

# Actualités Droits-Libertés du 5 mars 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ (CGLPL) : Rapport d’activité 2012 et bilan contrasté pour le CGLPL

*par Barbara Gonçalves\**

*Le 25 février dernier, Jean-Marie Delarue – nommé Contrôleur général des lieux de privation de liberté en juin 2008 en application de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 – a rendu public son cinquième rapport annuel. Ce rapport dresse un bilan riche mais contrasté. En effet, des améliorations sont certes à noter depuis le rapport précédent pour 2011 et la nomination du CGLPL en 2008. Mais beaucoup d’éléments n’ont pas connu d’évolution ou trop peu, que ce soit en termes d’accès à l’information des personnes privées de libertés ou de la dignité des conditions matérielles d’enfermement. Le rôle comme la fonction du Contrôleur restent également perfectibles, en particulier à l’égard des personnes fragiles (mineurs, personnes âgées et malades).*

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

En effectuant un bilan de l’activité de cette autorité indépendante au cours de l’année 2012, le cinquième rapport du [Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#) permet d’avoir une vue d’ensemble du travail accompli par celui-ci et [son équipe](#) (composée aujourd’hui d’une quarantaine de personnes). Il offre également l’occasion de dresser un état des lieux de l’action menée par Jean-Marie Delarue qui entame sa dernière année à ce poste, le Contrôleur général étant nommé pour un mandat de six ans non renouvelable ([décret du 13 juin 2008 portant nomination du Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Jean-Marie Delarue](#) pris en application de la [loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#)). Malheureusement, le bilan de cette année 2012 reste contrasté quant aux suites données aux avis, recommandations et saisines du Contrôleur général.

Tout d’abord, comme le rappelle Jean-Marie Delarue, il est difficile de réaliser un inventaire exhaustif des avancées puisque « *il n’existe dans la loi aucune disposition permettant de demander au Gouvernement de transmettre au Contrôleur général ou au Parlement un rapport faisant état des suites données aux avis et recommandations. Il convient aussi de signaler que malgré des demandes répétées aux différents ministères concernés, le Contrôleur général n’est toujours pas destinataire pour information des circulaires et instructions que les ministres et leurs directions adoptent et dont certaines concernent des sujets abordés par le Contrôleur général* ». De même, il n’a pas connaissance des suites données aux saisines du procureur de la République en cas de dénonciation de crimes ou de délits, ce qui, du reste, est contraire à [l’article 40-2 du code de procédure pénale](#). Il en appelle donc à la modification des textes en vigueur et/ou des pratiques.

Ensuite, si des points semblent s’être améliorés depuis [son rapport précédent pour l’année 2011](#), et de manière globale [depuis sa nomination en juin 2008](#), beaucoup d’éléments soulignés par le Contrôleur général n’ont pas connu d’évolution ou trop peu. Au surplus, son rôle comme sa fonction restent perfectibles. En effet, bien que nous puissions souligner par exemple **une meilleure effectivité du droit de vote en détention**, ou encore l’adoption d’une note du garde des sceaux du 19 mars 2012 relative aux **mesures de bon ordre appliquées aux personnes détenues mineures et encadrant le régime disciplinaire applicable à ces derniers**, d’autres points nécessitent de la

part du Contrôleur général un rappel à l'ordre continu. Même si Jean-Marie Delarue explique n'avoir pas peur de l'« *insistance inconvenante* », cela démontre malheureusement que les autorités publiques manquent parfois de réactivité pour assurer une meilleure protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Le rapport 2012 est ainsi l'occasion pour le Contrôleur général d'afficher à nouveau sa volonté de toujours mieux protéger les droits fondamentaux des personnes privées de liberté (1°). Il lui permet également de souligner que parmi ces personnes, certaines sont particulièrement vulnérables et demandent une prise en charge particulière (2°).

