

Le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies examinera à nouveau la situation de la France au regard des droits de l'Homme en janvier 2013.

La présente note, conformément à la procédure définie dans les résolutions 5/1 et 16/21 du Conseil des droits de l'Homme, a pour objet, d'une part, de rendre compte des moyens d'action et de fonctionnement du Contrôleur général des lieux de privation de liberté dont l'institution par la loi du 30 octobre 2007<sup>1</sup> constitue une des réponses de la France à plusieurs des préconisations du Conseil des droits de l'Homme et vise d'autre part, à dépeindre la réalité de la mise en œuvre des engagements de la France pris en 2008 dans le cadre de l'EPU<sup>2</sup> en plusieurs tableaux principaux : celui du monde carcéral, de la situation des étrangers au sein des centres de rétention administrative, des personnes hospitalisées sans leur consentement dans des unités psychiatriques, enfin de la situation des droits des personnes privées de liberté dans les collectivités d'outre-mer<sup>3</sup>. Elle constitue le résumé de la contribution du Contrôleur général élaborée dans le cadre de la consultation des autorités administratives indépendantes par les autorités françaises en vue de la préparation du rapport national soumis à examen par le Conseil des droits de l'Homme dans le cadre de l'examen périodique universel.

---

<sup>1</sup> **Le rôle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, fixé par la loi du 30 octobre 2007, vise à prévenir l'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté (recommandations n°18 et 23 ; réponses de la France n°47 et 63). Il s'appuie** sur deux éléments essentiels. En premier lieu, l'indépendance et la liberté d'action données au Contrôleur général. L'indépendance est assurée par un ensemble de dispositions précises portant sur la longueur du mandat (6 ans) ; son caractère irrévocable ; et sa nature non renouvelable. Le Contrôleur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Sur le régime strict d'incompatibilités qui lui interdit toute autre activité professionnelle et tout mandat électif. Sur l'impossibilité de le poursuivre en raison de ses actes ou opinions dans l'exercice de ses fonctions. Sur l'absence de contrôle a priori de ses dépenses. Sa liberté d'action, en particulier celle du recrutement de ses collaborateurs, se nourrit de cette indépendance. En deuxième lieu, son champ d'action s'avère résolument transversal. La loi ne définit pas les lieux mais s'attache à la personne : la compétence du Contrôleur général porte sur la privation de liberté où qu'elle se produise, quelles qu'en soient les formes (psychiatriques, en garde à vue..) même si ces formes sont temporaires et mobiles (transfèrement). Enfin, la loi interne a élargi la mission du contrôle au-delà de la seule considération de la torture pour embrasser la protection de l'ensemble des droits fondamentaux attachés aux personnes privées de liberté (droit à la vie, liberté d'expression, absence de travail forcé, droit à une privée et familiale ...).

Plus de 500 établissements ont été visités (établissements pénitentiaires, hôpitaux psychiatriques, centres et locaux de rétention administrative, zones d'attente des ports et aéroports centres éducatifs fermés, locaux de garde à vue, geôles de tribunaux, locaux de retenue douanière) depuis le début des travaux du contrôle par une équipe pluridisciplinaire de trente contrôleurs. Le budget du Contrôleur général est pour l'année 2011 de 4 millions d'euros. Le nombre total de lettres de saisine reçues s'élève pour 2011 à près de 4000 (3782) soit une augmentation constante depuis 2008 et de 15% par rapport à 2010. Depuis sa création, le Contrôleur général a eu à connaître de la situation de 3617 personnes ou groupes de personnes privées de liberté.

Neuf avis ont été publiés<sup>1</sup> au Journal Officiel de la République Française.

Seize recommandations de portée générale en ce qu'elles s'appliquent au-delà du seul établissement visité, à un ensemble d'établissements, ont été publiées au Journal Officiel de la République Française.

