
Rapport d'activité 2018

Dossier de presse

- Cahier 1
Avant-propos de la Contrôleure générale

- Cahier 2
Etat des lieux de privation de liberté en 2018

- Cahier 3
Suivi de l'application des recommandations du CGLPL par les pouvoirs publics

- Cahier 4
Activité 2018, visites et saisines, ressources humaines et budgétaires

- Cahier 5
Principales recommandations aux pouvoirs publics pour 2018

- Cahier 6
Liste des établissements visités par le CGLPL en 2018

pour toute information, contact :

Yanne Pouliquen, contrôleure - déléguée à la communication
06 32 87 45 42 / 01 53 38 47 96 / yanne.pouliquen@cglpl.fr

www.cglpl.fr

Cahier 1

Avant-propos de la Contrôleure générale



La Contrôleure générale en entretien avec une personne privée de liberté dans une unité médico-judiciaire
© JC Hanché pour le CGLPL

En 2018 a été célébré le 70^{ème} anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), texte qui fonde la vision des droits humains développée dans les sociétés d'après-guerre en réaction à la barbarie des années trente et du début des années quarante. En France, des textes de même esprit avaient été adoptés auparavant : la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 août 1789 ou le préambule de la Constitution de 1946 qui avaient consacré d'une part la notion de droits et libertés individuels, d'autre part une vision sociale des droits de l'homme.

La DUDH a posé un fondement nouveau à la protection des droits, la dignité, objet d'une double affirmation : dans le préambule, qui pose le principe d'une dignité « inhérente à tous les membres de la famille humaine » et dans l'article 1er, qui affirme que tous les hommes « naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Sur cette base, d'autres textes sont venus prolonger la protection des droits de l'homme. Citons notamment la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en 1989, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en 2000, mais surtout le premier de tous, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée en 1950, communément appelée Convention européenne des droits de l'homme (ConvEDH), source de l'ensemble des droits reconnus par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'article 5 de la DUDH et l'article 3 de la ConvEDH protègent cette dignité de la personne humaine en des termes à peu près identiques : « nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ».

Ce n'est qu'en 2002 que les Nations unies formaliseront une obligation de prévention active dans le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants ratifié par la France en 2008 et mise en œuvre par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) depuis cette date.

Dans les établissements pénitentiaires où la loi¹ précise que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits », dans les établissements de santé mentale qui accueillent des patients en soins sans consentement, dans les centres de rétention administrative, dans les centres éducatifs fermés et dans les locaux de garde à vue, le CGLPL assure une mission de prévention de la torture et autres traitements cruels inhumains ou dégradants, c'est-à-dire des atteintes à l'intégrité, à la dignité et aux droits des personnes privées de liberté.

Malheureusement le rapport annuel du CGLPL pour 2018 montre que, cette année encore, les atteintes à l'ensemble des droits fondamentaux qui contribuent à la dignité de la personne n'ont pas régressé, il s'en faut : le droit à la santé, les droits de la défense, le droit à la réinsertion, le droit au maintien des liens familiaux, le droit à l'intimité, le droit d'exercer librement son culte sont chaque année plus limités par une culture sécuritaire qui ne cesse d'imposer de nouvelles contraintes.

La loi « asile-immigration² » a marqué un nouveau recul des droits des étrangers, notamment par le doublement de la durée de rétention et le raccourcissement des délais de recours. On l'a pourtant dit et répété : l'allongement de la durée de la rétention est une mesure aussi lourde qu'inutile. Depuis plusieurs années le CGLPL rappelle que si l'objectif est bien d'éloigner une personne en situation irrégulière, la durée de rétention en vigueur – 45 jours – est déjà inutilement longue.

Le CGLPL a également rappelé que cette rétention s'effectue dans des conditions qui ne respectent pas les droits fondamentaux des personnes : du personnel en nombre insuffisant, des conditions matérielles d'accueil insatisfaisantes, des activités indigentes, des visites de famille difficiles et un accès aux soins très problématique. Cependant, les règles de la rétention ont été durcies sans que ses modalités aient été aménagées pour la rendre plus respectueuse des droits.

Malgré plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en raison du placement en rétention de familles avec enfants, ni le Gouvernement ni le législateur n'ont eu le courage de poser une interdiction de principe de la rétention des mineurs. On sait pourtant que cette possibilité n'est qu'une facilité administrative utilisée par certaines préfectures. Depuis 2013, le nombre de mineurs étrangers enfermés avec leurs familles dans les centres de rétention administrative ne cesse de croître, sans considération de l'atteinte à l'intégrité psychologique qu'entraîne nécessairement le placement d'un enfant en CRA. C'est pourquoi le CGLPL persiste à recommander, comme il le fait depuis 2012, que l'enfermement des enfants dans les CRA soit interdit, et que seules des mesures d'assignation à résidence puissent être mises en œuvre à l'égard des familles accompagnées d'enfants.

Enfin, la visite des services de police placés à la frontière italienne, effectuée pour la seconde fois, a montré que si les flux se sont réduits par rapport à 2017, le dispositif de contrôle est resté inchangé : les étrangers sont toujours maintenus toute la nuit dans des locaux non aménagés et quasiment sans nourriture et sans eau, leur droit à l'information demeure méconnu et leurs droits de la défense amputés.

Dans les établissements pénitentiaires, l'année 2018 a été marquée par un mouvement social de grande ampleur, dans un contexte de saturation générale des capacités pénitentiaires, contraignant les détenus à vivre et les surveillants à travailler dans des conditions indignes.

Au niveau national d'abord, c'est un constat d'échec qui doit être fait sur la lutte contre la surpopulation carcérale en dépit des annonces, efforts et discours : au 1er décembre 2018 on comptait près de 71 000 détenus dans les prisons françaises, chiffre qui n'avait jamais été atteint dans le passé.

¹ Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, article 22.

² Loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile.

Depuis vingt ans l'inflation carcérale semble être en France une fatalité, à tel point que la prison n'est aujourd'hui plus en mesure de remplir l'objectif de réinsertion que la loi lui assigne. Et malgré une augmentation significative du budget consacré à la justice, la priorité reste la construction de nouvelles places de prisons, au détriment du milieu ouvert et des peines alternatives à l'incarcération. A cet égard, la construction annoncée de 15 000 places de prison est un message fâcheux qui aura nécessairement comme conséquence la baisse des moyens consacrés à l'entretien du parc existant ; pourtant lors de ses visites tout au long de l'année le CGLPL a souvent observé une forte dégradation des conditions de la vie quotidienne ainsi qu'une baisse de la qualité de la maintenance des bâtiments et des conditions d'hygiène.

Il a aussi observé un durcissement des mesures de sécurité, concernant notamment la banalisation de la pratique des fouilles intégrales, qui, même lorsqu'elles sont exécutées correctement constituent une atteinte à la dignité, et qui, en raison de méthodes de fouilles parfois inutilement intrusives ou humiliantes ou à cause de l'inadaptation des locaux de fouille sont alors inacceptables ; dans ces conditions, l'opposition du CGLPL à l'alinéa 2 de l'art. 57 de la loi pénitentiaire permettant qu'une personne soit fouillée intégralement sans motif lié à son comportement prend tout son sens.

Et, si quelques mesures prises par la garde des sceaux sont à saluer, comme la généralisation des téléphones muraux en cellule ou l'expérimentation du numérique en détention, la loi de programmation de la justice ne permettra pas de modifier en profondeur la situation carcérale et le CGLPL s'interroge sur le véritable impact de cette réforme s'agissant de l'application des peines. En effet la suppression des peines de moins d'un mois d'emprisonnement est un signal positif, mais ne concernera en définitive que quelques centaines de personnes. A l'inverse la suppression des possibilités d'aménagement *ab initio* pour les peines supérieures à un an risque d'avoir un effet contraire à l'objectif de réduction de la population carcérale. Surtout, aucune mesure relative à la procédure de comparution immédiate n'a été envisagée, alors même que l'on sait parfaitement que cette procédure est à l'origine de la plupart des courtes peines d'emprisonnement dont on connaît les effets délétères. Aucune disposition non plus n'est prise pour mettre en place un mécanisme contraignant de régulation carcérale, proposé tant par le CGLPL que par les auteurs de nombreux rapports.

Cette loi ne permettra pas une véritable politique publique de lutte contre la surpopulation carcérale ; on notera d'ailleurs que le principe d'encellulement individuel, affirmé pour la première fois par une loi de 1875, est de nouveau reporté, cette fois à 2022.

Si le nombre global des détenus augmente, le nombre de mineurs incarcérés n'a jamais été aussi important, alors que la détention des mineurs doit être exceptionnelle. Parmi eux, la situation des mineurs étrangers non accompagnés, qui explique en grande partie cette croissance, s'avère particulièrement inquiétante. Ces jeunes gens sont manifestement incarcérés pour des faits qui, la plupart du temps, ne conduiraient pas au prononcé d'une telle décision s'ils vivaient avec leur famille. Une fois remis en liberté, ils sont exclus des dispositifs prévus pour les mineurs, faute de prise en charge en milieu ouvert par la protection judiciaire de la jeunesse et de prise en compte par l'aide sociale à l'enfance et ils se trouvent livrés à eux-mêmes sans hébergement ni tuteur, ce qui revient souvent à les remettre aux mains de réseaux de traite.

En ce qui concerne la psychiatrie, l'on est toujours dans l'attente d'une loi, ou du moins d'un plan ambitieux pour faire face à la gravité de la situation : manque de personnel, locaux vétustes ne respectant pas la dignité des patients, recours accru aux soins sans consentement, augmentation des mesures d'isolement et de contention, engorgement des urgences générales faute de place dans les services de psychiatrie.

La France a été pionnière d'une psychiatrie plus ouverte dans les années soixante et soixante-dix. Il s'agissait alors, dans une logique de désinstitutionnalisation de la psychiatrie, de modifier et d'humaniser la politique de soins, par la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux à l'extérieur des hôpitaux, leur réinsertion dans la société étant l'objectif premier des soins. Certains pays se sont même inspirés de ces pratiques, comme l'Italie qui, en 2018, a célébré le quarantième anniversaire de la suppression de ses hôpitaux psychiatriques. En France la situation a bien changé : les préoccupations sécuritaires se sont substituées à l'objectif de réinsertion, la plupart des services sont des structures closes, limitant sans raison la liberté d'aller et venir des patients ; le nombre d'hospitalisations sans consentement connaît une croissance sans précédent, facilitée par la procédure allégée dite de « péril imminent » ; faute de structures médico-sociales, les séjours en hôpital se prolongent, la continuité des soins est incertaine. La France est

progressivement devenue l'un des pays européens qui enferme le plus les personnes atteintes de troubles mentaux.

En l'absence d'une loi, on pouvait à tout le moins espérer que le plan Santé, présenté à l'automne dernier par le Président de la République, affirmerait la volonté de mettre en place de nouvelles formes d'hospitalisation, de limiter les soins sous contrainte ainsi que de favoriser, soutenir et développer des modes alternatifs d'hospitalisation. On en est loin.

Or il est urgent de revoir la chaîne complète de prise en charge de la maladie mentale : créer des services accessibles pour accompagner les patients dans leur quotidien et prévenir les crises , concevoir des hôpitaux pratiquant par principe une hospitalisation en unité ouverte avec des exceptions rares, médicalement justifiées et régulièrement réévaluées, mettre sur pied des politiques ambitieuses de réduction des pratiques d'isolement et de contention et, enfin, ouvrir des structures médico-sociales adaptées à la prise en charge en fin d'hospitalisation ; en d'autres termes hospitaliser moins pour soigner les patients dans un meilleur respect de leur dignité et de leur liberté.

Dans tous les lieux de privation de liberté, les textes du droit français font en principe de l'enfermement une exception : le code de procédure pénale fait de la prison une peine de dernier recours, le placement en CRA ne peut intervenir qu'en l'absence d'autre solution, le placement en soins contraint ne peut être décidé que dans le but d'obtenir le consentement aux soins, et pour les mineurs, c'est l'accueil en unité éducative ouverte qui doit être privilégié. Or, pour chacune de ces catégories, le nombre de mesures d'enfermement est en augmentation et atteint des chiffres qui n'ont jamais connu de précédent.

Au travers des missions effectuées en 2018 comme à l'examen des textes votés ou des intentions gouvernementales, le CGLPL ne peut que s'alarmer de constater que, contrairement aux principes du droit français, l'enfermement devient la réponse à tous les maux de la société, à toutes les transgressions, volontaires ou involontaires, des règles ou des normes de la vie en commun.

Sanctionner des personnes « déviantes » en les retirant de la société malgré la violence institutionnelle de cette mesure, ses conséquences en termes de déshumanisation ou de perte des repères et les inévitables atteintes qu'elle entraîne à l'intégrité physique ou mentale, à la dignité ou aux droits peut être un « dernier recours », mais en aucun cas une manière durable de protéger la société.

Le droit, français et international, l'affirme : la dignité de la personne constitue le fondement de tous les droits. Mais le chemin à faire pour y parvenir reste long et demandera le courage politique dont ont fait preuve ceux qui dans le passé ont amélioré les conditions de détention, ou mis fin à l'enfermement asilaire.

Année après année, le CGLPL le répète : la société ne doit pas, au nom d'une efficacité sécuritaire que rien ne démontre, céder à la tentation de réduire les libertés fondamentales.

Adeline HAZAN

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

Cahier 2

Etat des lieux de privation de liberté en 2018

Le contrôle général, nourri de ses nombreuses visites d'établissements (1 541 depuis la création de l'institution) et des courriers qui lui sont adressés, s'est attaché à présenter ses principales préconisations pour chaque lieu de privation de liberté dont il a à connaître. Ce document en reprend des extraits.

La situation des établissements pénitentiaires



Plaques opaques installées aux fenêtres des cellules d'une maison d'arrêt
© JC Hanché pour le CGLPL

En 2018, le CGLPL a visité vingt-deux établissements pénitentiaires, il s'agissait pour l'essentiel de secondes, voire de troisièmes visites. **Le retour du CGLPL dans des établissements visités plusieurs années auparavant s'avère le plus souvent décevant.**

➤ **La surpopulation carcérale persiste**

L'un des **obstacles majeurs à l'effectivité des droits fondamentaux** des personnes détenues est la surpopulation carcérale. Ce problème touche de façon structurelle les prisons françaises et en particulier les maisons d'arrêt.