## **1°/- La nécessité d'améliorer le parcours de la personne privée de liberté**

Pour la cinquième année, Jean-Marie Delarue fait état de l'obligation d'améliorer la délivrance d'informations aux personnes enfermées, celles-ci connaissant souvent mal leurs droits en raison d'explications trop rapides ou absentes (A). Il rappelle également la nécessité de conditions d'enfermement décentes pour permettre une réinsertion des personnes privées de liberté (B).

### **A – L'exigence d'une information accrue des personnes enfermées quant à leurs droits**

Insistant sur le fait que les personnes privées de liberté méconnaissent leurs droits, le Contrôleur général rappelle **l'exigence de leur donner une information effective lors de l'adoption de la décision publique d'enfermement**. Information qui aujourd'hui reste fréquemment parcellaire.

Par exemple, il mentionne dans son rapport que les étrangers « *non-admis* » sur le territoire et placés en zone d'attente ne bénéficient d'aucun téléphone, aucun accès aux associations ou au juge de la liberté et de la détention. Ils n'ont parfois pas connaissance de leur possibilité de bénéficier d'un « *jour franc* » sur le territoire français avant de repartir dans leur pays. De même, en cas de placement en centre de rétention, les étrangers n'ont que rarement accès au règlement intérieur et il existe de nombreux centres où il n'y a pas de permanence régulière assurée par les associations. A cela il faut ajouter des registres mal-tenus ne permettant pas de contrôler que les droits ont effectivement été rappelés aux personnes enfermées, et traduits si besoin. Les interprètes souvent payés tardivement hésitent à se déplacer, il est alors possible de les joindre par téléphone, mais rien ne permet de s'assurer de la compréhension des droits énoncés (sur la notification des droits en cas de « *retenue pour vérification du droit au séjour* », v. [ADL du 3 décembre 2012 au point I-B](#) ; sur le droit du ressortissant de pays tiers retenu de contacter différentes organisations et instances susceptibles d'intervenir, v. [ADL du 2 mars 2013](#) sur Cass, 1ère civ., 13 février 2013, [Dan A.](#), n°11-27271).

Pareillement, « *la procédure de garde à vue limite le contenu des informations délivrées dans des délais restreints. La procédure est orale, rapide, souvent incomplète, ce qui en diminue la portée* ». D'autant que le gardé à vue a parfois des difficultés à joindre ses proches, l'appel passé n'aboutissant souvent qu'à un message laissé sur un répondeur. Puis, il ne comprend pas toujours qu'il a le droit de se taire. Dans un but d'amélioration, le Contrôleur général propose alors que lui soit remis son procès-verbal de notification ainsi qu'un document détaillant les droits devant être protégés durant la garde à vue, information complétée par l'installation d'affiches à cette fin (sur les droits en garde à vue, v. – [ADL du 22 novembre 2011](#) sur Cons. Const., 18 novembre 2011, [Mme Élise A. et autres \[Garde à vue II\]](#), Décision n° 2011-191/194/195/196/197 QPC).

De manière générale, il sollicite **une meilleure information de toutes les personnes privées de liberté quant à leurs droits mais aussi quant aux possibilités de recours à l'encontre de leur décision d'enfermement**.

## **B – Le besoin de conditions matérielles d'enfermement plus dignes**

Preuve de la condition déplorable de certains établissements pénitentiaires, après avoir rendu des [recommandations relatives à la prison de Nouméa le 6 décembre 2011](#), le Contrôleur général a utilisé pour la seconde fois [l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007](#) instaurant une procédure d'urgence pour violation grave des droits fondamentaux afin de faire des [recommandations relatives au centre pénitentiaires de Baumettes à Marseille](#). Ces recommandations ont été rendues publiques le 6 décembre 2012 après une visite de plusieurs jours par une équipe de 22 contrôleurs en octobre.

