, évoquer les causes de la situation et ce qui peut y remédier.

En effet, l'observation selon laquelle la plupart des pays comparables à la France connaissent également des phénomènes de surpopulation carcérale et celle qui conduit à dire que des pays moins fortunés sont des lieux de phénomènes beaucoup plus effrayants encore (Afrique, Amérique latine) ne dispensent pas de rechercher les causes nationales de cet état de fait sans céder à la tentation de donner au phénomène, ancré dans notre fonctionnement social, un caractère d'inéluctabilité. Une telle analyse aurait d'ailleurs dû être faite bien antérieurement, notamment lorsqu'il s'est agi de déterminer de vastes programmes de construction de nouveaux lieux de détention : comme l'indique l'avis, les explications qui fondent la nécessité de construire vingt-quatre mille nouvelles places de prison dans les annexes à la loi de programmation et d'exécution des peines du 27 mars 2012 sont bien maigres et contestables. C'est en réfléchissant à la croissance de la population des personnes placées sous main de justice qu'on peut trouver des solutions adaptées.

Cette croissance – au moins celle qui caractérise la forte montée des dix dernières années – a des causes multifactorielles : les infractions punies de prison qui ne l'étaient pas antérieurement ; le développement de procédures de jugement plus rapides ; la mise en œuvre (sauf motivation particulière) de peines minimales dans certaines situations ; la sévérité accrue quant à beaucoup de crimes ; l'effort mené depuis 2010 par les juridictions pour une meilleure exécution des très courtes peines d'emprisonnement. En sorte que la prison se remplit tout à la fois de très courtes peines et de très longues peines.

Les remèdes à cette pluralité de facteurs doivent être eux-mêmes divers. Interroger le bien-fondé de l'emprisonnement pour certaines infractions et certaines personnes ; soumettre à examen la capacité du système pénitentiaire national à prévenir la récidive ; questionner les procédures conduisant à la sanction de l'incarcération, y compris la capacité des prévenus à se défendre dans des conditions acceptables² et à être, par conséquent, entendus ; développer de nouvelles peines hors emprisonnement – qui ne seront pas pour autant moins « efficaces »³ ; accroître l'aménagement des peines, dans l'esprit de la loi dite pénitentiaire du 24 novembre 2009 ; dans cette dernière orientation, privilégier surtout les mesures durables et facilitant la réinsertion, plutôt que les procédés de court terme, certes utiles mais sans effet quantitatif significatif (comme le placement sous surveillance électronique).

L'avis a pris parti sur deux points qui ont suscité, après publication, discussion : il en est très bien ainsi.

¹ *Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté pour 2008*, Paris, Dalloz, mars 2009, 253 p., p.28.

² Par exemple la capacité à développer des enquêtes sociales suffisamment éclairantes pour le juge dans les procédures rapides.

³ La question « A quoi se mesure l'efficacité d'une peine ? » paraît incongrue à beaucoup d'interlocuteurs.

En premier lieu, des réserves ont été faites sur l'idée du *numerus clausus* appliqué aux prisons pour diminuer le nombre de leurs détenus.

On en a déduit que le contrôle général, ayant pour vocation d'améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, était en réalité réfractaire à toute réforme, comme si refuser de prescrire un médicament dangereux revenait à se prononcer contre la guérison.

L'idée du *numerus clausus* n'est pas nouvelle et elle a été défendue par des esprits convaincus et brillants. Il faut bien toutefois s'interroger sur sa faisabilité juridique, c'est-à-dire sa compatibilité avec nos normes, notamment constitutionnelles.

Or cette idée repose sur la mécanique suivante, dès lors qu'un établissement pénitentiaire est réputé ne plus pouvoir accueillir un nouveau détenu en raison de l'importance de sa population : ou bien, on joue sur les sorties et une personne détenue abritée par cet établissement sort pour laisser sa place à un entrant ; ou bien c'est le flux d'entrées qui est régulé et un condamné à une peine d'emprisonnement ou un prévenu placé en détention provisoire attend, à la porte de la prison, si l'on ose dire, qu'une place se libère.

Dans le premier cas, la détention prend fin non pas à raison des caractères qui s'attachent au détenu et à l'infraction qu'il a commise, mais du seul fait de la situation des effectifs de l'établissement, objet parfaitement étranger à l'exécution de la peine de l'éventuel sortant. Deux détenus, abrités à des moments différents dans le même établissement, auront donc, sans relation avec ce qu'ils sont ni ce qu'ils ont commis, une exécution de peine distincte.

Dans le second cas, en faisant attendre à la porte un *quidam* qui doit entrer en prison, on risque de répéter ce qui s'est passé de 2010 à 2012, quand il a fallu exécuter des peines prononcées : des personnes parfaitement (ré-)insérées depuis la commission de leur infraction ont été conduites en prison des mois ou des années après le prononcé de la peine, ce qui n'a pas manqué de ruiner leurs efforts de retour à la vie sociale collective.

Ce qui est en cause ici, surtout dans le premier cas, est bien le principe constitutionnel de l'individualisation de la peine⁴.

Il n'est sans doute pas impossible de parvenir à un résultat sans relier directement la peine exécutée et le volume de population d'un établissement en agissant en amont plutôt qu'en aval (sur les entrées plutôt que sur les sorties) et sur les décisions du parquet et du siège plutôt que sur une simple temporalité de l'exécution.

En second lieu, l'avis a pris parti sur l'opportunité d'une amnistie.

À le relire tel qu'il a été écrit, l'amnistie dont il était question portait très précisément sur ces condamnés qu'on conduisait en prison longtemps après leur condamnation – faute de moyens suffisants dans les juridictions, faut-il le rappeler – pour indiquer que, si le principe d'exécution de la condamnation par un juge ne devait pas souffrir d'exception (en dehors des limites que lui-même détermine), en l'espèce, il était plus judicieux de ne le faire jouer que pour l'avenir et non pas de manière rétroactive. L'amnistie était un moyen nécessaire et suffisant pour éviter d'aller quérir chez elles pour les incarcérer des personnes ayant, encore une fois, tiré un trait sur leur infraction et s'étant pour beaucoup réinsérées. Cette suggestion visait autant l'ancien gouvernement que le nouveau, issu de l'élection présidentielle de 2012.

⁴ Voir les décisions du Conseil constitutionnel, mettant en œuvre ce principe tiré de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, citées dans l'avis.

La discussion publique qui a suivi cette opinion du contrôle général a nettement mis en lumière l'absence de témérité des pouvoirs publics sur des thèmes réputés être chers à l'opinion, comme celui de la sécurité.

Celle-ci s'impose-t-elle tellement à l'autorité publique, depuis dix ans (date de la dernière amnistie) que l'idée même de recourir à une loi de cette nature paraît incongrue, motif pris de ce que le politique « lâcherait du lest », « relâcherait la pression » en face de ce mal – la délinquance – qui répand la terreur ; en clair, ouvrirait la porte des prisons pour en faire sortir les criminels ? Cette idée est tellement inexacte qu'on n'ose croire qu'elle est le véritable fondement de certains échos à cette modeste proposition. Et si elle l'est, alors le besoin de sécurité, à ce degré, corrompt les mœurs, comme on aurait dit au XVIII^e siècle.

1.1.2 L'avis relatif à la semi-liberté publié le 23 octobre 2012

L'avis du 26 septembre relatif à la semi-liberté a été publié, dans un contexte bien différent. Étaient alors connus, depuis la communication présentée par la garde des sceaux au Conseil des ministres du 19 septembre 2012, un certain nombre de principes de politique pénale, portant notamment sur la fin des instructions individuelles et la lutte contre la récidive, en contraste avec les principes jusqu'alors en vigueur. De la circulaire traduisant cette politique, ressort notamment l'idée d'un effort accru relatif à l'aménagement des peines⁵.

Dans ce nouveau cadre, et à titre illustratif, l'avis avait pour but de montrer les conditions d'exécution d'une mesure d'aménagement de peines, en l'occurrence la semi-liberté.

Celle-ci est décidée (lorsqu'une peine inférieure ou égale à deux ans est encourue) par le juge prononçant la condamnation (article 132-25 du code pénal) ou bien par le juge de l'application des peines, soit dès avant le début de l'exécution (article 723-15 du code de procédure pénale) soit en cours d'exécution de la peine d'emprisonnement.

Si la semi-liberté nécessite des décisions des magistrats, elle nécessite aussi, de la part des juges comme de la part des agents pénitentiaires, un certain nombre de conditions pratiques pour pouvoir porter ses fruits, c'est-à-dire réadapter le mieux possible des condamnés à la vie économique et sociale.

L'avis relève en particulier les conditions dans lesquelles les semi-libres parviennent à ce nouveau « statut » : pour ceux qui proviennent de la liberté (la grande majorité), dans des délais beaucoup trop longs après leur condamnation, vouant les intéressés à un long intervalle de temps dans lesquels ils sont laissés dans l'incertitude de leur sort, sans pouvoir entreprendre ni prévoir quoi que ce soit ; pour ceux qui proviennent de détention, sans qu'ait été mise à profit trop souvent celle-ci pour préparer procédures et démarches qui deviennent essentielles en semi-liberté : par exemple la confection d'une carte d'identité. Dans les deux cas, la responsabilité en incombe à des juridictions ou à des services débordés et mal coordonnés.

Il relève aussi les questions du dimensionnement et du choix d'implantation des centres de semi-liberté : ceux qui sont implantés dans les grandes villes, dans le ressort de grandes juridictions, au cœur de bassins d'emploi actifs, sont assaillis de candidatures et surencombrés. À l'inverse, il en est installé dans des zones mal desservies, loin des emplois et de la formation : ceux-là sont largement vides. Une rationalité immobilière a présidé au choix des lieux ; c'est une logique d'emploi et d'accès aux services qui doit prévaloir dans tous les cas.

⁵ « Je vous demande, écrit la garde des sceaux aux parquets, de veiller tout particulièrement... à l'aménagement des peines d'emprisonnement » (§ 6, en gras dans la circulaire).

Les conditions matérielles des centres sont souvent désastreuses, d'autant plus s'il n'existe pas de personnel spécifiquement dédié à leur gestion et à leur garde. Des personnes qui y sont affectées peuvent même avoir le sentiment d'une régression matérielle par rapport à une détention ordinaire. Régression aussi pour la prise en charge médicale (personnes laissées trop à elles-mêmes) et l'éducation à la santé. Régression pour les activités, souvent absentes lorsque les personnes sont dans le centre. Régression enfin pour certaines mesures de sécurité, dont certaines sont totalement inutiles.

Enfin certains éléments de la réglementation applicable (mais des CSL sont dépourvus de règlement intérieur ou incapables d'en faire état) appellent des modifications ou des précisions. Les conditions dans lesquelles interviennent des placements en « cellules d'attente » ne respectent pas le droit en vigueur.

On voit par là que l'essor des mesures d'aménagement de peine efficaces ne repose pas seulement sur des directives ministérielles et l'intérêt des magistrats pour de telles orientations (il est souvent acquis) mais dans leur faisabilité pratique et dans les instruments dont elles sont dotées. Ce qui est indiqué par le contrôle général à propos de la semi-liberté vaut, bien sûr, aussi pour d'autres mesures d'aménagement de peine.

1.2 Les recommandations relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille.

Elles font suite à la visite qu'a effectuée le contrôle général dans cet établissement du 8 au 19 octobre 2012 (samedi et dimanche inclus, ainsi que deux visites de nuit) avec une équipe forte de vingt-deux contrôleurs, capable d'explorer tous les aspects de ce vaste établissement de 1 190 places et 1 769 personnes détenues. Tout a été fait sur place, d'ailleurs, pour faciliter les contrôles nécessaires, en particulier par un constant effort de transparence du chef d'établissement.

Comme il a été dit, ces recommandations, publiées au Journal officiel du 6 décembre, entrent dans le cadre de la procédure d'urgence définie à l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007. Cette procédure implique le constat d'une « violation grave des droits fondamentaux ». Elle avait été employée une seule fois depuis 2008, un an auparavant⁶. Le contrôle général a conscience de son caractère exceptionnel et ne souhaite pas la banaliser. Pourtant, aucun des contrôleurs présents à Marseille n'a ressenti d'hésitation sur le constat à dresser.

En effet, d'une part, les conditions d'existence y sont misérables, parce que le cadre de vie matériel (murs, température, humidité, nuisibles...), insuffisamment entretenu de surcroît, met en péril l'intégrité physique des personnes qui sont hébergées dans l'établissement : du fait que les activités (en dépit d'originalités fortes et de d'engagement soutenu des personnes) y sont très insuffisantes ; en raison de la violence existante, singulièrement entre personnes détenues, dans cette économie de la pénurie, où le moindre bien (éventuellement le comportement) s'achète et se vend ; ces trois facteurs étant fortement liés. D'autre part, la situation du centre pénitentiaire a été portée à la connaissance des pouvoirs publics depuis vingt ans avec régularité, par le Comité (européen) de prévention de la torture qui s'y est rendu à deux reprises, par le Commissaire européen aux droits de l'homme, enfin par une délégation sénatoriale : toutes ces visites ont conduit à dénoncer la situation régnant dans l'établissement, sans que des modifications significatives aient été apportées de l'une à l'autre.

⁶ Jour pour jour, par pure coïncidence : les recommandations relatives au centre pénitentiaire du Camp-Est (Nouméa) ont été publiées au *Journal officiel* du 6 décembre 2011.

Les travaux qui y ont été conduits, bien réels, n'ont pas apporté d'amélioration à la vie quotidienne des personnels et des personnes détenues. Davantage même : les travaux actuellement projetés conduiront à démolir (pour édifier deux maisons d'arrêt modernes sur le même site) la partie aujourd'hui la moins dégradée de ce vaste ensemble (le centre pénitentiaire des femmes). Cette opération ne peut prendre sens que si elle est jumelée avec la rénovation (ou la reconstruction, plus onéreuse) du bâtiment principal (la maison d'arrêt des hommes). Toute autre solution ne changera pas les conditions de vie inacceptables qui existent aujourd'hui et dont la plupart des interlocuteurs du contrôle général ont souligné les graves conséquences.

Les recommandations en urgence relatives à Nouméa avaient pour but d'obtenir la délivrance d'un permis de construire, dont le refus bloquait le processus de reconstruction du centre pénitentiaire. Celles concernant le centre pénitentiaire des Baumettes entendent conduire les pouvoirs publics à reconnaître, à bref délai, la nécessité de ne pas s'arrêter aux travaux actuellement programmés, mais d'y englober aussi « les Baumettes 3 », c'est-à-dire la maison d'arrêt des hommes. C'est sur ce point, et sur d'autres, que le contrôle général demeurera très vigilant au cours de l'année 2013.

2. Les recommandations relatives aux visites

La loi du 30 octobre 2007 fait obligation au Contrôleur général des lieux de privation de liberté de faire connaître aux ministres intéressés ses observations faites durant les visites qu'il a effectués, relatives notamment à « l'état, l'organisation et le fonctionnement » des lieux de privation de liberté. La loi dispose qu'en retour, les ministres font connaître les remarques que ces observations appellent, s'ils le jugent utile ou si le contrôle général leur a expressément demandé.

Dans la pratique toutefois, ces observations sont systématiquement demandées. Une telle manière de faire a paru nécessaire pour créer une certaine dynamique, postérieurement aux visites, au profit des changements qu'appellent les constats opérés.

Les développements qui suivent sont donc relatifs aux recommandations qu'ont comportées les rapports de visite parvenus aux ministres (en charge de la justice, de l'intérieur, de la santé pour l'essentiel) entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012. Beaucoup d'entre elles reprennent des éléments déjà apparus antérieurement. Mais pas toutes. On s'efforcera donc ici de dégager et d'illustrer les plus originales, celles qui posent des problématiques nouvelles ; les thèmes les plus repris seront ensuite évoqués plus succinctement, puisque leur persistance est, en soi, problématique et que le contrôle général n'entend en rien renoncer, même au prix de ressassement, à signaler ce qui lui paraît être une atteinte ou un risque d'atteinte aux droits fondamentaux. Et cela, pour chaque catégorie de lieu de privation de liberté.

2.1 Les centres de rétention administrative et les zones d'attente

2.1.1 Éléments de contexte

2.1.1.1 La durée de la rétention

L'année 2012 en matière de rétention administrative et d'attente aux frontières se traduit, comme les années antérieures, par une suite d'événements liés à l'évolution du droit européen, dans une matière qui, depuis le traité d'Amsterdam⁷ ressortit de manière croissante – bien que cette circonstance ne soit pas suffisamment perçue en France – aux décisions de l'Union européenne. Cet alignement ne se fait pas de manière univoque : certains éléments du droit européen sont, dans un contexte souvent dénoncé comme celui de la « forteresse Europe » s'abritant des courants migratoires, peu favorables aux étrangers ; mais d'autres, inversement, contraignent la législation ou la pratique nationales à évoluer dans un sens qui est plus favorable à ces derniers.

2012 est la première année complète d'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité⁸ dont l'un des objets est, précisément, de transposer, en droit français, plusieurs textes européens : la directive européenne 2008/115/CE du 16 décembre 2008 dite directive « retour », définissant les normes et procédures communes par lesquelles, notamment, les étrangers en situation irrégulière doivent être ramenés dans leur pays d'origine ou un État tiers par rapport à l'Union ; la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009, appelée directive « carte bleue », instaurant un titre de séjour pour les étrangers à l'Union venant occuper un emploi très qualifié ; enfin la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009, ou directive « sanction », relative aux sanctions applicables aux employeurs de salariés étrangers en situation irrégulière. Ainsi, la possibilité d'assortir une décision d'éloignement d'une interdiction de retour sur le territoire français (pendant une période allant jusqu'à trois ans, pouvant être prolongée dans certains cas pendant deux années supplémentaires), prévue par la loi⁹, qui n'était pas inscrite jusqu'alors en droit français, est « d'origine européenne ».

Mais la loi du 16 juin 2011 comporte aussi des dispositions que n'imposaient pas les directives européennes, notamment les décisions adoptées par le Gouvernement lors d'un séminaire du 8 février 2010 et les suites données au « rapport Mazeaud » en matière de contentieux des étrangers¹⁰.

Dans le domaine de la rétention, la loi pose, à la suite de la directive, le principe qu'il ne peut y être recouru que lorsque d'autres mesures sont inefficaces¹¹. C'est pourquoi elle modifie et amplifie la portée des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'assignation à résidence. Mais, parallèlement, elle allonge la durée de la rétention, qui passe de trente-deux jours (au maximum) avant la loi, à quarante-cinq jours (au maximum) : une durée administrative de cinq jours au plus, suivie de deux périodes de vingt jours autorisées par le juge judiciaire (la seconde période étant théoriquement moins généreusement

⁷ Signé en 1997, il est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

⁸ *Journal officiel* n° 0139 du 17 juin 2011. Cf. aussi circulaire du ministre de l'intérieur du même jour (NOR IOCK1110771C) adressée aux préfets.

⁹ Elle est inscrite dans les dispositions du III de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

¹⁰ Pierre Mazeaud, *Pour une politique des migrations transparente, simple, solidaire*, Paris, la Documentation française, 248 p., juillet 2008.

¹¹ On peut discuter « théoriquement » de la véritable nouveauté de ce principe en droit français comme de l'effet pratique de sa portée.

accordée que la première). Ce nouveau régime comporte une exception pour les personnes mises en cause dans des affaires de terrorisme (au sens du titre II du livre IV du code pénal) et qui sont expulsées ou bien sont l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français : la deuxième période de vingt jours est portée à un mois renouvelable, dans la limite de six mois consécutifs (soit au total six mois et vingt-cinq jours)¹².

Le Gouvernement du moment a justifié doublement la mesure d'allongement de la durée de la rétention. D'une part, dans un ensemble de pays dont les durées en matière de rétention sont variables, la France ayant le délai le moins long, la directive fixe un délai de rétention de six mois qui sera la durée « harmonisée » dans l'Union et il faut donc s'en rapprocher. D'autre part, dans la négociation d'accords de réadmission avec des États tiers¹³, la Commission demande des délais de réponse des autorités de ces États qui ne sont pas inférieurs à quarante-cinq jours ; la France ne pourrait donc sur le fondement de tels accords continuer de revendiquer une réponse de l'État partenaire dans un délai inférieur de seulement trente-deux jours.

Ces explications ne sont pas vraiment convaincantes.

La directive ne cherche pas, dans son article 15 § 5, à harmoniser les délais de rétention dans l'Union. S'il en était ainsi, l'effort de la France consistant à augmenter de treize jours le délai pour se rapprocher de six mois pourrait être regardé comme dérisoire. Mais l'objectif du texte européen est exclusivement de déterminer une durée maximale, que beaucoup d'États-membres excèdent aujourd'hui¹⁴ : « chaque Etat-membre fixe une durée déterminée de rétention qui ne peut pas dépasser six mois » ; l'intention ne peut être plus claire. Au surplus, l'article 4 de la même directive (§ 3) mentionne le « droit des Etats-membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables » aux étrangers, sous réserve qu'elles soient compatibles avec la directive, ce qui est évidemment le cas d'espèce. Cette disposition est d'ailleurs nécessaire à la France : il n'est pas certain qu'une durée de rétention atteignant six mois pour un étranger « ordinaire » serait jugée conforme à la Constitution.

Quant à « l'harmonisation » avec les délais prévus dans les accords de réadmission négociés par la Commission européenne, elle n'emporte guère plus la conviction. Une douzaine de ces accords ont été signés depuis 2002¹⁵. À l'exception de trois ou quatre États, ces accords ne concernent nullement des pays dont la France reçoit beaucoup de migrants. La question des délais de réponse des États d'origine des courants migratoires qui intéressent notre pays reste donc entière. En outre, les illustrations apportées par le Gouvernement à l'appui de son choix ne sont guère convaincantes : sont cités l'accord de l'UE avec Hong-Kong, pour lequel le délai de réponse est fixé à un mois (donc... trente jours) et celui avec la fédération de Russie pour lequel le délai est de vingt jours (donc inférieur à trente...) avec prolongation en cas de difficultés (seulement) jusqu'à soixante jours (donc supérieur à quarante-cinq...). Or pour beaucoup de praticiens de ces pays, un délai de moins de vingt jours suffit dans la quasi-totalité des cas si les

¹² Le Conseil constitutionnel, dans sa décision rendue sur la loi du 16 juin 2011 (n° 2011-631 du 9 juin 2011), a jugé inconstitutionnelle la disposition permettant de renouveler pour une durée maximale de douze mois les six mois de la seconde période de rétention.

¹³ Il s'agit d'accords par lesquels l'État d'où vient l'étranger, interpellé dans un État de l'Union européenne en situation de séjour irrégulier, s'engage à le reprendre sur son territoire moyennant identification (dans un délai de quarante-cinq jours) de cet étranger comme l'un de ses ressortissants.

¹⁴ Six États ont une durée de rétention supérieure à six mois (Belgique, Pologne, Hongrie, Grèce, Allemagne, Lettonie) et six n'ont pas de durée maximale définie (Royaume-Uni, Danemark, Estonie, Finlande, Pays-Bas, Suède).

¹⁴ Par exemple avec le Sri-Lanka (cf. JOUE n° 124 L du 17 mai 2005), avec l'Albanie (*ibid.*), la Fédération de Russie (JOUE n° 129 L du 17 mai 2007), etc.

¹⁵ Par exemple avec le Sri-Lanka (cf. JOUE n° 124 L du 17 mai 2005), avec l'Albanie (*ibid.*), la Fédération de Russie (JOUE n° 129 L du 17 mai 2007), etc.

autorités consulaires sont prêtes ou non à reconnaître comme l'un de leurs ressortissants un étranger placé en rétention¹⁶.

Le passage de trente-deux jours (pour les seuls demandeurs d'asile ; pour tous les autres le délai était au maximum de trente jours) à quarante-cinq n'est pourtant pas anodin.

D'une part, on ne saurait manier le cœur léger les délais d'une privation de liberté ordonnée par la seule autorité administrative (alors même qu'elle est sous le contrôle du juge judiciaire) ; l'internement administratif doit demeurer, par principe, aussi limité que possible. D'autre part, de manière pratique, un délai d'environ trente jours peut passer pour un congé et permet de maintenir un emploi. Tel n'est plus le cas pour une durée supérieure. Celle-ci aggrave, par conséquent, les risques de rupture avec la vie sociale (travail mais aussi logement). Or, faut-il le rappeler, plus de la moitié des étrangers placés en rétention ne sont pas éloignés mais libérés sur intervention du juge ou décision de l'administration. Pour ceux-là, la rétention risque de se traduire, sans effet utile, par des ravages dans leur insertion sociale. De là les tensions fortes observées dans la plupart des centres de rétention après la loi du 16 juin 2011, qui se sont traduites par des actes de désespoir (grèves de la faim...) ou des agressions (contre soi-même ou autrui). Ces dommages n'ont été nullement contrebalancés par un accroissement des chances d'éloignement.

La question de la durée de la rétention ne peut donc être regardée comme définitivement tranchée ; le Contrôleur général recommande qu'elle soit opportunément revue à la baisse.

2.1.1.2 Les étrangers en séjour irrégulier et la garde à vue

L'évolution résulte là aussi d'éléments européens, auxquels le juge français a donné les suites nationales qui s'imposaient.

En 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de se prononcer à deux reprises sur la compatibilité entre les dispositions de la directive « retour » 2008/115/CE et des législations des Etats-membres prévoyant pour les étrangers des sanctions pénales sous forme de peines d'emprisonnement du seul fait de l'irrégularité de leur séjour.

Elle l'a fait, le 28 avril 2011, à propos de la législation italienne, le gouvernement italien n'ayant pas encore transposé dans son droit interne la directive de 2008¹⁷ ; puis, sur renvoi de la cour d'appel de Paris, le 6 décembre 2011, à propos de l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans la version de ce dernier postérieure à la loi du 16 juin 2011, laquelle cependant n'avait pas modifié cet article¹⁸.

La Cour, dans ses deux affaires, juge que lorsqu'un étranger est en séjour irrégulier dans un Etat-membre et ne veut pas en partir volontairement, la directive impose à cet Etat de veiller d'abord et avant tout à son éloignement physique. Il ne peut donc pas prévoir de sanction pénale, telle que l'emprisonnement, pour le même motif, dès lors que cet emprisonnement aurait pour effet de différer le départ de l'étranger du territoire. Par conséquent, en différant son départ par la

¹⁶ Tel était l'avis de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente (rapport n° 1776, déposé le 24 juin 2009), dont la « proposition n°2 » consistait à maintenir le délai de la rétention à 32 jours, malgré l'intervention de la directive « recours ».

¹⁷ CJUE, 28 avril 2011, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, aff. C-61/11 PPU ; cf. *Gazette du Palais*, 29, 21 juin 2011, note Chafai ; *Dalloz*, 2011, Chron. S. Slama, p. 1400 et 2011, Chron. G. Poissonnier, p. 1880.

¹⁸ CJUE, 6 décembre 2011, *Alexandre Achughbadian*, aff. C-329/11. L'article L. 621-1 du CESEDA prévoit que l'étranger en situation irrégulière encourt une peine d'emprisonnement d'un an, une amende de 3 750 € et, le cas échéant, une peine d'interdiction du territoire français allant jusqu'à trois ans.

mise en œuvre d'une telle sanction, l'État méconnaît les objectifs de la directive. En revanche, une telle sanction peut appliquer après l'échec d'une mesure d'éloignement appliquée conformément à la directive, c'est-à-dire lorsque les procédures de celle-ci ont été appliquées et, notamment, que l'entier délai de la rétention prévu par la loi nationale a trouvé application. [Autrement dit, dans l'ordre des facteurs, l'application de la mesure d'éloignement \(selon les principes de la directive\) doit primer nécessairement la peine de prison.](#)

Après la première affaire relative à la loi italienne, le Gouvernement avait essayé de défendre l'idée (cf. circulaire du 12 mai 2011) que la jurisprudence de la Cour de justice ne s'appliquait que lorsqu'une mesure d'éloignement avait été prise. En réalité, la prohibition de la peine d'emprisonnement s'applique tant qu'une mesure d'éloignement n'a pas été tentée. Il en est résulté au printemps 2011 une certaine hésitation dans la politique à appliquer, qui s'est traduit pendant plusieurs semaines par une baisse sensible des effectifs des centres de rétention administrative¹⁹.

[En 2012, la Cour de cassation a eu l'occasion de tirer les conséquences de cette jurisprudence pour le placement en garde à vue des étrangers.](#)

Aux termes de l'article 62-2 du code de procédure pénale, la garde à vue ne peut être décidée, par un officier de police judiciaire, qu'à l'encontre d'une personne au sujet de laquelle « il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement ». [Si aucun emprisonnement n'est possible tant qu'une procédure d'éloignement n'a pas été exécutée, une garde à vue peut-elle être décidée lorsqu'il n'est fait grief à un étranger que le seul séjour irrégulier²⁰ ? Plusieurs juges de tribunaux de grande instance se sont rapidement prononcés par la négative²¹.](#) Saisie en cassation, notamment par deux procureurs généraux, la 1^{re} chambre civile de la Cour de cassation a sollicité l'avis de la Chambre criminelle laquelle, dans un avis en date du 5 juin 2012, rendu à la lumière des arrêts de la Cour de justice, a estimé que, dans une telle hypothèse, l'étranger n'encourant pas l'emprisonnement, ne pouvait donc être placé en garde à vue. Par trois arrêts du 5 juillet 2012²², la 1^{re} chambre civile a confirmé les ordonnances ayant déclaré irrégulières des gardes à vue fondées sur la seule circonstance du séjour irrégulier de l'étranger et cassé l'ordonnance du premier président d'une cour d'appel ayant jugé l'inverse.