En dépit des annonces, efforts et discours, la densité moyenne des maisons d'arrêt au 1er novembre 2018 était de 141 %, et l'on comptait 1 472 matelas au sol. Les visites effectuées en 2018 par le CGLPL confirment les statistiques nationales : ont par exemple été observés des taux d'occupation de 139 % (sans matelas au sol), 174% (8 matelas au sol), 180% (sans matelas au sol), 178,2 % (9 matelas au sol), 179% (sans matelas au sol), 176 % (30 matelas au sol).

Au-delà du caractère général et parfois abstrait des statistiques, il faut bien comprendre que derrière le nombre de « matelas au sol », les contrôleurs ont rencontré ces personnes qui dorment par terre et recueillir leurs témoignages. C'est une chose de compter des matelas par milliers, c'en est

une autre de s'entretenir avec leurs utilisateurs ou avec leurs codétenus, les uns ne pouvant quitter leur lit sans piétiner les autres.

Témoignage privilégié du profond décalage entre les normes applicables et la réalité quotidienne des conditions de vie des personnes détenues, le CGLPL a publié en février 2018 un rapport thématique consacré à la surpopulation carcérale et à ses conséquences sur l'ensemble des droits fondamentaux des personnes détenues¹.

Le CGLPL recommande la **mise en place d'une politique publique de désinflation carcérale** efficace, qui mette un terme aux échecs des politiques antérieures, bridées par la crainte de l'opinion publique. **Il invite les autorités à cesser de croire que la construction de nouvelles places de prison est une réponse satisfaisante au problème de la surpopulation carcérale** et à se doter d'outils de mesure efficace de ce phénomène. Enfin, il invite les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le système pénal afin d'inverser la tendance de la croissance de la population pénale : la surpopulation carcérale doit en effet cesser d'être appréhendée comme une politique essentiellement pénitentiaire. Enfin, il propose la mise en place d'un **mécanisme de régulation carcérale**.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a pris connaissance avec intérêt du **plan sur le sens et l'efficacité des peines** présentées par le Président de la République le 6 mars 2018. Le fait qu'il s'empare ainsi de la question des prisons et affirme la nécessité du respect des droits des personnes détenues en tant que citoyens doit être salué. Cependant, le **projet de loi de programmation et de réforme de la justice**, voté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 18 février 2019, s'avère de fait en retrait par rapport aux orientations données par le Président de la République.

L'objectif de lutte contre la surpopulation carcérale se matérialise plus par des pétitions de principes que par des mesures contraignantes et **on peut douter de l'efficacité en termes de réduction de la population carcérale des dispositions relatives à la modification de l'échelle des peines et des procédures d'aménagement des peines**.

Cet effet dépendra très largement de la façon dont les juridictions se saisiront de la nouvelle peine de détention à domicile et de l'injonction qui leur est faite d'aménager les peines *ab initio*. A cet égard, si **supprimer les peines de moins d'un mois d'emprisonnement est un signal positif**, cela ne concernera en définitive que 200 personnes, alors que la suppression des possibilités d'aménagement pour les peines supérieures à un an risque d'avoir un **effet contraire à l'objectif de réduction de la population carcérale**.

Enfin, il faut souligner que le projet de loi ne comporte aucune modification de la procédure de comparution immédiate, grande pourvoyeuse de courtes peines d'emprisonnement, ni aucune disposition importante visant à limiter la détention provisoire.

➤ **La sécurité se durcit**

Le CGLPL a été amené à constater un **durcissement général des règles de sécurité** dans les établissements pénitentiaires.

Ainsi, dans des établissements pour peines qui auparavant fonctionnaient en régime de portes ouvertes, le **régime en portes fermées** est de plus en plus privilégié. Dans d'autres centres de détention, le régime ouvert a été remplacé par un **« régime de respect »**, apportant de nouvelles contraintes aux personnes détenues. Le CGLPL a estimé dans un avis² que le régime de respect est un **dispositif intéressant en ce qu'il promeut l'autonomie des personnes et allège les contraintes sécuritaires**. Cependant, la juxtaposition, en établissement pour peines, de deux régimes seulement – fermé et ouvert en respect – participe de cette tendance à la fermeture des portes. **Le régime de respect ne doit pas être un prétexte pour faire disparaître les régimes ouverts**.

¹ « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale », éditions Dalloz, février 2018. Ce rapport est disponible en intégralité sur le site internet du CGLPL : <http://www.cgpl.fr/2018/les-droits-fondamentaux-a-lepreuve-de-la-surpopulation-carcerale/>

² Avis relatif aux modules de respect dans les établissements pénitentiaires, publié au *Journal Officiel* du 14 mars 2018 et disponible sur le site internet du CGLPL : <http://www.cgpl.fr/2018/avis-relatif-aux-modules-de-respect-dans-les-etablissements-penitentiaires/>

Dans d'autres établissements, des **protocoles très stricts**, l'usage fréquent, voire banalisé, de tenues de maintien de l'ordre, l'intervention d'équipes locales d'appui et de contrôle qui ne participent pas au quotidien de la détention, la multiplication des **sorties de cellule entraînant blocage des mouvements** de la détention, **l'obligation d'ouvrir les portes à deux surveillants** ou à deux surveillants avec un gradé, constituent autant de gênes à la vie quotidienne et à la satisfaction de nombreux droits fondamentaux.

Lors de ses visites et dans les courriers reçus, le CGLPL constate que le **recours aux fouilles intégrales demeure très répandu** et que les dispositions légales sont appliquées de façon très inégale selon les établissements. Dans de nombreux établissements, **des fouilles systématiques sont toujours réalisées** lors d'événements motivés de manière vague et non tracées. Le principe du respect de la dignité des personnes détenues n'est en outre pas toujours respecté, soit en raison de méthodes de fouilles inutilement intrusives ou humiliantes, soit en raison de l'inadaptation des locaux de fouille.

➤ *Les conditions de vie se dégradent*

Dans de très nombreux établissements visités, à l'exception des bâtiments les plus récents, le CGLPL a observé une **forte dégradation des conditions de vie quotidienne** : la maintenance des bâtiments n'est pas assurée, l'hygiène est déplorable, les équipements de base font défaut. Il arrive que des travaux aient été effectués : nouveaux parloirs, rénovation d'un bâtiment, mais ces innovations sont partielles et souvent d'autres facteurs (accroissement de la surpopulation, manque de personnel ou absentéisme) interdisent de tirer profit des travaux réalisés.

Dans certains établissements **l'hygiène n'est pas assurée** : moisissures, infiltrations d'eau, saleté, peintures écaillées, graffitis, prolifération de nuisibles (rats, puces et punaises de lit), douches non entretenues, etc. Nombreux sont les constats de **carences de l'équipement** : du mobilier en nombre insuffisant, des lavabos cassés, des toilettes bouchées, l'absence de réfrigérateurs.

Les contrôleurs ont visité un établissement vétuste mais dans lequel rien ne devrait s'arranger car un **projet de reconstruction de nouveaux bâtiments**, déjà annoncé en 2009, prend forme et devrait aboutir en 2024. D'ici là, chacun se résigne donc à vivre dans les conditions actuelles sans pouvoir lutter contre leur lente dégradation.

Les **cours de promenade font aussi régulièrement l'objet de constats défavorables**, trop exigües, mal entretenues, envahies de nuisibles, humides, dépourvues de toilettes, d'évacuation des eaux de pluie ou d'abri. Par ailleurs, on trouve encore dans de nombreux établissements anciens des **parloirs collectifs** consistant en une grande pièce dans laquelle s'entassent les détenus et leurs familles, sans la moindre confidentialité ni intimité.

➤ *L'année 2018 a été marquée par un mouvement social d'une grande ampleur*

Un mouvement social d'ampleur a touché 115 des 188 prisons françaises à la suite d'une agression de surveillants. Dans un **contexte de saturation générale des capacités pénitentiaires** qui contraint les surveillants à effectuer un nombre de tâches que leur temps de service ne permet pas d'absorber, l'insécurité vécue par le personnel de surveillance est réelle.

Pendant quinze jours de blocages, les conditions de détentions se sont aggravées dans tous les aspects de la prise en charge. **Les droits fondamentaux des personnes détenues ont connu de nombreuses atteintes**. Les éléments structurants de la vie quotidienne des détenus ont été perturbés : distribution des repas assurée à minima, livraisons de cantines suspendues, accès aux activités et au travail interrompu, accès aux soins entravé, maintien des liens extérieurs perturbé (annulations de parloirs, restrictions d'accès au téléphone, non distribution du courrier). Dans de nombreux établissements, **les personnes détenues sont restées confinées en cellule** pendant toute la durée du mouvement, sans possibilité de sortir.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, **la Contrôleure générale a saisi la garde des sceaux** pour connaître les mesures prises pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées lors de tels événements.

L'état des prisons, mis en lumière par cette crise, met en danger les surveillants comme les personnes détenues, mais aussi la société. Partout, le personnel et les moyens manquent et souvent, la politique carcérale n'atteint pas son objectif de réinsertion. La construction prévue de 15 000 places de prison est à cet égard un message fâcheux. Destinée à produire ses effets en quinze ans, elle ne peut résoudre les difficultés actuelles : elle n'est donc que le signal de la priorité donnée au carcéral. Pourtant, **la construction de nouvelles places de prison ne constituera jamais à elle seule une réponse satisfaisante au problème de la surpopulation carcérale.** Depuis vingt-cinq ans, ce sont près de 30 000 nouvelles places de prison qui ont été créées et pourtant la surpopulation carcérale n'a jamais été aussi importante.

➤ ***Des atteintes à la confidentialité des correspondances avec le CGLPL***

Les correspondances échangées entre les personnes détenues et le CGLPL sont confidentielles, entraînant l'interdiction pour l'administration pénitentiaire d'ouvrir cette correspondance, de la lire et de la retenir. En outre, aucune sanction ne peut être prononcée et aucun préjudice ne peut résulter du seul fait des liens établis avec le Contrôleur général. **En 2018, le CGLPL a eu connaissance de faits susceptibles de violer ces principes**, en plus grand nombre que les années précédentes.

Dans une maison d'arrêt, le **courrier adressé par une personne détenue au CGLPL a été ouvert** et l'intéressé a été convoqué par le chef d'établissement (ce courrier n'est d'ailleurs jamais parvenu au CGLPL). Dans un centre pénitentiaire, **une personne s'est vue demander, lors d'une audience avec un gradé de l'établissement, de remettre un courrier** que le CGLPL lui avait adressé. Dans un autre établissement, **un surveillant a demandé à un détenu d'ouvrir l'enveloppe qui contenait une lettre adressée au CGLPL** ; elle a ensuite été convoquée par un officier qui lui a demandé ce qu'elle souhaitait faire de ce courrier et la personne détenue a préféré le jeter, de crainte de subir des représailles.

Dans ces situations, évoquées ici à titre d'exemples, le CGLPL a rappelé le **principe de stricte confidentialité** de ces correspondances et précisé que toute tentative de s'en faire remettre une copie est susceptible de porter atteinte à ce principe. Toute personne doit pouvoir s'adresser librement au CGLPL sans avoir à craindre qu'il en résulte une sanction, des reproches ou une quelconque dégradation de ses conditions de détention.

Si de tels agissements viennent à se reproduire, le CGLPL n'hésitera pas à demander l'application des dispositions relatives au délit d'entrave à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, en application de l'article 13-1 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée.

La situation des établissements de santé mentale



Patient placé en chambre d'isolement dans un hôpital psychiatrique
© JC Hanché pour le CGLPL

En 2018, le CGLPL a visité vingt-trois établissements de santé habilités à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement. À l'exception d'une seule, les visites du CGLPL ont permis des échanges constructifs avec des équipes attentives aux remarques qui leur étaient faites, et ce même quand il a été fait état de constats graves et de recommandations exigeantes.

➤ *L'insuffisance de moyens de la psychiatrie est régulièrement constatée*

C'est d'abord la démographie médicale qui est en cause. Le recrutement de médecins en secteur hospitalier se heurte à des difficultés multiples : mauvaise réputation de certains établissements, faible attractivité de certains territoires (zones rurales, banlieue parisienne). Ces difficultés sont le plus souvent palliées par le recrutement de médecins étrangers dont la maîtrise du français est parfois insuffisante pour bien comprendre les patients, ou par le recrutement de médecins généralistes faisant fonction. En outre, la pénurie de psychiatres libéraux dans certaines régions est un facteur de la faiblesse de la prévention des crises, et donc de la surcharge de l'hôpital.

Les conditions matérielles d'hébergement des patients ne sont pas satisfaisantes. S'il est rare de rencontrer des établissements entièrement dégradés, il ne l'est pas de voir des patients hébergés dans des locaux ne permettant pas un accueil digne et des soins efficaces. La plupart des établissements ont connu des rénovations partielles de qualité. Néanmoins, partout on trouve des locaux de qualité inégale, dont certains sont indignes : chambres dans un état de vétusté avancé, absence d'accès pour personnes à mobilité réduite, moisissures dans des salles de bains communes, chambres doubles et triples sans sanitaires et sans intimité, problèmes de chauffage, délabrement tel que la maintenance corrective est illusoire.

➤ *Il est nécessaire d'améliorer l'accueil des patients aux urgences*

Le plus souvent, les patients en soins sans consentement sont amenés à passer par un service d'urgences générales avant une prise en charge spécialisée. **Le contrôle du centre hospitalier universitaire de Saint-Etienne a donné lieu à la publication de recommandations en urgence³ car des patients étaient accueillis au service des urgences dans des conditions indignes.**

Aucun cas comparable n'a été relevé ailleurs, mais les contrôleurs ont observé dans plusieurs établissements que le **manque de liens entre les urgences générales et les services psychiatriques** et la **méconnaissance des troubles mentaux** par les médecins et soignants des urgences conduisait à des difficultés (mauvaise interprétation de certains symptômes, ignorance des droits des patients en soins sans consentement, peurs infondées conduisant à des mauvais traitements).

³ Recommandations en urgence relatives au centre hospitalier universitaire de Saint-Etienne, publiées au *Journal officiel* du 1^{er} mars 2018 et disponible sur le site internet du CGLPL : <http://www.cglpl.fr/2018/recommandations-en-urgence-relatives-au-centre-hospitalier-universitaire-de-saint-etienne-loire/>

Le CGLPL insiste sur la nécessité de veiller au respect des droits fondamentaux des patients admis en soins sans consentement, non seulement dans les établissements de santé mentale, mais aussi tout au long de leur parcours, c'est-à-dire dès qu'ils sont conduits dans un service d'urgence. Pour cela, il appartient aux services de psychiatrie, qui détiennent l'expertise médicale et juridique nécessaire, de veiller aux conditions de prise en charge « en amont » des patients qu'ils reçoivent et de mettre en place des mesures adaptées d'échange, de formation, voire d'assistance.