Il a ainsi constaté que **le cadre de vie de cet établissement mettait en péril l'intégrité physique et psychique des détenus au regard des conditions matérielles de détention, du climat de violence ambiant, et du manque d'activités**. Bien que des travaux soient aujourd'hui prévus, ceux-ci restent nettement insuffisants, ne prévoyant pas la réhabilitation de la maison d'arrêt des hommes, alors que ce bâtiment est le plus dégradé (sur ce contentieux, v. [ADL du 27 décembre 2012](#) sur CE, réf., 22 décembre 2012, [Section française de l'observatoire international des prisons et autres](#), N° 364584 et al.).

Ce cas particulier reflète hélas une situation générale. Jean-Marie Delarue souligne ainsi les conditions de vétusté de nombreux établissements pénitentiaires, la nécessaire mise aux normes de nombreuses cellules disciplinaires, ainsi que l'inadaptation structurelle des locaux servant de zones d'attente, en l'absence d'ailleurs de norme minimale fixée par règlement en la matière.

Par ailleurs, **ce phénomène d'inadaptation des locaux d'enfermement prend une ampleur regrettable dans les établissements pénitentiaires en raison de la surpopulation carcérale**. En effet, comme le rappelle le Contrôleur général dans son [avis publié le 13 juin 2012 relatif au nombre de personnes détenues](#), la mise en place de nouvelles infractions punies d'emprisonnement, la création des peines planchers ou de procédures de jugement plus rapides, ou encore la sévérité accrue des magistrats, ont conduit à l'augmentation de la population emprisonnée, en inadéquation avec le nombre de places au sein des établissements pénitentiaires sur le territoire. **Il apparaît alors nécessaire de lutter contre ce phénomène pour améliorer les conditions de détention, et les atteintes à la dignité des personnes détenues** (sur le risque de condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet, v. [ADL du 7 février 2013](#) sur Cour EDH, 2<sup>e</sup> Sect. 8 janvier 2013, [Torreggiani et autres c. Italie](#), Req. n° 43517/09) Pour ce faire, il propose plusieurs solutions, telles que s'interroger sur le bien-fondé de l'emprisonnement pour certaines infractions et/ou certaines personnes, lutter contre la récidive, développer les alternatives à la prison et les aménagements de peine comme la semi-liberté, point développé dans son [avis publié le 23 octobre 2012](#), ou encore l'amnistie des peines exécutées tardivement alors que les personnes condamnées se sont réinsérées dans la société.

Des avancées peuvent cependant être espérées en ce domaine. L'actuelle Garde des sceaux a lancé [une conférence de consensus sur la prévention de la récidive](#) le 18 septembre 2012. Elle a aussi adopté une [circulaire le 19 septembre 2012](#) préconisant **le développement des alternatives à la prison et des aménagements de peine de sorte à désengorger les prisons et à faciliter la réinsertion ainsi que la lutte contre la récidive**. Pour lutter contre la surpopulation carcérale et pour réduire le nombre de détenus, la ministre a proposé une coopération entre les différents acteurs de la justice pour que les magistrats soient informés de la situation des prisons environnantes et puissent en tenir compte. Sont aussi envisagées le réexamen par les juges des courtes peines lorsque leur exécution intervient avec beaucoup de retard, la réduction de la détention provisoire aux cas où elle est strictement nécessaire, conformément à ce qui est inscrit dans le code pénal...

\*

Au-delà de ces remarques générales, Jean-Marie Delarue souhaite qu'une attention particulière soit portée aux personnes les plus vulnérables.

## **2°/- La mise en exergue du besoin de protection accrue des personnes les plus vulnérables**

Dans son rapport d'activité 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté insiste particulièrement sur la nécessité de protéger les personnes détenues les plus vulnérables, consacrant notamment le chapitre 5 de son rapport à l'accès aux soins et le chapitre 6 aux enfants (A). De plus, il fait part de sa volonté d'étendre la mission du Contrôleur général aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (B).

### **A – Le perfectionnement attendu de la prise en charge des détenus « fragiles »**

Au cours de son activité, l'équipe du Contrôleur général a souligné les difficultés particulières que peuvent rencontrer les détenus les plus fragiles, qu'il s'agisse des mineurs (a), des personnes âgées (b) ou des personnes malades (c).