La procédure d'urgence consistant pour le Contrôleur général à saisir le ministre compétent d'une violation grave des droits fondamentaux en lui impartissant un délai de réponse et à publier ensuite éventuellement une recommandation sur l'évolution de la situation a été utilisée une fois suite à la visite au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle Calédonie) en raison de la situation de l'ensemble des personnes détenues (438 pour 218 places).

<sup>2</sup> Pour plus de clarté, la contribution s'attachera à faire référence aux recommandations alors émises par le Conseil des droits de l'Homme et aux engagements pris par la France en réponse à celles-ci.

<sup>3</sup> Par choix, la situation dans les locaux de garde ne sera pas abordée. Les recommandations de 2008 n'y font pas référence. Pour des informations précises notamment sur la mise en œuvre de la loi n°2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, on pourra utilement se reporter au rapport d'activité annuel 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, p 45 à 59.

A/s **Contribution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté au rapport de la France dans le cadre de l'examen périodique universel par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies**

**1. Le rôle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, fixé par la loi du 30 octobre 2007, visant à prévenir l'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté (recommandations n°18 et 23 ; réponses de la France n°47 et 63) n'est pas pleinement intégré par les acteurs de la privation de liberté.**

Au terme de ses quatre années de fonctionnement, la plus grande préoccupation consécutive aux visites ou aux courriers réside dans les pressions que peuvent subir après coup les personnes avec lesquelles le Contrôleur général est entré en relation : courrier ouvert, mesures de rétorsion (fouilles de cellule, déclassements pour le travail...). La seconde dans le besoin d'appropriation de ses travaux du Contrôleur général par les acteurs de la privation de liberté.

Celles-ci appellent plusieurs mesures à différents niveaux :

- un **engagement de la France à lever la réserve qu'elle a émise à l'article 21 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture** ;
- un engagement à sanctionner toute pratique de pression sur les personnes privées de liberté en raison des contacts qu'elles auraient eues avec le Contrôleur général ;
- plus largement, une meilleure utilisation par les juridictions, au niveau national et européen des rapports publics du Contrôleur général dans les circonstances où elles sont appelées à se prononcer sur l'état matériel d'un lieu de privation de liberté ;
- le **développement d'un réseau des mécanismes nationaux de prévention de la torture à l'échelle de l'Union européenne** ;
- une coopération plus étroite entre le CPT, le SPT et les mécanismes nationaux de prévention dont une des manifestations pourrait être la **modification de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme afin que les mécanismes nationaux de prévention puissent présenter une contribution spécifique** en appui à celle du SPT au Haut Commissariat aux droits de l'Homme et présentent leurs observations avant l'adoption du document final par le Conseil en séance plénière.

**2. Les principes consacrés dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ne sont pas encore pleinement réalisés**

D'abord les établissements pénitentiaires connaissent aujourd'hui un changement de nature préjudiciable au respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées (*recommandations n°23 et 24 ; réponses n° 67 et 68*). La première origine en est l'« **industrialisation de la captivité** » issue d'un mouvement de massification des prisons dont la capacité moyenne est accrue dans le futur programme de construction et marquée par la déshumanisation à la fois dans leur conception et dans leur fonctionnement par la substitution de l'homme par la machine et la technique. Ce changement puise par ailleurs dans le développement de la notion de « **dangereusité** » : de la caractérisation d'un sujet à fin de le condamner en individualisant sa peine, on passe à la détermination d'un risque futur de que la société doit prévenir d'où l'ajout à la peine d'emprisonnement de mesures de sûreté (surveillance judiciaire, rétention de sûreté) qui peuvent s'appliquer après la libération<sup>4</sup>. L'individu est catégorisé avec un risque élevé de le figer au sein d'un

---

<sup>4</sup> Loi sur la rétention de sûreté du 25 février 2008.

régime de surveillance différencié, en contravention avec le principe de progressivité de la peine et l'objectif de réinsertion.

Ensuite un certain nombre de droits ne sont pas effectifs.