➤ *L'encadrement des pratiques d'isolement et de contention reste très insuffisant*

Plus de deux ans après la loi du 6 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, **l'appropriation des règles encadrant le recours à l'isolement et la contention par les établissements hospitaliers est encore insuffisante.**

Les contrôleurs ont ainsi rencontré : des mesures d'isolement prises dans une **logique punitive** ou par **commodité** pour le service ; des **décisions de placement « si besoin »** préparées à l'avance ; des mesures se prolongeant parfois jusqu'à huit jours ; des **isolements en chambre** ordinaire ; des **registres tenus de manière formelle ou lacunaire** ; des réflexions sur les pratiques d'isolement chez le personnel infirmier dont le personnel médical ne s'empare pas ; une **quasi absence de formation** des infirmiers comme des médecins sur le sujet.

Très souvent les chambres d'isolement ne sont pas adaptées à leur usage : pas d'accès à la lumière naturelle ou à l'air libre, intimité non respectée, caméras de surveillance filmant les toilettes et la douche, sanitaires non accessibles librement ou remplacés par des seaux hygiéniques, absence de bouton d'appel etc.

Dans d'autres établissements des travaux ont conduit à de sérieux progrès. La formation à la gestion des crises est un facteur important de réduction du recours à l'isolement, plusieurs établissements visités ne possèdent pas de matériel de contention, dans l'un d'eux il n'existe même pas de chambres d'isolement.

Il n'est pas acceptable que les dispositions législatives relatives à la gestion et à la réduction des pratiques d'isolement et de contention fassent encore figure de règles optionnelles appliquées de manière formelle, sans impact sur les pratiques. La ministre de la santé doit mettre en place une politique volontariste de contrôle et de formation afin de garantir leur application.

➤ *L'exercice des voies de recours*

Dans la majorité des établissements visités, **le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD) reste très formel**, mais on observe dans certains établissements que le nombre de levées de mesures prononcées par le JLD augmente progressivement, même si cette tendance reste modeste. Le rôle du juge est peu à peu conforté dans l'appréciation des décisions de placement en soins sans consentement, des progrès demeurent néanmoins nécessaires.

Il conviendrait que la justice développe une jurisprudence et des formations permettant un **contrôle effectif et généralisé des mesures**. Mais la loi ne précise pas toujours les compétences juridictionnelles sur les recours en matière de psychiatrie et des décisions pourtant lourdes de conséquences ne font pour le moment l'objet d'aucun contrôle.

Le CGLPL invite le législateur à étendre la compétence de contrôle du juge à d'autres mesures faisant grief en psychiatrie, telles que les décisions de placement en unité pour malades difficiles et les décisions de placement à l'isolement ou sous contention.

➤ **Le CGLPL s'attache à s'assurer de l'effectivité des droits fondamentaux au quotidien**

Si la loi autorise les décisions de placement en soins sans consentement, elle ne permet aucune autre restriction de liberté liée à cette mesure. Ainsi, **rien ne permet de penser qu'un patient en soins sans consentement doit ipso facto être privé d'aucune autre liberté**, même celle d'aller et venir. De fait, l'hospitalisation sans consentement entraîne des restrictions dans la vie quotidienne des patients. **L'attention du CGLPL se porte sur l'effectivité des droits** et des libertés, notamment sur celle des droits et libertés les plus simples, ceux qui, pour tout un chacun, marquent la vie de tous les jours.

• **La liberté d'aller et venir**

Cette liberté fait l'objet de restrictions dans la plupart des établissements. Dans les cas les plus graves, les unités sont toutes fermées, y compris pour les patients en soins libres ; dans d'autres cas, certaines unités sont ouvertes, mais des patients en soins libres peuvent être aussi placés en unités fermées. Fréquemment, les patients en soins sans consentement sont systématiquement placés en unités fermées.

Les causes de ces situations sont diverses : quelquefois on invoque l'habitude, ailleurs la préoccupation de sécurité est constante et s'exprime très clairement par la peur de chacun qu'on lui fasse porter la responsabilité d'un incident ou d'une fugue.

Même si ces mesures sont très inégalement contraignantes, toutes sont d'une manière ou d'une autre abusives : ne devraient être placés en services fermés que les patients dont l'état clinique le justifie et seulement pendant la période nécessaire. Rien du reste n'interdit, comme le font certains hôpitaux, de poser une interdiction de sortir dans le cadre d'un contrat de soins, sans que l'on estime pour autant nécessaire de fermer les portes, de la même manière qu'une interdiction de téléphoner à certaines heures peut être justifiée sans que pour autant on confisque systématiquement les téléphones.

• **Le libre choix de ses vêtements**

Le port obligatoire d'un pyjama semble être une contrainte d'un autre âge. Il n'est pourtant pas rare, même si cela ne concerne pas la majorité des établissements, que l'on croise des patients ainsi vêtus.

Parfois, le sujet n'a pas donné lieu à réflexion et les soignants interrogés ne peuvent se référer qu'à l'habitude ou fournir des réponses évasives. Dans certains établissements le port du pyjama est quasi-systématique pour les patients en soins sans consentement, au moins les premiers jours de l'admission, comme une manière de les identifier. Dans un établissement très ouvert, le port obligatoire du pyjama est une sorte de compensation à l'ouverture de principe des chambres et des unités, c'est-à-dire une forme « non immobilière » d'enfermement.

Le CGLPL rappelle que le port obligatoire du pyjama ne peut résulter d'une mesure générale, mais seulement d'une décision médicale, c'est-à-dire prise par un médecin après examen d'un patient, individualisée et régulièrement révisée.

• **La sexualité dans les établissements de santé mentale**

La liberté d'avoir de relations sexuelles est une question complexe dans la mesure où elle doit tenir compte de règles relatives à la vie en collectivité ainsi que de la vulnérabilité propre du patient concerné et de celle des autres, ainsi que des pathologies qui peuvent conduire à des comportements inadaptés.

Si certains établissements ont saisi leur comité d'éthique de cette question, d'autres s'abstiennent de toute réflexion. L'absence de règles et de réflexion est cependant source de difficultés : les patients n'ayant pas de règles auxquelles se référer adoptent des comportements plus dangereux que s'ils en avaient, favorisant le développement d'une sexualité clandestine, cachée des regards et des protections.

Le CGLPL ne peut fixer des règles sur ce qu'il convient d'autoriser et d'interdire en matière de sexualité. En revanche, il ne peut que recommander que le sujet ne soit pas tabou et que dans chaque établissement, une réflexion du comité d'éthique définisse des règles et fournisse au personnel un cadre d'intervention sécurisant.

➤ **Vers une psychiatrie plus ouverte**

En cinquante ans, **le nombre de lits de psychiatrie a baissé de plus de moitié mais les hospitalisations sans consentement n'ont cessé d'augmenter**. Les patients sont souvent enfermés dans des espaces vétustes, privés d'activités et dépourvus de formule pérenne d'hébergement faute de structures médico-sociales, ce qui revient à ne pas leur garantir la continuité des soins.

La culture de la bienveillance qui prévalait en psychiatrie s'est érodée et la potentielle « dangerosité » du malade, le plus souvent fantasmée, a pris une place grandissante. Le droit applicable aujourd'hui ne tranche pas cette contradiction : il protège la liberté du patient par un contrôle du juge mais il renforce aussi le contrôle social par le renforcement des pouvoirs du préfet.

Aujourd'hui, **la plupart des services de psychiatrie sont des structures closes**, limitant sans raison la liberté d'aller et venir des patients. Pourtant, il est possible de soigner mieux en enfermant moins.

Dans les réflexions gouvernementales actuelles, **la volonté de concevoir de nouvelles formes de soin et de limiter l'hospitalisation sous contrainte fait cruellement défaut.**

Pour limiter la contrainte et l'enfermement aux rôles transitoires qui doivent être les leurs, **il est urgent de réévaluer la chaîne complète de prise en charge de la maladie mentale** : créer des services accessibles pour accompagner les patients dans leur quotidien et prévenir les crises afin d'éviter l'hospitalisation en urgence, concevoir des hôpitaux pratiquant par principe une hospitalisation en unité ouverte avec des exceptions rares, médicalement justifiées et régulièrement réévaluées, mettre sur pied des politiques ambitieuses de réduction de l'isolement et de la contention et, enfin, ouvrir des structures médico-sociales adaptées à la prise en charge en fin d'hospitalisation.

La situation des centres de rétention administrative



Cour de la zone accueillant des familles dans un CRA
© JC Hanché pour le CGLPL

En 2018, le CGLPL a visité quatre centres de rétention administrative (CRA), un local de rétention administrative, cinq commissariats de la police aux frontières et quatre zones d'attente. Ces visites confirment globalement les constats effectués au cours des années précédentes.

➤ **Les conditions de rétention sont insatisfaisantes dans l'ensemble des CRA visités**

L'information des personnes retenues reste incomplète, malgré des efforts localisés. Des services d'interprétariat sont de plus en plus souvent sollicités, mais dans certains centres il n'y a pas de réelle procédure d'accueil et la notification des droits se déroule dans un processus confus. Le règlement intérieur fait parfois défaut et si l'étranger ne s'exprime pas en français, espagnol, arabe ou anglais, sa compréhension des règles de vie restera très sommaire. Il est nécessaire de recourir à des interprètes non seulement pour l'information sur les droits, mais aussi sur la vie en rétention et de généraliser la remise de livrets d'accueil rédigés dans des langues adaptées à la population accueillie.

Le personnel est insuffisant, en raison de tableaux d'effectifs incomplets ou d'un fort absentéisme. L'effectif du personnel présent est une donnée fondamentale pour la satisfaction des besoins de la vie courante comme pour l'exécution des procédures. Lorsqu'il fait défaut, ce sont des accompagnements devant le juge qui ne sont pas assurés et des rencontres avec l'association d'aide juridique ou des actes médicaux qui se déroulent dans des conditions « de fortune ».

Les conditions matérielles d'hébergement sont déplorables. Les locaux sont trop souvent vétustes, exigus et mal entretenus, sales malgré le passage quotidien d'équipes de nettoyage. Du matériel est manquant (meubles, papier toilette, éclairage, ventilation, allume-cigarettes, etc.).

Les activités, sont toujours indigentes : au mieux des baby-foot et des postes de télévision, mais le plus souvent seulement une télévision, dont la télécommande n'est pas toujours remise aux personnes. Certaines cours de promenade sont un simple préau entouré de murs.

Les visites des familles sont organisées de manière très variable : dans un centre, les boxes ont été récemment refaits et les visites sont gérées avec souplesse, dans un autre les visites – possibles tous les jours mais courtes et mal organisées – se déroulent dans des cabines qui ressemblent à des parloirs de prison avec des sièges fixés au sol.

L'accès aux soins reste toujours grandement insatisfaisant. Dans un seul des centres visités en 2018 les personnes retenues sont toutes reçues le jour de leur arrivée par l'infirmière puis par le médecin, dont la disponibilité est importante. Dans les autres centres visités l'accès aux soins est plus difficile. L'examen des arrivants par un médecin n'est pas systématique et l'unité médicale n'est pas toujours directement accessible aux personnes retenues. Ailleurs, en raison de difficultés de personnel le

service médical est rarement ouvert ou bien les infirmiers n'acceptent de recevoir une personne retenue qu'en présence d'un policier, ce qui n'est pas acceptable.

Les agents ne sont pas formés à la gestion des publics difficiles de sorte qu'ils considèrent n'avoir d'autre ressource que d'utiliser des moyens de contrainte, pas toujours à bon escient. Plusieurs signalements reçus en 2018 sur l'utilisation systématique des menottes pour tout déplacement dans certains centres l'illustrent.

Dans tous les centres visités, la durée de rétention était en forte augmentation par rapport aux visites antérieures, passant généralement d'une moyenne inférieure à huit jours à une moyenne proche de quinze jours. Le taux moyen de reconduite reste voisin de 40 %, ce qui revient à dire que plus de la moitié des rétentions sont en réalité des privations de liberté inutiles.

➤ **L'allongement de la durée de la rétention marque un recul des droits fondamentaux**

La loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a été promulgué le 10 septembre 2018, prévoyant notamment le **doublage de la durée maximale du placement en rétention administrative, de 45 à 90 jours**, à compter du 1er janvier 2019.

Le contrôle général estime que **cette mesure est aussi lourde qu'inutile** et que le délai maximal de 32 jours de rétention, tel qu'il était prévu avant la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, était déjà amplement suffisant dans la grande majorité des cas, au vu de la durée moyenne de rétention qui n'est que d'environ douze jours. La plupart des reconduites interviennent dans les premiers jours : si le délai se prolonge au-delà, c'est le plus souvent parce que les pays de retour refusent de délivrer les laissez-passer consulaires.

La prise en charge matérielle des personnes retenues porte atteinte à leurs droits fondamentaux et ne s'améliore pas au fil des années. Les droits à l'information et les droits de la défense sont souvent méconnus, faute de temps pour les présenter, de volonté de les faire comprendre ou d'interprètes pour les traduire. **C'est donc plutôt sur une amélioration des conditions de rétention que sur un allongement de sa durée que devrait porter l'effort public.**

➤ **L'enfermement des enfants est contraire à leurs droits fondamentaux**

Constatant un **accroissement du nombre d'enfants enfermés avec leur famille dans les CRA** depuis 2013, le CGLPL a souhaité évoquer dans un avis⁴ les effets manifestement contraires aux droits fondamentaux de ces enfants qu'un tel traitement entraîne.

La Contrôleure générale a été saisie de nombreux cas de familles interpellées puis placées en rétention pour y passer la nuit avant leur transport le lendemain matin vers l'aéroport. Un placement en CRA, ne serait-ce que pour une nuit, constitue une mesure privative de liberté et ne saurait, dès lors, être décidé pour des raisons d'organisation ou de commodité pratique.

Au-delà des conditions matérielles d'hébergement dans les « zones familles » des CRA habilités, qui se sont plutôt améliorées au fil des ans, **c'est le principe même de l'enfermement de ces enfants qui doit être remis en cause**, en raison des traumatismes qu'il provoque et des bouleversements qu'il entraîne dans les rapports entre parents et enfants. Au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, la plupart des institutions de protection des droits humains préconisent l'interdiction de l'enfermement de mineurs étrangers. Ce n'est hélas pas le chemin que prend notre pays.