[Cette évolution a conduit le Gouvernement a présenté un projet de loi \(en urgence\), relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour²³.](#)

Le chapitre 1^{er} du projet institue une « retenue » dans un local de police (à l'exclusion des locaux de garde à vue), d'une durée maximale de seize heures, « aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français »²⁴.

[L'institution de cette retenue établit donc un régime distinct de privation de liberté de courte durée distinct de la garde à vue²⁵.](#) Distinct aussi de l'audition de l'article 62 du code de procédure pénale, limitée à quatre heures, laquelle d'ailleurs suppose qu'il n'y ait pas de raison plausible permettant de soupçonner la commission d'une infraction. Distinct surtout de la

¹⁹ Cf. *Rapport pour 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, p. 29.

²⁰ La question se posant naturellement de manière différente si l'étranger interpellé est soupçonné d'avoir commis ou tenté de commettre d'autres infractions (de droit commun) punies de peines d'emprisonnement. Ce que relève d'ailleurs la Cour de justice : dans ce cas, écrit-elle, l'étranger peut être soustré au champ d'application de la directive (*Achughbadian* précité).

²¹ Voir les ordonnances citées par G. Poissonnier, chronique citée, note 37.

²² N° 959, 960 et 965.

²³ Le texte modifie en outre les incriminations d'aide au séjour irrégulier « pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées ».

²⁴ Article L. 611-1-1 nouveau du CESEDA.

²⁵ Pour lequel, à l'évidence, sans qu'il soit besoin de modifier la loi du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté devra se reconnaître compétent, si le projet va à son terme.

rétenction définie à l'article 78-3 du même code pour permettre d'établir l'identité d'une personne, qui ne peut, de même, excéder quatre heures de délai. Il a donc été estimé qu'un délai de quatre heures n'était pas suffisant, compte tenu des vérifications nécessaires, pour établir l'irrégularité du séjour d'un étranger interpellé par les forces de police. On peut estimer l'inverse, en raison de l'étendue des bases de données qui recensent les titres de séjour délivrés aux étrangers²⁶ et de l'obligation où ils se trouvent de présenter aux réquisitions des forces de sécurité les titres autorisant leur séjour en France²⁷. Mais l'étude d'impact du texte, invoquant le délai « bref mais raisonnable » mentionné par la Cour de justice dans les arrêts sus-analysés, énumère les exigences qui pèseront sur les forces de sécurité (temps de transport, temps de notification des droits, temps de trouver un interprète, entretien avec un avocat...) pouvant justifier d'aller au-delà d'une durée de quatre heures. Au moins peut-on espérer que le maximum de seize heures ne sera pas trop souvent atteint.

Les incertitudes pesant sur le régime juridique applicable ont eu, en 2012 comme l'année précédente, pour effet de diminuer de manière notable les effectifs de personnes placées en rétention. Dans la visite effectuée par le contrôle général entre les 12 et 16 novembre 2012, vingt à vingt-trois personnes selon les jours étaient hébergées dans un centre de soixante-douze places.

Mais il en résulte aussi un changement dans la composition de la population retenue : ceux qui sont présents sont en majorité des personnes ayant été en garde à vue, ou encore des sortants de prison, pour d'autres infractions que le seul séjour irrégulier. Le climat dans les centres a donc évolué dans le sens de prises en charge plus difficiles.

2.1.1.3 Le contentieux

Comme il a été rappelé, et dans la suite des propositions du « rapport Mazeaud », le contentieux des étrangers en rétention a évolué avec la loi du 16 juin 2011. Si le juge administratif peut être désormais saisi dans les quarante-huit heures pour se prononcer dans les trois jours sur la légalité de la mesure d'éloignement et de celle du placement en rétention, le juge des libertés et de la détention (JLD) ne se prononce plus sur la prolongation de la rétention au terme de quarante-huit heures mais après un délai de cinq jours. Ce changement a sa logique, défendue par le Gouvernement lors du vote de la loi. Auparavant, le JLD se prononçait sur la prolongation sans que la légalité de l'éloignement ou du placement en rétention soit assuré. Désormais, celle-ci – si l'étranger le veut bien, en saisissant le juge compétent – est d'abord vérifiée. Le Conseil constitutionnel a validé les cinq jours séparant le début de la rétention de la saisine du JLD, à la condition que ne s'ajoutent pas à ce délai les possibles quarante-huit heures de garde à vue²⁸.

Les associations qui interviennent en rétention ont un autre point de vue²⁹.

D'une part, l'encombrement des juridictions a fait que, dans bien des tribunaux administratifs, les audiences n'ont pu se faire dans les délais prévus. D'autre part, **et surtout, beaucoup d'étrangers n'ont pu être présentés au juge des libertés et de la détention, dès lors qu'ils ont été effectivement éloignés dans les cinq premiers jours de la rétention.** Selon leur rapport, en

²⁶ Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (AGDREF), autorisée par un décret du 19 mars 1993, dont un rapport du Sénat (projet de loi de finances initiale pour 2011 – Commission des lois - Sécurité, immigration, asile et intégration- J.P. Courtois et F.N. Buffet) estime le contenu à cinq millions de dossiers individuels ; AGDREF 2 a été autorisée par un décret du 8 juin 2011 (cf. articles R. 611-1 et s. du CESEDA) et correspond au développement des titres de séjour biométriques. Il existe aussi un « Fichier des non-admis », des données relatives au suivi des mesures d'éloignement, et les fichiers européens, par exemple le SIS ou EURODAC (empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes entrées illégalement).

²⁷ Article L. 611-1 du CESEDA.

²⁸ Décision n°2011-631, *op. cit.*, consid. 69 à 73.

²⁹ Voir le Rapport 2011 des centres et locaux de rétention administrative rédigé conjointement par l'ASSFAM, Forum-Réfugiés, France Terre d'Asile, la CIMADE et l'Ordre de Malte, Paris, 18 novembre 2012.

2010, 8,4 % des personnes étaient éloignées avant quarante-huit heures (donc sans comparaître devant le JLD) ; en 2011, après la réforme, le quart des retenus était éloigné dans les cinq jours. Autrement dit, l'allongement à cinq jours du délai sans intervention du juge aurait seulement permis à l'administration d'éloigner plus d'étrangers en l'absence de toute intervention juridictionnelle efficace. Cette observation est logique. Les données du rapport en tempèrent toutefois la portée : si le nombre de personnes libérées par le JLD a en effet décru « après réforme » (- 14 %), le volume de celles libérées par le juge administratif s'est au contraire accru (+ 49 %) et l'ensemble des étrangers élargis par une décision juridictionnelle (judiciaire ou administrative) a légèrement augmenté « après réforme » par rapport à 2010 à « l'avant réforme » (+ 2,6 %). Ces données doivent évidemment cependant être regardées dans la durée pour mesurer l'effet de cette intervention des juges sur les personnes retenues.

2.1.1.4 Les enfants mineurs

Peu de temps après sa nomination au Gouvernement, le ministre de l'intérieur a fait connaître de nouvelles instructions pour que les familles comportant des enfants mineurs ne soient plus placées en rétention³⁰. Cette mesure était demandée par beaucoup³¹. Elle consiste à privilégier dans le cas d'une famille comportant des jeunes enfants, faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, l'assignation à résidence dans l'attente de la réalisation de la mesure.

Ces instructions avaient d'ailleurs un caractère presque inéluctable dès lors que la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt du 19 janvier 2012³², censuré l'atteinte excessive à la vie familiale résultant du placement en rétention, notamment au CRA de Rouen-Oissel, d'une famille originaire du Kazakhstan. La Cour a relevé que la France était l'un des trois seuls pays européens recourant systématiquement à la rétention d'enfants mineurs accompagnés, que la famille ne présentait pas de risques identifiés de soustraction à la mesure d'éloignement, qu'aucune mesure alternative à la rétention n'avait été réellement envisagée. « L'intérêt supérieur de l'enfant, écrit-elle, ne peut se limiter à maintenir l'unité familiale³³ mais (...) les autorités doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de limiter autant que faire se peut la détention de familles accompagnées d'enfants et préserver effectivement le droit à une vie familiale ».

Cette manière de voir se justifie d'autant plus que, comme le contrôle général l'a fréquemment relevé dans ses visites de centres de rétention (*a fortiori* de locaux de rétention), bien peu d'entre eux sont véritablement équipés pour l'accueil d'enfants. Si les familles sont placées à part dans des chambres convenablement dimensionnées, les espaces de promenade sont réduits au strict minimum, de même que les activités offertes³⁴.

Il est vrai que les instructions ministérielles comportent deux restrictions significatives.

La première est que l'assignation à résidence ne peut trouver à s'appliquer dans les hypothèses où, lors d'une précédente procédure d'éloignement, la famille a tenté de s'y soustraire.

³⁰ Circulaire aux préfets du 6 juillet 2012 (NOR INTR1207283C).

³¹ Voir, entre autres, le *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2010*, notamment le tableau des recommandations qui y figure, page 295, n° 38.

³² CEDH, 5^e section, Aff. *Popov c/ France*, n° 39472/07 et 39474/07.

³³ NDLR : qui conduirait à placer précisément tous les membres d'une même famille, y compris les enfants, en rétention.

³⁴ Voir, à titre d'illustration, la photo n° 6 publiée dans le *Rapport du contrôleur général pour 2010*, cahier central, p. VI.

On peut le regretter, mais cette possibilité a été explicitement admise par la CEDH. La seconde est que les instructions bornent (implicitement) leur application à la France métropolitaine³⁵.

Si particulières que puissent être, au regard de la politique d'immigration, certaines collectivités publiques d'outre-mer, il n'apparaît pas que ces particularités justifient que les familles soient, au regard de leur droit à une vie familiale, et les enfants, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant défendu par les textes en vigueur, traités différemment en métropole et outre-mer, alors même que le CESEDA prévoit par ailleurs des exceptions notables au droit des étrangers dans certains départements ou collectivités ultra-marins.

2.1.2 Quelques observations sur les zones d'attente

2.1.2.1 Les zones d'attente de la loi du 16 juin 2011

Indépendamment de toute incitation européenne, le législateur de 2011 a prévu une meilleure délimitation de zones d'attente créées *ex nihilo*, en particulier dans le cas de l'échouage d'un navire ayant à bord de nombreuses personnes dépourvues de documents pour entrer en France³⁶. Cette mesure, dont le fondement n'est guère discutable, fait suite à deux épisodes de ce genre survenus en France en 2001 et 2010. Elle n'a pas eu à s'appliquer depuis le vote de la loi.

2.1.2.2 Les zones d'attente hors de Roissy

La zone d'attente de Roissy focalise à bon droit l'attention, dès lors que, comme l'a relevé le rapport que le contrôle général lui a consacré³⁷, neuf étrangers sur dix placés en France en zone d'attente le sont dans cet aéroport.

Il existe néanmoins des zones d'attente dans les principaux points de franchissement de la frontière française, principalement des aéroports et quelques ports, en métropole et outre-mer. À ce jour, hormis celle de Roissy, le contrôle général en a visité dix-sept, d'activité, par conséquent de dimensions, très diverses.

Ce sont les observations tirées de ces visites dont on voudrait ici tirer quelques leçons.

2.1.2.2.1 Les droits des étrangers et leur effectivité

En premier lieu, on doit soigneusement distinguer le nombre des étrangers qui, contrairement aux prescriptions de l'article L. 211-1 du CESEDA, ne sont pas pourvus des documents nécessaires et font donc l'objet du « refus d'entrée » (sur le territoire français) selon les formes définies à l'article L. 213-2 ; et les étrangers qui, ayant fait l'objet d'un refus d'entrée, sont placés en zone d'attente conformément aux dispositions du chapitre 1^{er} du titre II du livre II du même code, « pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée » (article L. 221-1), selon un régime de privation de liberté qui, doit-on rappeler car la confusion est fréquente, n'est pas le même que celui qui est prévu pour la rétention administrative.

La première population, celle des « non-admis » est nécessairement plus importante que la seconde, celle des « maintenus ». En effet, il est des hypothèses dans lesquelles les non-admis n'ont pas à attendre pour repartir,

³⁵ On sait que des enfants sont fréquemment placés en rétention outre-mer (où ont lieu, selon les associations, près de la moitié des éloignements), en particulier au CRA de Pamandzi (Mayotte) dans lequel, en août 2012, un très jeune a été trouvé décédé auprès de sa mère. Si les premières constatations opérées sont vérifiées, à savoir que l'enfant avait déjà péri la veille, lors de l'interpellation du groupe de Comoriens à leur descente de bateau, on peut s'interroger sur la validité du bref examen de ce groupe par un infirmier auquel il a été procédé lors du débarquement.

³⁶ Nouvel alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile.

³⁷ Juillet 2009 ; le rapport peut être consulté sur le site www.cglpl.fr où il a été mis en ligne.

en particulier lorsque l'avion qui les a amenés repart du même aéroport, après escale, vers la destination d'origine.

Toutefois, on doit observer que les différences d'une population à l'autre sont d'ampleur très diverse selon les zones d'attente. À l'aéroport d'Orly, durant les deux années examinées par les contrôleurs, entre 90 % et 95 % des personnes « non-admises » étaient ultérieurement « maintenues » en zone d'attente. À l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, le pourcentage oscille entre 20 % et 25 %. Dans des zones d'attente où le nombre de non-admis est faible, il n'y a guère d'étrangers « maintenus ». En d'autres termes, plus les non-admis sont en nombre (parce que, peut-on penser, le trafic aérien – ou portuaire – est important), plus le pourcentage des maintenus croît. Et inversement.

Toute la question réside néanmoins dans le fait de savoir si cette répartition, qui entre parfaitement dans les prévisions de la loi, se fait conformément à son esprit.

En effet, il existe une appréciation des fonctionnaires de la police aux frontières pour déterminer si l'étranger non-admis peut être réacheminé immédiatement ou s'il ne le peut pas et, dès lors, doit être placé en zone d'attente. Cette appréciation n'est pas sans effets. D'une part sur la charge de travail des fonctionnaires ; d'autre part sur le taux de succès du réacheminement (plus il est précoce, mieux il réussit) ; enfin sur le sort réservé à l'étranger : s'il repart immédiatement, il reste dans le poste de police sous la garde des fonctionnaires, sans guère de possibilités matérielles (accès au téléphone) et sans accès auprès de lui d'éventuelles associations ou du délégué du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés auxquels la zone d'attente est accessible ; surtout sans accès possible au juge des libertés et de la détention, chargé d'examiner, au terme de quatre jours de présence en zone d'attente, la possibilité de prolonger ou de mettre fin à la contrainte (article L. 222-1 du CESEDA). Au surplus, les conditions dans lesquelles, dans une telle procédure, une demande d'entrée au titre de l'asile peut être formulée et prise en considération sont douteuses³⁸ : or une telle demande doit être protégée³⁹.

Sur cette question s'en greffe une autre, corollaire. La loi (article L. 213-2 du CESEDA) prévoit que, lors de la notification du refus d'entrée, l'étranger peut demander à bénéficier avant son rapatriement d'un jour franc, lequel conduira nécessairement à le placer en zone d'attente. La loi prévoit en outre que cette notification est faite « dans une langue qu'il comprend ». La rigueur, enfin, impose que cette procédure ne soit pas effectuée à un rythme tel que, indépendamment de la langue employée, l'étranger risque de ne comprendre ni ce qu'on veut lui faire connaître, ni ce qu'il signe⁴⁰ : ainsi, la signification de « jour franc » n'étant pas immédiate, surtout pour une personne étrangère, s'il lui est demandé « Jour franc ? Oui ou non ? », une telle formule n'a pas la même signification que « Vous pouvez demeurer en France vingt-quatre heures avant de repartir ; voulez-vous bénéficier de cette possibilité ? ».

Lorsqu'on interroge les fonctionnaires de police sur la manière dont ils opèrent, la procédure est claire. D'une part, « le passager se voit systématiquement proposer le bénéfice du jour franc »⁴¹ ; d'autre part ils fixent une limite au délai pendant lesquels une personne peut être réembarquée immédiatement (deux heures, par exemple à Lyon Saint-Exupéry ; ou bien quatre heures, par exemple à Orly⁴²) ; enfin, ils indiquent récupérer les bagages du « non-admis » sur les

³⁸ La possibilité de solliciter la qualité de réfugié est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (Conseil d'État, juge des référés, 12 janvier 2001, *M^{me} Hyacinthe*, n° 229 039).

³⁹ Voir la nécessité, en la matière, d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : CEDH, 2^e section, 26 avril 2007, *Gebremedhin c/ France*, n° 25389/05.

⁴⁰ Il doit mentionner sur le document qu'on lui présente s'il veut bénéficier d'un jour franc. Dans les formulaires en usage, il faut cocher une croix dans un espace prévu à cet effet.

⁴¹ Mais, à Orly par exemple, il est calculé que 23 % des « non-admis » demandent le bénéfice du jour franc.

⁴² Cet écart est déjà, en soi, préoccupant.

tapis roulants de l'aéroport (éventuellement sous le regard de l'intéressé) et les remettre aussitôt à ses propriétaires.

Toutefois les deux premières affirmations ne peuvent être vérifiées. S'agissant de la première, relative au jour franc, elle n'est pas conforme à ce que les contrôleurs observent dans la plupart des postes de police d'aéroport lorsqu'ils assistent aux notifications de refus d'entrée. *Le fonctionnaire remplit le formulaire et, fréquemment, coche lui-même, entre autres, l'emplacement indiquant le refus de bénéficier du jour franc, puis présente le tout à l'étranger pour signature.* Rien certes ne prouve que ces pratiques sont générales (les mêmes avaient été observées lors de la visite de l'aéroport de Roissy⁴³), mais elles existent au moins pour partie. En tout état de cause, la pratique apparaît au mieux souvent variable selon le fonctionnaire. S'agissant de la seconde, elle est également invérifiable, dès lors qu'aucun document, émargé contradictoirement, ne permet de retracer entre son arrivée et son départ, d'heure à heure, le bref séjour de l'étranger dans l'aéroport. Des registres existent. Mais ils sont loin d'être tenus avec exactitude, notamment s'agissant de l'heure du départ et, lorsque celle-ci figure, elle n'est pas accompagnée de l'émargement de l'étranger. Par conséquent, rien ne peut être établi.

S'agissant enfin des bagages, à plusieurs reprises les étrangers interrogés ont démenti les informations des policiers et ont indiqué que leurs bagages ne leur étaient parvenus qu'une fois la décision prise de les placer en zone d'attente. Si ce qu'ils indiquent est véridique, on peut supposer que la police retient les bagages tant qu'elle peut garder espoir de réacheminer les non-admis rapidement.

Tout donne à penser que les pratiques peuvent être variables, certaines pouvant être tout à fait expéditives. En toute hypothèse, l'effectivité des droits qui sont d'ores et déjà reconnus aux étrangers qui se présentent à la frontière sans les documents requis (droit de demander l'asile, possibilité de se voir notifier le refus et les droits dont il est assorti dans une langue qu'ils comprennent, possibilité d'aviser un certain nombre de personnes en France, droit de bénéficier d'un jour franc) exige que la réalité de ces droits puisse être contrôlée.

Il est donc demandé que le déroulement de la procédure puisse être soigneusement et contradictoirement relevé, au moins dans ses éléments garantissant l'application effective des droits mentionnés ci-dessus⁴⁴. Tel n'est pas le cas aujourd'hui : dans un aéroport (important) visité, il a été constaté qu'il n'existait aucune instruction de la hiérarchie sur la mise en œuvre du délai franc ou sur le délai dans lequel pouvait intervenir un réacheminement « immédiat ».

*Il est donc recommandé qu'un registre comparable à celui prévu pour la zone d'attente *stricto sensu* et mentionné à l'article L. 221-3 du CESEDA soit institué dans les postes de police afin de retracer l'ensemble des opérations qui y sont conduites.*

2.1.2.2.2 Les locaux

On conviendra aisément qu'aucun aéroport du territoire n'a été conçu pour retenir des personnes contre leur gré ; de même pour les ports ou les gares. Une telle infrastructure de transport est par nature un lieu de passage rapide ou, si l'on y reste (en transit par exemple), pourvu de quelques ingrédients pour en rendre la durée agréable. Il en résulte, d'une part, une inadaptation structurelle des locaux à une fin de privation de liberté ; d'autre part, une dépendance à l'égard du gestionnaire de l'aéroport, propriétaire des locaux, dont l'enthousiasme à accueillir des étrangers non-admis n'est pas toujours immédiatement perceptible.

⁴³ Voir le rapport précité du contrôleur général, notamment pages 7 (pour l'interprète), 9, 15, 38.

⁴⁴ Voir l'accès aux droits de la défense et l'accès aux soins en rétention aux chapitres 4 et 5 du présent rapport.

Inadaptation des locaux.

Les étrangers non-admis, lorsqu'ils ne sont pas cantonnés dans un « quart » en vue de leur départ immédiat, sont ou bien dirigés dans des chambres étroites, aménagées comme on a pu dans les lieux : tel est le cas en particulier dans les aéroports de dimension modeste ou moyenne ; à Lyon Saint-Exupéry existe deux chambres avec lits superposés, deux dans l'une, qui occupe une superficie de 4,95 m² ; quatre dans l'autre, sur 6,44 m²... Ou bien la zone d'attente est une... salle d'attente initialement dévolue aux passagers, de 200 ou 250 m² leur a été réservée, avec ses inévitables baies vitrées donnant sur le tarmac, pour y demeurer le jour, parfois aussi la nuit ; il y fait froid l'hiver et très chaud l'été ; leur équipement est réduit (aucun distributeur de boissons notent les contrôleurs dans une visite) : tel est le cas à Strasbourg – Entzheim ou à Paris – Orly. À Orly, toutefois, les « maintenus » sont conduits la nuit dans un hôtel ouvert au public, dans lequel douze chambres sont réservées aux étrangers : lors de la visite, les portes devaient demeurer entrouvertes toute la nuit, au mépris de l'intimité, les policiers stationnant dans le couloir. À Cayenne-Rochambeau, toute la zone internationale est ouverte aux maintenus, qui ne peuvent évidemment en sortir et dorment sur les sièges qui y sont placés. Quelles que soient la situation, et la longueur du séjour, le point commun de ces lieux est que les maintenus n'ont le plus souvent jamais accès à l'air libre, même quelques minutes⁴⁵. Le contact avec les fonctionnaires n'est pas toujours facile à établir : ni vidéosurveillance (le contrôle général n'en réclame pas), ni interphonie : à Lyon, il faut taper dans la porte (classique *in aeternum* de la privation de liberté à la française) pour appeler la garde.

Dépendance de l'autorité gestionnaire.

Il appartient à l'autorité publique d'imposer les normes de confort, tant pour le travail de ses personnels que pour l'existence des maintenus, à la personne morale qui l'héberge *nolens volens*. La considération relative au contrôle aux frontières et à toutes ses compétences doit être gardée dans toutes ses dimensions lors de la signature des conventions d'occupation ; des prescriptions nationales en matière de surface par personne, en matière de fourniture de biens (prestation de repas à Aéroports de Paris), en matière d'aération des locaux, en matière de nettoyage... **Il serait encore plus souhaitable que des normes minimales soient définies par la voie réglementaire, comme il en existe pour les centres de rétention**⁴⁶. Les fonctionnaires rencontrés sont en général peu informés de ce qu'ils peuvent ou non obtenir. Lors d'une visite, ils ignoraient qui était la société chargée du nettoyage et ce qu'on pouvait en attendre. Les activités sont conçues *a minima* (à Orly, une télévision pour la grande salle d'attente⁴⁷ ; rien d'autre), alors même que la présence d'enfants, peu fréquente, n'est pas cependant exceptionnelle (soixante-six durant l'année 2009 à Orly).

2.1.2.2.3 Les rapports avec les transporteurs

L'article L. 213-6 du CESEDA prévoit que les frais de prise en charge des « maintenus » pendant le temps qui précède leur réacheminement, sont pris en charge par les transporteurs.

L'esprit de la loi est que ces derniers auraient dû prendre les précautions nécessaires pour éviter de prendre à leur bord des étrangers dépourvus des documents nécessaires pour entrer en France. On peut trouver cet esprit bien sévère, mais cette disposition est relativement ancienne ; elle n'a jamais été sérieusement remise en cause. Dès lors, des habitudes devraient être prises pour que les « maintenus » ne soient pas victimes de tergiversations ou d'hésitations des compagnies de transport pour assumer les frais que la loi leur impose : il a été rencontré par le contrôle général des situations où la distribution de plateaux-repas aux étrangers, ou le nettoyage des locaux,

⁴⁵ Au contraire de ce qui est prévu à Roissy (rapport de visite, *op. cit.*).

⁴⁶ Article R.553-3 du CESEDA.

⁴⁷ Lors de la visite, elle diffuse les six chaînes hertziennes traditionnelles.

comportait quelque laisser-aller, en raison de mauvais vouloir des uns ou des autres ou bien de procédures incertaines. Les malheureux fonctionnaires locaux étaient contraints d'intervenir comme ils le pouvaient. Les relations avec les transporteurs, qui sont, sauf exception, de grandes maisons, doivent être réglées à bon niveau et les conventions doivent prévoir avec précision comment les prestations doivent être fournies et la forme de leur financement (doit-on préférer un remboursement des factures présentées par la police aux frontières ou au contraire la prise en charge directe par le transporteur de prestations à définir comme étant celles assurées à un passager ordinaire ?). Il est recommandé que des instructions nationales fermes doivent être données en ce domaine.

2.1.2.2.4 La connaissance de la règle de droit en zone d'attente

Toute personne privée de liberté a droit à connaître les règles qui lui sont applicables. À cet égard, la situation est généralement décevante, surtout si l'on examine non pas la « théorie » juridique, mais l'application concrète qui en est faite.

Un premier effort doit être fait en matière de règlement intérieur. Dans trop de zones d'attente visitées, ou bien il est inaccessible, ou bien il correspond à un modèle stéréotypé sans prescriptions locales pourtant nécessaires, ou bien il n'existe qu'en langue française. Chaque « maintenu » doit pouvoir prendre connaissance, dans une langue qu'il comprend, des règles particulières en vigueur. L'exigence linguistique doit pouvoir être regardée comme satisfaite lorsque le règlement est traduit et affiché dans les six langues reconnues comme étant celles en usage aux Nations Unies (Conseil de sécurité)⁴⁸ sauf si une autre langue est très prédominante dans la zone d'attente considérée.

Un deuxième effort doit être fait pour les mineurs non accompagnés. En dehors de Roissy, leur venue est exceptionnelle (à Lyon, deux dans une année). Sans reprendre ici toute la problématique largement développée notamment par la Défenseure des enfants, on doit insister sur la rapidité de désignation d'un administrateur *ad hoc* par le procureur de la République (article L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), sur l'accès effectif à l'enfant de la personne ainsi désignée, sur son association aux décisions prises à son égard et sur les précautions à prendre si l'enfant est admis sur le territoire.

Un troisième effort doit être fait pour la tenue du registre, non pas naturellement celui dont la création, mentionnée ci-dessus, est encore à venir, mais pour celui que la loi prévoit de tenir en zone d'attente. Il n'en va malheureusement pas tellement différemment en zone d'attente des pratiques observées dans trop de locaux de garde à vue. Dans une visite de zone d'attente au cours de laquelle il a été observé que vingt-trois étrangers y avaient été placés l'année antérieure, le sort de dix-neuf d'entre eux était connu (dix-huit réacheminés, un libéré) mais celui des quatre derniers était inconnu, faute d'indications suffisantes. Ces incertitudes jettent le trouble sur la manière dont sont comptabilisés, en définitive, les flux de personnes non-admises et placées en zone d'attente. Mais elles rendent surtout difficile, voire impossible, tout contrôle interne ou externe.

Un dernier effort doit être fait pour permettre le contact avec les associations de défense des étrangers. Dans aucune zone visitée (en dehors de Roissy) n'existe une permanence régulière d'une association humanitaire telle que celles mentionnées à l'article L. 223-1 du CESEDA (certaines font des visites ponctuelles). Dans beaucoup de zones d'attente toutefois, les coordonnées téléphoniques d'associations sont affichées de même que la liste des avocats du barreau local. Ces pratiques utiles devraient être généralisées.

⁴⁸ L'anglais, l'arabe, le chinois (mandarin), l'espagnol, le français et le russe.

2.2 Les centres éducatifs fermés

2.2.1 Éléments de contexte

À la suite des propos qui n'ont pas manqué d'être tenus durant les campagnes électorales sur la délinquance des mineurs (sujet récurrent) et sur les moyens de la limiter, l'intérêt des médias s'est trouvé d'autant plus attiré par les centres éducatifs fermés d'une part qu'un engagement a été pris d'en augmenter le nombre et que, d'autre part, cette mesure apparaissait, sinon dans le chiffrage, mais du moins dans son principe, faire consensus puisque la majorité de la législature 2007-2012 s'était également prononcé dans un sens similaire⁴⁹.