*La protection sociale des personnes détenues (recommandation n° 28 ; réponse n°77) se heurte à l'application effective des textes en vigueur, à l'absence d'information des bénéficiaires et de formation des professionnels.* Cette situation s'est aggravée par l'évolution des missions des services pénitentiaires de probation et d'insertion (SPIP) qui ne peuvent plus jouer leur rôle social d'accompagnement et d'assistance dans l'accomplissement des démarches administratives des personnes détenues en raison d'une charge de travail consacrée à la préparation des dossiers des personnes détenues pour leur passage devant différentes commissions pluridisciplinaires.

La protection sociale est organisée autour de contributions assises sur les revenus d'activité. Tant que le travail pénal ne sera pas assimilé à une véritable activité salariée, les personnes détenues ne pourront acquérir de droits sociaux similaires aux salariés de droit commun.

*Le travail en détention reste un travail précaire, rare, peu qualifié et peu rémunéré*

Les emplois sont faiblement qualifiés. Les personnes détenues ne bénéficient pas de contrat de travail et ne sont pas régies par le droit commun du travail. Les rémunérations sont faibles, hétérogènes et peu compréhensibles pour les personnes détenues. Le salaire minimum fixé par l'administration constitue le plus souvent un maximum. Les concessionnaires offrent des salaires le plus souvent en dessous du seuil minimum de rémunération. La formation professionnelle est insuffisante : 14,9% des personnes détenues y ont eu accès selon le rapport annuel 2010 de la direction de l'administration pénitentiaire. Le travail en cellule étend actuellement le temps de travail dans des conditions matérielles intolérables qui en discréditent la notion et conduisent l'administration à afficher sa volonté de le supprimer alors qu'il peut constituer pour des personnes vulnérables la seule solution pour accéder à un travail et donc à une rémunération.

*Le droit au maintien de la vie familiale n'est pas pleinement assuré*

Il est raisonnable de penser qu'en l'état, aucun droit de visite n'est accordé à des proches d'une personne détenue qui sont en situation irrégulière, en violation d'un droit fondamental.

Des salons familiaux conçus pour permettre aux personnes détenues de recevoir sans surveillance continue des visites de leur famille pendant une durée de six heures existent uniquement dans huit établissements pour peines. Les unités de vie familiale présentes actuellement dans une vingtaine d'établissements pour peines rencontrent des difficultés d'accès en raison du nombre des demandes et des conditions requises, le délai d'attente dépassant parfois le trimestre. Les établissements pénitentiaires des DOM-TOM, à l'exception d'un centre pénitentiaire à la Réunion, ne disposent pas de parloirs familiaux ni d'unités de vie familiale.

L'insuffisance d'aménagement de lieux pour l'accueil des enfants et leur inadaptation pour des rencontres familiales ont pu être observées. Les horaires des parloirs ne sont pas adaptés aux horaires scolaires des enfants.

Bien que les mères détenues bénéficient de conditions de détention reconnues comme « privilégiées » au plan matériel, la garantie des droits de la femme enceinte conjugue à celle de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant ne conduirait-elle pas à considérer comme incompatible la maternité et l'incarcération ? Le Conseil de l'Europe préconise quant à lui d'éviter autant que possible l'application des peines privatives de liberté pour les femmes enceintes et les femmes qui allaitent (recommandation 1469).

La question du maintien des liens familiaux des étrangers incarcérés fait apparaître une triple difficulté : l'accès à leurs droits en raison de la barrière de la langue ; le problème des moyens et du coût de communication téléphonique et, fréquemment, la question de la pauvreté qui les prive

d'autonomie financière minimum et de visite de leurs familles. Les communications internationales, en particulier pour les étrangers détenus (qui n'ont souvent aucun autre contact avec leur famille), devraient être autorisées dans les mêmes conditions que les communications nationales<sup>5</sup>.

Il n'existe pas aujourd'hui de possibilité matérielle pour des époux ou concubins qui sont tous deux l'objet d'une incarcération de se joindre par téléphone, l'appel à une cabine installée en détention n'étant pas matériellement possible<sup>6</sup>.