Considérant que l'enfermement des enfants en centre de rétention administrative est contraire à leurs droits fondamentaux car il constitue une atteinte à leur intégrité psychique, quels que soient leur âge et la durée de l'enfermement, le CGLPL recommande l'interdiction de l'enfermement d'enfants dans les CRA, et *a fortiori* dans les LRA, seule la mesure d'assignation à résidence devant être mise en œuvre à l'égard des familles accompagnées d'enfants.

⁴ Avis relatif à l'enfermement des enfants en centre de rétention administrative, publié au *Journal officiel* du 14 juin 2018 et disponible sur le site internet du CGLPL : <http://www.cglpl.fr/2018/avis-relatif-a-lenfermement-des-enfants-en-centres-de-retention-administrative/>

La situation des locaux de garde à vue



Cellule de garde à vue dans un commissariat de police
© JC Hanché pour le CGLPL

En 2018, le CGLPL a visité trente-et-un locaux relevant de la police nationale (hors police aux frontières) et dix-huit relevant de la gendarmerie nationale.

Les contrôleurs ont le plus souvent rencontré une écoute attentive et soulignent la volonté des responsables policiers ou gendarmes d'améliorer leurs procédures et leurs pratiques en dépit du manque fréquent de moyens.

En revanche, la pression sécuritaire consécutive aux attentats conduit les forces de sécurité à une politique de recherche du « risque zéro » porteuse d'une inflation du nombre des gardes à vue.

➤ *Les locaux relevant de la police nationale*

Les conditions d'hébergement des personnes gardées à vue, de même que les conditions de travail du personnel, sont très insatisfaisantes. Des locaux délabrés, mal entretenus, des sanitaires vétustes et inutilisables, des bureaux surchargés ou trop exigus sont le cadre le plus fréquemment observé.

Les nécessaires d'hygiène, notamment pour les femmes, font souvent défaut, les couvertures sont mal entretenues, les matelas sont en nombre insuffisant, les douches ne peuvent être utilisées, les odeurs nauséabondes imprègnent geôles et sanitaires, voire les bureaux, le chauffage ne fonctionne pas toujours et n'est parfois même pas installé dans les cellules. Les conditions matérielles de garde à vue ne sont souvent ni contrôlées ni suivies par un officier de garde à vue. A Paris et en proche banlieue, ces difficultés se doublent de la promiscuité dans des cellules collectives parfois surpeuplées.

Quand un commissariat dispose de locaux neufs, il est fréquent que les moyens de les entretenir ne soient pas donnés. Dès lors, l'installation se dégradera rapidement, comme l'ont fait celles construites il y a une dizaine d'années.

Le retrait des objets personnels, lunettes et soutien-gorge, demeure presque systématique, malgré quelques directives locales prescrivant qu'il soit effectué avec discernement.

Le document récapitulatif des droits, en dépit de la loi, n'est jamais laissé à la personne gardée à vue. Et il arrive dans quelques cas que la notification des droits elle-même soit sommaire, sans explication, et se résume à une simple signature qui ne semble d'ailleurs pas toujours recueillie en début de procédure. Rares sont les registres bien tenus. Le nombre des intervenants et l'absence de contrôle n'y aident pas : certaines mentions sont omises, ce qui empêche de suivre le déroulement des gardes à vue.

Sur tous les sites où les forces de police ne sont pas en mesure de recevoir des instructions du parquet après une certaine heure, des personnes peuvent être placées en garde à vue une nuit complète pendant laquelle rien ne se passe et au terme de laquelle une remise en liberté immédiate peut être décidée. Les contrôles du CGLPL ont ainsi relevé un grand nombre de privations de liberté inutiles. A cet égard, le CGLPL a été surpris de constater qu'en dépit de ses recommandations sur la prolongation injustifiée de gardes à vue de nuit en banlieue parisienne, le projet de loi de programmation pour la justice consacre la possibilité de prolonger la garde à vue aux seules fins de permettre un déferrement pendant les heures ouvrables dans les juridictions dans lesquelles il n'existe pas de dépôt, essentiellement pour des raisons de confort des services de police et des magistrats.

➤ *Les locaux relevant de la gendarmerie nationale*

Dans la plupart des visites réalisées par le CGLPL, les locaux sont bien entretenus dans des unités de petite taille qui ne sont équipées que de chambres de sûreté, mais pas de local d'anthropométrie, ni de locaux dédiés à un examen médical, ou à un entretien avec un avocat. Les auditions se font souvent dans les bureaux, parfois collectifs, des officiers de police judiciaire.

Par exception, des « zones judiciaires » bien équipées, y compris de douches, existent dans des locaux très récents conçus pour des unités de taille importante.

Les cellules de garde à vue sont le plus souvent sommaires. Elles ne sont pas toujours chauffées, l'une d'elles a même été mise « hors service » à la suite des remarques du CGLPL.

Le caractère humain de la prise en charge dans les unités de gendarmerie marque la plupart des unités : exceptionnellement, certaines fournissent de la nourriture fraîche ou du tabac, la plupart permettent la prise de repas dans une salle de repos. La quasi-totalité des unités visitées acceptent que les familles apportent des repas, du linge de rechange ou de toilette.

Les droits des personnes gardées à vue font le plus souvent l'objet de l'attention des officiers de police judiciaire, malgré quelques habitudes fâcheuses, par exemple en ce qui concerne le retrait systématique des lunettes et soutien-gorge voire, plus rarement, des chaussures. En revanche les moyens de contrainte sont en général utilisés avec discernement et les fouilles et leur inventaire sont effectués avec rigueur. La notification des droits est en principe soigneuse.

La surveillance de nuit reste le principal point de faiblesse du dispositif de la gendarmerie pour les gardes à vue. Les unités où les personnes placées en chambre de sûreté ne sont surveillées que par des rondes, et parfois même ne disposent pas d'un bouton d'appel, demeurent trop nombreuses. Le CGLPL recommande que les personnes qui doivent séjourner de nuit en chambre de sûreté soient conduites dans une unité voisine de police ou de gendarmerie dans laquelle une présence constante est assurée.

La situation des centres éducatifs fermés

En 2018, le CGLPL a visité huit centres éducatifs fermés, deux centres étant contrôlés pour la troisième fois, cinq pour la deuxième et un seul pour la première fois. Les constats effectués ne diffèrent malheureusement guère de ceux des précédentes visites.

➤ *Les CEF demeurent des structures trop instables*

L'instabilité structurelle demeure la première caractéristique des CEF, les uns connaissant des crises à répétition, d'autres ne disposant pas de directions stables, d'autres enfin ne parvenant pas à recruter ou à stabiliser des équipes formées.

Dans quatre des huit établissements visités, des crises avaient marqué le passé récent de la structure. Même en l'absence de crise ouverte, **les centres peinent à constituer des équipes stables**. Ainsi, dans un centre, une équipe de direction solide et expérimentée a conçu un projet de service cohérent mais rencontre d'énormes difficultés pour recruter des éducateurs spécialisés. Dans un autre, l'équipe n'a jamais été au complet depuis septembre 2014.

On ne saurait trop insister sur la **nécessité de mettre en place des équipes de direction professionnelles** et contrôlées et de recruter ou former par promotion interne des éducateurs qualifiés. Comme le CGLPL le dit chaque année, on ne saurait confier des jeunes en difficulté à des équipes toujours mouvantes ou mal formées.

Des mesures de toute nature (attractivité, statut, formation, supervision, localisation) doivent impérativement être prises pour garantir la stabilité des équipes des centres éducatifs fermés.

➤ *Les conditions matérielles de prise en charge sont très inégales*

L'un des centres visités a été entièrement rénové, les mineurs y disposent de chambres avec salle d'eau, verrou de confort et d'agréables salles de détente. **Un autre centre est dans un état de dégradation avancé**, l'était déjà lors de la précédente visite du CGLPL et rien n'a été fait dans l'intervalle pour améliorer la situation. **Ailleurs, on trouve des locaux communs sales et mal rangés**, et une cuisine ne répondant pas aux normes d'hygiène. **Ailleurs encore le bâtiment, pourtant récent, porte les stigmates d'une histoire managériale chaotique**, aggravée par l'absence d'adjoint technique pendant une longue période.

Les conditions matérielles d'hébergement dans les centres éducatifs fermés doivent faire l'objet d'un programme ministériel de contrôle et les mesures nécessaires (travaux, maintenance, normes, contrôles techniques, etc.) doivent être prises pour que l'éducation des enfants placés se déroule dans un cadre adapté.

➤ *Malgré des efforts, le suivi éducatif reste laborieux*

Les visites du CGLPL ont permis d'identifier dans plusieurs établissements une réelle volonté et des succès en matière de suivi éducatif. Dans un centre, de nombreuses activités sont mises en place ; dans un autre, la recherche de ressources extérieures concernant la santé, le sport, la culture, les stages de découverte professionnelle, la scolarité ou des actions solidaires donne aux jeunes des occasions quotidiennes de sortir du centre.

Cependant, les fins de semaine et les vacances scolaires demeurent souvent marquées par le retour à l'oisiveté. Il arrive parfois aussi que la prise en charge soit plus occupationnelle que véritablement éducative, les activités proposées à chaque mineur étant plus guidées par les goûts personnels des éducateurs que par un projet cadrant et individualisé.

Ces efforts, souvent remarquables, ne sont que rarement valorisés par un suivi éducatif formalisé et rigoureux : les documents socles de l'établissement (projet éducatif, projet de service, livret arrivant, cahier de réunion des jeunes, etc.) n'existent pas toujours et, lorsqu'ils existent, les pratiques n'y

sont en réalité pas toujours conformes. Les documents de suivi des jeunes, nécessaires à leur prise en charge ultérieure, sont souvent indigents.

➤ **Des mesures d'ordre inadaptées ou brutales persistent**

Les enfants placés en centre éducatif fermé ne le sont pas dans une optique sécuritaire mais éducative. Comme tous les enfants, ils doivent être protégés par l'institution qui les prend en charge et toute l'action du CEF doit être orientée vers sa finalité éducative.

Pourtant des formes d'organisation sécuritaire, quelquefois presque carcérale, des mesures disciplinaires contrecarrant le projet éducatif ou des formes diverses de violences subsistent. Si dans la plupart des centres visités, des efforts sont faits pour limiter le confinement des mineurs, il arrive, que le CEF soit plus fermé qu'un établissement pénitentiaire pour mineurs.

L'usage de la « contention » (placage au sol des mineurs agités), autrefois souvent regardé comme une « technique », semble désormais identifié comme une pratique anormale et disparaît peu à peu, de même que d'autres techniques de maîtrise qui relèvent plus de la rixe que de l'éducation. De la même manière, **les fouilles à corps disparaissent** pour laisser place à une palpation accompagnée du contrôle des sacs et des poches, conformément à des instructions strictes de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les sanctions informelles tendent aussi à diminuer. Les équipes de direction affichent une grande vigilance sur ce point. Néanmoins, il arrive que la réalité du terrain leur échappe : la punition d'interdiction de cigarette est toujours banalisée, l'usage de la force ne suscite pas toujours de réactions, des confinements en chambre ou des privations d'activité passent inaperçus, etc.

➤ **La prise en charge des mineurs manque gravement de continuité**

L'existence des enfants placés en CEF a souvent été « chahutée », mais leur prise en charge l'a été tout autant. Un enfant, placé en foyer éducatif, se montre difficile, se rebelle, commet des larcins, connaît la garde à vue, le juge des enfants. Il sera déplacé, mis en centre éducatif renforcé. Et si les méfaits se poursuivent, il sera placé en centre éducatif fermé. De là, s'il fugue ou commet une infraction, le placement pourra être révoqué et le mineur sera incarcéré dans un établissement pénitentiaire. L'instabilité accompagne donc la vie de ces enfants.

A chaque étape, malgré l'éducateur de milieu ouvert dit « fil rouge » chargé de le suivre, l'enfant va être confronté à des personnes différentes, à des pédagogies distinctes, éventuellement à des appréciations changeantes sur sa personnalité et son comportement. Il n'y aura pas nécessairement de cohérence, ni de bilans durables de son évolution.

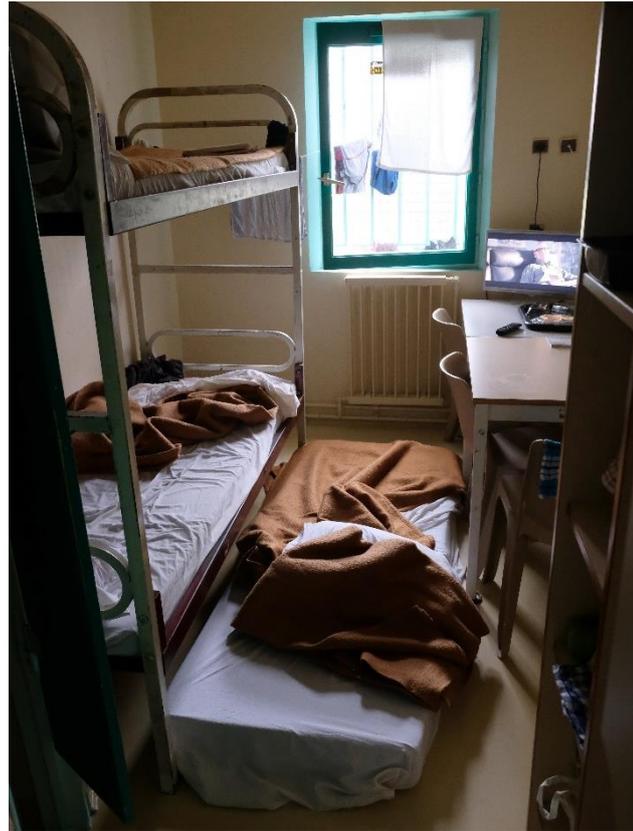
Les lieux amenés à accueillir des mineurs délinquants obéissent à des logiques et à des temporalités très différentes. Mais leur succession n'apporte pas la continuité pourtant nécessaire à des vies faites de ruptures. La fragilité des jeunes, souvent celle de leurs proches, l'irrégularité des cursus scolaires, l'émiettement de leur existence devraient conduire à une appréhension qui donne à ces enfants la continuité, la stabilité, la quiétude nécessaires à l'acquisition de comportements résolus et apaisés.