#### **a) Les mineurs**

Concernant les mineurs, rappelons tout d'abord que selon [la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989](#), à l'instar de [l'ordonnance française du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante](#), la privation de liberté ne doit être qu'une **sanction de dernier recours**. Pourtant, et malgré des chiffres stables dans ce domaine depuis deux décennies, ceci n'empêche pas qu'en moyenne entre 3 200 et 3 400 mineurs sont enfermés chaque année.

Plusieurs points nécessitent alors d'être évoqués et améliorés.

Tout d'abord, les alternatives avant l'enfermement doivent être multipliées. Et en cas d'enfermement, il faut instaurer une certaine cohérence dans la prise en charge des mineurs. **L'éducation devrait être « le fil conducteur » dans la prise en charge des mineurs délinquants** : ils doivent apprendre les règles de la vie en société, remplir les obligations scolaires et surtout apprendre à choisir des comportements positifs à d'autres conduites asociales et ne plus utiliser la violence comme moyen d'expression (sur la finalité éducative de la privation de liberté des mineurs, v. [ADL du 4 décembre 2011](#) sur Cour EDH, 4<sup>e</sup> Sect. 29 novembre 2011, [A. et autres c. Bulgarie](#), Req. n° 51776/08).

Ensuite, **l'enfermement en centre éducatif fermé devrait intervenir avant toute détention en établissement pénitentiaire pour mineurs, et l'adolescent devrait connaître une certaine continuité dans son parcours de prise en charge**. Il est ainsi malheureux que par manque de coordination entre les différentes institutions, le centre de prise en charge du mineur ne soit pas correctement informé de son parcours (les documents individuels de prise en charge étant bien trop souvent mal ou non remplis). Il est également regrettable que le mineur puisse rencontrer des pédagogies diverses sans liens apparents, et que les centres soient différenciés en raison du sexe de la population accueillie, de leur localisation plutôt que par le projet pédagogique développé.

Il faut donc repenser la gestion des centres éducatifs fermés pour une meilleure pédagogie. Comment savoir s'ils sont efficaces alors que les personnes les dirigeant n'ont que très peu connaissance du passé comme du devenir des mineurs ayant été placés chez eux ?

Avant de les développer comme le souhaite le Gouvernement actuel, il est donc nécessaire de les améliorer et d'étudier de manière approfondie l'impact que le passage des jeunes dans ce type d'hébergement a eu sur leur parcours. Pour cela, il faut coordonner les différentes institutions et les rendre plus efficaces.

## **b) Les personnes âgées**

Quant aux détenus âgés, leur nombre ne cesse de croître depuis plusieurs années et est amené à augmenter encore. Pourtant, **les prisons restent peu adaptées à leur prise en charge.**

Du fait de l'architecture des prisons et de l'organisation de la vie quotidienne en détention, ils sont régulièrement exclus de la vie en collectivité. Par exemple, les personnes à mobilité réduite sont souvent installées au rez-de-chaussée, rendant compliqué l'accès aux unités de soins ou aux cours de promenade généralement placées à l'étage.

Cette population est également confrontée à des détenus plus jeunes, qui l'effraient au point de la faire renoncer aux quelques activités qui lui sont accessibles.

Enfin, dans de nombreuses prisons, il n'existe pas de services spécifiques d'aide à la vie quotidienne pour les personnes âgées. Ce sont alors les détenus affectés au service général qui, bien que non formés et non payés en conséquence, font office de tierce personne ou d'aide-ménagère, risquant ainsi de faire naître des situations humiliantes et conflictuelles pour le détenu âgé.