*La prise en charge des personnes transsexuelles laisse perdurer une forme de discrimination (recommandations n°6 et n°7)*

Ces détenus faisant état de leur volonté d'appartenance au sexe opposé rencontrent de réelles difficultés dans leur prise en charge médicale. La prise en charge des personnes transsexuelles durant le temps de la détention devrait permettre notamment de : les faire bénéficier, tout au long du parcours de soins, d'un accompagnement par une équipe médicale de référence clairement identifiée ; faire en sorte que ces personnes bénéficient d'une information satisfaisante et d'un accompagnement suffisant ; veiller à ce que leur intégrité physique soit protégée sans que cela conduise nécessairement au placement à l'isolement ; faire respecter le droit à l'intimité et à la vie privée<sup>7</sup>.

*Si en vertu de la loi pénitentiaire, le recours aux fouilles de sécurité est maintenu mais ne peut avoir qu'un caractère limité, les circulaires qui la complètent ne changent pas la pratique.*

La loi pénitentiaire n'a pas repris à son compte le contenu de la « Règle pénitentiaire européenne » n° 54 §8. Dans certains cas, l'extraction hospitalière ne devrait pas être assortie d'une fouille « intégrale », lorsque l'état de santé du malade serait aggravé par elle et rend en tout état de cause très improbable le transport d'objets interdits.

*L'action menée en faveur de l'intégration et la réinsertion sociale des mineurs récidivistes souffre d'une absence de continuité dans la prise en charge (recommandation n°25)*

Les centres éducatifs fermés constituent une des réponses possibles à la délinquance des mineurs. S'il existe des centres dans lesquels de solides instruments sont à l'œuvre, des aléas, au terme de bientôt dix années d'existence, entourent encore les missions de trop d'entre eux. En premier lieu, il existe des carences dans la prise en charge des enfants : personnels peu formés, manque d'intégration des équipes. Les conditions matérielles ne sont pas toujours adaptées aux objectifs. En second lieu, trop d'établissements n'ont pas de perspectives d'action élaborées sous forme de projet éducatif ou de projet d'établissement. En troisième lieu, les centres sont incapables de dresser le bilan des efforts consentis au profit des enfants qu'ils ont accueillis. Les centres sont dans l'ignorance

---

<sup>5</sup> Avis du 10 janvier 2011 du contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté, paru au JORF le 23 janvier 2011 :

« 8. Les communications internationales, en particulier pour les étrangers détenus (lesquels n'ont souvent aucun autre contact avec leur famille), doivent être autorisées dans les mêmes conditions que les communications nationales. Les formalités imposées (cf. ce qui précède pour la production de factures) ne doivent pas constituer un obstacle : là encore, les modes de preuve (parenté, domiciliation...) par tout moyen (passeport, enveloppes de correspondance...) doivent prévaloir, en particulier s'agissant de ressortissants de pays éloignés. Les horaires d'appel doivent tenir compte des décalages horaires, dans le sens de ce qui a été dit ci-dessus : sans ces assouplissements, le droit de téléphoner à ses proches demeure lettre morte ».

<sup>6</sup> ibid paragraphe 9.

<sup>7</sup> Avis du 30 juin 2010 relatif à la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées publié au Journal Officiel du 25 juillet 2010.

totale de ce que devient l'enfant. L'effet de l'éducation donnée ne peut dans ces conditions être réellement mesuré alors qu'on en modifie déjà les caractères essentiels : augmentation de la prise en charge de dix à douze enfants et réduction du taux de l'encadrement de vingt-sept à vingt-quatre personnes.

### **3. Les droits fondamentaux des migrants doivent pouvoir être assurés lors de leur placement en centres de rétention administrative et le cas échéant dans toutes les étapes de la procédure de retour (*recommandation n°32*)**

*Les règles de demande d'asile dans les centres de rétention administrative contreviennent au respect du principe de confidentialité* dégagé par la jurisprudence constitutionnelle sur l'asile en ce qu'elles consistent notamment à déposer le dossier auprès du greffe du centre tenu par les forces de police.