Ces « tranches » sont d'autant plus découpées et séparées que les durées d'enfermement sont courtes, de quelques mois en moyenne. Il n'est évidemment pas question de rallonger les temps de détention, mais ces brèves durées doivent être impérativement coordonnées entre elles, à l'évidence elles ne sont pas ou très insuffisamment, car chacune des séquences n'a aucun contact avec les suivantes.

Le CGLPL appelle à ce que la révision annoncée de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante soit mise à profit pour introduire de la cohérence et de la continuité dans le parcours des mineurs pris en charge dans les lieux de privation de liberté.

Cahier 3

Suivi de l'application des recommandations du CGLPL par les pouvoirs publics



Cellule suroccupée dans un centre pénitentiaire
© JC Hanché pour le CGLPL

Pour la troisième année consécutive, le CGLPL consacre un chapitre de son rapport annuel au suivi systématique de ses recommandations.

➤ ***Le CGLPL poursuit son travail de suivi systématique de ses recommandations, générales et particulières, trois ans après leur formulation***

Pour la première fois, ce suivi concerne les recommandations d'une année complète : 2015. Ce travail a donc désormais atteint l'ampleur qui devrait être la sienne chaque année, c'est à dire un suivi au bout de trois ans de toutes les recommandations et observations du CGLPL :

- les recommandations formulées dans le rapport annuel 2015 ;
- les recommandations inscrites dans des avis et recommandations publiées en 2015 au *Journal officiel* ;
- les observations (recommandations ou bonnes pratiques) inscrites dans les rapports des visites réalisées en 2015.

Les recommandations générales sont celles qui portent sur un droit ou un ensemble de droits d'une catégorie de personnes privées de liberté, mais pas, sauf exception, sur un établissement identifié. Il s'agit donc des recommandations émises dans des avis ou rapports thématiques, dans des recommandations en urgence publiées au *Journal officiel*, ainsi que dans les rapports annuels de l'institution, également remis au Gouvernement.

Concernant les recommandations particulières formulées à l'occasion des visites d'établissements, il a paru utile de procéder, sans attendre les contre-visites, à un suivi des observations du CGLPL, par un échange avec les ministères trois ans après la visite initiale. Les observations peuvent prendre la forme de « **recommandations** » lorsqu'il s'agit d'inviter l'administration à prévenir ou faire cesser des atteintes aux droits fondamentaux. Elles peuvent aussi prendre la forme de « **bonnes pratiques** », il s'agit alors de signaler une pratique originale et reproductible qui a pour effet d'améliorer ou de garantir le respect des droits des personnes privées de liberté.

Le suivi des visites de contrôle réalisées en 2015 porte sur 67 établissements :
27 établissements pénitentiaires, 23 établissements de santé mentale, 4 unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), 7 centres de rétention administrative et 6 centres éducatifs fermés.

Il est nécessaire de rappeler qu'il s'agit d'un suivi purement déclaratif qui n'a fait l'objet d'aucun contrôle du CGLPL. Outre la synthèse présentée dans le rapport annuel, les réponses reçues seront publiées *in extenso* sur le site internet du CGLPL à la suite de chacun des documents où figurent les recommandations initiales.

➤ **Les recommandations du CGLPL ne donnent pas encore lieu à une prise en compte opérationnelle par les pouvoirs publics**

Le CGLPL a transmis en avril aux ministères les listes récapitulatives des recommandations (reprise de ce qui avait été dit en 2015, sans information nouvelle), avec demande de réponse pour la fin octobre. Les réponses relatives aux centres de rétention administrative et la santé en prison sont parvenues au CGLPL fin novembre, celles concernant les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés sont parvenues à l'extrême limite du délai permettant de les prendre en compte dans le rapport annuel et celles concernant les établissements de santé mentale ne portaient que sur neuf des vingt-trois établissements visités et n'apportaient généralement pas d'élément nouveau.

De telles difficultés sont le signe de ce que les recommandations du CGLPL ne donnent pas encore lieu à une prise en compte opérationnelle, mais à de simples réponses rhétoriques des administrations : aucun plan d'action donnant lieu à un suivi n'est établi à la suite des rapports.

Bien sûr, un ministre peut considérer qu'une recommandation du CGLPL est inopportune ; il peut donc faire part de son désaccord et choisir de ne pas la mettre en œuvre. Mais quand les ministres s'engagent à mettre en œuvre des recommandations, il est nécessaire qu'ils acceptent de mettre en place des plans d'action permettant d'en suivre l'application.

Le CGLPL souhaite en outre revenir sur la notion de « bonne pratique », catégorie d'observation individualisée dans les rapports du CGLPL depuis juillet 2014. Cette notion ne s'applique pas à un simple point positif ou à un bon comportement et moins encore à un respect de la norme ; elle désigne une initiative originale, allant au-delà des textes ou de pratiques professionnelles habituelles, reproductible et susceptible d'améliorer le respect des droits fondamentaux. Les réponses données aux bonnes pratiques dans le cadre du suivi des recommandations ne peuvent être regardées comme satisfaisantes. En effet, les ministres indiquent la plupart du temps que « cette bonne pratique continue à s'appliquer », alors que **la question posée est en réalité celle de savoir ce qui a été fait pour qu'elle s'applique dans d'autres établissements comparables.**

Cahier 4

Activité 2018, visites et saisines, ressources humaines et financières

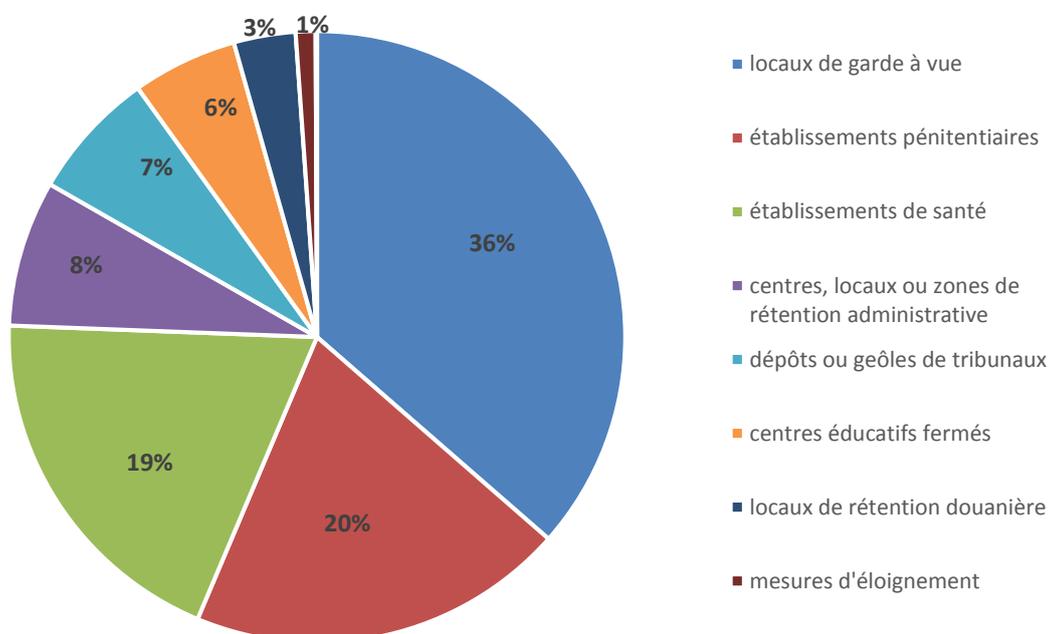
➤ **En 2018, les contrôleurs ont visité 145 établissements.**

En 2018, les contrôleurs ont passé 146 jours en établissement de santé, 134 jours en prison, 84 jours en local de garde à vue, 22 jours en rétention administrative ou zone d'attente et 31 jours en centre éducatif fermé.

Les durées moyennes de visite en 2017 sont de 3,8 jours en établissement de santé, 6 jours en prison, 1,5 jours en local de garde à vue, 2,8 jours en rétention administrative ou zone d'attente et 3,4 jours en centre éducatif fermé.

➤ **Depuis dix ans, 1 268 établissements ont été contrôlés, au cours de 1 541 visites, sur un total de 5 205 lieux de privation de liberté.**

Répartition par type de lieu de privation de liberté des 1 541 visites réalisées depuis 2008



Détail en nombre, par année et par type de lieu de privation de liberté, des 1 541 visites réalisées depuis 2008 (en nombre et pourcentages)

Catégories d'établissements	Nbre total étbts ¹	2008-2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	dont ets visités 1 fois ²	% visites sur nb. étbts
Locaux de garde à vue	4 059	296	55	58	52	48	53	562	519	
– dont police ³	673	193	27	32	22	24	35	333	295	12,79 %
– gendarmerie ⁴	3 386	85	24	22	26	24	17	198	197	
– divers ⁵	ND	18	4	4	4	-	1	31	27	
Rétention douanière⁶	179	25	11	5	2	3	4	50	48	
– dont judiciaire	11	2	1	-	1	-	1	5	4	26,82 %
– droit commun	168	23	10	5	1	3	3	45	44	
Dépôts/geôles tribunaux⁷	197	64	4	9	10	11	7	105	97	49,24 %
Autres⁸	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-
Établissements pénitentiaires	185	179	31	27	26	21	22	306	198	
– dont maisons d'arrêt	82	92	14	12	10	8	8	144	95	107,03 %
– centres pénitentiaires	55	35	8	9	7	8	8	75	48	
– centres de détention	25	25	4	3	5	1	2	40	27	
– maisons centrales	6	7	1	-	1	2	1	12	7	
– établissements pour mineurs	6	7	2	2	1	1	3	16	6	
– centres de semi-liberté	10	12	1	1	2	1	-	17	14	
– EPSNF	1	1	1	-	-	-	-	2	1	
Rétention administrative	101	71	9	14	6	11	8	119	74	
– Dont CRA	24	38	6	7	1	6	4	62	31	73,27 %
– LRA ⁹	26	19	2	4	2	1	-	28	22	
– ZA ¹⁰	51	14	1	3	2	4	4	28	20	

¹ Le nombre d'établissements a évolué entre 2017 et 2018. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés pour les établissements pénitentiaires (au 1er novembre 2018).

² Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011, dix en 2012, sept en 2013, trente-six en 2014, soixante-et-une en 2015, cinquante-deux en 2016, quarante-et-une en 2017 et cinquante-quatre en 2018. **En raison de la fermeture de certaines structures au cours de ces dix années, le nombre de lieux visités au moins une fois peut être supérieur au nombre d'établissements à contrôler.**

³ Données fournies par l'IGPN et la DCPAF qui comprennent les locaux de garde à vue de la DCSP (496), de la DCPAF (57) et de la préfecture de police (120), actualisées en décembre 2017.

⁴ Donnée fournie par la DGGN, janvier 2018.

⁵ Il s'agit des locaux des directions centrales de la police nationale (PJ, PAF...).

⁶ Donnée fournie par les douanes, mise à jour au mois de février 2015. Quatre lieux de retenue douanière leur sont communs et n'ont pas été comptabilisés parmi les locaux de rétention douanière de droit commun.

⁷ Il n'a pas été tenu compte des cas où les dépôts ou geôles des TGI et des cours d'appel sont situés sur le même site.

⁸ Locaux d'arrêts militaires, etc.

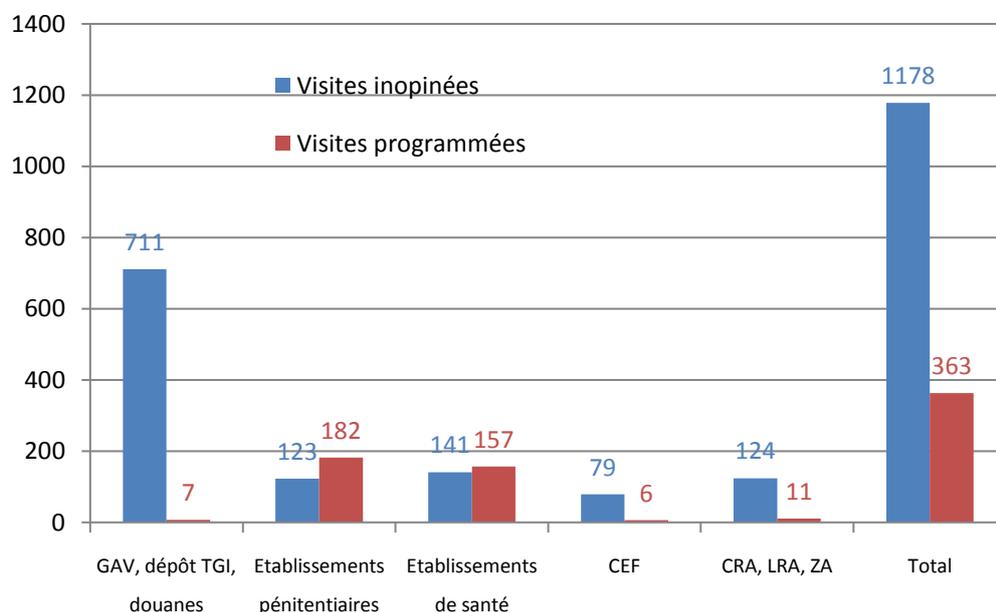
⁹ La donnée ici mentionnée est issue du rapport commun 2016 sur les centres et locaux de rétention administrative des six associations intervenant dans les centres de rétention administrative. Des locaux de rétention administrative appartenant à des locaux de garde à vue des services de la police aux frontières ont été visités en 2018 mais sont comptabilisés dans les locaux de garde à vue.

¹⁰ Le nombre de 51 zones d'attente est un ordre de grandeur et ne doit pas faire illusion : la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones d'attente des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly.

– Autre ¹¹	-	-	-	-	1	-	1	1		
Mesure d'éloignement	-	-	3	4	0	5	4	16	16	-
Établissements de santé¹²	432	123	15	34	43	44	38	297	264	
– dont CHS		37	6	6	14	13	11	87	80	
– CH (sect. psychiatriques)	270	22	2	15	11	18	10	78	74	
– CH (chambres sécurisées)	87	33	3	6	15	13	14	84	75	61,11 %
– UHSI	8	7	1	4	-	-	-	12	7	
– UMD	10	10	-	3	-	-	-	13	10	
– UMJ	47	9	-	-	-	-	1	10	9	
– IPPP	1	1	-	-	-	-	1	2	1	
– UHSA	9	4	3	-	3	-	1	11	8	
Centres éducatifs fermés	52	46	9	9	7	5	9	85	51	98,08 %
TOTAL GÉNÉRAL	5205	805	137	160	146	148	145	1541	1268	76,23 %¹³

➤ Depuis dix ans, 76 % des visites d'établissements ont été inopinées.