Selon le Contrôleur général, créer des établissements spécifiques n'est pour autant pas la solution, ceux-ci seraient en nombre limité posant des difficultés pour le maintien des liens familiaux, et pourraient conduire à une stigmatisation des établissements mis en place (« *prison mourir* »). Il recommande plutôt que « *le ministère de la justice mette en œuvre une programmation permettant qu'à court terme tous les établissements pénitentiaires y compris les plus anciens, puissent offrir une capacité d'accueil des personnes à mobilité réduite dans des cellules adaptées de l'ordre de 1 à 1,5% des places disponibles* ». Pour que ceci puisse fonctionner de manière optimale, il ajoute que ces cellules devront être judicieusement réparties entre les différents quartiers. L'établissement devra aussi proposer des activités particulières adaptées à l'âge et à l'état de santé de ces détenus. Et le juge d'application des peines devra lui aussi s'intéresser à l'âge des personnes condamnées au moment de se prononcer sur les réductions de peine afin de ne pas pénaliser les détenus inactifs en raison de l'absence d'activités adaptées.

## **c) Les personnes malades**

Lors de ces différentes visites, le Contrôleur général a pu constater qu'il était difficile pour un détenu d'accéder aux soins, surtout lorsque ceux-ci devaient avoir lieu à l'extérieur de la prison. En effet, **les extractions hospitalières posent de nombreux problèmes, les détenus hésitant alors à aller se faire soigner.** Alors que chaque escorte devrait être adaptée à la dangerosité du détenu, aller à l'hôpital suppose dans la quasi-totalité des cas le recours aux entraves et à un dispositif de sécurité renforcé, ce qui peut être humiliant et stigmatisant surtout dans une ville dont on connaît les habitants (en ce sens, v. une condamnation de la France : Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. 29 octobre 2009, [Paradysz c. France](#), Req. n° 17020/05 – [ADL du 2 novembre 2009](#)).

Pour améliorer cette situation, Jean-Marie Delarue propose de passer d'une obligation de résultat à une obligation de moyen pour les surveillants chargés de l'extraction. Ils seraient alors plus enclins à faire preuve d'humanité dans le traitement des détenus.

En raison des difficultés d'accès aux hôpitaux et des conditions de détention inadéquates, **certaines détenus ne peuvent pas se soigner dans des conditions dignes en prison.** Bien que la suspension de peine pour raison médicale existe, celle-ci reste selon le Contrôleur général trop restrictive. [L'article 720-1-1 du code de procédure pénale](#) limite ainsi cette possibilité aux « *pathologies engageant le pronostic vital* » ou à un « *état de santé durablement incompatible avec le maintien en détention* », et demande l'apport de deux expertises médicales concordantes. **Ajoutons que cette possibilité est exclue pour les personnes en détention provisoire** (NB : [un arrêt rendu ce 5 mars 2013 par la Cour européenne des droits de l'homme](#) jette d'ailleurs le doute sur la conventionalité d'une telle exclusion. La Turquie a en effet été condamnée pour traitement inhumain et



dégradant – Art. 3 – en raison du maintien en détention, dans des conditions inappropriées, d'une femme au stade terminal d'un cancer. Or l'impossibilité pour la détenue de bénéficier, en détention provisoire, du régime de protection applicable aux personnes condamnées à une peine définitive atteintes de maladies graves a été jugé discriminatoire – Art. 14 – v. Cour EDH, 2<sup>e</sup> Sect. 5 mars 2013, [Gülşay Çetin c. Turquie](#), Req. n° 44084/10, spé. §§ 126-133 – [Communiqué de presse](#)).

Une modification de cet article est alors sollicitée, Jean-Marie Delarue appelant à ce que la suspension de peine pour raison médicale soit également possible lorsque « *les soins que la personne doit recevoir, non seulement ne peuvent être dispensés en détention, mais encore ne peuvent pas faire l'objet de permissions de sortir ou d'extraction en raison de leur caractère répétitif et régulier* ». Il souhaite aussi qu'**une telle suspension de peine soit possible pour les personnes en détention provisoire** et qu'elle ne nécessite qu'une seule expertise prenant en compte les conditions de détention de la personne concernée. Enfin, il propose le retrait de la suspension de peine qu'en cas d'amélioration de l'état de santé, et la création d'une permission de sortir pour raisons médicales (NB : à ce propos, v. [une proposition de loi relative à la création d'un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif d'ordre médical](#) enregistrée à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2011).