Le Gouvernement issu des élections a souhaité, à la suite de ces débats, faire la lumière sur la valeur de cette manière d'éduquer. Il a donc mandaté une inspection conjointe (inspection générale des services judiciaires, inspection générale des affaires sociales) chargé de lui apporter des lumières dans la matière. De son côté, la Cour des comptes a ouvert également un champ d'investigation sur le sujet. À la date où ces lignes sont écrites, aucun de ces deux rapports n'est venu à son terme. Dans le même temps, la garde des sceaux a fait connaître que la meilleure prévention de la récidive des mineurs passait essentiellement par une prise en charge dans le milieu dit « ouvert ».

On ne reviendra pas ici sur le bilan qu'il est possible de tirer d'établissements créés par la loi du 9 septembre 2002, mais effectivement ouverts de manière progressive plusieurs années plus tard. Pour une raison simple : si ce bilan est possible en matière de fonctionnement (apprécier la manière dont l'établissement fonctionne au jour le jour), il ne l'est pas en matière de résultats dès lors que personne, ni dans chaque centre, ni à un autre niveau, n'est capable d'énoncer ce que sont les enfants, issus des centres, devenus⁵⁰.

On doit éviter, par conséquent, que des décisions définitives soient prises quant à ces centres sans que chacun puisse être à même d'évaluer le devenir d'une cohorte significative d'enfants pris en charge dans ces conditions, même si, comme le contrôle général l'a fait valoir à différentes reprises, il est possible de dire aujourd'hui qu'une éducation réussie, même si elle n'est pas encore commune, peut être conduite en CEF.

2.2.2 Quels enfants prendre en charge dans les centres éducatifs fermés ?

La prise en charge d'enfants dans un centre éducatif fermé apparaît simple : le juge des enfants ordonne la prise en charge et le centre exécute. Ainsi, dans les CEF, se constituerait une population indifférenciée de jeunes accueillis.

La réalité est moins simple et mérite qu'on s'y arrête. Elle oblige à se demander quelles sont, sur ce point, les intentions du législateur ; quelles sont aussi, dans la pratique, celles des juges des enfants et celles des gestionnaires de centre ; elle amène à poser la question de savoir s'il faut renforcer l'indifférenciation ou au contraire la restreindre, et au profit de quoi et de qui.

Il convient d'abord précisément de rappeler d'une part qu'aucun délinquant ne ressemble en particulier à aucun autre et que, d'autre part, contrairement à ce qui est souvent implicitement estimé, la délinquance juvénile elle-même n'est nullement indifférenciée. « Il faut renoncer à chercher dans des qualités substantielles des jeunes délinquants, ou même de leur milieu familial,

⁴⁹ Voir les rapports parlementaires cités dans le *Rapport du contrôleur général pour 2011*, p. 37.

⁵⁰ Cf. *Rapport du contrôleur général pour 2011*, p.38-41. Cf. aussi, ci-après, le chapitre X relatif à l'enfermement des jeunes.

l'explication d'un phénomène qui tient à la relation entre les jeunes délinquants et le groupe social qui les remarque et les sanctionne » écrit Jean-Claude Chamboredon⁵¹.

2.2.2.1 La loi du 9 septembre 2002

Cette précaution doit être d'autant plus rappelée que la loi du 9 septembre 2002, qui a créé en son article 22 les centres éducatifs fermés⁵² est née dans un fort contexte d'inquiétude relative aux développements de la délinquance des jeunes.

Le rapport du Sénat déposé moins d'un mois avant les débats qui allaient conduire à la loi du 9 septembre⁵³ dresse un tableau sombre de la situation en évoquant d'une part l'accroissement quantitatif du nombre de mineurs mis en cause (c'est-à-dire interpellés par les forces de police ou de gendarmerie pour des suspicions d'infractions commises ou à commettre) : 177 017 en 2001, c'est-à-dire une augmentation de 79 % en dix ans ; d'autre part un accroissement de la violence (multiplication des violences volontaires et des agressions sexuelles) ; enfin un rajeunissement des mineurs délinquants, avec l'implication croissante d'enfants de moins de treize ans. Surtout, le rapport met l'accent sur ce qu'il appelle lui-même « la théorie des 5 % », « théorie » selon laquelle la plupart des infractions seraient le fait d'un nombre très restreint de mineurs ; sont évoqués les « noyaux durs » de la délinquance ou l'expression que le Sénat reprend de l'audition de Sebastian Roché, les « noyaux suractifs ». Sont donc dénoncés ces mineurs peu nombreux mais « multirécidivistes » ou plutôt multiréitérants.

Si ce rappel est fait, c'est que cette vision et ce vocabulaire imprègnent les débats parlementaires de la loi du 9 septembre 2002 (dite « Perben I »). Le garde des sceaux, par exemple, indique devant l'Assemblée nationale⁵⁴ que « les mineurs commettent de plus en plus jeunes des infractions et des actes de violence ». Il développe, par conséquent, au cours des débats l'idée d'une modification de la réponse pénale faite aux mineurs reposant en particulier sur quatre éléments : l'envoi en détention provisoire de mineurs ayant enfreint les obligations qui leur sont imposées au titre du contrôle judiciaire ; l'accélération des procédures de jugement après la commission de l'infraction ; la nécessité de trouver une réponse intermédiaire à la délinquance entre les « centres éducatifs renforcés » existants⁵⁵ et la prison ; le besoin d'éviter la corruption des mineurs par des majeurs également détenus et, à cette fin, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires exclusivement voués aux mineurs⁵⁶.

Les centres éducatifs fermés constituent donc la réponse dont les magistrats manquaient, selon les auteurs de la loi, pour éviter la prison à un certain type de délinquants⁵⁷. « Nous créons des centres éducatifs fermés pour mettre à l'écart du risque de récidive un petit nombre de jeunes qui participent au « noyau dur » de la délinquance, mise en évidence par tous les travaux récents et que nous ne savons pas traiter aujourd'hui », indique le garde des sceaux devant le Sénat, saisi en premier du projet de loi.

⁵¹ « La délinquance juvénile : essai de construction d'objet », *Revue française de sociologie*, XII, 1971, p. 335-377, p. 349.

⁵² Cf. la modification ainsi opérée de l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945.

⁵³ Rapport de la commission d'enquête n° 340 (2001-2002), M. Schosteck, président, M. Carle, rapporteur : *La délinquance juvénile : la République en quête de respect*, 2 tomes.

⁵⁴ Le 31 juillet 2002.

⁵⁵ Les centres éducatifs renforcés, héritiers directs des UEER créés quelques années auparavant sont des centres éducatifs destinés à un public de délinquants réitérants, mais ils sont « ouverts » et la majorité de 2002 critique vigoureusement les nombreuses fugues qui s'y produisent pour cette raison : un sénateur évoque ce centre de l'Essonne dans lequel sur huit mineurs censés se trouver, un seul est présent.

⁵⁶ Par opposition aux « quartiers [de] mineurs » des maisons d'arrêt traditionnelles avoisinant des « quartiers hommes ».

⁵⁷ On voit l'habileté du sophisme qui consiste à présenter le projet de loi sur ce point comme dépourvu de caractère répressif dès lors qu'en plaçant en CEF, on évite la détention.

Juridiquement, certes, il s'agit de placer dans les centres les mineurs qui ont fait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire ou d'une condamnation à une peine de prison assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve décidée par le juge des enfants. Une loi de 2004 ajoutera à ces deux hypothèses celle de la « libération conditionnelle » et une autre de 2007 celle d'une décision de « placement à l'extérieur ». Ces ajouts modifient quelque peu les perspectives de 2002 ; avec les lois subséquentes, il ne s'agit plus d'éviter l'incarcération, mais d'aménager au contraire des fins de détention qui soient encore sous étroite surveillance. Toutefois, dans les faits, les mineurs hébergés au titre de l'aménagement de peines sont très minoritaires : comme l'indique un directeur de centre, le placement en CEF à ce titre n'est pas « entré dans les mœurs ». *La grande majorité des enfants placés en centre éducatif fermé sont des prévenus sous contrôle judiciaire (environ les trois quarts) ; les autres sont des condamnés à des peines assortis du sursis avec mise à l'épreuve.*

Mais pratiquement, qu'ils soient prévenus ou condamnés, l'objectif est bien de placer les mineurs du « noyau dur » de la délinquance qui arrivent en prison en ayant été fréquemment mis en cause sans avoir été jamais sanctionnés. Le garde des sceaux indique encore devant le Sénat :

« L'absence de réponses adaptées pour les mineurs multirécidivistes conduit aujourd'hui les juges des enfants à les placer, notamment, dans les centres de placement immédiat, qui, je le rappelle, avaient été conçus pour donner une réponse aux jeunes primo-délinquants, dont M. Fourcade a parlé tout à l'heure. Ces derniers ne trouvent donc pas la solution adaptée à leur cas. Telle est la situation aujourd'hui. Un rapport de l'inspection générale des services judiciaires révèle que, dans leur immense majorité, les mineurs actuellement incarcérés ont connu, avant d'arriver en prison, une multitude d'arrestations et de passages devant la justice. En effet, 90 % de ces mineurs incarcérés avaient déjà été arrêtés avant les faits ayant entraîné leur incarcération, 60 % d'entre eux avaient fait l'objet de cinq interpellations, 31 % de plus de dix. Lors de leur première interpellation, ces jeunes incarcérés aujourd'hui avaient en moyenne treize ans, 77 % avaient déjà comparu devant un tribunal pour enfants, et, parmi eux, 40 % au moins cinq fois. En d'autres termes, le système actuellement en vigueur conduit ces jeunes à traverser de multiples étapes purement éducatives, sans sanction, pour les voir aboutir finalement bien avant leurs dix-huit ans en prison, où ils sont aujourd'hui près de 1 000, dans des conditions que ce rapport juge absolument inacceptables. »

Le raisonnement justifie les six cents places prévues par la loi en CEF et la construction des établissements pénitentiaires pour mineurs : dès lors qu'il s'agit de sanctionner le « noyau dur » par un enfermement baptisé « juridique », « à fort contenu éducatif », dont la sanction, si l'enfant fugue brise, est l'incarcération, il faut tout à la fois construire des CEF avec quelques centaines de places qui suffiront, et des prisons où l'on pourra placer les fugueurs.

2.2.2.2 Les jeunes présents

Les visites du contrôle général dans les centres éducatifs fermés permettent de répondre à deux questions sur les faits reprochés aux mineurs placés en CEF et sur leur origine géographique.

S'agissant des faits qui ont conduit à leur placement, ils peuvent être identifiés par les ordonnances de placement. *Il s'agit essentiellement d'infractions relatives aux vols (avec une ou plusieurs circonstances aggravantes) et aux violences (également aggravées le plus souvent), la violence étant fréquemment une des circonstances aggravantes du vol.* Ainsi sur les treize pensionnaires d'un CEF – plusieurs sont en fugue – quatre ont commis des vols en réunion ; deux des violences ; quatre des vols avec violences ; un se voit reprocher une infraction de nature sexuelle ; un autre un incendie volontaire ; le dernier un trafic de stupéfiants. Dans un autre établissement : quatre vols avec violences ; trois destructions de biens par un moyen de nature à

créer un danger pour les personnes ; un viol sur personne vulnérable ; un vol en bande organisée ; des violences sur personne chargée d'une mission de service public.

Si, comme on pouvait s'y attendre, la question des biens apparaît donc centrale dans les infractions trouvées (et des formes de violence corrélative), on doit toutefois faire deux remarques supplémentaires.

En premier lieu, il existe bien des enfants qui ont commis, chacun, de nombreuses infractions, mais il est difficile de trouver à tous une trajectoire similaire ou proche. Le « noyau dur » identifié en 2002 au Parlement présente en fait bien de variations. Même parmi ces mineurs, le « parcours » peut être sensiblement différent. En tout état de cause, il faut abandonner l'idée que le CEF serait une ultime « marche » avant l'incarcération. En réalité, une fraction non négligeable d'entre eux a connu la prison avant le CEF, soit immédiatement avant⁵⁸, soit à un moment ou à un autre de leur adolescence. La perspective (sympathique) d'une linéarité, d'une gradation de la sanction ne se traduit guère dans les faits. Les magistrats peuvent avoir des idées différentes (pour certains le CEF est un préalable à l'entrée en prison mais pour d'autres une étape presque obligée à la sortie de prison) ; les places disponibles ici ou là guident nécessairement les choix⁵⁹ ; les trajectoires des mineurs peuvent connaître des moments d'aggravation dans la délinquance ou bien de rémission, etc.

En second lieu, même si l'on admet (pour le seul besoin du raisonnement) que les délinquants adeptes du vol, de la violence et du vol avec violences⁶⁰ se ressemblent, il existe au milieu d'eux, dans les CEF, des enfants en nombre non négligeable qui ont commis des infractions graves, souvent criminelles. La probabilité en est d'autant plus forte que, comme on l'a vu, la loi prévoit désormais qu'une présence en CEF peut résulter d'un aménagement de peine et que, en 2011, une mesure gouvernementale a décidé que tout mineur impliqué dans un viol serait nécessairement placé en centre éducatif fermé (sous réserve de détention provisoire)⁶¹. Or, les mineurs qui ont commis des crimes, s'ils peuvent avoir un passé de multirécidivant, peuvent aussi présenter des caractères de nature tout à fait différents de ceux du « noyau dur » abondamment dépeint en 2002. Par conséquent, en leur état actuel, du fait aussi que les communautés d'enfants en centre éducatif fermé sont restreintes (au maximum douze enfants, dans la pratique un peu moins de dix), les CEF peuvent rassembler des mineurs tout à fait différents. C'est là une réalité difficile, qu'on pourrait sans doute trouver aussi dans les « quartiers mineurs » des établissements pénitentiaires⁶². Enfin, on ne doit omettre de mentionner que, si les mineurs peuvent être les auteurs d'infractions, ils peuvent aussi être des victimes d'infraction et le projet éducatif bâti à leur intention ne saurait ignorer cette dimension de leur personnalité : ainsi, sur les filles hébergées dans un centre visité, 40 % avaient été victimes d'infractions de nature sexuelle.

S'agissant à présent des origines géographiques des enfants, on peut aisément distinguer trois natures d'établissement.

Les premiers sont ceux qui accueillent en tout ou partie un public présentant un caractère particulier : en ce cas, compte tenu de ce trait d'exception, les enfants viennent de toute la France. Tel est évidemment l'hypothèse de ceux qui ont fait le choix d'accueillir des jeunes filles (un certain nombre de CEF, qui avaient initialement envisagé d'admettre un public mixte, y ont

⁵⁸ Sur trente-deux enfants accueillis dans un établissement de cette nature dans une année, douze proviennent de prison, huit du domicile de leurs parents, huit d'un centre de placement immédiat (CPI) ou d'un autre lieu éducatif, deux d'un centre éducatif renforcé, un d'un hôpital et le dernier était un mineur étranger isolé.

⁵⁹ Un établissement éducatif ne peut prendre personne au-delà de sa capacité en principe ; la prison doit accueillir tous ceux que lui envoie le juge des libertés et de la détention. Cette dissymétrie ne manque pas d'avoir des effets.

⁶⁰ Ou des violences avec vol, pourrait-on dire, pour certains d'entre eux.

⁶¹ À la suite d'une affaire dramatique survenue le 16 novembre 2011, au Chambon-sur-Lignon, impliquant un mineur de 17 ans sous contrôle judiciaire pour avoir précédemment commis un crime de même nature (viol).

⁶² À cette différence près que la vie collective en CEF est beaucoup plus permanente qu'en détention.

renoncé). Comme ils sont très peu nombreux, ils se distinguent par un recrutement très élargi : ainsi, dans l'un de ces centres, provenaient des enfants de Strasbourg, d'Angoulême, de Toulouse, d'Orléans, de Metz, de Cherbourg...

Les deuxièmes sont ceux qui, n'accueillant que des garçons, ne formulent guère de préférences au recrutement et, dans les faits, accueillent des hébergés de nombreuses régions, avec un cœur de personnes de la région d'implantation, le plus souvent minoritaire. Ce sont ceux des établissements qui ne pratiquent guère de choix à l'entrée, acceptant *de facto*, sous réserve naturellement de places disponibles, tous les jeunes que leur envoient les magistrats pour enfant : dans un centre du Sud-ouest, sur cinquante-deux enfants accueillis au fil des mois, seuls cinq proviennent de la région d'origine.

Enfin les derniers se caractérisent par des pratiques « sélectives » plus ou moins prononcées, choisissant de satisfaire les demandes qui proviennent de la « région » entendue au sens large (souvent « l'inter-région » de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse). Ce sont souvent les CEF dont le projet est le plus distinctement arrêté et comporte, en particulier, une composante sur la place à donner aux parents des jeunes hébergés : dans l'un d'eux, dans l'Est, les huit présents proviennent de trois départements dans deux régions différentes, voisines l'une de l'autre.

C'est qu'en effet, même si l'on admet qu'il est nécessaire pour un jeune délinquant de rompre avec son milieu de vie ordinaire, un recrutement qui n'est guère sélectif sur le plan géographique, a deux conséquences : en premier lieu, il éloigne, parfois de manière considérable, l'enfant de sa famille et celle-ci se trouve donc, dans la réalité, dans l'impossibilité d'être associée peu ou prou au « projet éducatif » élaboré pour le premier. Ce pourquoi on trouve souvent mêlés le recrutement géographique élargi avec une consistance relativement faible de la pédagogie et du projet mis en œuvre. En second lieu, il éloigne aussi les professionnels de la justice : les magistrats, décidant un placement dans un centre où ils ne sont jamais allés, comme si tous se ressemblaient ; les éducateurs « fil rouge », ayant des difficultés à assurer le lien entre le CEF et ce qui s'est passé auparavant et ce qu'il adviendra ensuite, en raison des distances irréalistes à parcourir. Pour cette double raison, les CEF ici évoqués renforcent, sans nécessairement le vouloir, l'aspect « parenthèse » du séjour en centre éducatif fermé. En outre, la portée des contrôles par ces professionnels sur les résultats du centre et leurs suites sera évidemment très atténuée, pour ne pas dire inexistante. Ce caractère indifférencié qui est issu de telles pratiques n'aide pas les magistrats à déterminer un centre plus adapté qu'un autre à un jeune doté de tels ou tels caractères.

2.2.2.3 Choisir les enfants hébergés ?

On doit approcher avec prudence l'idée de caractères trop sélectifs, qui aboutiraient à différencier fortement les CEF et donc nécessairement à créer entre eux une hiérarchie, implicite ou explicite, inévitablement connue des enfants qui ne manqueraient d'adopter les attitudes que ces différences appelleraient.

On doit par ailleurs légitimement attendre de tous les centres éducatifs fermés les prestations que leurs publics rendent nécessaire. Il n'est pas souhaitable que certains établissements soient « spécialisés » pour la prise en charge de la souffrance mentale, ou des addictions, ou du retard scolaire dès lors qu'on doit s'attendre à rencontrer des difficultés de cette nature parmi les jeunes accueillis et être à même, par conséquent, d'y faire face. Le contrôle général a ainsi, dans ses rapports, relever les insuffisances sur les liens entre les établissements et les services de maladie mentale des environs.

Sauf, par conséquent, pour quelques exceptions⁶³, il convient d'éviter la constitution de CEF « spécialisés » dans une population particulière.

Il n'y a pas d'inconvénient en revanche, à distinguer les CEF par des projets éducatifs affirmés, différents quant à leurs méthodes, dès lors que, sous leur couvert, on ne constitue pas des populations différentes (par un exemple un projet centré sur le traitement des addictions aboutirait fâcheusement à rassembler dans un établissement des jeunes consommateurs « lourds » de stupéfiants). La richesse de certaines associations ou services de la PJJ a permis de mettre en œuvre dans quelques CEF des programmes originaux et cohérents. Encore faut-il qu'ils soient connus des magistrats qui entendent placer des enfants pour pouvoir adopter l'enfant au CEF choisi et non seulement sur le critère de la place disponible ou de la sélection géographique. Il serait étonnant que, pour ces jeunes ayant besoin de stabilité et de repères, une seule méthode soit possible. Un projet affiché aurait aussi pour avantage d'aider à l'orientation de l'enfant à l'issue de son séjour dans l'établissement et à renforcer la cohérence d'un itinéraire durant souvent plusieurs années.

La richesse des expériences acquises depuis la loi du 9 septembre 2002 par les centres éducatifs fermés doit permettre aujourd'hui de renforcer les exigences imposées aux gestionnaires dans la définition de leur pédagogie. Bien entendu, les évaluations, tant internes qu'externes, doivent permettre de faire rapidement le tri entre bons et mauvais projets : les enfants fragiles ne sont pas un terrain d'expérimentation.

2.2.3 Autres constats et recommandations opérés en matière de centres éducatifs fermés

Précisément, l'existence ou non d'un projet éducatif défini et mis en œuvre constitue aujourd'hui un des éléments majeurs de différenciation des CEF.

On peut même indiquer à coup sûr que l'existence d'un projet identifiable est un facteur majeur de distinction entre les établissements qui fonctionnent de manière satisfaisante et les autres. Ou, si l'on veut, la condition d'avoir un tel projet n'est peut-être pas une condition suffisante à la réussite, mais elle est, certainement, une condition impérative du succès.

Un autre élément décisif repose sur la qualité du personnel des centres, aussi bien que les éducateurs que les personnels d'exécution, les enseignants, les « maîtresses de maison », etc. À cet égard, plusieurs observations peuvent être faites.

Comme le contrôle général en a déjà fait état⁶⁴, les premières années de fonctionnement des centres éducatifs fermés ont été émaillées de nombreux conflits de toute nature au sein des personnels ou entre ces derniers et les associations ou administration. Ces conflits ont été largement résolus. Ils l'ont été d'autant plus aisément que les choix faits au sein des centres ont été discutés et partagés. L'échange est un outil primordial de la prise en charge collective d'enfants rebelles. Des efforts en ce sens de la part de certaines directions sont encore nécessaires.

La qualité des éducateurs, en raison des difficultés de recrutement, reste souvent aléatoire⁶⁵. Elle peut toutefois être améliorée dans le temps. À cet égard, existe une frontière nette

⁶³ L'accueil de jeunes filles à titre exclusif (compte tenu des difficultés à gérer la mixité dans les CEF) en est certainement une, peut-être la seule : il convient alors d'en compenser les inconvénients (soulignés ici : absence des familles en particulier) par des mesures particulières.

⁶⁴ Rapport du contrôleur général pour 2010, chapitre 1, p. 9.

⁶⁵ Dans un des établissements ayant fait l'objet d'un rapport en 2012, cinq éducateurs sur treize étaient titulaires d'un diplôme d'État quel qu'il soit.

entre établissement soucieux de faire progresser leurs personnels, ouverts – malgré les difficultés – à l’analyse de leurs pratiques (par un tiers hors hiérarchie) et à la formation continue, notamment à travers la validation des acquis de l’expérience (VAE)⁶⁶ et d’autres établissements, dans lesquels n’existe guère de progression ouverte aux éducateurs, dont les effectifs tournent souvent rapidement, sans guère de modalités d’amélioration qualitative. On doit être d’autant plus attentif à ces aspects que beaucoup d’agents ainsi recrutés sont des jeunes gens ou filles issus de milieux sociaux peu favorisés, notamment de l’immigration, ayant investi beaucoup en matière scolaire et bravé les commentaires de leurs semblables en infortune : il se trouve parmi eux des personnalités exceptionnelles en qualité et leur engagement mérite des contreparties sous forme de progression de carrière.

Enfin les directions (gestionnaire et éducative) doivent veiller à assurer la cohérence de la prise en charge par une cohérence des interventions du personnel, par conséquent par une recherche du rapprochement des agents, quelles que soient leur origine et leur fonction. Dans une communauté éducative aussi réduite, dont chaque membre a sa part, personne ne peut être mis de côté.

Une nouvelle fois, l’attention doit être attirée par la gestion délicate des questions des interdits et celle, corrélative, de la discipline⁶⁷.

Il est dommageable à la compréhension de prohiber « en théorie » (règlement interne, livret d’accueil...) des pratiques qui sont « inévitablement » observées et qui mettent donc à mal le rapport éducatif entre la loi et la réalité. Corollairement, une pratique ne peut être imposée au prix de contraintes qui mettent en jeu la dignité et le respect des personnes (certaines pratiques de fouilles au retour de week-end en famille, par exemple⁶⁸ ; ou encore des conversations téléphoniques avec les parents systématiquement écoutées par un tiers éducateur). Enfin, toute sanction disciplinaire n’est pas nécessairement bonne dans ses modalités : celles qui consistent à restreindre les liens familiaux doivent être écartées⁶⁹.

Le rapport pour 2011 du contrôle général relevait un certain nombre d’incertitudes affectant les centres éducatifs fermés. Un constat identique a été fait en 2012 avec des intensités variables : l’incertitude qui affecte le devenir des enfants après le séjour dans l’établissement reste générale ; celle qui est relative à l’absence de précision avec laquelle sont remplis les documents qui permettent de faire un bilan de l’évolution de l’enfant (en particulier le « document individuel de prise en charge » prévu par le code de l’action sociale et des familles⁷⁰ depuis 2002) demeure très partagée, sauf dans les établissements qui « tournent » bien ; on est déjà évoqué plus haut les incertitudes relatives au projet éducatif. Ces trois éléments doivent faire l’objet d’avancées substantielles.

Une réflexion collective relative à la mixité en CEF pourrait être utilement conduite. L’un des centres visités, qui la mettait en pratique, estime qu’elle est d’un grand secours pour aider chaque personnalité d’enfant à se définir. Cette idée est peut-être bonne. Mais il est de fait que beaucoup de centres qui avaient inscrit, comme il a été dit, cette perspective à leur origine, y ont

⁶⁶ Déjà mentionnée dans un précédent rapport annuel.

⁶⁷ Voir sur ce point le chapitre 3 du présent rapport relatif à la discipline et aux sanctions dans les lieux de privation de liberté.

⁶⁸ Un des établissements visités a expressément prévu de ne pas installer de douches dans les chambres afin que les enfants, prenant une douche dans un endroit commun, laisse leurs vêtements dans ce dernier et que ceux-ci puissent être fouillés (sans nécessairement que les intéressés le sachent) pendant le temps de la douche. Dans un autre, le règlement intérieur conditionne le respect de l’intimité au respect par le jeune des règles de la collective.

⁶⁹ Dans un centre visité, la longueur des appels téléphoniques à la famille est ainsi variable selon le « palier » de comportement atteint par le jeune.

⁷⁰ Article L. 311-4.

renoncé, en raison des difficultés et même des risques naissant de la pratique de la mixité. Des éléments plus substantiels méritent d'être ajoutés au simple pragmatisme en la matière.

L'étroite association des parents au devenir de leur enfant en centre éducatif fermé est une clé de la réussite du séjour. Il est des familles profondément désunies dont la mobilisation s'avère ardue. Mais il est surtout des proches désarmés, incapables de réagir de manière utile à l'évolution du mineur. Leur apport reste pourtant irremplaçable, comme la prise de conscience qui peut accompagner l'ordonnance de placement. Par conséquent, les centres doivent intégrer dans leurs modalités de fonctionnement la relation sous des formes diverses avec les familles, même éloignées (cf. ci-dessus § 2.2.2.2). Des réussites peuvent être d'ores et déjà mentionnées en exemple.

Les enseignements, surtout s'agissant des mineurs de seize ans, ne peuvent être négligés ni dans l'emploi du temps des enfants ni dans la qualité des enseignants. Dans un centre visité, un délai de huit mois s'est écoulé entre l'ouverture et la nomination de l'enseignant : ces délais doivent être abrégés par les concertations nécessaires et des dates d'ouverture appropriées. Si le contenu de l'enseignement et ses méthodes doivent être considérablement adaptés, en raison des attitudes des enfants vis-à-vis de l'école, le temps nécessaire ne peut être négligé. En ces domaines aussi, des réflexions nationales ou régionales aideraient les enseignants, souvent solitaires. Enfin, pour ceux qui, en dépit de leurs difficultés d'origine, parviennent à reconquérir la possibilité de réintégrer un cursus scolaire de droit commun, les établissements proches du CEF devraient pouvoir s'ouvrir sans difficultés et le retour à un autre établissement proche de leur domicile après la sortie du CEF prévu.

Les liens entre l'équipe éducative et le monde de la santé qu'il faut mobiliser (somatique, psychiatrique, addictions) sont encore à parfaire. Dans certains établissements, on voit peu de présence soignante et il arrive de manière qui n'est pas exceptionnelle que des éducateurs délivrent aux jeunes les médicaments prescrits par un médecin. L'absence de dialogue construit peut faire obstacle à une bonne perception d'ensemble de l'enfant. Des difficultés, notamment en matière de souffrance mentale, peuvent demeurer irrésolues. La vocation éducative du CEF oblige les établissements à veiller, comme il a été dit dans d'autres rapports annuels, à ce que les rapprochements nécessaires soient opérés, que les formalités nécessaires soient faites (ouverture des droits) et que les conventions utiles soient passées. Les CPAM devraient être sensibilisées aux mesures de placement des enfants mineurs.