Le pourcentage de visites inopinées varie peu d'une année sur l'autre. Ce constat doit être nuancé selon le type d'établissement visité : ainsi ont fait l'objet depuis 2008 de visites inopinées 99,03 % des locaux de garde à vue, douanes et dépôts, 96,34 % des centres éducatifs fermés, 91,85 % des centres de rétention administrative et zones d'attente, 47,32 % des établissements de santé et 40,33 % des établissements pénitentiaires.

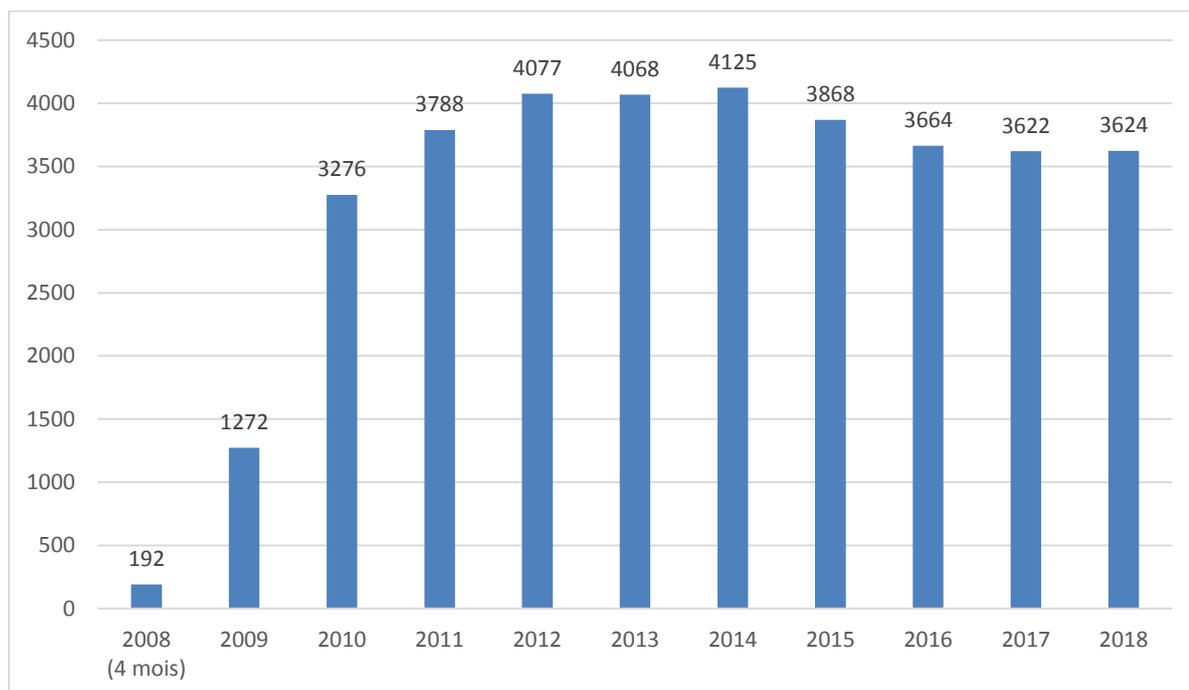


¹¹ En octobre 2016, le CGLPL a suivi les opérations de démantèlement du campement de La Lande de Calais.

¹² Données fournies par la DGOS pour les établissements psychiatriques disposant de capacité d'accueil de jour et de nuit de patients hospitalisés sous contrainte, les centres hospitaliers disposant de chambres sécurisées et les UMJ (décembre 2014).

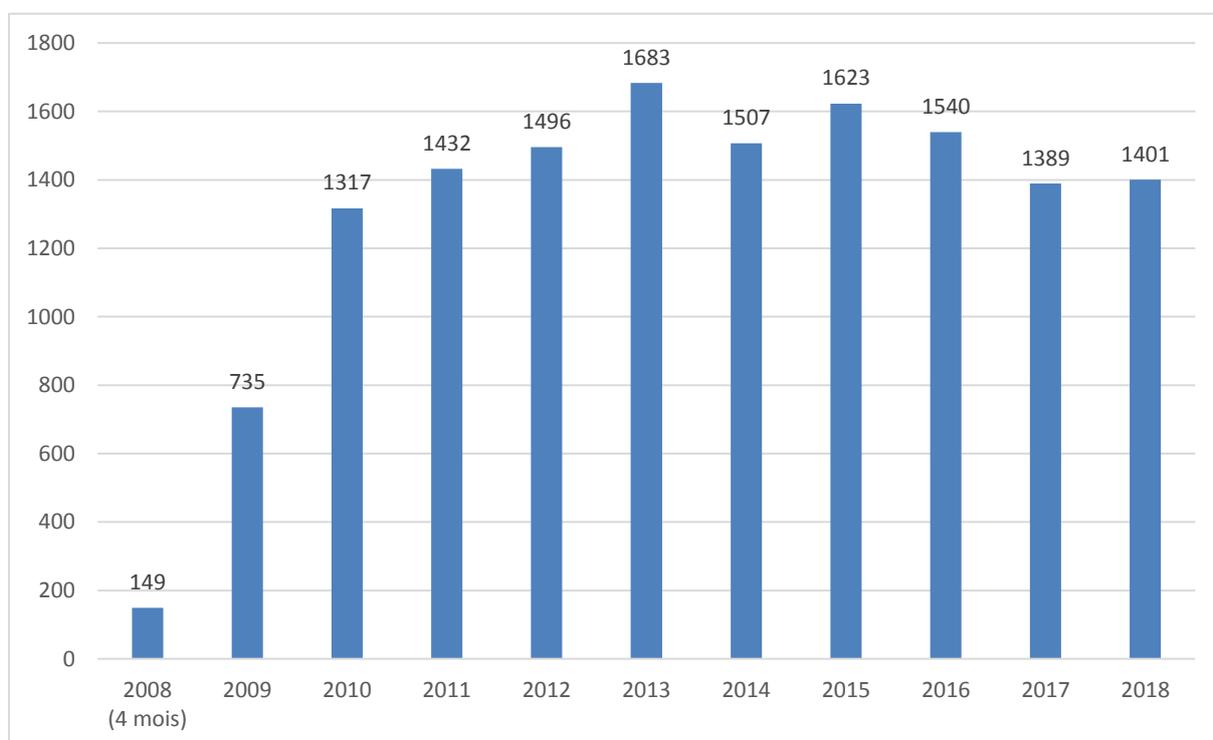
¹³ Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2018, indiqué dans la colonne précédente, mais sur ces visites dont il a été défalqué les visites des locaux de garde à vue, de rétention douanière, de dépôts et geôles des tribunaux et de locaux d'arrêts militaires ainsi que le suivi des procédures d'éloignement ; soit 587 visites pour un total de 770 lieux de privation de liberté.

- **En 2018, 3 624 lettres ont été adressées au CGLPL (moyenne de 302 lettres par mois).**



Le nombre de saisines reçues en 2018 est stable par rapport à l'année 2017 (augmentation de 0,06%).

- **En 2018, la situation de 1 401 personnes (ou groupes de personnes) a été portée pour la première fois à la connaissance du contrôle général**



- En 2018, comme les années précédentes, la majorité des personnes ayant saisi le contrôle sont les personnes privées de liberté elles-mêmes

Catégorie de personne saisissant le contrôle	Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus ¹⁴							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personne concernée	77,61%	77,90%	75,57%	71,10%	73,42%	69,92%	70,71%	72,79%
Famille, proches	9,37%	10,94%	12,81%	13,04%	10,75%	12,5%	11,79%	9,91%
Association	3,02%	2,97%	2,93%	4,39%	4,29%	5,18%	6,52%	5,41%
Avocat	2,85%	3,68%	2,58%	3,49%	4,70%	4,61%	4,64%	5,08%
Autorité administrative indépendante	0,79%	0,81%	0,96%	1,79%	1,40%	2,16%	1,33%	1,24%
Médecin, personnel médical	1,24%	0,76%	1,20%	1,25%	0,70%	1,45%	0,90%	1,02%
Autres (codétenu, intervenant, particulier...)	5,12%	2,94%	3,95%	4,94%	4,74%	4,18%	4,11%	4,55%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

La hausse des saisines par les avocats constatée en 2017 continue en 2018 (184 courriers reçus contre 168 en 2017, soit une augmentation de 9,52 %).

Tous lieux confondus, on constate une augmentation du nombre de saisines en provenance des personnes concernées (2 638 courriers reçus contre 2 561 en 2017, soit une hausse de 3 %) et du personnel médical (45 courriers reçus contre 33 en 2017, soit une augmentation de 36,36 %) et une diminution du nombre de saisines par les proches (359 courriers contre 427 en 2017, soit une baisse de 15,92 %), par les autres AAI (37 courriers reçus contre 48 en 2017, soit une diminution du nombre de transmissions de 22,92 %) et par les associations (196 courriers contre 236 en 2017, soit une baisse de 16,95 %).

Personnes à l'origine des saisines selon le type d'établissement

	Personne concernée	Famille / proches	Association	Avocat	Autres ¹⁵	Médecins / personnel méd.	AAI	TOTAL	Pourcentage
Etablissements pénitentiaires	2346	281	93	156	121	22	27	3046	84,05 %
Etablissements de santé	251	71	25	7	30	22	5	411	11,34 %
Rétention administrative	14	4	76	7	7	0	3	111	3,06 %
Locaux de garde à vue	9	0	0	13	1	0	2	25	0,69 %
Autres¹⁶	6	2	1	0	3	1	0	13	0,36 %
Indéterminé	11	1	0	0	1	0	0	13	0,36 %
Dépôt de tribunaux	1	0	1	1	1	0	0	4	0,11 %
Centres éducatifs fermés	0	0	0	0	1	0	0	1	0,03 %
Total	2638	359	196	184	165	45	37	3624	100 %

¹⁴ Ce tableau ne présente pas les statistiques établies en 2009 et 2010 qui étaient effectuées sur le 1^{er} courrier de saisine et non sur l'ensemble des courriers reçus.

¹⁵ La catégorie « autres » comprend 42 particuliers, 25 intervenants, 20 co-personnes privées de liberté, 18 organisations professionnelles, 13 personnels, 10 « autres », 10 magistrats, 10 transmissions de la présidence de la République, 9 anonymes, 4 CPIP, 3 directeurs d'établissement et 1 député.

¹⁶ Dont 4 courriers en lien avec les EHPAD et les maisons de retraite.

En 2018, l'augmentation des saisines relatives aux établissements de santé constatée en 2016 et 2017 se maintient, ces saisines représentant 11 % du total. La part des saisines en provenance des personnes concernées par une hospitalisation reste importante (251 courriers reçus contre 246 en 2017, soit 2,03 % d'augmentation).

Le pourcentage des saisines relatives à la rétention administrative demeure supérieur à 3 %, les associations restant à l'origine de la majorité d'entre elles (76 courriers reçus soit 68,47 % des saisines relatives à cette thématique).

S'agissant des établissements pénitentiaires, la part des saisines adressées par les personnes détenues est légèrement supérieure à 2017 (2 346 courriers contre 2 261 en 2017, soit 3,76% d'augmentation) et celle en provenance des avocats connaît une légère augmentation (156 courriers reçus contre 147 en 2017, soit une hausse de 6,12 %).

Répartition des principaux motifs de saisine pour les établissements pénitentiaires, les établissements de santé et les centres de rétention administrative

Prisons en 2018

- accès aux soins (10,97%)
- conditions matérielles (10,94%)
- transfert (10,94%)
- relations avec l'extérieur (9,66%)
- relations détenus/personnels (7,80%)
- ordre intérieur (7,38%)
- procédures (6,03%)
- préparation à la sortie (5,86%)
- activités (5,18%)
- relations entre détenus (4,91%)
- affectation interne (3,34%)
- isolement (3,08%)

Etablissements de santé en 2018

- procédures (34,72%)
- préparation à la sortie (11,25%)
- isolement (9,29%)
- accès aux soins (8,07%)
- conditions matérielles (5,62%)
- affectation (4,89%)
- relations patients / personnels (4,65%)
- contention (4,16%)
- relations avec l'extérieur (2,69%)
- indéterminé (3,41%)
- autres motifs¹⁷ (11,25%)

Centres de rétention administrative en 2018

- procédures (23,58%)
- conditions matérielles (16,04%)
- accès au droit (11,32%)
- accès aux soins (10,38%)
- préparation à la sortie (6,60%)
- reconduite (5,66%)
- relations retenus / personnels (4,72%)
- relations avec l'extérieur (7,75%)
- autres motifs¹⁸ (11,25%)

¹⁷ Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs. Ils sont relatifs aux relations avec le CGLPL (correspondance, demandes d'entretien), aux conditions de travail des personnels, à l'accès au droit (exercice des voies de recours, accès à l'information, etc.), aux relations entre patients, à l'ordre intérieur (retrait d'objets), aux activités, au droit de vote, à la gestion financière et autres motifs.

¹⁸ Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs. Ils sont relatifs à l'affectation interne, aux comportements auto-agressifs, à l'ordre intérieur, à l'usage des moyens de contrainte lors des extractions judiciaires, aux relations entre retenus, etc.

- En 2018, les courriers reçus par le contrôle général ont principalement été suivis d'une demande de précisions (33,50%), d'une information par courrier (31,23%) ou de vérifications (24,66%).

	Type de réponse apportée	Total 2018	Pourcentage 2018	Pourcentage 2017
Vérifications (article 6-1 loi 30 octobre 2007)	Saisine de l'autorité par voie épistolaire	633	23,90 %	24,56 %
	Nombre de rapports de vérifications sur place envoyés ¹⁹	14	0,53 %	0,10 %
Sous-total		647	24,43 %	24,66 %
Réponses aux courriers n'ayant pas donné lieu à l'ouverture immédiate d'une enquête	Demande de précisions	909	34,33 %	33,50 %
	Information	741	27,98 %	31,23 %
	Autre (prise en compte pour visite, transmissions pour compétence ²⁰ , etc.)	245	9,25%	8,07 %
	Incompétence	106	4 %	2,54 %
Sous-total		2001	75,57 %	75,34 %
TOTAL		2648	100 %	100 %

- Le CGLPL a adressé 5 257 courriers en 2018 contre 5 093 en 2017. Des efforts continuent à être menés pour apporter une réponse à chaque courrier dans un délai plus court (délai moyen de réponse de 49 jours en 2018).