Le droit d'être assisté par l'Office français de l'immigration et de l'intégration et par des associations conventionnées se heurte en pratique à des conditions mises à l'accès par les étrangers à ces personnes qui peuvent être draconiennes pour des raisons de sécurité.

*La liberté d'exercice du culte n'est pas pleinement assurée* faute d'accès à un représentant du culte dans les centres de rétention. Dans aucun centre visité il n'est servi de plats conformes aux prescriptions religieuses d'un grand nombre de personnes retenues.

*Le besoin d'activités est très largement sous-dimensionné*, faute de moyens ou par crainte de débordement et se résume à la télévision dans la quasi-totalité des cas.

*Le droit au respect à la vie familiale se heurte pour ce qui est du téléphone au manque de confidentialité des conversations.* Le problème est accentué dans les locaux de rétention dès lors qu'il ne s'y trouve pas d'autres appareils que ceux disposés dans les bureaux des fonctionnaires et à l'impossibilité d'admettre en rétention des appareils cellulaires comportant un appareil de prise de vue. S'agissant de la présence d'enfants dans les centres de rétention, en tout état de cause, il est toujours préférable d'envisager l'assignation à résidence des parents plutôt que de conduire ceux-ci à emmener les enfants en rétention. A défaut, lorsque cela ne s'avère pas possible, le placement en rétention d'un couple avec ou sans enfants doit impérativement être réalisé dans le même centre et pour la durée la plus brève possible<sup>8</sup>.

La directive « retour »<sup>9</sup> requiert de la part des Etats membres la mise en place d'un système de contrôle efficace des retours forcés<sup>10</sup> dont le champ de compétence doit aller de la phase préalable au départ jusqu'à l'arrivée au pays de destination. Le règlement modifié portant création de Frontex<sup>11</sup> conditionne, par ailleurs, son assistance dans la mise en œuvre d'opérations nationales conjointes de retour forcé à l'existence d'un système de contrôle couvrant l'ensemble de la procédure. *Actuellement, le Contrôleur général n'a pas accès aux avions dans le cadre de sa mission*

---

<sup>8</sup> Cf rapport annuel d'activité 2010 chapitre 4 et particulièrement p. 217

<sup>9</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

<sup>10</sup> Article 8(6) de la directive : « *Les Etats membres prévoient un système efficace de contrôle du retour forcé* ».

<sup>11</sup> Règlement (UE) n°1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 (entré en vigueur le 23 novembre 2011) modifiant le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

#### **4. Le respect des personnes handicapées mérite qu'on s'intéresse à l'hospitalisation sans consentement au sein des unités psychiatriques (*engagement complémentaire N°7*)**

La loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge constitue un progrès en ce qu'elle organise désormais la saisine obligatoire du juge en cas d'hospitalisation sans consentement au plus tard quinze jours après l'admission. Toutefois, la seule solution qui préserve à la fois le droit des malades et leur équilibre réside dans l'installation dans les hôpitaux de salles adaptées où se tiendront les audiences à l'exclusion de transport dans les juridictions et de « dialogues » par visioconférence interposée<sup>12</sup>. Cette mesure n'endigie toutefois pas à ce stade le mouvement de fermeture des hôpitaux psychiatriques par le développement de mesures de sécurité qui se traduisent par une indistinction entre la privation de liberté des hospitalisés sans consentement et des personnes hospitalisées librement (fermeture des unités, cartes d'accès, port obligatoire du pyjama pour être mieux repérable en cas de fugue). Le respect de l'intimité est considéré comme un domaine secondaire (absence de cabines téléphoniques, difficulté de pouvoir correspondre librement faute de moyens, visite des familles dans des locaux peu aménagés à cette fin). Les pratiques résultant souvent de consignes préfectorales consistant à mettre à l'isolement de manière systématique et pendant toute la durée du séjour les détenus admis en soins psychiatriques sans leur consentement perdurent. Les mesures d'isolement et de contention dans la plupart des établissements de santé ne font pas l'objet de traçabilité observable par le Contrôleur général. Les mesures sont consignées dans le dossier médical couvert par le secret médical auquel le Contrôleur général n'a donc pas accès.