Beaucoup de centres éducatifs fermés ne comportent pas suffisamment d'activités et celles-ci se partagent entre télévision, jeux de société et sport (beaucoup de moniteurs sportifs sont néanmoins exemplaires). En particulier, un effort doit être réalisé pour les stages de pré-apprentissage en entreprise, les patrons d'entreprises artisanales se montrant volontiers coopératifs localement et dans les ateliers techniques dans l'enceinte des établissements, grâce à l'intérêt que portent les personnels d'encadrement (menuisiers...) à leur métier et au caractère moins répulsif que l'école classique de ces occupations. Elles supposent des agents compétents (qu'il faut trouver), des locaux et du matériel, et une forte continuité de la direction des établissements, qui peut faire parfois défaut.

Enfin, comme il a déjà été indiqué dans de précédents rapports, les contacts entre les établissements et l'environnement institutionnel extérieur sont souvent insuffisants. Les « comités de pilotage » sont irrégulièrement composés et irrégulièrement réunis. Les relations avec les mairies ou les autorités locales sont développées de manière très variable, à l'exception des circonscriptions de police ou des brigades de gendarmerie. La seule amélioration notable en la matière est un investissement des services déconcentrés et centraux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les « audits » et les inspections sont en forte augmentation, semble-t-il. Mais le nouveau cahier des charges pour les CEF, dont l'achèvement

était prévu initialement à la fin de 2010, n'est pas encore connu au moment où sont écrites ces lignes.

2.3 Les locaux de garde à vue et de rétention douanière

2.3.1 Éléments de contexte

La loi du 14 avril 2011 réformant la garde à vue, dont l'entrée en vigueur a suscité des réactions diverses, a donc reçu application pendant une année pleine en 2012. Sans provoquer de bouleversements majeurs. Certes, les avocats ont pu estimer que les droits nouveaux ainsi institués ne donnaient pas aux personnes qui en étaient l'objet toutes les garanties qu'ils pouvaient espérer d'une défense reconnue et dotée des moyens nécessaires.

Mais le Conseil constitutionnel, saisi concurremment par le Conseil d'État⁷¹ et la Cour de cassation⁷² de questions prioritaires de constitutionnalité, a estimé (à une réserve près s'agissant de l'article 62 du code de procédure pénale) que la loi votée ne méconnaissait aucun principe constitutionnel⁷³. Ultérieurement, il est vrai, il a jugé contraire à la Constitution, comme d'ailleurs le suggérait la doctrine⁷⁴, l'article 706-88-2 du code de procédure pénale, prévoyant la possibilité pour les magistrats de restreindre de fait le choix du défenseur aux personnes placées en garde à vue pour des crimes ou délits liés au terrorisme⁷⁵. Mais cette décision est marginale dans l'application du dispositif de la garde à vue.

La loi du 14 avril 2011 a-t-elle modifié manifestement les pratiques des officiers de police judiciaire et le déroulement de la garde à vue, tels que le contrôle général a pu les saisir lors de ses visites postérieurement à la loi ? On peut sérieusement en douter.

En premier lieu, les contrôleurs n'ont entendu, au cours de leurs entretiens, aucune récrimination ou plainte relative à l'inapplication de la loi (à supposer que ses dispositions en soient connues dans le détail). Même sur des éléments ayant fait l'objet de positions variables au fil des ans du législateur (l'indication de la possibilité de garder le silence) ou ayant suscité de fortes réserves des professionnels de la sécurité (la présence de l'avocat pendant l'audition), il n'a pas été cité de refus d'appliquer la réforme de 2011, par ailleurs relayée rapidement dans les services, outre les circulaires gouvernementales, par des notes sans ambiguïté de leurs responsables. Il est parfois indiqué que les avocats ont eu quelque difficulté « au début » à conserver le silence pendant les auditions (la loi prévoit qu'il ne peut qu'être présent et « prendre des notes ») mais que l'habitude s'en est rapidement prise.

En deuxième lieu, la présence des avocats ne paraît pas poser de difficultés matérielles majeures, à la fois quant au respect du délai de deux heures séparant l'avis qui leur est adressé du début des auditions (article 63-4-2 du code de procédure pénale) et dans l'organisation effective des barreaux pour une arrivée aussi précoce que possible. Il est des cas, notamment en gendarmerie, dans lesquels l'OPJ peut accepter un délai supérieur à deux heures, s'il a la certitude (due par exemple à l'habitude) que l'avocat va arriver dans un délai supérieur mais raisonnable. Il est aussi des situations dans lesquelles le délai d'arrivée des avocats excède très largement les deux heures ou bien aucun avocat commis d'office sollicité ne vient ; mais ces situations sont très

⁷¹ 23 août 2011, n° 349 752, sur la circulaire du 23 mai 2011 d'application de la loi du garde des sceaux, ministre de la justice.

⁷² Dans quatre arrêts du 6 septembre 2011, n° 11 – 90.068.

⁷³ 18 novembre 2011, n° 2011 – 191/194/195/196/197 – QPC.

⁷⁴ Par exemple, M^{me} Julie Alix, « Les droits de la défense au cours de l'enquête de police après la réforme de la garde à vue : état des lieux et perspectives », *Dalloz*, 2011, Chron. p. 1699.

⁷⁵ Décision n° 2011-223 QPC du 17 février 2012, *Ordre des avocats au barreau de Bastia*.

minoritaires même si leur pourcentage peut être significatif dans certains lieux géographiques (notamment en brigade de gendarmerie ou en banlieue parisienne). Il est toutefois vraisemblable, compte tenu d'une organisation accrue des barreaux, que le nombre d'avocats appelés (le plus souvent sur un numéro d'astreinte) qui ne se présentent pas avant la fin de la garde à vue s'est réduit.

En troisième lieu, le recours à l'avocat n'a pas été substantiellement accru par le nouveau dispositif. Selon les locaux visités avant la loi de 2011, le pourcentage de personnes en garde à vue sollicitant un avocat était compris entre 25 % et 30 %. Il est vraisemblablement aujourd'hui un peu supérieur. Mais il n'y a aucun engouement massif. Cette modeste progression ne doit pas toutefois faire penser que l'augmentation ne se poursuivra pas. Le contraire (une progression lente mais continue) est très probable. Ce qui rend problématique l'existence de commissariats et surtout de brigades de gendarmerie dépourvus de tout local aménagé destiné à accueillir les entretiens entre les personnes en garde à vue et leurs conseils. Il y a là, dans l'obligation de favoriser cette conversation, un objectif à satisfaire⁷⁶.

Enfin, les officiers de police judiciaire n'ont pas fait part de désagréments importants que leur apporterait, dans le déroulement des enquêtes, la nouvelle manière de faire. Certains mêmes se félicitent de sa mise en œuvre, revendiquant davantage de transparence et de relations apaisées avec les avocats.

2.3.2 Nouvelles technologies et garde à vue

2.3.2.1 L'image

Dans son rapport d'activité de l'année 2009, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a déjà abordé le thème de la « vidéosurveillance » (mot préféré à celui de vidéo-protection, en l'occurrence) dans les lieux de privation de liberté, y compris dans les locaux de garde à vue, pour en illustrer les réalités, en expliquer l'origine et alerter sur certains usages⁷⁷.

Il est utile, en raison des constats renouvelés faits dans les locaux de garde à vue, de revenir sur ce propos.

En premier lieu, une évidence : les locaux de police sont très abondamment pourvus d'instruments de vidéosurveillance (c'est-à-dire caméras et moniteurs – écrans de vision) ce que les locaux de gendarmerie ne sont que très peu. Certes, ceux-ci n'accueillent qu'à peine plus du cinquième des gardes à vue décidées et de surcroît dans un nombre de lieux beaucoup plus élevé (environ six fois plus de brigades que de commissariats).

Mais les hôtels de police et commissariats sont ouverts vingt-quatre heures sur vingt-quatre (par conséquent, des fonctionnaires s'y trouvent en permanence), ce qui n'est pas le cas des brigades, fermées à l'heure du déjeuner et la nuit. Autrement dit, si la vidéosurveillance est un moyen de suppléer l'insuffisante présence d'effectifs, ou leur absence, comme on l'avait noté⁷⁸, on devrait s'attendre à ce qu'on en trouve davantage dans les locaux de la gendarmerie que dans ceux de la police.

Mais ce paradoxe n'est qu'apparent. Si, comme on doit le penser, la vidéosurveillance dans les lieux de privation de liberté est beaucoup moins en réalité un instrument de surveillance qu'un outil de mise à distance, de séparation, on comprend mieux la différence. La préoccupation

⁷⁶ Voir sur ce point le chapitre 4 du présent rapport relatif à l'accès aux droits de la défense.

⁷⁷ Rapport d'activité pour 2009, chapitre 3 « Vidéosurveillance et lieux de privation de liberté », p. 89-111.

⁷⁸ Rapport d'activité pour 2009, chap. cité.

permanente des gendarmes est traditionnellement la proximité avec la population. Cette proximité n'est pas théorique : elle trouve à s'exprimer dans une manière de vivre et de travailler ; notamment pendant la garde à vue. Les militaires ont de multiples occasions d'approcher physiquement celui qui y est placé, par exemple le traditionnel café du matin, offert à l'issue de la nuit dans la salle de repos de la brigade. La prise en charge de la personne privée de liberté est inséparable des autres tâches. Il n'en va pas de même dans la police nationale. L'exigence de proximité est loin d'être aussi forte et la garde des personnes est souvent perçue comme une tâche de troisième ordre, confiée aux fonctionnaires ou bien par roulement ou bien à une unité recherchée pour la commodité des horaires à moins que n'y soient affectés les personnels les moins fringants⁷⁹.

En deuxième lieu, la vidéo-surveillance pose, dans son extension, certaines questions juridiques qui ne sont pas toutes résolues.

La législation applicable date de la loi sur la sécurité intérieure du 21 janvier 1995 et se trouve aujourd'hui codifiée aux articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure⁸⁰. On peut à propos du droit applicable extraire trois difficultés.

Une difficulté tenant aux lieux d'implantation des dispositifs de vidéosurveillance. La loi prévoit en effet, aux conditions qu'elle décrit, l'installation de caméras sur la voie publique mais aussi « dans les lieux et établissements ouverts au public aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens lors que ces lieux et établissements sont particulièrement exposés à des risques d'agression et de vol ». On peut admettre sans difficulté que les locaux de garde à vue soient particulièrement exposés au risque d'agression : agression contre les personnels de sécurité et plus encore agression contre soi-même (le suicide est une hantise qui gouverne bien des règles qui y sont appliquées). On peut beaucoup douter en revanche qu'ils soient des lieux ouverts au public au moins en ce qui concerne les locaux de garde à vue. Certes, commissariats et brigades sont des lieux ouverts au public en ce qu'ils accueillent par exemple des plaignants ou des personnes venant effectuer des démarches administratives. Mais une partie de leurs locaux n'est évidemment pas ouverte au public⁸¹ : bureaux d'administration, locaux techniques... Les cellules de garde à vue relèvent d'évidence de cette nature : si des personnes étrangères au service y sont accueillies, c'est de la seule volonté de ce dernier et sous la contrainte⁸². Par conséquent, les dispositifs de vidéosurveillance de garde à vue ne relèvent pas des dispositions précédemment mentionnées du code de la sécurité intérieure et, par conséquent, des procédures d'autorisation que les dispositions de ce code prévoient. Aucun texte, semble-t-il, ne règle les conditions dans lesquelles ils sont implantés et régis. Au moins, s'agissant des locaux pénitentiaires, la loi du 24 novembre 2009 a-t-elle prévu (dans son article 58), l'installation de caméras de surveillance dans les espaces collectifs⁸³. Tel n'est pas le cas des locaux de garde à vue. On doit le regretter. Il est recommandé qu'on n'en demeure pas à ce silence des textes.

Une autre difficulté tient à ce que ces caméras permettent, dans de tels lieux, l'identification des personnes pouvant ainsi faire l'objet d'enregistrement. Cette difficulté-là a été réglée dans son principe, à la suite de l'avis du Conseil d'État du 24 mai 2011. Saisi de la question de l'application de la loi du 6 janvier 1978 aux systèmes de vidéosurveillance installés en détention, la section de l'intérieur indique que lorsque des locaux non ouverts au public disposent

⁷⁹ Cf. recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au local de rétention administrative de Choisy-le-Roi, spécialement le § 4.

⁸⁰ Au moment où paraît ce rapport, la codification de la partie réglementaire du code n'est pas aboutie et le règlement en la matière est donc encore le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996.

⁸¹ Pour un exemple de cette dissociation, s'agissant de locaux judiciaires, voir la décision du Conseil d'État, Assemblée, 22 octobre 2010, *M^{me} Bleitrach*, n° 301 572, concl. Roger-Lacan.

⁸² Voir, s'agissant des locaux pénitentiaires, l'avis de la section de l'intérieur du 24 mai 2011, notamment son § 5.

⁸³ Ce qui signifie a contrario qu'il ne saurait y en avoir dans les espaces non collectifs, c'est-à-dire dans les cellules. On verra plus loin que l'installation de caméras dans les locaux de garde à vue ne connaît guère de limites.

de tels systèmes permettant l'enregistrement et la conservation d'images d'une part, et que ces images peuvent permettre l'identification de personnes d'autre part, ces dispositifs doivent faire l'objet des formalités prévues pour les fichiers de données à caractère personnel définis par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. *A contrario*, par conséquent, les systèmes qui se bornent à transmettre des images d'une caméra à un moniteur sans qu'elles ne soient enregistrées ne relèvent d'aucune formalité particulière. Une circulaire du Premier ministre en date du 14 septembre 2011 a repris les termes de l'avis du 24 mai précédent, en demandant aux ministres de veiller à ce que soient obtenues les autorisations nécessaires.

La dernière difficulté consiste à savoir, à supposer que l'autorisation de la CNIL nécessaire soit donnée, si elle règle toutes les difficultés tenant à la protection des personnes. S'agissant de la vidéosurveillance des voies publiques et des lieux ouverts au public, le Conseil constitutionnel en avait admis la constitutionnalité⁸⁴ parce que le législateur, en prenant un certain nombre de précautions, avait opéré une juste conciliation entre la préservation des libertés individuelles et la nécessité de prévenir les atteintes à l'ordre public. Il relevait notamment, parmi les garanties mises en œuvre, l'information du public de l'existence du système ; la possibilité donnée aux personnes d'accéder aux images la concernant et d'en obtenir la destruction dans un délai d'un mois ; leur possibilité de saisir une commission départementale de la vidéosurveillance ; la destruction des images au terme d'un mois. Aucune de ces garanties n'est ici applicable.

On ne manquera pas de faire valoir que les personnes en garde à vue sont celles soupçonnées d'avoir commis ou de vouloir commettre une infraction et qu'elles ne méritent pas tant d'égards que celles qui déambulent paisiblement sur la voie publique. On peut objecter aussi qu'il est dans la nature de la « garde à vue » que les personnes soient observées *de visu*, éventuellement en permanence. Mais la question est d'autant moins là que le « soupçon » ne donne souvent lieu à aucune poursuite⁸⁵ et que les caméras peuvent aussi capter les personnes placées là pour ivresse publique et manifeste. Elle est de savoir si, s'agissant d'images de personnes en garde à vue, les garanties apportées par la loi de 1978, applicable comme on vient de le voir, sont suffisantes au regard de la conciliation à opérer entre la prévention des risques d'agression et le respect dû à ces personnes lorsqu'elles sont placées en garde à vue. Ces garanties, pour l'essentiel contenues aux articles 41 et 42 de la loi⁸⁶ consistent en un droit d'accès indirect (c'est-à-dire au nom du demandeur par l'intermédiaire de la CNIL) pour procéder à la communication, la rectification ou l'effacement des données. Dans le cas qui nous occupe, compte tenu des délais d'intervention, cette demande ne peut guère consister qu'à la vérification par la CNIL que les données ont été effacées (des images n'ont pas à être rectifiées). Mais, d'une part, le délai d'un mois dans lequel les images doivent être effacées, prévu pour les images enregistrées sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, n'est pas ici applicable et aucun texte ne prévoit d'effacement. D'autre part, il n'existe aucune autre garantie que celle d'un droit d'accès : or, dans sa décision du 18 janvier 1995 dans lequel il avait estimé la loi, en quelque sorte, équilibrée, le Conseil constitutionnel avait repris de la loi sept garanties se complétant les unes et les autres. Ici, pas d'information des personnes sur le dispositif utilisé ; pas de saisine possible de son gestionnaire pour avoir accès aux images ; pas de commission départementale présentant des garanties d'indépendance pouvant être rapidement saisie. Disons-le tout net : il y a là un déséquilibre, tenant notamment à l'absence de toute disposition sur l'effacement, qui n'est pas satisfaisant et que les pouvoirs publics ne devraient plus ignorer.

En troisième lieu, enfin, les observations faites dans la pratique des lieux de garde à vue, surtout, pour la raison qui a été dite, dans les commissariats, confirment ce sentiment de déséquilibre.

⁸⁴ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 « Loi d'orientation et de programmation de la sécurité », § 2 à 13.0

⁸⁵ De même doit-on rappeler que, de manière relativement stable, seuls 10 % des personnes en garde à vue font l'objet d'une incarcération.

⁸⁶ Relatifs aux traitements de données intéressant notamment la sécurité publique.

Interrogés par les contrôleurs sur la durée de conservation des images lorsqu'elles sont enregistrées, les fonctionnaires de police marquent en général ou bien leur ignorance, ou bien leur hésitation. Lorsqu'une durée est indiquée, elle varie selon les établissements, voire selon les interlocuteurs : trente-trois jours, dix-huit jours... [Personne en réalité ne semble maîtriser le dispositif, ou s'en préoccuper](#). On peut penser *a contrario*, il est vrai, que cette incertitude reflète le faible usage des enregistrements ainsi réalisés. S'agissant toutefois d'images qui ont à voir avec la dignité de la personne, davantage de précisions devraient être requises.

Il est des comportements encore plus préoccupants. Ayant indiqué que la mémoire du système de vidéosurveillance installé dans un commissariat était rapidement saturée, des fonctionnaires ont fait valoir que pour y pallier ils enregistraient les images sur des clés dites USB (d'ailleurs achetées sur leurs propres deniers). Cette pratique montre certes l'attachement des policiers à la conservation des images : elles leur permettent de justifier, s'il est nécessaire, d'un comportement sans reproche. Mais elle est, dans son principe, inacceptable. [Des images de personnes privées de liberté ne peuvent pas être placées sur un support aisément reproductible et accessible sans difficultés à des tiers. De telles pratiques doivent être résolument prohibées.](#)

Les installations nécessaires sont souvent installées sans discernement⁸⁷. Beaucoup équipent non pas directement les cellules mais les couloirs, de caméras dirigées de manière que l'intérieur des cellules soit visible. En général, dans les commissariats récents, des toilettes sont installées dans les cellules et un muret les protège. Mais il peut arriver que les images livrent aussi ces moments de personnes en garde à vue utilisant les sanitaires. Inversement, des directions de prise de vue laissent des angles morts, rendant l'efficacité de l'appareil douteuse. Les objectifs peuvent être aussi dirigés vers des lieux qui doivent être protégés des regards extérieurs : ainsi de la salle d'examen médical lorsqu'elle existe ou de la salle d'entretien avec les avocats : médecins et conseils devraient être sensibles au respect de la confidentialité des soins et du secret professionnel ; si une certaine appréhension de leur part peut se manifester, elle doit être résolue par un dispositif d'alerte manuel, mais non pas par une présence permanente de « l'œil » de la caméra. [Et que dire enfin de ces caméras installées dans les salles \(ou plutôt les réduits\) de fouille à corps ? Elles devraient être rapidement retirées.](#)

[Le cas des chambres de dégrisement, dans lesquelles sont placées les personnes en état d'ivresse publique et manifeste, pose une difficulté particulière.](#) Le contrôle général a parfois souhaité que des caméras permettent de savoir ce qui s'y passe, en raison des risques sanitaires encourus par cette population. En effet, des rondes sont prévues (en principe tous les quarts d'heure) ; mais leur réalité est difficile à établir surtout lorsqu'aucun document n'en atteste. Par conséquent, l'image permettrait d'attirer immédiatement l'attention en cas de danger. Inversement, doit-on permettre le recueil d'images de personnes en situation de faiblesse (momentanée) qui, à la différence des personnes enfermées au commissariat, ne sont pas en garde « à vue » et n'ont donc pas à demeurer sous le regard constant de ceux qui en ont la charge, sauf à dénaturer la mesure dont ils sont l'objet. [Dans cet équilibre difficile à trouver entre risque et intrusion dans la vie de la personne, il est préférable de rechercher l'établissement de la preuve de l'effectivité des rondes, sans installer de caméras.](#) Sur ce point, le contrôle général a évolué.

Le rapport pour 2009 avait également évoqué la médiocre qualité des images dans beaucoup de situations examinées et la difficulté d'entretien des installations : dans beaucoup de lieux de visite, celles-ci sont en partie hors d'usage et le service attendu ne peut donc être satisfait.

[Enfin la réception des images sur les moniteurs peut faire aussi difficulté.](#) D'une part, celui qui est chargé de les visionner peut avoir de multiples autres tâches et le délai de réaction à une difficulté éventuelle s'en trouve ralenti d'autant. D'autre part, les moniteurs peuvent être mal

⁸⁷ On ne fait ici que reprendre les constats déjà opérés dans le rapport annuel pour 2009 : *op. cit.* p.99.

placés : dans un commissariat visité, les moniteurs étaient placés dans le dos de la position usuelle du fonctionnaire mais, en revanche, face au public qui pouvait en voir le contenu.

2.3.2.2 *Le son*

Les installations sonores peuvent être improvisées : dans un commissariat visité, pour éviter que des personnes impliquées dans une même affaire puissent communiquer d'une cellule à l'autre, on avait disposé dans le couloir un appareil de radio diffusant de la musique au maximum de sa puissance. Dans une telle hypothèse, il vaudrait mieux prévoir, au risque de générer des déplacements supplémentaires, des gardes à vue dans des lieux différents, y compris par le truchement d'une meilleure coopération police – gendarmerie.

Le plus souvent néanmoins, le son se réduit aux cris nécessaires pour se faire entendre en cas de besoin et, s'ils ne suffisent pas, aux coups redoublés contre les portes (en prévision desquels on enlève souvent leurs chaussures – et non pas seulement les lacets – aux personnes en garde à vue). Cris et coups laissent d'ailleurs penser que l'efficacité des appels devant l'objectif de la caméra reste relativement peu suivie d'effets de court terme.

Un remède à ces appels qui demeurent parfois longtemps ignorés réside dans l'installation dans les cellules de dispositifs d'interphonie. C'est ce que le contrôle général a réclamé pour pallier l'absence de personnel sur place dans les gendarmeries la nuit, lorsqu'une personne en garde à vue est présente dans les locaux⁸⁸.

On doit bien être conscient toutefois que l'interphonie n'est pas le « parent pauvre » de la vidéosurveillance. Elle en est en quelque sorte l'inverse. Autant la seconde fonctionne comme une mise à distance entre le gardien et le gardé, autant la première a pour résultat d'introduire la personne privée de liberté au cœur du travail de celui qui en a la charge. Cette présence intempestive est quelquefois mal supportée du personnel surtout si l'appel est mal fondé, encore plus s'il est répétitif. Ce qui peut se produire aisément dans une situation génératrice d'angoisse et de provocations. Par conséquent, il n'est pas difficile de penser que ces dispositifs ne rencontrent pas beaucoup de suffrages parmi les agents publics.

Il existe une autre différence entre les dispositifs. Au contraire de la vidéosurveillance, le système d'interphonie peut être déconnecté par le destinataire des appels, parce qu'il est occupé à d'autres tâches ou parce qu'il estime que ce n'est pas opportun d'en recevoir. Le contrôle éventuel de telles coupures est difficile à réaliser. Corollairement, l'interphonie suppose une installation dans la cellule elle-même : or, elle peut être, comme le reste, objet de dégradations. Comme pour les autres installations techniques, l'entretien et la réparation peuvent demander de longs délais.

Ce sont ces motifs, outre des questions de coût, qui expliquent le faible développement de l'interphonie dans les locaux de garde à vue et que, par conséquent, les cris et les coups sur les portes restent le moyen usuel de se faire entendre⁸⁹. Il est rarissime en effet que, dans les commissariats, le fonctionnaire prenne les devants.

Quelques conclusions peuvent être tirées de ces observations.

Quels que soient les supports technologiques mis en œuvre, ils ne sauraient dispenser de la présence et du dialogue nécessaire. Dans des situations toujours difficiles à gérer, la présence

⁸⁸ Recommandations du 23 février 2010 relatives aux brigades de gendarmerie de Chambray-les-Tours (Indre-et-Loire), École-Valentin (Doubs) et Migennes (Yonne) publiées au *Journal officiel* du 4 mars 2010.

⁸⁹ On a déjà indiqué à propos des zones d'attente ce caractère unificateur de la privation de la liberté en France : les coups sur les portes pour se faire entendre. Leur disparition sera la preuve que des progrès décisifs auront été accomplis pour les captifs du pays.

humaine est la plus sûre des garanties de garde à vue sans tensions excessives ; *a fortiori* lorsqu'il existe un risque de danger.

Quels que soient les supports technologiques mis en œuvre, ils doivent sauvegarder la dignité, par conséquent, notamment, l'intimité de la personne. Les installations qui méconnaissent ce principe doivent être identifiées et démontées.

Quels que soient les supports d'images enregistrées, ils doivent être autorisés par des textes clairs, prévisibles et connus des agents qui les emploient.

L'interphonie doit être obligatoire lorsqu'il existe un risque de périodes prolongées pendant lesquelles la personne privée de liberté est laissée seule. À défaut, un microphone installé à l'extérieur de la cellule doit pouvoir capter et transmettre des appels.

Les prescriptions relatives à la confidentialité et au secret doivent être particulièrement protégées dans les locaux de garde à vue et les professionnels doivent faire preuve de vigilance en la matière. Des dispositifs d'alarme manuels doivent éventuellement être mis à disposition de ces derniers, lorsqu'existent des risques dûment identifiés.

2.3.3 Les autres constats et recommandations faits en matière de garde à vue

2.3.3.1 L'exiguïté et la vétusté des installations.

Dans bien des situations, les locaux sont inadaptés à leur mission, singulièrement à un traitement des personnes en conformité avec le respect de leurs droits fondamentaux.

À titre d'illustration, il a été identifié la possibilité de mettre jusqu'à quatre personnes dans des cellules dont la surface est inférieure à 5 m² ; ou encore l'existence de deux cellules d'environ 4,5 m² pour des gardes à vue de près de quatre par jour en moyenne. De ces situations, résulte beaucoup d'inconfort et, en tout état de cause, l'impossibilité pratique de mettre en œuvre les périodes de repos prévues par la loi : pendant que, dans ces cellules, une personne occupe le banc ou le bat-flanc, l'autre doit nécessairement s'étendre ou s'asseoir par terre.

Or, on le sait, la propreté n'est pas le caractère le plus manifeste de ces cellules, dont on peut affirmer que plus elles sont occupées, moins elles sont nettoyées, en raison des insuffisances de prestations de nettoyage définies dans les marchés passés par les SGAP et de l'incapacité des personnels de trouver le temps et l'espace pour vider des cellules occupées à fin de nettoyage. Il est également des installations où sont ignorées des opérations de désinfection périodique.

S'y ajoute la vétusté encore prononcée de bien des installations, que le contrôle général a déjà eu l'occasion de souligner et sur laquelle trop peu de progrès ont été accomplis.

2.3.3.2 Les difficultés d'organisation

Jusqu'alors, la loi du 14 avril 2011, notamment les nouvelles dispositions de l'article 63-6 du code de procédure pénale, qui limitent de manière drastique les fouilles « intégrales » (à nu) et obligent à limiter l'enlèvement d'objets ou d'effets nécessaires à la sauvegarde de la dignité pendant les auditions, n'a pas eu de conséquences évidentes sur les pratiques.

Il a été constaté à plusieurs reprises qu'alors que les fouilles intégrales doivent être ordonnées par l'officier de police judiciaire pour des motifs déterminés et consignés, elles sont souvent décidées au gré des circonstances et, surtout, des traditions locales, par des agents dépourvus de la qualité d'OPJ. Guère d'évolution non plus pour adapter le retrait d'objets et d'effets estimés dangereux à la personnalité des gardés à vue : le retrait du soutien-gorge des

femmes et des lunettes est toujours pratiqué dans les mêmes proportions inutiles⁹⁰ à quoi s'ajoute, pour les questions de bruit ci-dessus mentionnées, le retrait de chaussures.

Dans des locaux dans lesquels la température peut être très fraîche⁹¹ (ou, l'été, sans circulation d'air, étouffante), la gestion des matelas (de mousse) et des couvertures reste problématique : leur nombre est insuffisant⁹² ; il n'est pas toujours indiqué qu'il en existe à disposition ; les couvertures ne sont pas nettoyées comme il le devrait et leur état dissuade leur utilisation. L'utilisation (parfois) de couverture de survie, règle les problèmes d'hygiène mais sûrement pas les questions de sommeil : il est impossible de dormir lorsqu'on en est couvert. L'adéquation entre les dimensions des bat-flanc et celles des matelas est impossible, aggravant l'inconfort⁹³.