Dans le cadre des vérifications initiées, le CGLPL a adressé :

- 647 lettres aux autorités concernées (contre 709 sur l'année 2017) ;
- 551 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des vérifications effectuées (625 en 2017) ;
- 322 lettres informant l'autorité saisie des suites données aux vérifications (478 en 2017) ;
- 281 lettres informant la personne à l'origine de la saisine des suites données aux vérifications (368 en 2017) ;
- 878 lettres de rappel (445 en 2017) ;
- 577 lettres informant la personne à l'origine de la saisine du rappel effectué (302 en 2017).

Le doublement du nombre de lettres de rappel envoyées en 2018 est à mettre en regard avec la centralisation des réponses par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) à la suite d'une note du 26 juillet 2017²¹ et de l'allongement des délais (voire l'absence) de réponse qui en a découlé. Depuis le mois d'août 2017, plus des deux tiers des enquêtes adressées aux chefs d'établissement (67%) demeurent sans réponse.

En 2018, la part des vérifications adressées à des directeurs d'établissements pénitentiaires est de près de 60%. 82% des vérifications adressées aux directeurs d'établissements pénitentiaires en 2018 n'ont toujours pas obtenu réponse²². Lorsque le CGLPL a néanmoins obtenu des réponses de la DAP, celles-ci sont parvenues en moyenne avec un délai de 7 mois, contre 3 mois lorsque ces réponses proviennent directement des chefs d'établissements pénitentiaires.

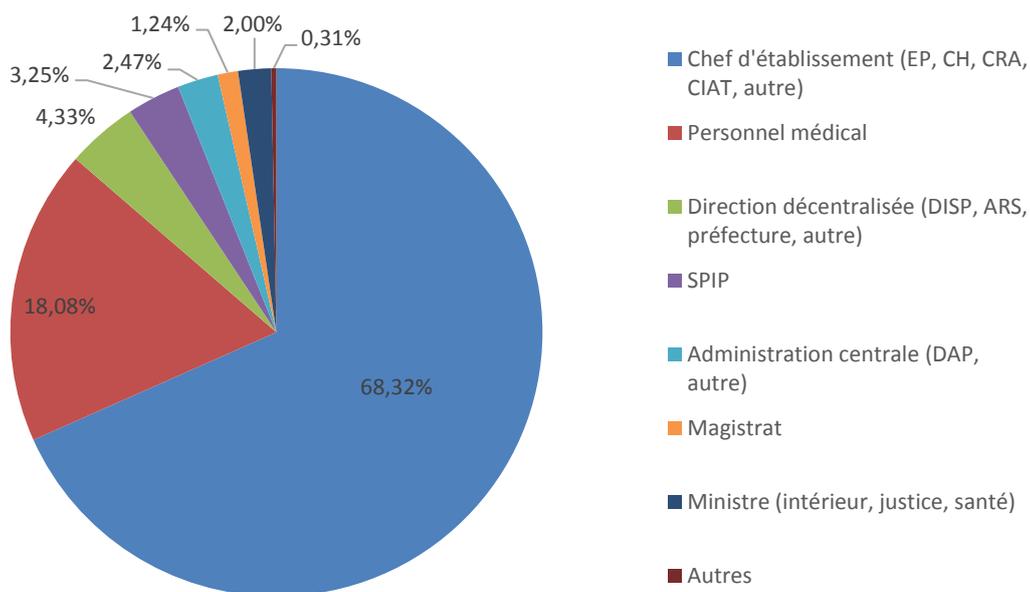
¹⁹ Quatre rapports de vérifications sur place ont fait l'objet d'un envoi à 14 autorités concernées.

²⁰ Parmi lesquelles, 54 au Défenseur des droits.

²¹ Cette note dispose que pour les saisines individuelles du CGLPL, le directeur de l'administration pénitentiaire est désormais seul signataire des réponses.

²² Sur les six derniers mois de l'année, soit depuis le mois de juillet 2018, 94% des 160 vérifications adressées aux directeurs d'établissements pénitentiaires n'ont pas obtenu réponse.

Répartition en pourcentage des autorités compétentes saisies pour enquête



➤ En 2018, cinq vérifications sur place ont été menées par le pôle saisine

- Dans le cadre d'une réflexion générale sur l'accès aux soins des personnes retenues, deux vérifications sur place ont été effectuées au centre de rétention administrative 4 de Paris (Palais de justice) et au centre de rétention administrative de Marseille. Les constats réalisés ont été exploités, avec les rapports de visite et les saisines sur cette question, dans le cadre de la rédaction d'un avis sur la prise en charge sanitaire des personnes étrangères au sein des centres de rétention administrative, publié au *Journal Officiel* du 21 février 2019 ;
- Une vérification a été réalisée pour contrôler les conditions d'hospitalisation d'une adolescente de seize ans dans une unité pour adultes d'un établissement de santé mentale ;
- Dans le cadre des travaux préparatoires à un avis du relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires (publié au Journal Officiel du 22 novembre 2018), des vérifications sur place ont été réalisées au centre de détention de Bedenac, pour observer le fonctionnement de l'unité de soutien et d'autonomie (USA), ouverte en 2013 ;
- Une vérification a été effectuée sur les conditions de détention et de prise en charge au quartier disciplinaire de la maison d'arrêt de Bayonne ;

Répartition des dossiers d'enquête selon le droit fondamental protégé

Lorsque la situation portée à la connaissance du CGLPL implique d'effectuer des vérifications auprès d'une autorité, un dossier d'enquête est ouvert. Ce dernier peut entraîner l'envoi d'un à plusieurs courriers d'enquête à une ou plusieurs autorités ; aussi, le nombre de dossiers nouvellement ouverts est inférieur au nombre de courriers d'enquête générés dans l'année. Le début de l'enquête correspond à la date de réception du courrier donnant lieu à ces vérifications, et la fin de l'enquête aux dates d'envoi des courriers informant les personnes à l'origine de la saisine des suites données ainsi que de l'analyse adressée aux autorités saisies des éléments qu'ils ont portés à la connaissance du CGLPL.

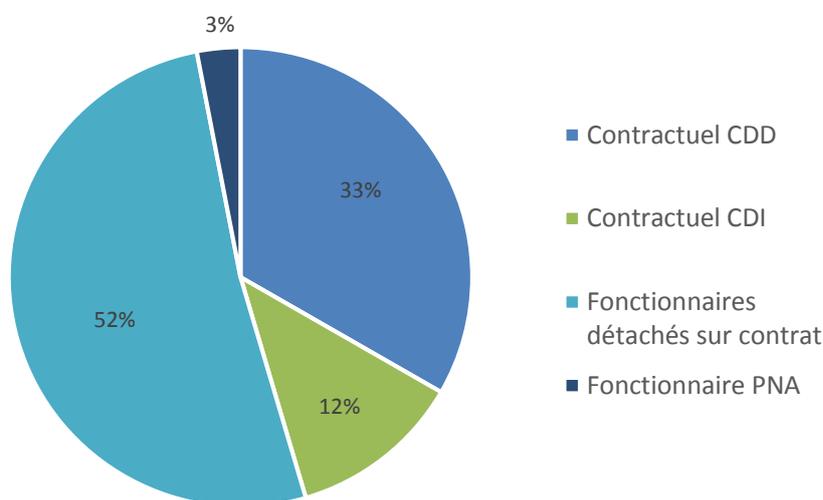
Sur l'année 2018, 442 dossiers d'enquête ont été nouvellement ouverts (contre 452 en 2017).

Droits fondamentaux	Etablissement pénitentiaire	Rétention administrative	Etablissement de santé	Local de garde à vue	Total 2018	% 2018	% 2017
Accès soins et prévention	79	6	4		89	20,09%	19,03%
Dignité	74	4	1	3	82	18,51%	14,16%
Intégrité physique	63	4	4	1	72	16,25%	16,15%
Maintien liens fam/ext	53	2	3		58	13,09%	12,39%
Insertion / prépa sortie	18		3		21	4,74%	5,09%
Accès travail, activité...	20				20	4,51%	5,09%
Droit de la défense	13	1	2		16	3,61%	2,21%
Egalité de traitement	14		1		15	3,39%	3,54%
Accès au droit	10	3	1		14	3,17%	4,65%
Confidentialité	12	1			13	2,93%	1,33%
Intégrité morale	9	2	2		13	2,93%	5,53%
Droit de propriété	7				7	1,58%	3,76%
Liberté de mouvement	4		3		7	1,58%	3,98%
Droits sociaux	4				4	0,90%	0,22%
Liberté de conscience	3				3	0,68%	0,89%
Droit à l'information	2				2	0,45%	-
Intimité	1	1			2	0,45%	0,22%
Droit expression individuelle	1				1	0,23%	0,66%
Détention sans titre	1				1	0,23%	0,22%
Autres	3				3	0,68%	0,88%
Total	391	24	24	4	443	100%	100%

Les moyens alloués au CGLPL

- 59 personnes, dont 33 agents employés sur des emplois permanents
- 87% d'agents en charge de fonctions de contrôle, dont :
 - 18 contrôleurs permanents ;
 - 7 contrôleurs en charge du traitement des saisines ;
 - 26 contrôleurs extérieurs, sous statut de collaborateur du service public.
- 7% d'agents de direction
- 5% d'agents en charge de fonctions de support ou de secrétariat de direction
- 64% de femmes et 36% d'hommes
- 56 ans d'âge moyen (49 ans pour les agents sur emplois permanents)
- 4 ans et demi d'ancienneté moyenne
- 66 % d'agents arrivés entre 2014 et 2018
- 5,2 millions en budget global (4,2 millions en crédits de personnel et 1 million en crédits de fonctionnement)

Statuts des agents sur emplois permanents



Les agents du CGLPL sont majoritairement des femmes. Les fonctions de contrôle sont réparties de manière assez paritaire (22 femmes pour 20 hommes) et les emplois de direction sont occupés à 75 % par des femmes.

Le contrôle a accueilli, en 2018, 13 stagiaires, en formation initiale ou continue, issus d'établissements de formation professionnelle (école du barreau), d'écoles de la fonction publique (ENM, ENS, IRA) et d'universités. Ils participent au travail des contrôleurs chargés des saisines.

En cours de stage, s'ils sont jugés aptes, ils peuvent participer « sous tutelle » à une visite d'établissement.

➤ **En 2018, le budget du CGLPL s'élève à 5,2 millions d'euros (dont 4,2 millions de crédits de personnels et 1 million en crédit de fonctionnement).**

L'indépendance du CGLPL s'exerce aussi en matière budgétaire. Même si son budget lui est alloué par les services du Premier ministre, le CGLPL gère librement ses crédits et présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

La dotation en crédit de fonctionnement de l'institution est relativement restreinte au regard de son effectif et de son activité qui implique une grande mobilité des agents en charge du contrôle. La structure des dépenses de fonctionnement est marquée par une grande rigidité, laissant peu de marges de manœuvres : les dépenses de bail représentent plus d'un tiers des dépenses totales. Un autre tiers est constitué par les frais de mission, difficilement compressibles.

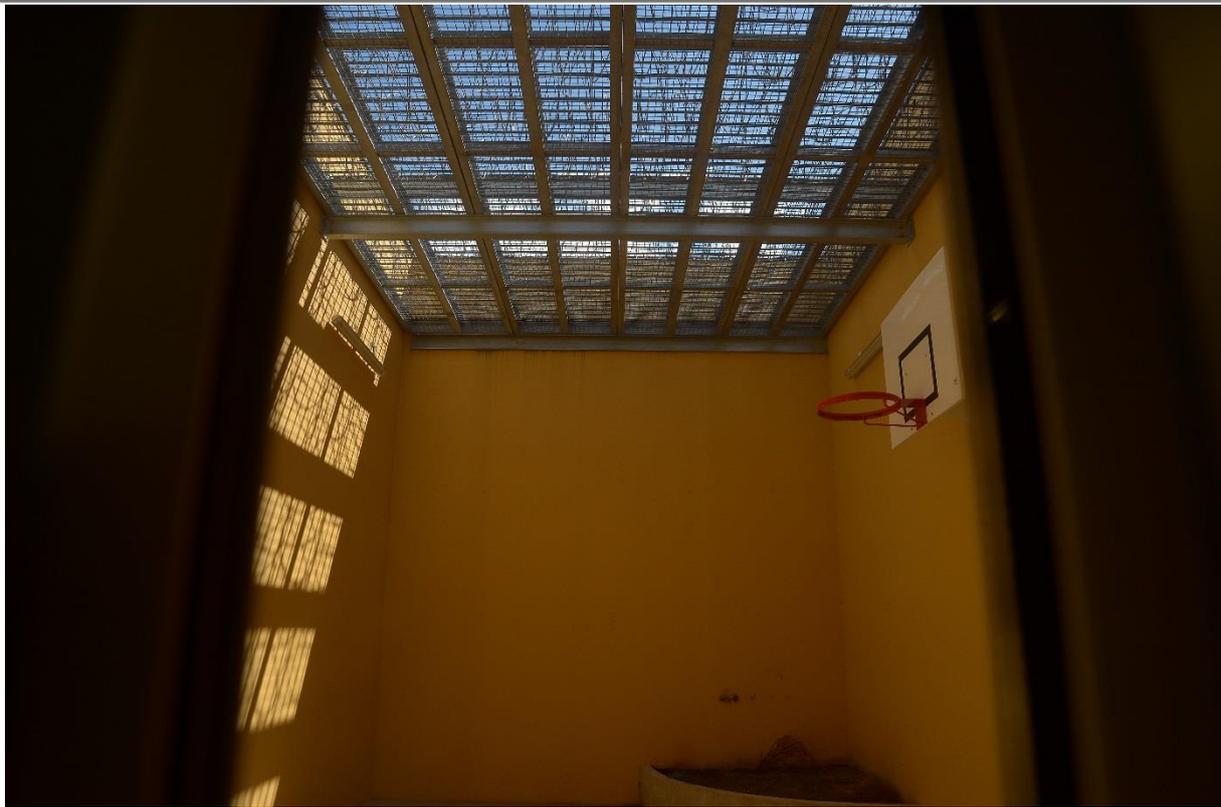
Les seules marges de manœuvres dont dispose l'institution n'existent que sur une part marginale de dépenses : les frais de fonctionnement généraux, les frais de représentation, l'informatique, ainsi que sur le financement des temps forts de la vie institutionnelle (séminaires).