## **B – La volonté d'élargissement des compétences du Contrôleur général aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)**

Bien qu'en principe sa compétence soit limitée aux privations de liberté découlant de la décision d'une autorité publique, soucieux de protéger toutes les personnes privées de liberté, Jean-Marie Delarue a déposé un avant-projet de loi entre les mains du Premier ministre en mai 2012 afin d'**étendre les compétences du Contrôleur général aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)**. Il souhaite ainsi étendre la protection qu'assure la loi du 30 octobre 2007 « *à de nouvelles populations soumises à des atteintes ou surtout, à des risques d'atteinte à leurs droits fondamentaux* ».

**Ce potentiel élargissement se heurte cependant à trois obstacles, de droit ou de fait**, d'où la nécessité de modifier la loi instituant le Contrôleur général et ses compétences.

Tout d'abord, en droit, la décision d'aller dans un EHPAD découle de l'initiative d'une personne privée, souvent de la personne âgée elle-même, et non d'une autorité publique ; et il n'existe d'ailleurs pas de réelle interdiction d'aller et de venir au sein de ces établissements. Ensuite, en fait, la population des EHPAD n'est pas spécifique en raison des faits qu'elle aurait commis, mais uniquement par son âge. Enfin, il existe de nombreux établissements, ce qui supposerait donc des moyens supplémentaires pour effectuer un contrôle efficace.

Malgré ces obstacles, le contrôle des EHPAD apparaît plus que nécessaire et les autorités publiques l'ont bien compris, puisque, conscientes des risques, elles ont lancé des plans de prévention. Ceci reste toutefois insuffisant en l'absence d'instrument de constat sur place. Le Contrôleur général souligne alors qu'il pourrait être cet élément de contrôle, une telle protection se rapprochant des missions exercées jusqu'alors.

En pratique, les personnes âgées dépendantes sont souvent privées de leur liberté, leur état physique ou psychique ne leur permettant pas de se déplacer en dehors de l'EHPAD sans prendre de risques, ces déplacements leur étant alors vivement déconseillés voire interdits par le personnel. **Par ailleurs, le nombre de personnes âgées est amené à croître dans les années à venir, et « la protection des personnes âgées en perte d'autonomie est une exigence humaine ».**

Le Contrôleur général en tant que protecteur des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, et au regard de l'efficacité qu'a démontré son équipe pour mener des enquêtes dans différents lieux de privation de liberté, serait donc l'institution adaptée pour prévenir ou au moins souligner les risques et problèmes pouvant exister au sein de ces établissements.

\*  
\* \* \*

Au regard du nombre et de la richesse des améliorations proposées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son rapport d'activité 2012, cette autorité se montre très investie dans la tâche qui lui est confiée. Désireux de toujours mieux protéger les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, le Contrôleur appréhende ces droits comme indivisibles. De ce fait, ils ne peuvent connaître aucune entorse, si petite soit-elle. L'année 2013 commence d'ailleurs de manière riche, la Contrôleur ayant rendu [un avis en date du 17 janvier 2013 relatif aux séjours injustifiés en unités pour malades difficiles \(UMD\)](#) (v. [ADL du 24 février 2013](#)).

**Contrôleur général des lieux de privation de liberté, [Rapport d'activité 2012](#) (Version intégrale : Dalloz, 20 février 2013, 390 p. ; version numérique accessible le 3 avril sur le site du CGLPL) – [Huit cahiers du dossier de presse](#) et [Chapitre 1<sup>er</sup> du Rapport : Analyses politiques 2012 du CGLPL](#)**

**Pour citer ce document :**

Barbara Gonçalves « [Rapport d'activité 2012 et bilan contrasté pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 5 mars 2013.

\* Barbara Gonçalves est doctorante en droit public (Université d'Auvergne – Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand).

<p><b><a href="#">Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de <a href="#">la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact</a></a></b></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------