Quelle que soit la durée de la garde à vue, l'accès à la propreté corporelle reste massivement impossible, sauf dans quelques lieux d'exception ou pour quelques personnes d'exception (sans domicile par exemple), faute des locaux, des équipements et du temps de personnel nécessaires. Même lorsque les équipements existent, ils ne sont pas utilisés. Dans ce commissariat très neuf de l'Ouest, trois douches ont été installées ; elles ne sont jamais utilisées et les tuyaux de vidange dégagent une odeur nauséabonde.

Enfin les solutions apportées à la question de la venue du médecin restent très diverses et souvent fragiles, en dépit d'une réforme intervenue le 27 décembre 2010⁹⁴ ; le principe du déplacement du médecin dans les locaux de garde à vue doit être maintenu. Il y va de la dignité de la personne comme de l'intérêt du service.

2.3.3.3 Les droits des mineurs

Une attention particulière leur est en général portée, dans l'esprit d'ailleurs des prescriptions de l'ordonnance du 2 février 1945. Toutefois, il a été trouvé des locaux de garde à vue dans lesquels les droits spécifiques des mineurs (avis aux parents de la décision de placement en garde à vue, examen médical des mineurs de seize ans) sont ou bien ignorés ou bien non retracés, par conséquent non vérifiables.

Il est aussi relativement fréquent qu'il n'y ait pas de cellule spécifique pour les mineurs en garde à vue. Si, dans beaucoup de commissariats, ils sont placés dans la cellule la plus proche du poste de police, celle qui permet notamment de voir (ou d'entendre) directement ce qui s'y déroule, tel n'est pas le cas général. Beaucoup de lieux de garde à vue, notamment dans les villes comportant une délinquance juvénile significative, n'ont pas été dotés des aménagements nécessaires.

La levée de la garde à vue des mineurs soulève des difficultés. Si, fort heureusement, les fonctionnaires et militaires gardent auprès d'eux les mineurs dont la garde à vue a pris fin, pour les remettre eux-mêmes à leurs parents, ou aux personnes investis de l'autorité parentale (éducateurs), les conditions de cette attente sont aléatoires. Il a été trouvé un lieu dans lequel le mineur attendait menotté à un banc dans la salle d'arrivée des personnes placées en garde à vue ; dans un autre, les mineurs sont placés, enfermés, dans un réduit sans toilette ni aération. S'il existe naturellement des difficultés matérielles à régler ce genre de situations, leur caractère prévisible doit faire obstacle à des traitements inacceptables.

⁹⁰ Sur cette pratique, voir le *Rapport annuel du contrôleur général pour 2008*, Paris, Dalloz, mars 2009, 253 p., p.113-115.

⁹¹ On doit regretter que, dans les commissariats (mais non dans les brigades de gendarmerie), il ne soit jamais accordé de boisson chaude pour le petit-déjeuner.

⁹² Par exemple, dans un commissariat visité, trois matelas pour six personnes.

⁹³ Au cours d'une visite, il est relevé que la largeur du banc (37 cm) contraint la personne en garde à vue à placer le matelas par terre si elle veut s'allonger dessus.

⁹⁴ Sur cette réforme, voir le *Rapport du contrôleur général 2011*, p. 47-53.

2.3.3.4 Les registres

Sans vouloir revenir dans le détail sur une question qui a fait l'objet d'abondants développements dans un rapport antérieur⁹⁵, on doit noter qu'aucune amélioration n'a été constatée en ce domaine.

D'une part, notamment dans les services de police, la tendance est à la prolifération de leur nombre, du fait que chaque service dispose (pour des raisons de temps) du sien, ce qui n'empêche pas que des rubriques soient souvent remplies *a posteriori*, ou des signatures de personnes en garde à vue recueillies *a priori*, en particulier au bas de la deuxième page du registre où est consigné le déroulement de la mesure jusqu'à sa mainlevée.

D'autre part des incertitudes demeurent sur la manière de faire, au moins dans deux domaines : celui des personnes placées d'abord en chambre de dégrisement puis, ayant recouvré leurs esprits, placées en garde à vue (les registres de la gendarmerie peuvent les inscrire dans deux parties différentes) ; celui des personnes qui, placées dans un lieu de garde à vue pour les besoins d'une enquête, sont transférées pour passer la nuit dans un autre lieu plus centralisé⁹⁶.

Enfin les omissions ou oublis sont souvent graves. L'absence d'inscription de la date et de l'heure de la fin de la garde à vue, par exemple, fait obstacle au contrôle de sa durée. Si l'on indique souvent (à tort), parmi les professionnels, que les mentions des procès-verbaux permettent de compenser les lacunes des registres, le contrôle général a pu observer au moins dans un cas de figure, dans un commissariat du Sud de la France, que tel n'était pas le cas, quelque aient été les dénégations ministérielles ultérieures en la matière.

2.4 Les établissements pénitentiaires

2.4.1 Éléments de contexte

2.4.1.1. Politiques publiques

La population carcérale, son volume et sa composition, sont dépendants, entre autres facteurs, de la politique pénale et de la politique pénitentiaire. Or, l'une et l'autre ont marqué une inflexion en 2012.

S'agissant de la politique pénale, une circulaire du 19 septembre 2012 de la garde des sceaux⁹⁷ a, d'une part, entendu redéfinir des rapports nouveaux entre Chancellerie et parquet et, d'autre part, faisant en quelque sorte immédiatement application des principes relatifs à ces rapports, entendu donner aux procureurs généraux et aux procureurs des orientations tenant au traitement des infractions et de leurs auteurs. Dans cette matière, la circulaire s'en tient, certes, au droit existant ; elle n'aurait pu faire autrement. Elle indique d'ailleurs, de manière subsidiaire, des changements législatifs à venir. En attendant, elle s'appuie sur des dispositions qui privilégient les mesures alternatives à l'incarcération et d'aménagement des peines⁹⁸.

L'esprit du texte est d'encourager l'utilisation de toutes les sanctions pénales, sans en privilégier (ni en rejeter aucune) afin de les adapter le plus possible non seulement à la nature de l'infraction et à la personnalité de son auteur, mais aux nécessités de le réinsérer et de prévenir la

⁹⁵ Rapport pour 2008, *op. cit.*, chapitre 3, p.45 et s.

⁹⁶ C'est ainsi que la police procède dans toutes les grandes villes dotées de commissariats secondaires.

⁹⁷ Journal officiel du 18 octobre 2012. Elle a déjà été mentionnée ci-dessus à propos de l'avis relatif à la semi-liberté.

⁹⁸ Il a déjà été montré (Rapport pour 2010) que la législation sur l'aménagement des peines avait évolué de manière quelque peu erratique depuis dix ans, des lois très libérales (loi « Perben II » de 2004 ; loi pénitentiaire de 2009) alternant avec des lois beaucoup plus restrictives (2005, 2007).

récidive. Cette « pluralité d'objectifs » impose la « diversification des orientations pénales ». Il est aussi rappelé que, selon l'article 132-24 du code pénal, issu de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, en matière correctionnelle le prononcé d'une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être qu'un dernier recours.

En outre, l'aménagement des peines doit être encouragé par les parquets, que ce soit lors de la condamnation ou ensuite, lors de l'exécution de la peine. Il est demandé aux magistrats d'être conscients de la surpopulation carcérale qui peut affecter les établissements pénitentiaires, notamment à partir des données numériques de la population incarcérée qu'ils doivent se faire communiquer.

S'agissant de la politique pénitentiaire, une rupture de fait a été opérée, après le changement de majorité, avec la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012⁹⁹, laquelle, dans la continuité des programmes de constructions pénitentiaires inaugurés en 1987, prévoyait, en se fondant sur des hypothèses d'accroissement de la population qui pouvaient être aisément contestées, la construction jusqu'en 2017 de 24 397 places de prison, soit, dès lors que certains établissements étaient fermés et que le programme en cours (défini en 2002) produisait encore des effets, un peu plus de 20 000 nouvelles places, portant ainsi à 80 000 places le « parc » pénitentiaire français. L'essentiel de ces places résultait, selon le rapport annexé à la loi, de constructions d'établissement ressemblant beaucoup, au moins par le nombre de détenus hébergés (650 en moyenne) aux constructions érigées depuis 1987¹⁰⁰, avec toutefois 5 800 places dévolues à des établissements ou à des quartiers dits de « courtes peines » dont les dispositifs de sécurité devaient être moins draconiens.

Sans abroger (à la date à laquelle ce rapport est rédigé) ce texte, le Gouvernement se propose – ce n'est pas une nouveauté juridique – de ne pas se sentir lié par la loi de programmation, mais dans des proportions significatives. La garde des sceaux a indiqué s'en tenir à un programme de construction de six mille places et a même précisé quels établissements seraient remplacés. Par conséquent, le programme voté par l'ancienne majorité est amputé des trois quarts.

Cette réduction est opportune au moment où les dépenses de l'État sont contraintes. Elle remet en cause, implicitement, les calculs d'accroissement de la population sous écrou qui accompagnaient la loi du 27 mars, qui se fondaient essentiellement sur les taux d'accroissement de cette population au cours de la décennie 2002-2011, taux exceptionnellement élevés peut-on penser. Il est clair que l'inflexion de la politique pénale et celle de la politique pénitentiaire vont de pair. Si le recours à la prison est ralenti, l'accroissement du nombre de places en prison perd de sa justification.

Ce raisonnement n'est pas étranger à celui qui a été tenu dans l'avis du contrôle général relatif à la surpopulation carcérale du 22 mai 2012, dont la teneur a été rappelée dans la première partie de ce chapitre. **Dans son état actuel, notamment parce qu'elle est sur-occupée, la prison ne peut convenablement remplir sa mission de réinsertion et de prévention de la récidive. Ce qu'a fait valoir la garde des sceaux en évoquant, selon une formule qui a frappé, « une prison vide de sens ».**

Ces choix de politique pénale et pénitentiaire, qu'il convient d'approuver, ne règlent pas toutes les questions.

Sûrement pas en matière de politique pénale, dès lors que certains principes demeurent inscrits dans la loi, que la procédure pénale est aujourd'hui tiraillée entre des inspirations diverses

⁹⁹ N° 2012-409, *Journal officiel* du 28 mars 2012. Voir aussi la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte n° 2012-651 DC qui a écarté les griefs d'inconstitutionnalité de la loi (fondés sur le recours prévu par le texte à des procédures particulières de marché public).

¹⁰⁰ Sur lesquels on doit rappeler que le contrôle général a une approche critique (cf. *Rapport pour 2010*, p. 29 et s.).

et que de multiples réformes n'ont pas contribué à en simplifier la lecture, y compris par les professionnels du droit. *Sûrement pas non plus en matière pénitentiaire.* Si le ralentissement de la construction de nouvelles prisons est acquis, qu'en est-il de la rénovation nécessaire des anciennes, au moins des plus insalubres, des plus humides, des plus mal chauffées ? Il faudra aussi se préoccuper de la manière dont vivent en prison les personnes détenues tout autant que les personnels. *L'expérience depuis vingt-cinq ans montre d'évidence que le changement de cadre matériel ne suffit pas, et de loin, à améliorer le climat qui prévaut dans les établissements.* De ces évolutions, il faudra aussi convaincre l'opinion publique, résister à l'envie de solutions expéditives que suscite tel ou tel crime odieux, sans diminuer ce qui est dû aux victimes, surmonter aussi l'idée que la réforme de la prison nécessite des moyens importants que nous n'avons pas.

2.4.1.2 Le désarroi de certains personnels

Il ne devrait pas appartenir au contrôle général de commenter un phénomène purement interne à la direction de l'administration pénitentiaire, dans la gestion de laquelle il ne peut, ni ne veut rentrer. Mais les entretiens que les contrôleurs ont dans les établissements et au-dehors leur ont donné la conviction que les difficultés de certaines catégories de personnel atteignent aujourd'hui un degré tel qu'elles ne peuvent demeurer sans effet sur la manière dont sont exécutées leurs missions.

Soit un fait mesurable simplement. L'absentéisme des personnels d'exécution. Dans certains établissements, il atteint aujourd'hui des dimensions fortes. Dans un centre pénitentiaire visité, le nombre de jours d'absence pour cause de maladie ou d'accident du travail était ainsi de plus de 3 500 jours pour un seul semestre soit, rapporté aux deux cent soixante-deux agents que comptait l'établissement et à l'année, vingt-sept jours par an et par agent. Si l'on enlève des jours d'absence ceux décomptés pour accidents du travail, dans une profession qui compte beaucoup d'agressions¹⁰¹, il reste encore une moyenne de vingt jours par an et par agent. *Ces absences ont un rapport direct avec les conditions de travail et, notamment, les choix architecturaux des bâtiments, répulsifs pour les personnels*¹⁰² *et le volume de la population carcérale.* Dans une maison d'arrêt déplacée d'une construction ancienne à des bâtiments flambant neufs du programme « treize mille deux cents »¹⁰³, le nombre de jours d'absence est passé de deux par agent et par an dans le vieil établissement à 22,8 dans le nouveau.

Plus encore que ces journées d'absence, ce sont leur déroulement qui peut donner matière à inquiétude. D'une part, ce ne sont pas seulement les personnels titulaires qui sont concernés, mais aussi les jeunes stagiaires qui, jusque dans les années récentes, du fait de leur titularisation encore à venir, ne s'absentaient jamais, quoiqu'il puisse leur en coûter. D'autre part, des absences sont constatées sans même que l'agent songe à prévenir d'une manière ou d'une autre son administration. Enfin, certaines d'entre elles sont, dans les faits, corrélées avec l'affectation donnée à l'agent pour la semaine¹⁰⁴ : une fois connue une affectation estimée difficile, la maladie survient.

*Il n'y a pas de jugement à porter sur ces comportements*¹⁰⁵ *mais il convient en revanche de s'interroger sur leur survenue et leurs effets.* Plus l'absentéisme croît, plus il augmente

¹⁰¹ Les agressions ne doivent sûrement pas être sous-estimées mais les accidents du travail peuvent être dus à d'autres causes (accidents de trajet par exemple).

¹⁰² Cf. *Rapport pour 2010 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, chapitre 1, en particulier p. 31-32.

¹⁰³ Programme de constructions initié par la loi d'orientation et de programmation sur la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.

¹⁰⁴ Il s'agit ici des agents dits de « roulement » (par opposition à ceux occupant des « postes fixes ») qui sont affectés pendant un temps assez court – souvent une semaine – dans un emploi déterminé de la structure. Les surveillants présents dans les coursives des bâtiments sont en roulement.

¹⁰⁵ Du moins de la part du contrôle général. Il en va autrement de l'administration pénitentiaire.

naturellement la charge de travail reportée sur les autres agents, dont les conditions de travail se dégradent davantage. Notamment, on « rappelle » des agents théoriquement en repos. Le nombre d'heures supplémentaires s'accroît, lui aussi. Peut se créer une spirale dans laquelle la dégradation de la situation crée de nouvelles conditions propices à des nouvelles « maladies ». Surtout, la solidarité, composante essentielle – et traditionnelle – de la profession s'affaiblit entre ceux astreints à des existences professionnelles soutenues et ceux jugés « tire-au-flanc ».

Soit encore le rôle des cadres moyens du personnel pénitentiaire, « gradés », appelés premiers surveillants et majors pénitentiaires. Dans une profession dont le taux d'encadrement est nettement plus faible, dit-on, que chez les fonctionnaires de police¹⁰⁶, les premiers surveillants ont un rôle essentiel mais mal défini. Tous le disent : ils sont écartelés entre le fait que la nuit et le week-end, l'un d'entre eux, responsable de l'équipe en fonction, est *de facto* chef d'établissement et, dans la journée, les jours ouvrables, soumis à des tâches beaucoup plus restreintes. Au surplus, même ces jours-là, ils sont de moins en moins présents aux côtés des surveillants pour encadrer ces derniers dans leurs missions. On les voit lors des mouvements importants (mise en place ou remontées des promenades), guère plus, absorbés qu'ils sont par des tâches diverses, souvent paperassières, variant d'un établissement à l'autre. En réalité, leur rôle exact, pourtant central, reste quelque peu indéterminé. Il y a un grand intérêt à redéfinir précisément leur rôle et, par conséquent, leurs obligations, eux qui tous sortent du rang. Des efforts de définition ont été faits ici ou là, y compris par les organisations professionnelles. Il est souhaitable qu'ils débouchent sur des clarifications attendues des intéressés.

Soit enfin le demi-millier de personnels de direction, chefs d'établissement ou adjoints, qui ont de lourdes responsabilités, exercées souvent dans une relative solitude. Un certain nombre d'entre eux, depuis deux ans, a choisi de quitter le métier. Ce mouvement a toujours existé. Et, suivant le mot (ancien maintenant) d'un cadre de la direction nationale qu'on colporte encore volontiers dans le milieu, ceux qui partent « reviendront en rampant ». Mais ils partent de plus en plus nombreux et ne reviennent ni en rampant, ni autrement. Ces abandons ont même pris une telle régularité qu'ils ne sont pas passés inaperçus de la presse.

Naturellement, ils peuvent obéir à des motifs singuliers et il est difficile de faire masse de démarches individuelles. On doit pourtant se demander si le nombre des partants aujourd'hui n'autorise pas à y voir le signe d'une difficulté partagée et d'un désarroi de responsables ayant très souvent choisi avec foi leur métier.

Ce sont ces différents malaises qui vaudraient aujourd'hui la peine d'être pris en considération, sans laisser chacun les gérer comme il peut à son échelle. Et si cette appréhension de la réalité du terrain est nécessaire, du point de vue du contrôle général, c'est encore une fois que ces signes de « retrait » mettent en cause la qualité avec lesquelles les missions qui incombent à l'administration pénitentiaire sont remplies.

2.4.2 Uniformité et diversité : les extractions hospitalières

Une des oppositions majeures de la détention, si l'on veut en avoir une idée exacte, réside dans une approche uniforme des personnes détenues, d'un côté, c'est-à-dire dans leur prise en charge indifférenciée, quelle qu'ait été leur infraction et quels que soient leur personnalité, leur comportement et leur état physique et, de l'autre, une approche personnalisée, selon ces mêmes traits, pris en considération pour déterminer des mesures particulières.

La part que tient chacune des approches peut certainement caractériser une politique pénale. À brosser à très gros traits l'histoire pénitentiaire, il serait possible de soutenir que si, dans

¹⁰⁶ Mais, en 2005, il existait 2 212 gradés pour 19 036 surveillants, soit un taux de 11,6 % (données tirées de Laurence Cambour-Bessières, « Les premiers surveillants – Une fonction de cohérence », CIRAP, Dossiers thématiques, ENAP Agen, février 2006, 75 p.

le passé, les prises en charge carcérales étaient globalement très uniformes, elles ont développé sur bien des points aujourd'hui des approches individualisées.

Mais il faut aller évidemment plus avant dans l'analyse et constater qu'il existe un équilibre instable entre les deux formes de prise en charge ou, comme l'écrit Caroline Touraut, de « gestion collective » et de « gestion personnelle »¹⁰⁷.

La règle elle-même précise naturellement ce qui relève de l'un et de l'autre. Tous les prévenus en maison d'arrêt et tous les condamnés en établissement pour peines. Tous les réveils ont lieu à 7 heures du matin et toutes les fermetures de portes pour la nuit à 17 h 30 (sauf, précisément, dans certains établissements pour peines). Toutes les personnes détenues ont à peu près les mêmes modalités d'accès au téléphone ou les mêmes facilités de délivrance de permis de visite à leurs proches¹⁰⁸, les mêmes possibilités de cantiner, des rémunérations identiques au travail... La gestion de leurs comptes nominatifs, l'envoi de colis de l'extérieur, les objets autorisés et interdits, la pratique des fouilles (par palpation ou à corps)... et, bien entendu, le régime disciplinaire ou le « parcours d'exécution des peines » des condamnés relèvent de prescriptions identiques.

Dans le sens de la « distinction » entre personnes, la règle sépare, on le sait, les âges (mineurs, jeunes majeurs, adultes) et les genres (hommes, femmes¹⁰⁹). Le code pénal et le code de procédure pénale prévoient des processus d'exécution de peines distincts (surtout au regard de l'accès aux mesures d'aménagement de peines) selon la gravité des infractions et leur nature (ainsi les mesures de sûreté ou les injonctions de soins). La règle distingue aussi les « détenus particulièrement signalés » des autres. Il a été mis en lumière¹¹⁰ les multiples processus de distinction qui conduisent, en prison, à définir des différences entre personnes détenues : les personnes dépourvues de ressources suffisantes, celles soumises à surveillance spéciale la nuit, celles qui ont un régime alimentaire particulier... ; les circulaires, les règlements intérieurs en sont prodigues. Enfin, depuis plusieurs années, et de plus en plus, outre les traditionnelles expertises psychiatriques (accrues en nombre), la règle met en œuvre des processus d'évaluation des personnalités pour des motifs divers : prévention des suicides, évolution de la personnalité, estimation de la dangerosité¹¹¹, préparation à la sortie. Ces processus d'évaluation¹¹² sont eux-mêmes inégaux en intensité selon les personnes. Analyses, examens de situation se multiplient, à la « commission pluridisciplinaire unique » ou ailleurs. Ils conduisent désormais, on le sait, à diversifier les régimes de détention « régime fermé », « régime de confiance »...

Cette répartition pose deux questions.

Celle, d'une part, du poids respectif de l'uniformité et de la personnalisation. Sur ce point, on peut se borner à dire qu'en dépit du développement d'instruments de distinction et du travail (notamment des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation), la réalité du déroulement matériel de l'incarcération reste relativement peu diverse. À tel point que les personnes incarcérées ne comprennent que malaisément les processus d'investigation dont elles sont l'objet dès lors qu'elles aboutissent à des différences de traitement bien peu perceptibles.

Celle surtout, d'autre part, des facteurs qui pèsent en faveur de l'uniformité et des éléments favorisant la « distinction », facteurs ou éléments qui aboutissent souvent à déjouer les

¹⁰⁷ Caroline Touraut, *La famille à l'épreuve de la prison*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », novembre 2012, 293 p., p.43.

¹⁰⁸ Hormis, là encore, des différences entre prévenus et condamnés.

¹⁰⁹ À l'exception de certaines activités pouvant être accomplies ensemble, depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (article 28).

¹¹⁰ Jean-Marie Delarue, « Continuité et discontinuité de la condition pénitentiaire », dans la *Revue du MAUSS*, n° 40, 2^e semestre 2012, « Sortir de (la) prison : entre don, abandon et pardon », 288 p.

¹¹¹ Sur ce dernier point, voir le *Rapport du contrôleur général pour 2011*.

¹¹² Que les textes appellent encore souvent « orientation » (cf. articles D. 75 et s. du code de procédure pénale).

prévisions de la règle. Dans certains cas, pour les personnels, il s'agit de rompre avec l'uniformité pour encourager la diversité ; dans d'autres situations, c'est l'inverse qui est recherché. L'analyse de ces écarts est évidemment décisive pour comprendre les conditions de détention. On n'y entrera ici que de manière sommaire.

Les facteurs favorisant l'uniformité sont évidemment ceux de la commodité de gestion. La différence est coûteuse en temps, dans des espaces où il faut mobiliser des personnels pour la gestion de la vie quotidienne des personnes incarcérées. La tension sur les effectifs d'agents publics et, dans le sens inverse, sur les effectifs de détenus en maison d'arrêt (surpopulation) exige de manière incontestable l'économie de temps, dont l'indifférenciation est un des éléments. Un seul exemple peut en donner une illustration. Le code de procédure pénale prévoit encore¹¹³ un régime particulier pour les « jeunes majeurs » (18-21 ans), singulièrement au regard de l'enseignement et de la formation, d'une part, et de l'isolement la nuit, d'autre part. Jamais ce régime n'est mis en œuvre, sauf exception.

Cette adaptation aux effectifs et aux moyens matériels se double d'une volonté de minimiser les incidents et de ne pas s'attarder sur des situations que, comme fréquemment en prison, on ne sait pas résoudre. Ainsi, le traitement massif de pathologies extrêmement diverses, sans recours à des investigations approfondies, par quelques anti-inflammatoires largement diffusés¹¹⁴ est suffisant la plupart du temps, mais pas toujours.

Le type de rapports que le personnel entretient avec les personnes détenues est aussi un facteur de traitement égalitaire (ou, au contraire, inégalitaire). Suivant que la connaissance que l'on a d'elles : moins le détenu est connu, plus on agira avec lui de manière impersonnelle (par exemple dans les grands établissements) ; plus le surveillant se sent vulnérable, plus il se tiendra à distance de son vis-à-vis dans un rapport impersonnel. Ainsi les prisonniers disent souvent que les surveillantes sont beaucoup plus attachées à la lettre de la règle (et donc gèrent de manière impersonnelle) que les surveillants, dès lors qu'elles ne peuvent pas attendre de la force physique l'ascendant nécessaire. Mais une telle distinction transcende évidemment les genres : en réalité, chaque agent, selon sa personnalité, gère différemment et selon une gamme de possibles qui couvrent des rapports très variés. Pour dire les choses autrement, l'impersonnel est aussi une manière de mettre de la distance dans la relation humaine ; la gestion différenciée est une gestion plus « rapprochée », usuellement pour le meilleur, quelquefois pour le pire¹¹⁵.

De leur côté, les personnes incarcérées, tout comme leurs proches comme l'a bien mis en lumière Caroline Touraut¹¹⁶, revendiquent une approche contradictoire de leur gestion : fondée à la fois sur une stricte égalité, qui exclut les « traitements de faveur », et en même temps sur la prise en considération des éléments personnels de leur situation. Les prisonniers vouent aux gémonies ceux qui ont des avantages : le fait de voir un co-détenu accéder à un travail qu'ils ont sollicité avant lui leur apparaît être la manifestation d'une grande injustice. À l'opposé, l'insistance avec laquelle, par exemple, motif pris de préoccupations de santé, un détenu demande un régime alimentaire particulier et la déception de ne pas l'obtenir (avec l'angoisse qu'elle génère) sont des indices de la revendication que soient pris en considération d'éléments personnels. Ces attitudes ne sont d'ailleurs peut-être pas aussi contraires qu'il apparaît : l'égalité des prestations prévues n'est pas incompatible avec un degré de variété, dès lors que celle-ci répond à des besoins incontestables.

¹¹³ Articles D. 521 et D. 521-1.

¹¹⁴ Cf. sur ce point les images du film « À l'ombre de la République » tournées au centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse.

¹¹⁵ « Que feriez-vous, demande-t-on un jour à un agent de surveillance, si vous étiez vous-même détenu, pour vous faire entendre du personnel ? ». Il répond sans hésiter : « Je me rendrais insupportable ».

¹¹⁶ *La famille à l'épreuve de la prison, op. cit.*

Les facteurs qui poussent à la diversité résultent d'abord à des nécessités de sécurité. On ne saurait laisser des personnels peu nombreux longtemps face à des détenus dont le nombre l'emporte. Il faut donc scinder ceux-ci en petit nombre. La détention est donc le résultat de ces multiples séparations (par bâtiment, par étage et par aile) que requiert la prudence.

La sécurité ne divise pas seulement en groupes restreints. Elle institue des catégories multiples, dont le caractère est plus ou moins connu et avoué. La catégorie des « détenus particulièrement signalés » est ainsi redoublée par des catégories régionales, ou de l'établissement, qui avec des épithètes variables, signalent des détenus jugés dangereux. La mémoire de l'administration est d'ailleurs longue sur ce point, qui applique, d'établissements en établissements des étiquettes qui ne correspondent plus nécessairement à l'évolution de la personne. La protection de certains auteurs d'infraction en détention exige aussi des affectations particulières, redoublant la géographie de l'établissement d'une répartition de catégories particulières.

Ces facteurs ont pour origine, comme on l'a indiqué, dans l'adaptation nécessaire des personnels à des personnalités distinctes. L'expérience de chacun peut intervenir pour l'aider à démêler le détenu « poli » et « respectueux » de celui qui est « revendicatif » ou « imprévisible ». Des décisions quotidiennes de l'encadrement, des observations orales ou parfois consignées dans le « cahier électronique de liaison » ou surtout les échanges informels entre agents et l'initiative de chacun d'eux définissent les attitudes particulières à l'égard de tel ou tel. Mais la « personnalité » peut être aussi un fait, un geste reproché à une personne détenue. Adresser une réclamation, déposer une plainte peut engendrer un « classement » dans une catégorie peu appréciée des agents.

Comment, à la lumière de ce qui précède, se pose la question des extractions hospitalières ?

Celles-ci consistent à sortir les personnes détenues de l'établissement où elles sont incarcérées pour les emmener dans un hôpital, le plus souvent proche, pour y subir des examens ou pour y recevoir des soins. À cette fin, après la procédure habituelle de sortie de l'établissement, qui comporte obligatoirement une fouille « à corps », elles sont remises à une escorte chargée de les conduire, de les accompagner à l'hôpital et de les ramener dans l'établissement.