#### **5. Les conditions des personnes privées de liberté dans les territoires d'outre-mer sont dans certains cas indignes (*recommandation n°5 réponse n°17*)**

Les équipes du Contrôleur général se sont rendus à Mayotte en mai 2009. Considérant la gravité de certaines atteintes aux droits fondamentaux, le Contrôleur général a décidé de rendre publiques les recommandations auxquelles les ministres avaient préalablement répondu en s'en remettant pour l'essentiel à une prochaine extension de la maison d'arrêt et à la construction d'un nouveau CRA ainsi qu'au processus de départementalisation s'agissant des bénéficiaires escomptés pour les personnes pénitentiaires.

Le centre pénitentiaire de Nouméa en Nouvelle-Calédonie a été visité du 11 au 17 octobre 2011. La situation très alarmante de ces lieux est sans conteste constitutive d'une violation grave des droits fondamentaux des personnes qui s'y entassent. Les personnes détenues sont entassées dans des cellules insalubres où elles subissent une sur-occupation frôlant les 200 % dans le centre de détention et le quartier de semi-liberté et atteignant 300 % dans le quartier de la maison d'arrêt. Au moment de la visite, 438 personnes y étaient écrouées et hébergées pour un nombre théorique de 218 places. La maison d'arrêt est composée de cellules de 12 m<sup>2</sup> où cohabitent jusqu'à six personnes alors que, selon les normes définies par l'administration pénitentiaire, il ne devrait pas y en avoir plus de deux. Elle a donc justifié l'usage par le contrôleur général de la procédure d'urgence<sup>13</sup> définie au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007.

---

<sup>12</sup> Avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard des personnes privées de liberté

<sup>13</sup> Recommandation publiée au Journal officiel du 6 décembre 2011 : Dans sa recommandation commune à la maison d'arrêt de Majicavo et au centre de rétention administrative de Pamandzi<sup>13</sup>, le Contrôleur général indique qu' :  
« 1. au centre de rétention administrative comme à la maison d'arrêt, les conditions de vie des personnes retenues et détenues sont indignes. Les locaux présentent de graves insuffisances et affectent le respect du droit à l'intimité et à

---

l'intégrité. Les conditions d'hébergement et d'hygiène portent d'évidence atteinte aux droits fondamentaux des personnes présentes.

2. Les deux établissements visités ont une capacité insuffisante pour remplir leur mission. Les projets de reconstruction ou d'extension qui ont été annoncés doivent prendre en compte la nécessaire adaptation des cahiers des charges administratifs à l'environnement climatique, culturel et social de Mayotte. Les personnels devront être associés à la conception des locaux.

3. L'amélioration nécessaire ne peut attendre la reconstruction ou l'extension prévue.

4. En particulier, le maintien des liens familiaux n'est pas garanti de façon satisfaisante, ni au centre de rétention administrative, ni à la maison d'arrêt. Des conditions d'accueil décentes et sereines doivent être faites aux familles ou aux proches des personnes placées en rétention ou incarcérées. Les modalités de visite doivent être améliorées. La lutte contre l'immigration clandestine ne saurait restreindre le droit à la vie familiale.

5. Une attention particulière doit être portée aux mineurs, tant pour la clarification de leur état-civil que pour l'adaptation des modalités de leur prise en charge. Des solutions en aval de la rétention comme de la détention doivent être imaginées pour prévenir la rupture des liens familiaux et garantir la scolarisation.

6. L'automatisme du traitement de certaines procédures (éloignement, libération conditionnelle) est manifestement inspirée par la nécessité de réguler les taux d'occupation des lieux concernés. Il semble impératif de revenir à une approche individualisée des situations».