La règle pour ces déplacements est précise (quoique légèrement différente selon les établissements) et tend non pas à l'uniformité mais à la diversité. Elle distingue au plus quatre dispositifs alternatifs de sécurité. Le premier dispositif est celui par lequel le détenu est emmené avec trois surveillants, le chef d'escorte, en principe un premier surveillant, le conducteur du véhicule et un autre surveillant, sans menottes ni entraves¹¹⁷. Le deuxième comporte la même escorte et la personne est menottée (ordinairement dans le dos). Le troisième consiste à ajouter les entraves au scénario précédent. Le quatrième ajoute au véhicule pénitentiaire un véhicule de police ou de gendarmerie pour renforcer la sécurité. Ces quatre niveaux de sécurité sont souvent ramenés à trois, par fusion de deux des dispositifs décrits.

La règle invite donc en pratique à adapter (proportionner, diraient les juristes) la contrainte employée au risque présenté par la personne transportée à l'hôpital, notamment le risque d'évasion. Autrement dit, elle privilégie ici non l'uniformité, mais l'adaptation à chacun de la prise en charge pénitentiaire.

Dans ce cas de figure, la réalité est pourtant sans appel : la presque totalité des extractions dans la presque totalité des établissements visités se fait toujours avec menottes et entraves, autrement dit en mettant en œuvre le niveau de sécurité le plus élevé. Ou encore : il n'y a aucune adaptation des

¹¹⁷ Rappelons que les entraves sont des chaînes qui relient les deux chevilles de celui à qui on les met, pour faire obstacle à la course.

mesures de sécurité à la personne et, notamment, à son état physique ; c'est une rigoureuse uniformité qui prévaut.

Quels que soient l'âge et la pathologie pour laquelle il est extrait, les précautions sont identiques. Il arrive qu'un détenu gravement malade ou handicapé ne se voie poser que les menottes. « Sur le planning des extractions de la première semaine du contrôle, note un rapport du contrôle général relatif à une maison d'arrêt, les contrôleurs ont observé qu'il était prévu pour trois détenus l'utilisation des seules menottes », c'est-à-dire environ un sur cinq. Ce qui signifie qu'aucun n'était dépourvu de moyen corporel de contrainte et soumis à la seule contrainte de l'escorte. Mais ces prévisions elles-mêmes ne sont que des indications : *il appartient au premier surveillant, chef d'escorte, d'apprécier au moment de l'extraction les mesures à prendre*. Cette appréciation se fait toujours dans le sens de l'aggravation des « prévisions ». Au surplus, alors qu'une fiche doit toujours faire état *a posteriori*, des moyens de contrainte utilisés, il existe des établissements dans lesquels ce formulaire n'est pas rempli. Le besoin ne s'en fait pas sentir, dès lors précisément que la pratique est uniforme (et qu'elle est parfaitement admise).

On connaît les inconvénients de cette systématisation lorsqu'on se rappelle que l'hôpital est un lieu public où circulent des personnes ordinaires, que les urgences où sont souvent dirigées les personnes détenues extraites sont un lieu d'affluence vingt-quatre heures sur vingt-quatre, que les dispositifs de contrainte s'ils sont mal ajustés ou que le trajet est long peuvent incommoder ou davantage. *Les saisines du contrôle font état à la fois de déplacements malaisément ou difficilement supportés et d'humiliations profondes d'apparaître en public entre deux personnes en uniforme, dans un grand cliquetis de chaînes, source d'effroi pour les personnes présentes*. Certes il est parfois des circuits dédiés ou des locaux d'attente écartés, dans les hôpitaux, mais pas toujours. Le contact avec des tiers (en dehors des soignants) est pratiquement inévitable et, dans les petites villes, le risque corrélatif de croiser des personnes connues (il n'y a pas de différence sur ce point avec les examens médicaux de garde à vue pratiqués à l'hôpital). Le Comité de prévention de la torture qualifie de traitement « dégradant » tout emploi de contrainte qui n'est pas requis par l'état d'une personne : il emploie ce vocabulaire, notamment, à propos des chaînes inutiles lors des extractions hospitalières.

Entraves et menottes ne sont pas seulement employées lors du transport et de l'arrivée à l'hôpital. Très souvent, elles restent en usage, avec la présence continue des surveillants, pendant tout le séjour, si celui-ci a pour but un examen clinique ; dans certaines circonstances, lorsqu'il s'agit d'hébergement pour soins (intervention chirurgicale par exemple). Ainsi, lorsque le patient doit être installé dans un service qui ne comporte pas de chambre dite « sécurisée » (dont la sécurité est renforcée pour héberger des détenus), le contrôle général relève dans une visite que « l'installation des détenus... entraîne toujours le menottage au lit et la présence de deux policiers devant la porte »¹¹⁸.

On sait que ces traitements et les effets qu'ils produisent entraînent des refus des personnes détenues de se soigner, comme le contrôle général en avait fait état dès son rapport annuel pour 2008, en publiant le témoignage d'une femme détenue¹¹⁹.

Sur ce point, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 paraît être restée en deçà des exigences de traitement conforme à l'humanité, en prévoyant, dans son article 52, que « tout accouchement ou examen gynécologique doit se dérouler sans entraves et hors la présence du personnel pénitentiaire... ». Une telle disposition¹²⁰ comporte deux redoutables *a contrario* : elle signifie que si on ne peut mettre d'entraves, les menottes sont possibles ; surtout, que pour tous les autres examens ou interventions chirurgicales, menottes, entraves et présence des surveillants sont licites, alors que l'article 45 de la même loi précise – ce qui est bien le moins – que

¹¹⁸ Rapport de visite de la maison d'arrêt de Nice, p. 40.

¹¹⁹ Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2008, chapitre 5, p. 109.

¹²⁰ Légitimentement inspirée par le récit d'une parturiente détenue qui avait accouché attachée et « publiquement ».

« l'administration pénitentiaire respecte le droit au secret médical... ainsi que le secret de la consultation ». Il est recommandé que soit prise une autre disposition en remplacement de l'article 52 actuel, énonçant : « Le respect des secrets de l'article 45 et de la dignité fait obstacle au port de menottes, d'entraves et à la présence du personnel pénitentiaire lors des soins de toute nature dispensés aux personnes détenues. La sécurité nécessaire est assurée par d'autres moyens ».

Le contrôle général entend aussi limiter aux seules hypothèses où il est indispensable le recours aux menottes et aux entraves, c'est-à-dire revenir à la diversité que prévoit la règle, dès lors qu'il constate que, depuis le début de son action, la manière de faire n'a absolument pas évolué sur ce point.

Pour y parvenir, il faut naturellement comprendre le point de vue des personnels d'escorte. Il est une illustration simple des phénomènes qui conduisent le personnel ou l'administration à préférer l'uniformité (ici de la sévérité) à la diversité.

Interrogé par un contrôleur sur la manière de procéder, conforme à ce qui vient d'être décrit, un agent concerné répond : « L'humanité n'est pas reconnue, mais le moindre incident pénalise ». La formule, dans sa brièveté, dit l'essentiel. Elle inscrit les modalités de l'action (ici l'extraction hospitalière) dans le rapport que l'agent d'escorte entretient avec ses supérieurs hiérarchiques (et non dans le rapport avec la personne détenue). Dans le cadre ainsi défini, elle sépare l'attitude qui n'est pas, si l'ose s'exprimer ainsi, productive d'intérêt, et à laquelle il est donc inutile de recourir – l'humanité –, et celle qui est productive d'ennuis – l'incident. Entre l'absence de reconnaissance et l'absence d'ennuis, qui pourrait hésiter ? D'autant plus que le terme employé va au-delà du reproche, de l'admonestation. Même si l'on met de côté l'aspect judiciaire du terme (« pénalise »), il faut voir dans l'expression moins la crainte de la sévérité du supérieur que, bien pis, les conséquences sur le déroulement de la carrière. L'administration a la mémoire longue : dans l'esprit de celui qui s'exprime, « l'incident » est moins important pour ses suites immédiates que pour ce qui s'ensuivra en termes d'avancement, de choix d'affectations, en raison de cette marque à son dossier que le fonctionnaire est « celui qui, un jour... ».

Quel est cet « incident » contre lequel il convient de se prémunir sous « peine » de conséquences durables ? Il y a naturellement les incidents communs avec ce qui peut survenir en détention : l'agression, les coups, la violence. Mais ce n'est pas de cela dont il s'agit : dans une telle hypothèse, l'agent est la victime ; aucune conséquence ne vient « pénaliser » la suite de sa carrière. Ce qui est visé est naturellement le risque de voir filer celui qui vous est confié, la possibilité d'évasion.

On s'évade très peu des prisons françaises, on le sait¹²¹. Mais il est vrai que les chances d'évasion sont évidemment accrues lors des extractions judiciaires et surtout hospitalières ; ou bien dans les espaces qui séparent le véhicule du lieu de destination (descente du camion), ou bien dans les locaux de ce dernier (par exemple lors d'une hospitalisation sans consentement à la demande du préfet). Le risque est faible, bien entendu, bien qu'il ne soit pas chiffré : quinze à vingt évasions sur un nombre d'extractions qui n'est pas comptabilisé¹²². Beaucoup de celles qui

¹²¹ Il y a eu 7 évasions en 2010 ; 4 en 2011. Le taux d'évasion par rapport au nombre de détenus est un des plus faibles d'Europe.

¹²² Le nombre d'extractions hospitalières varie selon le nombre de médecins opérant à l'UCSA (plus des spécialistes s'y rendent, moins il y a d'extractions) et de l'équipement de celle-ci (un appareil de radiologie performant diminue le nombre d'extractions à fin d'investigation par ce moyen) : dans une maison d'arrêt relativement bien pourvue, comptant environ cinq cents détenus, le nombre d'extractions hospitalières est de l'ordre d'un demi-millier par an, c'est-à-dire autant due de personnes incarcérées. Les extractions judiciaires varient évidemment selon le statut de l'établissement : nombreuses en maison d'arrêt, surtout pour les prévenus ; rares en établissement pour peines. Si par hypothèse, on évalue à deux les extractions de prévenus dans une année et à un nombre grossièrement équivalent à celui du nombre d'incarcérés le nombre d'extractions hospitalières, le nombre d'extractions annuels serait de l'ordre de la centaine de milliers. Le taux d'évasion de détenus ainsi extraits serait donc de l'ordre de deux pour 10 000.

se produisent surviennent sans que la responsabilité des personnels pénitentiaires ne soit engagée (bris d'une fenêtre d'une chambre d'hôpital par exemple). Restent sans doute entre cinq et dix cas annuels au plus pour lesquels un comportement insuffisamment vigilant des agents a pu contribuer à l'évasion.

Ce faible nombre ne justifie pas les précautions prises, décrites précédemment. L'inconfort et l'humiliation de dizaines de milliers de personnes, le refus de soins de plusieurs centaines, sont un prix élevé à payer pour la « pénalisation » dont parle le surveillant cité. Mais ce n'est évidemment pas ainsi que l'intéressé voit les choses : il escorte, lui, quelques centaines de personnes par an ; qu'une seule s'enfuit, et c'est sa carrière qui est compromise et un sentiment d'infériorité qui naît à l'égard de collègues qui, eux, n'auront pas à subir l'opprobre de l'échec de l'acte professionnel.

De ce point de vue, le surveillant a raison. Mais ce qui semble déraisonnable, et à la source de cet excès de précautions que le contrôle général ne saurait cautionner, est la manière dont peut naître un tel raisonnement.

Les surveillants des escortes, comme d'ailleurs beaucoup de personnels de forces de sécurité dans leur existence quotidienne¹²³, sont soumis à une obligation de résultats. En l'occurrence, il s'agit de faire obstacle à l'évasion de la personne détenue « extraite ». Si l'évasion a lieu, l'escorte est naturellement responsable. Mais la responsabilité n'est pas établie à l'aune des moyens employés ; elle l'est à celle du résultat obtenu : la personne s'est évadée.

On doit insister sur cet aspect des choses, largement implicite. Dans le cas d'une obligation de moyens, il convient de vérifier que les techniques de contrainte employées sont en relation avec le risque réellement encouru, c'est-à-dire proportionnées aux caractéristiques de la situation (temps de transport, configuration des lieux...) et de la personne (état physique, âge, tentatives antérieures d'évasion...). Elle contraint l'agent à adapter son comportement et les modalités de l'escorte à ces données. Elle l'oblige à faire usage de connaissances et de discernement. Au contraire, dans l'hypothèse d'une obligation de résultats, aucune circonstance n'a d'importance : seule compte la circonstance que la personne s'est, ou non, fait la belle.

Dans cette configuration de l'extraction hospitalière (et sans doute dans beaucoup d'autres), l'administration fait clairement le choix de l'obligation de résultats, et les agents sont obligés de la suivre. Les supérieurs (par exemple dans d'éventuelles procédures disciplinaires) et les pairs y adapteront leur comportement.

Il faut s'interroger sur la validité de ce choix qui conduit à ce que, dans la pratique, beaucoup de personnes sont soumises à des traitements inutiles, parfois dégradants, et mettent éventuellement leur santé en péril.

Si l'on veut éviter de telles pratiques, on doit particulièrement recommander que, de l'obligation de résultats, on passe à l'obligation de moyens. Dans notre temps si féru d'évaluations parfois un peu vaines, ce déplacement de l'observation vaudrait, pour les personnes incarcérées, comme pour les personnels, de l'or. Il est temps d'y réfléchir.

2.4.3 Les autres constats et recommandations faits en matière pénitentiaire

Par commodité, on séparera ici ce qui relève de phénomènes conjoncturels de ce qui s'attache à des modalités de gestion plus structurelles, avant de venir à ce qui s'applique à la vie quotidienne des personnes détenues.

¹²³ Ce qu'on énonce ici est parfaitement applicable aux précautions prises en matière de garde à vue par exemple (cf. l'enlèvement du soutien-gorge, mesure dont la vanité a été déjà depuis longtemps établie dans les rapports annuels du contrôle général : cf. ci-dessus et le chapitre 2).

2.4.3.1 Les effets de la conjoncture

On ne doit pas revenir longuement sur la surpopulation qui a fait l'objet d'un avis publié au *Journal officiel* du 13 juin 2012, analysé dans la première partie de ce chapitre et sur lequel on reviendra dans le deuxième chapitre. On rappelle seulement ici, d'une part, qu'en dépit du développement des mesures alternatives à l'incarcération, depuis plusieurs décennies, des encouragements donnés sous diverses formes à l'aménagement des peines, notamment dans la loi du 9 mars 2004 (« Perben II ») et dans la loi pénitentiaire, enfin des faveurs dont a bénéficié, au cours de la dernière législature, le placement sous surveillance électronique, la population carcérale atteint des niveaux jamais atteints¹²⁴ ; d'autre part, que cette surpopulation met gravement en cause les conditions d'existence et de travail qui prévalent dans les établissements concernés et compromet les missions assignées à la détention.

Cette surpopulation s'applique exclusivement aux quartiers « hommes » des maisons d'arrêt. Dans une maison d'arrêt ayant fait l'objet d'un rapport en 2012, le taux d'occupation était de 158 %. Dans une autre, il était de manière régulière de 210 % voire davantage. Comme le contrôle général a déjà eu l'occasion de l'indiquer¹²⁵, ces données ne se traduisent pas seulement par quelques « matelas au sol » (évidemment en soi fort dommageables) comme on veut trop souvent le croire : elles ont des répercussions sur les droits au respect de la vie privée et familiale, sur l'accès au travail ou aux diverses activités, sur la manière d'affecter les détenus en cellule et, par conséquent, sur les heurts entre populations distinctes, sur les tensions existantes, sur les chances, enfin, d'opérer un retour convenable dans la vie sociale au jour de la libération. Elles font des prisons une mauvaise caricature de la vie carcérale et facilitent l'existence de traitements dégradants des personnes, comme le contrôle général l'a encore constaté en 2012.

Il a aussi constaté le développement des difficultés budgétaires des établissements. Il n'appartient pas à l'institution signataire de ces lignes de se prononcer sur les motifs de ces difficultés ; mais il lui revient de dénoncer certains choix qui mettent en péril la santé ou la salubrité des détentions et de leurs occupants. Il est anormal de contraindre les personnes détenues – dont les inégalités de ressources sont criantes – à acheter elles-mêmes des produits qui devraient être fournis par l'administration, comme des sacs à usage de poubelle ; il l'est aussi de réduire les dotations destinées à l'achat et la distribution de nécessaires d'hygiène pour l'entretien des cellules, de telle sorte que les pénuries de produits de nettoyage sont désormais fréquentes ; il l'est encore d'autoriser les détenus de « cantiner » des draps, par exemple, sans leur donner les moyens de les laver dans une machine à laver à l'intérieur de la prison (ni, bien entendu, de les confier à un tiers à l'extérieur). Des difficultés de gestion sont apparues ces derniers mois dans ces domaines : elles doivent être résolues.

Pour des motifs de même nature, des personnes morales, autrefois familières des lieux de détention, diminuent ou suppriment leurs prestations. Les permanences de Pôle Emploi se raréfient, en dépit des acteurs de terrain ; l'AFPA a presque totalement disparu des actions de formation professionnelle. L'absence de crédits conduit aussi à mettre fin à l'emploi de personnes qui, en contrat à durée déterminée le plus souvent, contribuaient à l'accroissement d'activités dans les établissements pénitentiaires et, du même coup, déchargeaient les personnels de tâches nécessaires : tel est le cas pour un certain nombre de « coordonnateurs » dont le rôle consistait à promouvoir des activités socio-culturelles.

Dans le même temps, les associations socio-culturelles et sportives¹²⁶, qui tiraient leurs ressources de la location de téléviseurs, voient leurs budgets fondre, du fait de la diminution

¹²⁴ À l'exception des périodes de la Seconde Guerre mondiale et de la Libération.

¹²⁵ Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2008, p. 28.

¹²⁶ Voir sur ce point l'article D. 442 du code de procédure pénale.

drastique des frais de location¹²⁷. Alors que cette évolution était prévisible depuis 2010, les réactions ont tardé. Selon les informations recueillies, la direction de l'administration pénitentiaire a proposé à ces associations d'évoluer en associations de « droit commun », c'est-à-dire, peut-on penser, agissant comme des associations tierces à l'administration. Mais il est clair que cette transformation risque de se traduire par une diminution des ressources consacrées, dans chaque établissement à l'activité socio-culturelle.

Ces évolutions enlèvent naturellement du crédit au principe, déjà fort malmené par l'insuffisance de travail en détention¹²⁸, posé par la section 2 du chapitre III du titre I de la loi pénitentiaire, relatif à « l'obligation d'activité » des personnes détenues.

Les restrictions budgétaires, liées au découragement que traduit un absentéisme vraisemblablement en essor, diminuent les effectifs nécessaires. Cela vaut pour les personnels de surveillance (y compris les premiers surveillants, souvent déficitaires dans les établissements) comme pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. La charge de travail importante qui pèse sur beaucoup, en diminuant les possibilités de dialogue avec les personnes dont ils ont la charge, accroît les délais d'intervention et diminuent leur efficacité, augmente les solutions mécaniques, voire expéditives, source de mécontentements et de frustrations, bref créent les conditions de nouvelles tensions dans le monde carcéral, source de difficultés supplémentaires et de nouveaux découragements. Une mission d'inspections générales s'est penchée sur le travail du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Des conclusions doivent être tirées de cette investigation et des enseignements que prodigue une situation très délicate en de nombreux endroits.

Au début de l'année 2012, la direction de l'administration pénitentiaire a passé un nouveau marché de fourniture par lequel elle a pu abaisser substantiellement le prix d'achat de biens essentiels fournis par les cantines, ce qui a d'ailleurs suscité des réactions d'hostilité marquée¹²⁹ d'une organisation professionnelle de surveillants. C'est une manière d'accroître un « pouvoir d'achat » des détenus évidemment extrêmement bas¹³⁰. Mais ce mieux ne doit pas faire oublier d'autres défauts constatés : prix pas suffisamment indiqués sur les bons distribués ; erreurs d'imputation comptable ; erreurs ou absence de livraisons ; modalités de dépôt en cellule des biens commandés ; impossibilité d'être dédommagé d'erreurs. Pour les biens qui échappent à la nomenclature de ceux dont les prix ont baissé en 2012, comme pour les établissements où cette baisse n'a pas été répercutée, les calculs de prix sont souvent peu explicables rationnellement et les variations de prix encore moins. Certains fournisseurs ont disparu¹³¹ sans être remplacés. Les cantines « exceptionnelles » fonctionnent avec un bonheur très variable. Bref, ce qui devrait être source d'apaisement de la détention reste encore, pour des motifs de pure gestion, objet au contraire de ressentiments supplémentaires.

2.4.3.2 La persistance de phénomènes structurels

Au fil des visites qui jalonnent les années, se confirment les inconvénients de certains choix opérés tant en matière de principes de politique pénitentiaire que d'architecture carcérale ou de gestion des personnes détenues.

¹²⁷ Souvent encore naguère de trente-huit euros par détenu et par mois, voire davantage, ces frais sont désormais de huit euros par mois, dans les établissements à gestion entièrement publique. Ils le seront à compter du 1^{er} janvier 2013 pour les autres.

¹²⁸ Cf. *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011*, chapitre 4, p. 149 et s.

¹²⁹ Et sans portée du point de vue économique : le pouvoir d'achat des personnels reste évidemment très supérieur à celui des personnes détenues.

¹³⁰ « La prison, rappelle Caroline Touraut citant de nombreux travaux (ouvrage précité), appauvrit les détenus comme leurs familles » (p. 79).

¹³¹ Comme l'entreprise de vente par correspondance La Redoute.

S'agissant des principes, comme il a déjà été dit, le rassemblement dans des établissements (trop importants en termes d'effectifs) uniques, baptisés centres pénitentiaires, de maisons d'arrêt et de centres de détention (voire de quartiers « maison centrale »), aspire progressivement la détention vers un régime de maison d'arrêt comme, parallèlement, l'idée de dangerosité, en laissant peu de place à l'idée d'une évolution dynamique de réinsertion, et en développant au contraire celle d'une inscription du « mal » dans l'être qui conduit au fatalisme pénal médicalisé, a facilité (ou justifié) cette évolution, qui fait peu de cas de la nécessaire sociabilité des condamnés comme élément préalable à la libération. Il se produit des régressions préoccupantes, sur fond d'établissements pénitentiaires neufs. Dans un centre de détention traditionnel, l'ouverture des cellules dans la journée conduit à la liberté de circulation dans un bâtiment entier, incluant l'accès libre à la cour de promenade. Dans les centres récemment inaugurés, l'ouverture des cellules a pour corollaire la liberté de circulation jusqu'à la grille qui ferme l'étage, c'est-à-dire que le mouvement couvre une aile unique de l'étage d'un bâtiment : l'espace, délimité par des grilles des deux côtés, est à peine agrandi.

De la même manière, la séparation désormais observée¹³² entre prévenus et condamnés aboutit à des résultats de même nature.

En sorte qu'en passant de l'un à l'autre « statut », la personne incarcérée peut légitimement se demander quel est l'effet du jugement intervenu sur le déroulement de son existence. Il est, dans ces conditions, plus difficile de demander à cette personne de s'orienter, dès après sa condamnation, sur la perspective de sa sortie.

La gestion des centres de détention, dans lesquels on accepte désormais, à la suite de mesures de « désencombrement » de maisons d'arrêt, des populations très différentes de celles qu'ils accueilleraient traditionnellement, n'est pas seulement un motif d'inquiétude partagée par les personnels comme par les personnes détenues. En mélangeant dans un même quartier des personnes condamnées pour des durées moyennes ou longues, en général plus âgées, à même d'observer un certain nombre de règles de vie commune et des personnes présentes pour des peines plus courtes, plus jeunes, enclines à la violence et au profit immédiat (trafics...), on compromet une prise en charge efficace des uns comme des autres.

La mise en œuvre des « parcours d'exécution des peines » confirmés par l'article 89 de la loi pénitentiaire (premier alinéa de l'article 717-1 du code de procédure pénale) accentue ces mélanges de populations qui devraient faire l'objet d'une approche distincte. En effet, l'essentiel de ces « parcours », comme on l'a dit, se résume à passer d'un régime dans lequel les portes des cellules sont ouvertes dans la journée, à un autre dans lequel elles ne sont ouvertes qu'une partie de la journée ou à un troisième dans lequel elles restent fermées, et vice-versa. Comme toujours lorsque sont juxtaposés des régimes différents, l'essentiel réside moins dans ce qu'ils sont que dans les mécanismes imaginés pour passer de l'un à l'autre. À cet égard, la pratique varie selon les établissements. Dans certains, on peut rester très longtemps dans un « régime fermé », et cette affectation a des allures de sanction disciplinaire, sans procédure protectrice, qui n'ose pas dire son nom. En tout état de cause, la distinction de ces régimes interfère avec les distinctions traditionnelles des populations carcérales (par exemple prévenus – condamnés). Et leur mise en œuvre accentue donc des mélanges de personnes détenues qui ne sont pas nécessairement heureux, comme, dans les centres de détention qu'on évoquait ci-dessus, les « vieux tranquilles » et les « jeunes trafiquants ».

L'implantation des établissements est souvent insatisfaisante.

Dans les rapports rendus en 2012, il a été relevé à plusieurs reprises que certains n'étaient desservis par aucun transport en commun. Pour d'autres, les transports s'arrêtent avant la fin du dernier parloir : ainsi pour la desserte de ce centre de détention de l'Ouest (un des plus grands

¹³² Et relativement peu utile, comme on l'a déjà fait remarquer.

d'Europe, dit-on), la gare est à 2 km mais les trains qui s'y arrêtent ne concernent pas une part significative des « tours » de parloirs.

Parloirs... La qualité de beaucoup d'entre eux laisse encore à désirer.

Salles communes où les familles communiquent dans un brouhaha indescriptible, avec ou sans paravents entre les tables ; boxes largement vitrés, sans intimité possible ; mur de béton séparant sur un mètre de haut les deux côtés (« dedans » et « dehors ») du parloir. Familles accueillies parfois avec humanité, parfois non, par des surveillants qui ne sont toujours constitués en équipe spécialisée, ce qui devrait partout se faire¹³³. Ces variations ne sont pas liées aux établissements mais aux différentes équipes qui se succèdent. Beaucoup ont un comportement parfaitement professionnel, mais d'autres – minoritaires – non. L'anonymat du téléphone encourage de tels comportements (le contrôle général en a maints témoignages) mais il est vrai que le téléphone de la prison est en général peu accessible, sauf lorsque sa gestion a été confiée à un partenaire privé : les choses alors s'arrangent vite. Un téléphone inaccessible et un ton rogue relèvent-ils des prérogatives de l'État ?

Les unités de vie familiale (UVF) et les parloirs familiaux (parloirs aménagés pour recevoir une seule famille, en général avec enfants) sont encore trop peu nombreux, et leur usage parfois trop restrictif.

En 2012, le contrôle général a ainsi constaté qu'un chef d'établissement, avant d'accorder l'usage d'une UVF, demandait systématiquement l'avis du parquet et celui du juge de l'application des peines, consultation qui n'est prévue par aucun texte ; ailleurs, des enquêtes sociales sont prévues avant les décisions relatives aux demandes d'UVF : on n'en perçoit pas bien l'utilité¹³⁴ ; elles doivent être supprimées.

L'accueil des handicapés laisse souvent fortement à désirer.

En regard de cellules particulièrement réussies (comme à la centrale de Saint-Maur), combien d'autres trop petites ou mal conçues... Dans un établissement récent, dont le rapport a été achevé en 2012, on a laissé à l'entrée des cellules, comme pour beaucoup d'autres, une petite marche, qui a provoqué des chutes de détenus en fauteuil roulant. Dans un autre, les barres d'appui ne sont pas placées pour être utiles. Dans un troisième, il n'y a ni alarme ni interphone. Dans un quatrième, ces dispositifs sont inaccessibles à une personne en fauteuil. Ces conceptions erronées existent dans tous les établissements : le propre des établissements visités réside dans le fait que les anomalies sont très difficiles à corriger. C'est pourquoi il est demandé que des normes précises et répondant aux besoins soient édictées pour les cellules des prisons destinées aux personnes souffrant de handicaps.

Les locaux de soins (UCSA ou SMPR) sont également souvent trop exigus, guère adaptés à la réalité des soins.

Pour des réussites dans certains établissements, beaucoup trop de difficultés dues à la structure. Il a déjà été indiqué ici que, dans tous les établissements récents, la position de l'UCSA à l'étage d'un bâtiment n'était pas un choix heureux, surtout lorsqu'il était combiné à l'impossibilité d'utiliser le monte-charge. Dans les autres, l'exiguïté compromet non seulement le travail mais aussi la confidentialité des soins : dans un établissement, les conversations s'entendent d'un bureau à l'autre ; dans un autre, un poste de surveillant a été placé... dans la salle de soins elle-même. Cette confidentialité est également mise à mal lorsqu'il n'y a pas de boîte aux lettres particulières pour les lettres destinées aux soignants qui sont, dès lors, fréquemment

¹³³ À l'exception des petites structures.

¹³⁴ La vérification des liens familiaux a été faite lors de l'octroi des permis de visite.

lues¹³⁵. Et, en cette même matière, on renvoie ici aux développements qui précèdent sur la présence forte des personnels lors des extractions à l'hôpital ou sur les dossiers médicaux accessibles et ouverts.

Les salles de culte dans beaucoup d'établissements sont des salles destinées à d'autres activités.

Comme il a été indiqué dans l'avis relatif aux cultes dans les lieux de privation de liberté¹³⁶, une salle par établissement entièrement dévolue aux cultes doit être définie afin d'assurer à chacun le libre exercice de son culte.

2.4.3.3 *Les difficultés de la vie quotidienne*

Ce sont à l'évidence d'abord celles de l'expression de soi.

On invoque à juste titre les difficultés qu'engendre en détention l'existence d'une population imprévisible atteinte de diverses souffrances mentales. Mais on doit mentionner tout autant les difficultés de ceux qui, en bien plus grand nombre, parfaitement prévisibles dans leur comportement et désireux de bien faire, ne sont pas suffisamment écoutés lorsqu'ils sollicitent un bien, un délai, une procédure, un entretien. En dépit de l'humanité dont sait faire preuve la majorité des agents, ces paroles qui tombent dans le vide, ces courriers oubliés, sont dus au nombre insuffisant des personnels (par exemple les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation), au fait qu'ils sont ignorants de la réglementation (c'est possible dans des greffes), à la circonstance que la responsabilité incombe à d'autres (cas des établissements à gestion partagée avec un partenaire privé), à la pénurie de biens ou de crédits disponibles, à la simultanéité des tâches, à la paresse ou à l'intérêt bien compris¹³⁷...

Il faut remettre au centre des pratiques le dialogue nécessaire entre personnes détenues et personnels et ce, de manière opérationnelle.

Le cahier électronique de liaison (CEL) introduit en détention depuis deux ou trois ans, comporte une part destinée à recueillir les requêtes des personnes placées sous main de justice. Dans beaucoup d'établissements un volume significatif de demandes est ainsi tracé. Mais, en premier lieu, ce n'est pas le cas de tous ; en deuxième lieu, les personnels participent très inégalement aux inscriptions nécessaires ; en troisième lieu, il arrive qu'un tri soit fait entre les requêtes et que, seules, certaines d'entre elles soient enregistrées (en particulier les demandes de changement de cellules) ; en quatrième lieu, beaucoup de « réponses », mentionnées comme telles par le bureau de gestion de la détention ou l'officier, se bornent à indiquer à l'auteur de la demande que celle-ci a été transmise au service compétent (et la réponse de ce dernier n'est nullement enregistrée, si elle existe) ; enfin, les bornes qui devaient être installées en détention pour permettre aux personnes détenues d'enregistrer elles-mêmes leurs demandes dans le CEL n'ont guère été installées ou ne fonctionnent pas. En sorte qu'aujourd'hui, le CEL ne répond pas encore aux frustrations de la population pénale s'agissant de la prise en considération de son expression et beaucoup de demandes demeurent encore sans traçabilité.

Parallèlement, les efforts faits par la direction de l'administration pénitentiaire pour ouvrir la voie à des formes d'expression collective de la population pénale, qui avait conduit à une expérimentation dans une petite dizaine d'établissements, parmi lesquels le contrôle général a identifié

¹³⁵ Voir l'avis relatif à l'exercice de leur droit à la correspondance par les personnes détenues, publié par le contrôle général au *Journal officiel* du 28 octobre 2009.

¹³⁶ *Journal officiel* du 17 avril 2011 ; voir notamment le § 8.

¹³⁷ Demander à un surveillant de transmettre au chef de bâtiment une lettre qu'il peut lire et très critique à son égard est évidemment difficile.

quelques réussites incontestables, n'ont pas abouti. On doit s'interroger sur les causes de cet échec et y remédier.

De manière générale, l'alignement des régimes de détention précédemment relevé conduit à une désocialisation des personnes incarcérées, parallèle à la progression de la construction de nouveaux établissements. Les menaces (violences, rackets...) qui pèsent sur un certain nombre d'entre elles et les conduisent à faire le choix de demeurer en cellule pour éviter les promenades source de dangers¹³⁸, renforcent l'isolement subi de beaucoup. Malgré les établissements dans lesquels les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation s'intéressent particulièrement aux détenus dépourvus d'activité, une attention insuffisante est généralement apportée à ces phénomènes d'abstention et de retrait de la vie commune. Or, ce qui se faisait auparavant dans les petites maisons d'arrêt au moyen des relations quotidiennes entre personnel et population pénale nécessite, dans les prisons de plus vastes dimensions, des moyens d'investigation spécifiques peu fréquemment mis en œuvre (sur ce point, encore, le CEL ne joue pas le rôle espéré). Une réflexion doit être menée sur ce point, indépendamment des attentions portées à la prévention du suicide.

Le plus fréquemment, comme il a déjà été indiqué dans de nombreux rapports de visite, les téléphones installés dans les établissements ne permettent pas de conversations confidentielles.

Rares sont ceux qui comportent une cabine garantissant la discrétion. Dans quelques établissements (mais non pas tous), le concessionnaire privé à qui a été confié le marché du téléphone en prison a incorporé un message qu'on entend en décrochant le combiné destiné à prévenir que les conversations sont susceptibles d'être écoutées. Des personnes détenues reprochent à ce dispositif d'être inutile (en effet, une indication dans le livret d'accueil serait suffisante¹³⁹) et coûteuse (la durée du message s'ajoute au prix de la communication proprement dite). Le directeur de l'administration pénitentiaire a été saisi par le contrôle général sur ce point et a répondu qu'une modification n'était pas techniquement possible. Par ailleurs, les difficultés soulevées par le contrôle général, dans son avis du 10 janvier 2011 sur le téléphone en détention et en rétention¹⁴⁰, n'ont pas trouvé encore de solution. Enfin, dans certains établissements, le compte « téléphone » des détenus ne peut être crédité qu'une fois par semaine, ce qui signifie que si ceux-ci reçoivent de l'argent le lendemain du jour où l'approvisionnement est prévu, il faut attendre six jours avant de téléphoner à un proche.

Ainsi que l'a mis en valeur le rapport 2011 du Contrôleur général, le travail en détention manque cruellement.

Mais de surcroît, la lecture des bulletins de rémunération apparaît particulièrement ardue pour les détenus. En particulier, l'opération par laquelle une production à la pièce, dont les résultats sont comptabilisés à l'atelier, est transformée en une paie fondée sur un horaire de travail accompli mérite d'être explicitée ce qui devrait d'ailleurs contribuer à éviter certaines erreurs commises.

Comme il a également été dit dans le rapport pour 2011, des mesures doivent être prises pour assurer le plus vite possible aux personnes détenues la couverture sociale à laquelle elles ont droit.

La signature de conventions entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) départemental, l'établissement et la CPAM (et la CAF, pour le versement de certaines

¹³⁸ Le contrôle général a rencontré des détenus qui refusaient même d'aller dans les salles de douche communes et dans les locaux de soins (en raison des salles d'attente communes).

¹³⁹ Ajoutons que ce dispositif fonctionne en particulier dans une maison centrale. S'agissant de personnes punies de longues peines, est-il nécessaire que le message leur soit diffusé pendant vingt ou trente ans ?

¹⁴⁰ Journal officiel du 23 janvier 2011.

prestations) doit être encouragée. Une convention sinon « type » du moins à valeur d'exemple, qui pourrait faciliter le travail du SPIP, pourrait être diffusée. Un mécanisme simple et rapide d'immatriculation et de versement des prestations doit en résulter. Toutefois, une attention particulière doit être apportée aux renseignements fournis à ces organismes sociaux, comme d'ailleurs à toute personne morale tierce. Dans un établissement visité, les données nominatives d'arrivants fournies à la CAF et à Pôle emploi comprenaient les numéros d'écrou. Cette discrimination ne peut se justifier que s'il est impossible d'identifier les personnes intéressées autrement.

Dans son avis relatif à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône¹⁴¹, le contrôle général avait recommandé autrement que par la pose de caillebotis aux fenêtres des cellules la lutte contre les lancements intempestifs de détritits et le « yoyotage »¹⁴², au motif que ces grillages obscurcissaient considérablement les cellules. La direction de l'administration pénitentiaire a fait un geste en élargissant le maillage des caillebotis, mais leur pose s'est poursuivie de manière systématique, sans que cessent d'ailleurs ni jets de détritits ni « yoyotage ». Ces dispositifs, même élargis, posent dans les cellules de réelles difficultés d'éclairage, particulièrement dans les cellules des rez-de-chaussée et des étages bas, dont se plaignent à juste titre leurs occupants.

L'équipement électrique de nombreux établissements (y compris d'établissements relevant du programme « treize mille ») ne couvre pas les besoins. Les rapports établis en 2012 sont relatifs à plusieurs établissements dans lesquels les personnes incarcérées ne peuvent espérer bénéficier de plaques chauffantes pour faire la cuisine ni (au moins dans l'un d'eux) de réfrigérateurs. On sait que l'une des alternatives à l'absence de plaques réside dans l'emploi de « pastilles chauffantes » dont l'usage est très déconseillé en atmosphère confinée en raison de risques cancérigènes. Le contrôle général a saisi, en 2012, le directeur de l'administration pénitentiaire de l'éventualité d'interdire l'achat de ces pastilles en cantine, sans réponse à ce jour.

Les cours de promenade sont le plus souvent dépourvues d'équipements sanitaires ou, lorsqu'ils existent, ceux-ci sont dans un état tel qu'ils sont inutilisables. On rappelle que les personnes qui descendent en promenade doivent attendre la fin de celle-ci pour regagner leurs cellules. Un sérieux effort devrait être accompli en la matière.

2.5 Les soins sans consentement dans les établissements hospitaliers

2.5.1 Éléments de contexte

Dans une configuration marquée, depuis plusieurs années, par un fort accroissement des mesures d'hospitalisation sans consentement¹⁴³, l'application de la loi du 5 juillet 2011, qui a réformé sensiblement les procédures en la matière, domine encore les préoccupations en 2012.

2.5.1.1 Portée de la loi du 5 juillet 2011

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a pu apprécier la constitutionnalité de la loi que ses décisions de 2010 et 2011 avaient rendue nécessaire. Si l'on voulait trouver une illustration de la capacité accrue du contrôle juridique de la loi depuis la réforme constitutionnelle de 2008 ayant introduit la question prioritaire de constitutionnalité, on pourrait aisément la trouver dans la matière des soins sans consentement.

¹⁴¹ *Journal officiel* du 6 janvier 2009.

¹⁴² Transferts d'objets d'une cellule à l'autre par le biais de fils ou de cordes de fortune.

¹⁴³ Ce qui ne signifie pas un accroissement aussi soutenu des personnes hospitalisées sans consentement ; plusieurs mesures successives relatives à une même personne peuvent être prises.

Saisi en effet par une personne morale, le Conseil constitutionnel s'est prononcé le 20 avril 2012¹⁴⁴ sur la loi du 5 juillet 2011 et plus précisément sur trois de ses dispositions, ici examinées par ordre croissant d'importance.

Le premier concerne les hypothèses dans lesquelles le juge décide d'un classement sans suite ou d'une irresponsabilité pénale ; les dispositions de la loi prévoient qu'il peut, lorsqu'il estime que la personne intéressée présente un danger grave pour l'ordre public du fait d'une souffrance mentale, saisir la commission départementale des soins psychiatriques, d'une part, le préfet d'autre part ; ce dernier peut, au vu d'un certificat médical, prendre une mesure d'admission en soins psychiatriques¹⁴⁵. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, au motif que la loi ne l'avait pas entourée de garanties suffisantes, en particulier en ce que la saisine était possible quels que soient l'infraction commise et son degré de gravité et que le justiciable n'en était pas informé, alors que cette procédure impliquait ensuite, pour une éventuelle levée de l'obligation de soins, une procédure plus sévère que celle du droit commun. En d'autres termes, la loi n'a pas suffisamment justifié la discrimination ainsi instituée.

Le deuxième est relatif à une autre discrimination résultant de la loi sur la mainlevée des soins sans consentement ordonnés à des personnes jugées pénalement irresponsables ou ayant séjourné en unités pour malades difficiles (UMD). Cette discrimination a été jugée également inconstitutionnelle, faute de précisions suffisantes sur les malades placés en UMD. Dans une incidente qui n'est pas dépourvue de portée pratique, le Conseil relève que l'hospitalisation dans une unité pour malades difficiles « est imposée sans garantie légale suffisante ». Autrement dit, dès lors que les malades sont placés en UMD de manière expéditive, sans que des motifs précis soient exigés, on ne peut ensuite déduire de ce seul placement un traitement discriminatoire. Il en résulte que les pouvoirs publics vont devoir rapidement définir une procédure d'accès dans les UMD nettement plus rigoureuse que celle qui existe aujourd'hui.

La troisième enfin définit la réalité juridique du programme de soins que la loi du 5 juillet 2011 a entendu mettre en œuvre. Ce programme de soins peut se dérouler en partie en établissement, le surplus dans des structures *ad hoc* ou à domicile. La question se posait du caractère contraignant d'un tel programme. Pouvait-on exercer une contrainte hors de l'hôpital, y compris à domicile, pour obliger les malades, de manière pratique, à prendre leur traitement par exemple ? Cette question n'est pas théorique : des praticiens y ont parfois recours. Le Conseil relève de manière nette que les dispositions de la loi « n'autorisent pas l'exécution d'une telle obligation [de soins] sous la contrainte » et « que [les malades concernés] ne sauraient se voir administrer des soins de manière coercitive ni être conduites ou maintenues de force pour accomplir les séjours en établissement prévus par le programme de soins ». Autrement dit, seule l'hospitalisation complète autorise la contrainte. Voilà qui est heureusement précis mais qui affaiblit la portée du « programme de soins obligatoire » conçu comme une alternative à l'hospitalisation, sur la portée duquel l'ambiguïté avait été entretenue jusqu'alors.

En tout état de cause, la décision du Conseil constitutionnel oblige les pouvoirs publics à revoir la loi du 5 juillet, avant une date que le juge constitutionnel a fixé au 1^{er} octobre 2013. Cette nouvelle échéance pose la question de savoir s'il convient de la mettre à profit pour élaborer non plus seulement des amendements aux procédures de soins sans consentement, mais la « grande loi » sur la psychiatrie que beaucoup de professionnels souhaitent. Il n'est pas sûr toutefois que le consensus règne parmi eux sur les mesures à y introduire.

¹⁴⁴ N° 2012-235 QPC, *Association de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie*, *La semaine juridique*, 2 juillet 2012, note Péchillon.

¹⁴⁵ Admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État (ASPDRE) : c'est l'ancienne hospitalisation d'office.

2.5.1.2 Mise en œuvre de la loi

En deuxième lieu, la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011 pose un ensemble de questions sur l'intervention du juge des libertés et de la détention, qu'on peut synthétiser en trois interrogations distinctes.

Tout d'abord, un certain nombre de praticiens pensent encore cette intervention judiciaire ou bien « illégitime » ou bien superfétatoire ou encore contre-productive, bref, s'opposent par principe à la comparution du malade devant le magistrat. Comme on le sait, la loi a prévu la possibilité pour le praticien responsable de certifier que l'état du malade ne permet pas sa comparution¹⁴⁶ : dans ce cas, il est représenté par un avocat. Dans certains établissements, les praticiens établissent de manière systématique ces certificats, de telle sorte qu'aucun malade ne comparaît devant aucun juge. On peut espérer que les pensées qui inspirent ces résistances intempestives (et parfaitement illégales) reviendront à la raison. L'intervention du juge en ces matières est fondée et irréversible.

Ensuite, existent des interrogations sur le rôle du juge et la nature du contrôle qu'il exerce sur les décisions d'admission en ASPDRE ou en ASPDT¹⁴⁷. Bien des juges interrogés par le contrôle général en ont une vision claire : il s'agit de déterminer si les motifs indiqués dans les décisions ou les avis à l'appui de la mesure de contrainte justifient bien cette dernière. Mais d'autres magistrats revendiquent davantage de précision sur leur rôle. Ainsi, lors de l'assemblée générale du syndicat des psychiatres hospitaliers du 2 octobre 2012, l'un d'eux demandait-il « la judiciarisation des soins ambulatoires sous contrainte et la possibilité pour le juge de substituer des soins ambulatoires à une hospitalisation sous contrainte plutôt qu'avoir le choix entre le maintien de la mesure et sa mainlevée pure et simple »¹⁴⁸. Dès aujourd'hui pourtant, le juge saisi, s'il ordonne la mainlevée, peut suspendre l'effet de sa décision à vingt-quatre heures (au plus), le temps que soit établi un programme de soins alternatifs.

De même, le rôle du juge des libertés et de la détention (JLD)¹⁴⁹ est parfois contesté. On estime que son absence d'expérience de la maladie mentale dessert son rôle et peut lui faire prendre des décisions injustifiées : chacun cite des cas dans lesquels des mainlevées hasardeuses ont été décidées, obligeant parfois les professionnels à improviser des solutions d'urgence, peu orthodoxes, pour conserver le bénéficiaire auprès d'eux. Il est souhaité que le juge des tutelles prenne sa place. Mais cette demande est discutable. Si l'intervention de l'autorité judiciaire, « gardienne de la liberté individuelle »¹⁵⁰ ne se justifie que parce que les procédures de placement sans consentement sont une privation de liberté, on voit bien qu'en vertu de cette logique seule est justifié le rôle du JLD, nécessairement magistrat expérimenté, sinon en maladie mentale, du moins en liberté individuelle¹⁵¹, ce qui est aussi important en la matière¹⁵². En la matière, il siège évidemment comme juge civil¹⁵³. Le changement sur ce point n'emporte pas la conviction.

Enfin, subsistent des interrogations sur les procédures adoptées. Sans être ici exhaustif, citons-en deux éléments. Le premier est relatif au secret professionnel médical et à la confidentialité des soins. L'étalage devant le malade et devant des tiers, éventuellement intéressés – comme celui qui a sollicité l'ASPDRE – de données médicales ou de comportements ne peut se

¹⁴⁶ Article L. 3211-12-2 du code de la santé publique, deuxième alinéa.

¹⁴⁷ Admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ancienne hospitalisation à la demande d'un tiers).

¹⁴⁸ Intervention de Mme Valton, vice-présidente de l'Union syndicale des magistrats.

¹⁴⁹ Dont maintes voix souhaitent, en raison du rôle que lui a conféré la loi du 5 juillet 2011, que son appellation se transforme en « juge des libertés », ce qui apparaît en effet naturel, donc souhaitable.

¹⁵⁰ Article 66 de la Constitution.

¹⁵¹ Cf. deuxième alinéa de l'article 137-1 du code de procédure pénale.

¹⁵² Il y aurait un paradoxe à écarter un magistrat non spécialiste en maladie mentale et expert en matière de liberté et à maintenir le rôle du préfet, pas plus expert en maladie mentale mais « spécialiste » de l'ordre public.

¹⁵³ Article L. 213-8 du code de l'organisation judiciaire et premier alinéa de l'article L. 3211-12-2 du code de la santé publique.

faire qu'avec beaucoup de précautions, à l'origine desquelles doit primer le respect de la dignité du malade en souffrance. Toute autre considération doit plier. Telle est la règle généralement appliquée. Toutefois, les contrôleurs ont pu ressentir dans certaines hypothèses que cette exigence était méconnue, au prix ensuite de grandes difficultés pour les malades en cause. Le second élément est relatif aux conditions de la comparution. La loi aujourd'hui ouvre trois possibilités : l'audience a lieu normalement au tribunal de grande instance ; le juge peut toutefois décider de siéger dans une salle d'audience spécialement aménagée dans l'établissement hospitalier ; le juge peut recourir à la visio-conférence¹⁵⁴ si le médecin ne s'y oppose pas et si le chef d'établissement a vérifié l'absence d'opposition du malade. Les analyses de la Chancellerie montrent que, jusqu'alors, une forte majorité des audiences ont lieu dans les locaux du tribunal¹⁵⁵.

Ces données impliquent répétition : comme le contrôle général l'a déjà indiqué dans son rapport annuel pour 2011¹⁵⁶, la visio-conférence, inadaptée en droit commun à des droits de la défense dont le plein exercice ne peut être discuté, l'est encore davantage pour des malades psychotiques.

Sans qu'il soit besoin de plus amples développements, on renvoie ici à l'avis du contrôleur général publié au *Journal officiel* sur ce point¹⁵⁷. Cette manière de faire ne doit être employée que si et seulement si le juge est confronté à la force majeure (tempête de neige...). Le transport du malade devant la juridiction, outre qu'elle peut impliquer un déplacement qui n'est guère propice à la sérénité de l'audience, expose le malade, qui a toutes chances d'être hospitalisé dans un secteur géographique qui est le sien (par conséquent, dans un établissement à proximité de son domicile) au regard d'autrui, tous les tribunaux de grande instance, loin s'en faut, ne disposant pas de circuit dédié séparé de celui du public. Le déplacement au tribunal, la solennité des locaux, la circonstance que l'on comparaît devant une juridiction, sont des facteurs source de confusion pour le patient. Sans mentionner les délicats problèmes relatifs à certains patients hébergés dans les unités pour malades difficiles. Par conséquent, nonobstant les habitudes prises, il est recommandé que la loi à venir modifie les dispositions actuelles relatives à l'audience et réserve la salle d'audience du tribunal, comme la visio-conférence aux seuls cas où la force majeure fait obstacle au transport du juge dans l'établissement hospitalier. La contrepartie est évidemment qu'existe dans chacun de ces établissements une salle d'audience répondant aux critères nécessaires (sérénité, publicité, confidentialité lorsqu'elle est nécessaire). Les crédits qui servent aujourd'hui à l'installation de dispositifs coûteux de visio-conférence pourraient être plus utilement employés à l'aménagement de telles salles.

2.5.1.3 Limites de la loi

En troisième lieu, enfin, la loi du 5 juillet 2011 n'est pas sans retentissement sur le fonctionnement des soins hospitaliers. Sans revenir ici sur les mobilisations de personnel nécessaires aux audiences tenues à l'hôpital¹⁵⁸, force est de constater que la loi de 2011, en particulier par la multiplication de certificats qu'elle a définis génère beaucoup de bureaucratie supplémentaire.

Dans un établissement visité en 2012 par le contrôle général, cinq cents mesures relatives au placement en soins sans consentement ont généré près de cinq fois plus d'actes. Dans un

¹⁵⁴ Dans les conditions prévues par l'article L. 111-12 du code de l'organisation judiciaire.

¹⁵⁵ Celles recueillies par l'ADESM – l'association des directeurs d'établissements psychiatriques – minorent les données du ministère de la justice, mais elles reposent sur des questionnaires auxquels il n'a pas toujours été répondu.

¹⁵⁶ P. 79.

¹⁵⁷ *Journal officiel* du 9 novembre 2011, n° 0260.

¹⁵⁸ Dans un contexte où, comme l'établissent de nombreux rapports de visite du contrôle général, la diminution des effectifs a pour corollaire inéluctable la baisse, souvent drastique, des sorties de patients encadrés par des soignants (promenades, repas, achats au marché...). Il n'y aurait plus donc de sortie qu'au tribunal...

contexte de démographie des psychiatres publics peu favorable¹⁵⁹, cette multiplication engendre non seulement une moindre disponibilité¹⁶⁰ mais, plus gravement, des attitudes qui peuvent faire naître le doute sur la portée des documents ainsi établis. Les certificats établis sans même que le praticien ait rencontré le patient se multiplient : quelle peut être alors leur véracité et leur portée ? Or, l'équilibre entre les garanties nécessaires à l'admission en soins sans consentement et le maintien d'une relation suffisante entre malades et soignants doit être recherché. Si, dans l'édifice de la loi du 5 juillet 2011, les premières ont pris le pas sur le second, c'est sans doute moins en raison des préoccupations liées à la privation de liberté que, dans le contexte sécuritaire que l'on connaît, celles liées aux craintes d'une fin trop précoce d'une hospitalisation de « précaution ». Le traitement réservé par le texte aux personnes ayant fait l'objet d'un jugement d'irresponsabilité pénale ou d'un placement en unité pour malades difficiles – traitement censuré par le Conseil constitutionnel, comme on l'a vu – est révélateur de cet état d'esprit.

Il convient sans doute de revenir à un meilleur équilibre. À cette fin, il est dans la logique des choses de recommander à la fois la fusion des deux types de soins sans consentement (admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État et admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers) et, simultanément, de confier le principe de la décision à un juge, ainsi que beaucoup de pays européens le pratiquent.

La confrontation des intérêts (un malade et ses proches ; l'intérêt d'une personne et ceux tirés de l'ordre public) dans une juridiction, au cours d'une audience dont les contours devraient faire l'objet de précautions, devrait permettre, par son existence même, de limiter les certificats médicaux dont le nombre est aujourd'hui manifestement excessif, sans que les garanties diminuent pour autant. Tel est le choix qui devrait être mis en œuvre, avec un temps suffisant de préparation, dans la loi attendue pour 2013.

2.5.2 Sécurité et discipline dans les établissements

Il est rassurant de constater, dans toutes les visites qu'effectue le contrôle général, que la préoccupation de soins est toujours centrale dans les établissements de santé visités. Toutefois, en raison de la réalité de ce que l'on appelle dans le jargon de ces derniers les « événements indésirables », qui peut générer légitimement l'inquiétude des professionnels – les hôpitaux n'échappent pas à des formes de violence –, mais aussi du fait des pressions venues de l'extérieur, les préoccupations de sécurité doivent très naturellement être prises en considération. Or ces préoccupations, beaucoup plus que les soins, peuvent mettre en péril les droits fondamentaux des personnes.

On se bornera ici à développer en la matière quelques éléments synthétiques, au nombre de trois relatifs aux systèmes de précaution passifs, à l'organisation de la sécurité, enfin à la discipline des agents.

2.5.2.1 « Événements indésirables » et violences

Au préalable toutefois, on doit avoir une idée de ces « événements indésirables » évoqués, tels qu'ils sont recensés dans les visites du contrôle général.

Dans un établissement de la région Ile-de-France, les signalements d'événements indésirables ont été de 216 en 2009 dont 59,7 % (129) proviennent des services

¹⁵⁹ Voir sur ce point le *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011*, p. 79-85.

¹⁶⁰ Lors d'une visite d'UMD, par exemple, il est indiqué que « le temps de présence des psychiatres est énormément amputé du fait de leur désignation pour la réalisation d'expertises psychiatriques ». Certes, une mesure réglementaire a décidé que le temps de l'expertise ne pouvait s'imputer sur le temps hospitalier ; mais c'est alors la disponibilité en experts que l'on risque d'assécher.

d'hospitalisation¹⁶¹. La majorité sont faits par les soignants (plus des deux tiers), beaucoup moins par les médecins (5,1 %) et les agents de sécurité (4,6 %), dans des délais rapides (80 % dans les trois jours).

Mais ces événements ne sont pas relatifs qu'à l'insécurité : un peu plus du cinquième (quarante-cinq événements) concernent la sécurité des biens et des personnes dont vingt-quatre sont qualifiés d'agressions physiques ou verbales. Naturellement, il se peut que ces agressions (notamment les agressions verbales) ne soient pas toutes déclarées : mais aucun taux de sous-déclaration ne peut être évalué. Ces vingt-quatre agressions doivent être en toute hypothèse rapportées au nombre de patients : en flux, la même année, cet hôpital a accueilli 1 020 patients, dont les deux tiers en hospitalisation libre, 28 % en hospitalisation à la demande d'un tiers (la visite est antérieure à la loi du 5 juillet 2011) et le surplus en hospitalisation d'office. Le nombre d'agressions par rapport à la population accueillie est de l'ordre de 23,5 pour mille.

Dans un autre établissement visité en 2011, 124 fiches d'événements indésirables ont été établies au premier semestre 2010. Sur les cinquante-huit fiches du premier trimestre ayant été analysées par le groupe de détection des risques constitué dans l'établissement, deux portaient sur des blessures ou des risques de blessure, quatre sur des intrusions ou des risques d'intrusion et deux sur des vols. Le nombre de lits de l'établissement est de cent cinquante.

Dans un troisième établissement de l'Est de la France, accueillant environ 2 700 malades chaque année, le recensement des « indésirables » traduisant des agressions envers le personnel est compris entre soixante-quinze et cent chaque année (quatre-vingt dix-neuf en 2008 ; soixante-huit en 2009 ; quatre-vingt onze en 2010). Les agressions verbales comptent pour 15 % à 20 %. Le reste est constitué pour l'essentiel d'agressions physiques. Il y a eu une agression sexuelle en 2008.

Une autre approche peut être faite par les accidents du travail, très généralement soigneusement recensés. Dans cette unité pour malades difficiles de quarante malades (mais qui durant l'année considérée a fonctionné avec une vingtaine de malades pendant cinq mois), trente-sept accidents du travail ont été déclarés en 2008, dont trente-deux sont liés au geste violent d'un patient (soit un accident du travail pour ce motif tous les onze ou douze jours), s'agissant d'un personnel de quatre-vingts personnes environ. Mais sans minimiser la difficulté des événements qui les ont provoqués, la fréquence élevée de ces accidents ne doit pas s'entendre de faits dramatiques : aucun de ces accidents n'a donné lieu à un arrêt de travail. Pour l'essentiel, il s'agit de griffures ou de morsures survenues lors de placement à l'isolement ou de la pose d'instruments de contention¹⁶². La faible gravité de ces atteintes a été confirmée lors de cette visite par le médecin du travail.

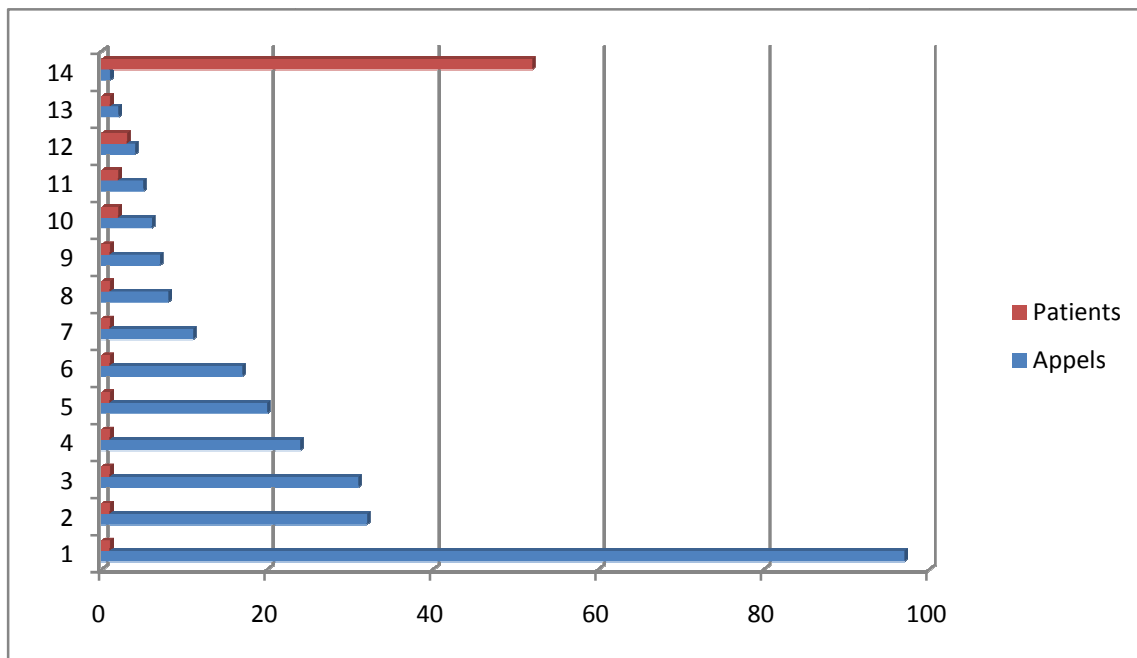
Dans une autre unité pour malades difficiles, ont été recensés en 2011 vingt-quatre accidents du travail, dont onze liés à l'agitation des patients. Dans un hôpital spécialisé, ce nombre est compris entre six et vingt-trois de 2002 à 2007.

Une dernière approche, vraisemblablement la plus fiable concernant les situations d'insécurité, consiste à recenser les cas dans lesquels le personnel a dû recourir à des renforts (soignants venus de la même unité ou d'autres unités). Dans cet établissement qui accueille environ chaque année 3 500 malades, le nombre de « fiches d'appel à renfort » s'établit en 2006 à 231, en 2007 à 285, en 2008 à 350. L'intérêt de ces fiches est de montrer leur répartition dans la journée et la nuit (entre le quart et le cinquième des fiches est établi pour des événements

¹⁶¹ Les autres signalements ont pour origine des structures extra-hospitalières.

¹⁶² Les plus graves conséquences recensées sont relatives à des atteintes à « l'épaule gauche » et aux « vertèbres dorsales ».

nocturnes), et suivant les causes¹⁶³ : la majorité des appels est due à « l'agitation » du malade ou est « liée au traitement ». Les hospitalisés sans consentement sont, sans surprise, davantage à l'origine d'appels que les hospitalisés libres. Mais surtout, les fiches permettent d'établir que les appels sont relativement concentrés sur un nombre de patients relativement restreint : sur 240 fiches étudiées, la répartition est la suivante :



Un seul patient concentre quatre-vingt dix-sept appels à renfort ; à l'inverse, cinquante-sept patients ont suscité chacun un seul appel. Au total, soixante-quatorze malades ont nécessité une telle procédure, nombre qui reste relativement faible, sans rien enlever au risque évident que peut présenter, pour les professionnels, une situation de cette nature.

On doit ajouter que, dans la très grande majorité des établissements, les personnels disent travailler dans la sécurité, en particulier dans la journée¹⁶⁴. Les appréciations sont plus nuancées pour la nuit compte tenu, naturellement, de l'état des effectifs. Elles peuvent surtout englober, dans un climat souvent de confiance, des craintes nourries à l'égard d'un patient en particulier¹⁶⁵.

2.5.2.2 La sécurité matérielle

Quels sont les moyens employés pour établir des conditions jugées acceptables de sécurité ?

Le plus important réside dans la fermeture des unités dont une minorité reste aujourd'hui ouverte (ce qui ne signifie pas sans contrôle).

La fermeture des unités de soins n'est peut-être pas que le reflet de préoccupations sécuritaires. Un soignant l'explique par la nécessité de liens solides entre patients et personnels et par la formule selon laquelle « soigner, c'est aussi contraindre ». Mais quoi qu'il en soit de cette manière de voir, la fermeture obéit aussi à un principe de sécurité. Il serait utile d'avoir un état des lieux en la matière : le ministère compétent devrait fournir une comparaison de cet état des lieux voici quarante ans et aujourd'hui. Il montrerait sans doute la forte progression des unités fermées, y compris, on doit le répéter ici, celles qui n'hébergent que des personnes en hospitalisation libre,

¹⁶³ Bien que les catégories qui différencient les fiches en la matière soient un peu incertaines (mélange de causes et de temporalités).

¹⁶⁴ Cette conviction est importante : elle limite les risques de recours indus à des mesures de contrainte.

¹⁶⁵ En particulier les patients adressés à une unité de malades difficiles et qui en reviennent. On doit noter que les faits ici évoqués donnent parfois lieu à signalement au parquet, très rarement à plainte.

ce qui est une source de préoccupation majeure. Cette fermeture intervient rarement à la seule demande des psychiatres et des soignants. Tout un courant, qui conduit à la penser comme quelque chose d'inéluctable, la favorise. Elle ne s'accompagne en rien d'une volonté de développer les activités internes à l'unité. Elle favorise, comme l'ont bien mis en lumière les rapports de visite, des comportements clandestins (notamment en termes de consommation de cigarettes, dès lors qu'on ne peut plus fumer à l'extérieur). Elle infantilise les patients.

Il est difficile en regard de ces inconvénients de mesurer les avantages de la fermeture. Comme on l'a indiqué dans le rapport du contrôle général pour 2011, une analyse des incidents recensés par le ministère de la santé portant sur quatre cents fugues montre que le nombre de celles qui se produisent depuis les unités fermées est équivalent au nombre de fugues depuis les unités ouvertes. Quant à l'effet inverse (limiter les intrusions dans les unités de soins), son intérêt n'a jamais été mis en avant dans les entretiens conduits par le contrôle général avec le personnel.

Il est vrai qu'il est soutenu que la fermeture des unités permet de diminuer le recours à l'isolement et aussi, dit-on, le recours à la contention (là où elle est employée). Cela est bien possible (le recours à la contention a vraisemblablement diminué dans le long terme) mais nullement assuré. Comme le contrôle général l'a dit et redit, dans la plupart des établissements n'existe aucune traçabilité de l'utilisation de ces moyens ; *a fortiori*, n'en existait-il pas il y a quarante ans. Par conséquent, il est vain d'espérer démontrer quelque chose d'irréfutable en la matière.

En tout état de cause, il serait opportun que les administrations responsables entament une réflexion nourrie de données de cette nature sur le bien-fondé ou non des fermetures sans nuances d'unités de soins.

Un second moyen de sûreté réside dans le développement de la vidéo-surveillance.

Toutefois, alors que les établissements en forte majorité recourent à la fermeture des unités, ils sont beaucoup plus partagés sur le recours à la vidéo-surveillance. Certains d'entre eux ont fait le choix clair de ne pas utiliser ces dispositifs. D'autres, au contraire, les ont développés très largement : dans un établissement visité vingt-sept caméras ont été installées, sans que leur utilité apparaisse évidente ; elle est d'ailleurs d'autant moins que, sur ce nombre, onze ne fonctionnent plus. Beaucoup d'hôpitaux la limitent à la surveillance des abords extérieurs, afin de prévenir à la fois les fugues et les intrusions. Dans l'un d'entre eux, seize caméras sont installées, dont les moniteurs sont déployés dans le local d'accueil et celui de sécurité attenant. Une petite moitié filme les entrées (deux entrées du public, l'entrée du personnel, l'entrée « livraisons », le sas des ambulances, celui des autres véhicules) ; les autres surveillent les endroits sensibles (parkings souterrains, l'escalier de la cour de livraisons, l'escalier de secours...). La protection des abords se fait aussi, en dehors de tout système de vidéo-surveillance, par des centrales d'intrusion avec système de renvoi au poste de sécurité.

On ne répétera pas ici ce qui peut être retiré ou non de ces dispositifs, qui a déjà été indiqué dans le rapport d'activité pour 2009, ainsi qu'il a été rappelé dans les développements du présent chapitre relatif à la garde à vue¹⁶⁶. Sauf à préciser trois éléments. D'une part, il est souhaitable que le principe de ces installations, qui peuvent être mal perçues par les patients, fasse l'objet de discussions au sein du personnel. D'autre part, on doit répéter ici¹⁶⁷ le sentiment de fausse sécurité que de tels dispositifs peuvent procurer : dans un établissement ayant fait l'objet d'un rapport en 2012, l'installation de caméras dans des chambres d'isolement justifiait que les personnels ne s'enquièreient *de visu* de la situation des malades ainsi isolés qu'une fois par heure. Enfin que ces intrusions peuvent être très problématiques au regard de l'intimité que les patients doivent pouvoir préserver : dans un établissement visité, existaient deux caméras filmant

¹⁶⁶ Ci-dessus, page 33.

¹⁶⁷ Cf. les conclusions du rapport de visite de l'établissement d'Eygurande (Corrèze), du 2 juillet 2010.

l'intérieur d'une chambre d'isolement, dont l'une installée dans la partie correspondant aux sanitaires.

Le troisième moyen de sécurité n'appelle aucune observation. Il s'agit des appareils portatifs dont sont dotés les personnels (« protection des travailleurs isolés » ou PTTI), qui permettent de donner l'alarme en cas d'agitation ou d'autres incidents sérieux. La plupart des établissements donnent autant d'appareils qu'il y a de personnes en lien avec les soins. Ces appareils, vérifiés régulièrement (souvent tous les jours), sont souvent aussi doublés de détecteurs d'alarmes dans les locaux (par « jet de clé ») ou d'interrupteurs poussoirs d'alarme dans certains locaux, comme les pièces de consultation. On distingue souvent plusieurs niveaux d'alarme, ainsi le « niveau 1 », traité par la seule unité de soins, et le « niveau 2 », avec des renforts provenant d'autres unités¹⁶⁸.

2.5.2.3 L'organisation de la sécurité

Le premier d'entre eux est d'évidence la formation des agents.

Tous les établissements mettent en place des actions de formation au comportement à adopter en face de situations de violence : « le soignant face à l'agitation et à la violence en service de psychiatrie »... La plus usitée paraît être la formation dite « Oméga », dont l'origine est canadienne (Institut Philippe Pinel de Montréal).

Le deuxième réside dans les informations que se transmettent les différentes équipes qui se succèdent dans les unités.

Ou bien les horaires de travail sont conçus de telle sorte que ceux de l'équipe « montante » chevauchent ceux de l'équipe « descendante » et une réunion commune les rassemble pour que le point puisse être fait sur les comportements des malades et tout incident significatif ; ou aucun chevauchement d'horaires n'est prévu, mais la transmission des informations est assurée (par exemple un infirmier du matin reste en début d'après-midi...).

Le troisième réside dans la capacité, malheureusement inégalement partagée entre établissements¹⁶⁹, de procéder à des analyses et des réflexions sur la violence (comme sur l'ensemble des événements indésirables) afin de leur trouver des remèdes.

Il existe, sous diverses formes, des groupes de travail chargés d'étudier les signalements, parfois des réunions spécifiques ayant la violence pour thème, ou encore des comités d'éthique. Celui d'un établissement aborde ainsi, en 2009, entre autres sujets, la question de la fouille vestimentaire (peu pratiquée) et celle de la détention de stupéfiants par un patient. Dans un « groupe violence » d'un autre hôpital, est analysée l'agression d'un malade par un autre avec des solutions sur l'amélioration de la surveillance par les infirmiers, les contrôles des placards personnels des malades et la coopération entre unités pour parvenir à séparer les protagonistes.

Le quatrième consiste à créer, au sein des établissements, des équipes vouées à la sécurité.

Ces équipes mobilisent en général ou bien des agents administratifs affectés à ces tâches, ou bien des salariés de sociétés tiers (souvent spécialisés dans la sécurité contre l'incendie), ou bien les deux simultanément. Dans un hôpital spécialisé, par exemple, le service compte treize agents, dont un ou deux présents le jour et deux la nuit ; tous sont formés au premier secours ;

¹⁶⁸ Il existe aussi beaucoup de fausses alarmes, du fait du déclenchement intempestif des appareils portatifs.

¹⁶⁹ Dans un établissement visité, le principe d'un comité d'éthique avait été décidé mais la commission médicale d'établissement n'avait pas encore nommé ses membres.

leur cahier de consigne (examiné durant la visite du contrôle général) comporte la localisation des patients soumis à contention dans les différentes unités.

Le problème que posent ces équipes de sécurité est celui de leur rôle. Il est de trois ordres. Pratiquement toutes sont investies de responsabilités d'intervention en matière d'incendie et de premiers secours, à la manière de sapeurs-pompiers locaux. En outre, lors de difficultés avec les patients, ces équipes peuvent intervenir en soutien « logistique » : blocage de portes, coups de téléphone, sécurisation de périmètres... Enfin, il a été vu que les membres de ces équipes pouvaient prêter main-forte, au sens propre de l'expression, dans des situations telles que des mises à l'isolement.

C'est ce dernier élément qui fait difficulté, alors que les deux autres sont parfaitement acceptables. La sécurité des établissements hospitaliers spécialisés comporte deux aspects distincts ; celui qui comprend tous les aspects qui sont ceux d'établissements recevant du public ; celui est relatif à la protection de la personne physique tant des malades que des personnels. Ces deux rôles ne peuvent être confondus. La prise en charge des patients, en particulier, exige un professionnalisme que seuls possèdent les soignants : il ne s'agit pas d'une épreuve de force à solder, mais de l'agitation d'un malade à résoudre. Autrement dit, si tentante que soit l'aide des équipes de sécurité pour maîtriser et isoler un patient en crise, en raison des effectifs de soignants présents, notamment la nuit, il convient de laisser ces derniers gérer seuls ces incidents. Toute autre solution est inacceptable. Les pratiques en ce sens doivent être abandonnées.

2.5.2.4 La discipline des agents

Il existe aussi une sécurité mise en cause par le comportement de membres du personnel, permanent ou souvent occasionnel. Soyons clairs : le nombre d'incidents de cette nature identifiés par le contrôle général est rare ; le comportement de l'immense majorité des agents n'appelle que l'admiration pour un savoir-faire et un dévouement parfaitement visibles. Pour autant, on ne doit pas toutefois se dissimuler la gravité de certaines violences ou agressions de la part de quelques-uns. Le contrôle général a eu à utiliser, comme la loi du 30 octobre 2007 lui en donne l'usage, le deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale¹⁷⁰ à l'issue de visites d'établissements hospitaliers.

Cette utilisation, si elle ne peut suffire à rompre la bonne impression d'ensemble que donne la prise en charge en milieu hospitalier, alerte toutefois, dans les cas d'infractions qui ont été découvertes par le contrôle, de l'absence de réactivité de l'établissement, et ce, à deux niveaux.

Lorsqu'un événement constitutif d'infraction impliquant un agent survient dans un service, il est profondément perturbateur, s'agissant en particulier des patients, par définition fragiles et, par conséquent, vulnérables. Il convient donc qu'en réponse à cette perturbation, le service s'organise pour définir de manière collective la réponse appropriée, englobant la victime. La réponse spontanée est fréquemment inverse : s'agissant d'un acte isolé, on doit le cantonner et, pour cette raison, faire silence sur lui. Or, les malades ont besoin de clarification, tout comme les agents, atteints dans leur éthique professionnelle. Par conséquent, des réunions d'analyse de l'événement, tout comme on a mentionné plus haut les efforts d'analyses des « événements indésirables » doivent être faits dans le service où il est survenu pour en prévenir la répétition et donner à chacun les apaisements nécessaires.

Dans un certain nombre de cas observés, les directions d'établissement se sont montrées aussi singulièrement irrésolues sur la manière de faire. Parfois, il est recommandé à l'auteur

¹⁷⁰ « Toute autorité constituée... qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenue d'en donner avis sans délai au procureur de la République... ».

présupposé de prendre un peu le large, par exemple de partir en congés, rien de plus. La suspension est peu pratiquée et la sanction disciplinaire encore moins. La victime n'est guère prise en charge. Dans un cas de viol largement établi sur une patiente, celle-ci avait dû effectuer seule les démarches pour porter plainte, procédure encore plus douloureuse et difficile pour une malade, si l'on ose ainsi s'exprimer, que pour une bien-portante. On peut comprendre les solidarités qui se manifestent entre professionnels. Mais la direction est là pour veiller au respect des principes de comportement les mieux assurés. Il y a souvent trop d'hésitation à participer de manière active à la recherche de la vérité, à écarter résolument du service, les personnes suspectées et à prendre, la culpabilité établie, les sanctions nécessaires. Les responsables doivent veiller, d'une part, à suspendre une personne si les faits qui lui sont reprochés sont susceptibles de se reproduire ; d'autre part, contribuer activement à la réalisation de l'enquête permettant d'établir la vérité. *La protection des droits fondamentaux des malades est à ce prix, parfois élevé, mais qu'il importe de payer.*

2.5.3 Les autres constats et recommandations faits en matière d'hospitalisation sans consentement

Bien des remarques qui suivent sont l'écho de celles qui ont été faites dans les rapports précédents. Cette persistance tient pour partie à ce que, pour l'instant, peu de contre-visites (secondes visites) ont été faites en hospitalisation psychiatrique. Par conséquent, les premiers constats prédominent. *Il est cependant regrettable que des recommandations adressées avec constance par le contrôle général restent sans guère d'échos moins auprès des établissements, souvent attentifs, que des agences régionales de santé et des directions d'administration centrale.*

2.5.3.1 Les droits des malades

La notification aux arrivants des droits au recours contre la mesure dont ils sont l'objet, avec les moyens matériels qui peuvent assurer l'effectivité de ces recours, laisse encore beaucoup à désirer.

Certes, la question est malaisée, s'agissant de patients arrivant souvent à l'hôpital sous des formes diverses de phase délirante¹⁷¹. Certes encore, la question a perdu peut-être de son acuité depuis la loi du 5 juillet 2011, qui prévoit un mécanisme d'intervention du juge pour toutes les hospitalisations « à temps complet » sans consentement au plus tard au terme d'un délai de quinze jours. Mais elle ne perd pourtant pas de son intérêt. Le délai qui peut s'écouler entre l'heure de l'admission et le moment où la personne recouvre les moyens d'entendre une notification fait souvent disparaître le caractère impératif de celle-ci, d'autant que, entre-temps, le malade peut avoir changé d'unité. Il est donc recommandé qu'une fiche de notification accompagne dès l'entrée le patient dans ses déplacements au sein de l'établissement et qu'elle soit remplie dès que « son état le permet » conjointement par lui et les personnels.

Bien des formulaires d'admission demeurent lacunaires sur les droits et la manière de les exercer. Au surplus, dans les centres hospitaliers généraux comportant des unités psychiatriques, les documents d'accueil sont parfois identiques dans les services somatiques et les services psychiatriques. *Il est demandé à la direction générale de l'organisation des soins du ministère de la santé de diffuser une circulaire comportant les indications minimales que les documents doivent comporter (adresses des juridictions compétentes) et les moyens matériels dont doivent disposer les patients pour pouvoir les mettre en œuvre.*

¹⁷¹ La loi (article L. 3211-3 du code de la santé publique) prévoit qu'information est donnée à la personne sur sa situation juridique, ses droits et les voies de recours ouvertes « dès l'admission ou aussitôt que son état le permet ».

Mais quel que soit son état, comme le marque la loi¹⁷², le patient dispose de droits, qu'elle énumère, en particulier de joindre des autorités, un médecin, un avocat, d'avoir connaissance du règlement intérieur... La mise en œuvre effective de ces règles doit faire l'objet de mesures prises par les services et unités de soins.

Le patient a droit au respect de sa vie privée, à la confidentialité des soins et à la discrétion qui s'impose sur sa présence dans une unité de soins psychiatriques. Ces aspects sont souvent négligés. Par exemple, des consignes doivent être données aux agents des standards téléphoniques sur la présence d'une personne déterminée dans un des services d'un établissement. Les appels téléphoniques vers l'extérieur peuvent être très généralement écoutés de tous. Les placards personnels fermant à clé dans les chambres¹⁷³ sont encore trop peu répandus, tout comme les véritables cabines téléphoniques et les boîtes à lettres.

Les mesures de contrainte les plus fortes doivent pouvoir être très précisément identifiées à la fois quant à celui qui les décide et y met fin, quant à leur durée, quant à leur fréquence. Trop peu de ces mesures font l'objet, dans les établissements dont la situation a fait l'objet d'un rapport en 2012, de comptes-rendus écrits dans des registres *ad hoc* (qui peuvent être très simples). Sur ce point, comme sur d'autres, une mesure générale incitatrice est fortement attendue.

La communication des dossiers médicaux se fait selon des délais (et, parfois, des procédures) différents d'un établissement à l'autre. La loi ayant, depuis dix ans, défini les conditions d'accès des malades à leur dossier, il est souhaitable de veiller dans certains cas à « banaliser » de telles demandes, avec les précautions voulues par les textes. Il n'est pas inintéressant non plus de comptabiliser les demandes de cette nature, ce qui n'est pas toujours fait, et la suite qui y est donnée.

Les liens familiaux peuvent être limités en raison de l'état de santé des patients. Mais lorsque tel n'est pas le cas, des conditions d'accueil convenables doivent être assurées, à la fois quant au cadre matériel et quant au dimensionnement de ce cadre : dans un établissement visité, deux familles ne pouvaient simultanément trouver place dans le salon d'accueil et l'une d'entre elles devait donc avoir un entretien dans des conditions tout à fait précaires. La préoccupation de soins ne doit pas occulter les autres droits des malades. Le droit au respect des liens avec ses proches est, faut-il le rappeler, un droit fondamental de la personne humaine.

Le volume d'activités est différent d'un établissement à l'autre. Mais il est désormais partout mis à mal par les contractions budgétaires. Bien des contrats de spécialistes de thérapies (art-thérapie, ergothérapie...) sont menacés ou disparaissent. Comme « l'ajustement » des effectifs¹⁷⁴ a déjà restreint très sensiblement – on y a fait allusion déjà dans ce chapitre – les possibilités de sorties accompagnées de malades, l'ennui gagne dans les établissements psychiatriques, alors que, dans le même temps, la durée moyenne de séjour croît. Au cours de la visite d'une unité, les contrôleurs ont relevé que les seules activités existantes étaient organisées dans le recoin d'un couloir.

Enfin, comme il a déjà été fait observer¹⁷⁵, il y a discordance entre l'état de santé des personnes détenues hospitalisées en hospitalisation complète, sur le fondement des dispositions de l'article L. 3214-1 du code de la santé publique¹⁷⁶ et les mesures de contrainte employées à leur

¹⁷² Même article.

¹⁷³ Et, bien entendu soumis au contrôle – discret – du personnel.

¹⁷⁴ Comme on dit admirablement aujourd'hui.

¹⁷⁵ Avis du 15 février 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office, *Journal officiel* du 20 mars 2011, spécialement le § 7.

¹⁷⁶ L'existence de la section détaillant les conditions de l'hospitalisation complète sans consentement des personnes détenues dans le code de la santé publique aurait dû conduire à l'abrogation de l'article D. 398 du code de procédure pénale, traitant du même sujet : il n'en a rien été, et ce texte réglementaire, différent du texte législatif, est toujours en vigueur.

égard. Ce pourquoi, d'ailleurs, elles abrègent en général le plus possible leur séjour, ce qui met à mal l'efficacité des soins qui leur sont prodigués.

2.5.3.2 Les rapports entre unités ou départements de soins

Une fois de plus, il convient de s'étonner de ce que, s'agissant des droits qui s'attachent aux patients, les règles sont si différentes d'une unité à l'autre, s'agissant de la possession de téléphones mobiles par exemple. Rares sont les établissements dans lesquels, par accord, ces règles ont été uniformisées. La nécessité des soins n'explique en rien de tels écarts, qui peuvent éventuellement être liés à l'état d'une pathologie, guère à des unités par ailleurs indifférenciées.

Il existe désormais dans beaucoup d'établissements des unités chargées de l'accueil des urgences psychiatriques. Elles doivent être encouragées, dès lors qu'elles sont mieux outillées pour réaliser à la fois le bilan de l'état de santé des arrivants et les procédures qu'implique la mise en œuvre de soins sans consentement, notamment en hospitalisation complète. On voit même, lors d'une visite d'établissement, que la création d'une unité d'urgences psychiatriques (en l'occurrence à l'hôpital général du chef-lieu de département), diminue de manière significative le recours à l'ASPDRE ou à l'ASPD'T, dès lors que le diagnostic des personnes en souffrance, mieux orientées, est mieux établi. La question demeure toutefois de la manière dont se fait le lien entre l'accueil dans l'unité des urgences et les soins dispensés ensuite dans une unité de soins classique (recouvrant en principe un secteur) à la fois du point de vue thérapeutique et quant au déroulement des procédures. Notamment, la durée de séjour dans l'unité, en principe relativement brève, doit-elle coïncider avec les délais imaginés par la loi du 5 juillet 2011 ?

Cette dernière loi a heureusement instauré une obligation d'examen somatique pour toute personne placée en hospitalisation complète sans son consentement. Se repose ainsi la question du lien entre soins psychiatriques et soins somatiques. La présence de praticiens somaticiens dans les établissements ou unités psychiatriques est très inégalement assurée, y compris dans des hôpitaux généraux comptant structurellement les deux ensembles. Les exigences de la loi de 2011 doivent être mises à profit pour redéfinir cette présence, là où elle est insuffisante. La direction générale de l'offre de soins devrait utilement à cet égard diffuser une sorte de guide des bonnes pratiques. On doit ajouter que lorsqu'un service d'urgences est commun aux affections somatiques et aux pathologies mentales, les personnes souffrant de ces dernières sont en général mal isolées des autres personnes et la confidentialité peu respectée.

Enfin, la présence de mineurs en psychiatrie est souvent délicate. Même lorsqu'il existe des unités de psychiatrie infanto-juvénile en accueil de jour et aussi en hospitalisation complète, les difficultés ne sont pas résolues pour autant. Dans cet hôpital général dont la visite a donné lieu à rapport en 2012, l'unité de psychiatrie pour les enfants a été installée au sein du service de pédiatrie classique. Il en résulte, d'une part, que cette unité fait le tri à l'entrée pour éviter de prendre des cas trop lourds dont la prise en charge se révèle impossible eu égard aux règles appliquées dans l'ensemble du service ; d'autre part, qu'il arrive lors de crises que l'enfant, ne pouvant être maintenu dans l'unité, est transporté dans une unité de malades adultes, ce que le contrôle général a vivement critiqué. De manière générale, il est vrai que certains enfants dont les pathologies sont lourdes sont, à l'heure actuelle, dirigés pour des durées plus ou moins longues dans des unités d'adultes où ils sont le plus souvent très isolés. Ces pratiques doivent prendre fin et d'autres orientations doivent être trouvées, éventuellement dans une unité d'enfants plus éloignée, à la condition qu'une cartographie d'ensemble des unités de psychiatrie infanto-juvénile soit redessinée.

Des questions quasi-inverses se posent dans certains cas de détenus hospitalisés en admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État. Un hôpital visité au moins dans le ressort duquel se trouve un établissement pénitentiaire n'accepte que les personnes

détenues dont l'adresse avant incarcération (le domicile) se trouve dans l'un des secteurs psychiatriques correspondants aux unités de cet établissement. Pour une maison d'arrêt, cette situation peut correspondre à celle de la majorité des prisonniers. Ce n'est nullement le cas d'un établissement pour peines. De telles règles restrictives doivent être abandonnées et la prison doit être réputée, pour une hospitalisation complète d'un détenu, constituer son domicile. La contrepartie est que tous les détenus seront concentrés dans une seule unité. Les établissements pourront, dans cette hypothèse, décider la répartition de la charge entre toutes les unités. En effet, malgré la loi et les efforts de mise en service d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), en particulier en 2012, il s'en faut de beaucoup que tous les détenus dans cette situation soient hébergés dans de tels établissements, comme le prévoit l'article L. 3214-1 du code de la santé publique, déjà mentionné.

Telles sont les recommandations que le contrôle général des lieux de privation de liberté a formulées et adresse aux pouvoirs publics en 2012.