Depuis 2016, dans un contexte d'insuffisance de crédits, l'institution doit réaliser de nombreux efforts de rationalisation de ses dépenses pour respecter l'enveloppe de crédits alloués dont notamment :

- le maintien d'une enveloppe de frais de fonctionnement généraux à un niveau inférieur à celui constaté en 2014, avant la croissance des effectifs de l'institution et ce nonobstant l'augmentation des frais postaux et de traduction des courriers de saisine ;
- une vigilance accrue sur la consommation des frais de mission, avec un travail d'économie sur les frais d'hébergement et d'anticipation des frais de transport aérien, difficile cependant à pratiquer dans le cadre de l'accompagnement des retours forcés des personnes étrangères.

Cahier 5

Principales recommandations du CGLPL aux pouvoirs publics pour 2018



Cour de promenade du quartier d'isolement d'un centre pénitentiaire
© JC Hanché pour le CGLPL

« Dans son domaine de compétence, le Contrôleur général émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables ».

(article 10 de la loi du 30 octobre 2007 instituant le CGLPL)

Les pages qui suivent recensent une série de recommandations sous forme de mesures ou réflexions à engager, selon le contrôle général, afin de veiller à une meilleure prise en charge des personnes privées de liberté. Les tableaux suivants, synthèse des propositions émises dans le rapport annuel et dans les avis et rapport thématique publiés en 2018, ne sont en aucun cas exclusifs de toutes les recommandations que le Contrôleur général établit tant dans ses rapports propres à chaque établissement visité, que dans ses précédents avis publics, rapports annuels et rapports thématiques.

Sans minimiser ce à quoi tout état démocratique devrait mettre fin rapidement, et à quoi il s'attelle dans une certaine mesure, ces recommandations sont le fruit d'un travail quotidien de contrôle, afin de donner une image la plus précise possible de la réalité des lieux de privation de liberté.

Le regard indépendant et impartial du contrôle sur l'intérieur de ces lieux doit aider les responsables de gestion ou d'actions, mais aussi chaque citoyen, à saisir leur réalité, nécessairement peu connue.

Lieu concerné	Thème	Sous thème	Recommandation	Chapitre
Tous lieux de privation de liberté	Confidentialité des échanges avec le CGLPL / représailles		Le CGLPL rappelle le principe de stricte confidentialité des correspondances qui lui sont adressées. Toute tentative de s'en faire remettre une copie ou de s'en faire indiquer le contenu est susceptible de porter atteinte à ce principe. Toute personne doit pouvoir s'adresser librement à ses services sans avoir à craindre qu'il en résulte une sanction, des reproches ou une quelconque dégradation de ses conditions de détention.	4
		Etablissements pénitentiaires	Mineurs	Conditions d'hébergement
Place des familles	Chaque établissement recevant des mineurs doit évaluer la place des familles dans la prise en charge et développer de manière formelle et concertée un plan d'amélioration de leur rôle.			1
Discipline	Le CGLPL rappelle que les mesures disciplinaires appliquées aux mineurs doivent avoir une visée éducative et ne peuvent porter atteinte ni au maintien des liens familiaux, ni à l'éducation, ni au développement physique et psychique des enfants. À ce titre, le placement en quartier disciplinaire doit avoir un caractère exceptionnel.			1
Mineurs non accompagnés	Le CGLPL recommande aux pouvoirs publics de procéder à une évaluation des difficultés liées à la prise en charge des mineurs non accompagnés et de prendre toute mesure utile pour leur accorder la protection nécessaire au regard des engagements internationaux de la France.			1
Fouilles	Contrôle des motivations		Les motivations des décisions de fouille intégrale sont vagues et passe-partout, les rapports au parquet sont pauvres et le contrôle du parquet inexistant. Le CGLPL recommande que des instructions soient données aux parquets pour l'exercice de ce contrôle.	1
	Compte-rendu		Les CGLPL demande que, conformément à la loi, le compte-rendu des fouilles effectuées en application de l'art. 57 alinéa 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 fasse l'objet d'un envoi systématique au parquet et d'un contrôle effectif de l'autorité judiciaire.	3
	Modalités d'exécution		Le CGLPL invite les chefs d'établissement à la plus grande vigilance sur le respect des gestes professionnels réalisés. La fouille intégrale réalisée par un seul agent doit être le principe. S'agissant de mineurs incarcérés, le CGLPL considère qu'une vigilance toute particulière doit être portée au respect de ce principe, conformément au droit à la dignité des mineurs détenus.	4
	Portique à ondes magnétiques		La règle selon laquelle toute personne qui refuse une fouille intégrale est soumise au POM aboutit à ce que chaque détenu qui va au parloir est tenu de subir, d'une manière ou d'une autre, une mesure attentatoire à son intimité. Il convient donc, compte-tenu des performances de cet équipement, que les règles d'utilisation des portiques à ondes millimétriques soient précisées et limitées par un principe de nécessité et de proportionnalité au risque.	1

Etablissements pénitentiaires	Régime de respect (avis)	Centres de détention	Orientés vers la réinsertion, les centres de détention appliquent depuis longtemps le principe du régime ouvert ou des régimes différenciés (secteurs ouverts et fermés). En mettant en place un régime de respect, certains établissements ont fait disparaître le régime en portes ouvertes. La juxtaposition de deux régimes seulement – fermé et ouvert en respect – participe d’une tendance à la fermeture des portes en centre de détention. Le régime de respect ne doit pas être un prétexte pour faire disparaître le régime ouvert mais doit être pensé comme un régime supplémentaire.	2
		Maisons d’arrêt	Les expérimentations observées ont établi que le régime de respect autoproduit de l’ordre en maison d’arrêt. Il devrait être étendu en tant que régime de base au sein des maisons d’arrêt, convertissant l’affectation en régime fermé en exception dûment motivée (nécessités de l’instruction, incidents disciplinaires graves, etc.).	2
		« Contrat » d’engagement	Les termes du « contrat » devraient être repensés pour s’adapter aux réalités de la structure et aux individus concernés.	2
		Activités	L’administration pénitentiaire doit développer les activités, en régime de respect comme à l’attention de l’ensemble de la population pénale.	2
		Personnel et encadrement	Sans qu’il soit besoin de recourir à la notion de points, infantilisante pour les personnes détenues et d’un usage paternaliste et malaisé pour les agents, la simple présence du personnel au sein des unités de vie, sous la forme d’un îlotage, doit permettre de réguler les comportements, prévenir les violences et maintenir un climat apaisé, quelle que soit la catégorie de l’établissement concerné. Tout manquement au règlement susceptible d’entraîner des conséquences préjudiciables doit donner lieu à la rédaction d’observations précises et contradictoires. La formation du personnel, l’uniformisation des pratiques portée par le travail en équipe et l’affirmation du rôle de l’encadrement revêtent à ce titre une importance certaine.	2
			Il apparaît clairement que le régime de respect doit être davantage défini et harmonisé, et le personnel formé à son application. Alors même que ces expériences se multiplient sur l’ensemble du territoire, elles sont trop peu cadrées par l’administration centrale	2
		Fouilles	Des directives données par l’administration pénitentiaire doivent venir préciser les gestes à réaliser lors des fouilles concernant les personnes dépendantes et handicapées. Par ailleurs, au sein des établissements, les surveillants chargés de réaliser les fouilles doivent pouvoir s’adresser à une personne référente formée à cet effet, afin de déterminer les gestes appropriés à chaque cas, voire l’opportunité d’une autre mesure.	2
		Conditions d’hébergement	Les personnes dont l’état de santé le requiert doivent être hébergées dans une cellule répondant aux normes PMR et leur transport dans des véhicules adaptés doit être systématique.	2

Etablissements pénitentiaires	Personnes âgées et dépendantes (avis)	Quartier disciplinaire	Le prononcé d'une sanction de placement au quartier disciplinaire doit être proscrit s'agissant de ces personnes. Des formules alternatives au placement en quartier disciplinaire, telles que le confinement en cellule PMR, doivent être retenues.	2
		Equipes soignantes	L'appréciation des incompatibilités relatives à la vie en détention par le médecin doit être réalisée en tenant compte de l'état de santé et de l'environnement offert. Des visites régulières en détention par l'équipe soignante doivent permettre cette appréciation.	2
		Usage des moyens de contrainte	Le CGLPL recommande d'utiliser des moyens de contrainte strictement proportionnés au risque présenté par les personnes et permettant le respect de leur dignité dans le cadre des extractions médicales.	2
		Aide à domicile	Dès que la situation de dépendance d'une personne détenue est reconnue, l'assistance par un organisme d'aide à domicile local doit être mise en œuvre pour assurer une prise en charge sanitaire effective et des conditions de détention dignes. L'assistance d'un codétenu bénévole ou d'un auxiliaire auprès des personnes dépendantes ne saurait être considérée comme suffisante à satisfaire l'obligation de préservation de l'intégrité et du respect de leur dignité.	2
		Alternatives à l'incarcération	le CGLPL recommande, s'agissant des personnes handicapées et des personnes âgées de plus de 70 ans, que le procureur de la République ou le juge de l'application des peines s'efforcent par tout moyen de faire en sorte que la peine s'exécute en milieu ouvert	2
		Suspensions et aménagements de peine	Un repérage systématique des personnes susceptibles de bénéficier d'un aménagement ou d'une suspension de peine pour raison médicale doit être mis en place. Il doit inclure des personnels pénitentiaires, mais aussi des professionnels de santé et des avocats. Le personnel médical doit également, lorsqu'il l'estime nécessaire, remettre des certificats médicaux directement à la personne détenue ou, avec son accord, à sa famille ou à son conseil.	2
			L'information et la formation des intervenants et des détenus sur les procédures de suspension et d'aménagement de peine pour raison médicale doit être améliorée	2
			Une dispense au passage au CNE doit être prévue lorsque l'état de santé de la personne ou son état de dépendance rend son affectation dans ce lieu et son évaluation par les équipes du CNE manifestement impossible.	2
	L'incompatibilité avec la détention ne doit pas être appréciée uniquement au regard de l'état de santé de la personne concernée, mais aussi au regard de ses besoins et des réponses possibles en termes d'accompagnement, de compensation, d'accessibilité et le cas échéant de sa capacité à percevoir le sens de la peine pendant son incarcération. Il appartient dès lors aux magistrats de veiller à disposer de ces informations au moment de la prise de décision, en le précisant expressément dans les missions de l'expert et au besoin en sollicitant des informations complémentaires auprès d'autres intervenants.	2		

Etablissements pénitentiaires	Personnes âgées et dépendantes (avis)	Hébergement à la sortie	Une action interministérielle doit être engagée pour favoriser l'hébergement des personnes âgées ou dépendantes à leur sortie de détention et leur rendre effectivement accessibles les dispositifs de droit commun. Localement, des partenariats doivent être établis entre les établissements pénitentiaires et des structures médicalisées et médico-sociales.	2
	Surpopulation carcérale (rapport thématique)	Encellulement individuel	Le droit à l'encellulement individuel doit être effectif pour l'ensemble des personnes détenues. Ce droit implique que les cellules d'une place, en raison de leur superficie inférieure à 11 m ² , ne soient occupées que par une seule personne. Les personnes qui expriment le souhait d'être ou qui, de fait, sont à plusieurs en cellule doivent l'être dans une pièce adaptée en termes d'espace vital et d'équipements.	2
		Matelas au sol	Un plan d'action visant à résorber l'utilisation de matelas supplémentaires doit être sans délai mis en œuvre eu égard à l'aggravation inadmissible des conditions de détention qui en résulte pour les personnes et aux conséquences qui compromettent gravement leurs perspectives de réinsertion.	2
		Données statistiques	Le calcul des places et de la capacité des établissements pénitentiaires doit être revu et actualisé dans une norme de nature réglementaire. Cette norme doit prendre en compte les recommandations des instances du Conseil de l'Europe. Aucune autre donnée que la capacité opérationnelle ne doit être prise en considération pour calculer le taux d'occupation d'un établissement. Il est nécessaire que l'administration pénitentiaire se dote d'outils statistiques plus précis de mesure de la surpopulation carcérale et de l'encellulement individuel. Le taux d'encellulement individuel et le nombre de matelas supplémentaires doivent être produits chaque jour par établissement, au regard des caractéristiques propres de chacun de ces derniers, notamment le nombre et le type de cellules (individuelles, doubles ou multiples). La notion de densité devrait être davantage développée dans les maisons d'arrêt, afin de connaître la surface dévolue à chaque personne détenue et de mesurer la surpopulation. La statistique mensuelle devrait faire figurer, par établissement, le nombre de places vacantes et calculer l'écart entre la capacité opérationnelle, abaissée des places vacantes, et le nombre de personnes détenues.	2
			La mise en œuvre d'une politique de réduction de la population carcérale ne peut être sérieusement envisagée faute d'une connaissance précise de l'état de la surpopulation et de l'exécution des peines. La direction de l'administration pénitentiaire doit être de nouveau en mesure de produire, via le logiciel GENESIS, des statistiques relatives à la composition de la population pénale de chaque établissement.	2

Etablissements pénitentiaires	Surpopulation carcérale (rapport thématique)	Personnel pénitentiaire	Le manque de personnel et la gestion en « mode dégradé » qui en résulte ont des effets préjudiciables sur les conditions de détention que la surpopulation carcérale vient aggraver. A défaut de pourvoir les postes prévus dans les organigrammes du personnel au sein des établissements, l'administration doit définir des critères pour les suppressions de poste et en interdire certaines, notamment celles ayant pour conséquence de réduire l'accès aux parloirs, aux soins médicaux et aux activités.	2
		Rôle des magistrats	Les juges qui prononcent des peines d'emprisonnement doivent être attentifs aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt de leur ressort. Il relève de la responsabilité des magistrats de connaître les lieux de détention et le contexte propre aux établissements de leur ressort. Pour ce faire, ils doivent notamment contrôler de façon effective les lieux de détention et s'appuyer sur les commissions d'exécution des peines pour mettre en place de véritables politiques de lutte contre la surpopulation, en intensifiant les échanges d'information sur les données locales disponibles et en créant des outils de pilotage adaptés.	2
		Echelle des peines	Il est temps de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'utilisation excessive de la peine d'emprisonnement ; de réajuster le périmètre de la peine d'emprisonnement en application du principe de nécessité des peines, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dépenalisation.	2
		Courtes peines	Les pouvoirs publics doivent s'interroger sur le sens des courtes peines d'emprisonnement qui ont le plus souvent pour effet de provoquer de réelles ruptures dans la vie d'une personne condamnée sans qu'elle puisse bénéficier d'une aide quelconque en prison en raison de la brièveté de son séjour.	2
		Politique publique	La surpopulation doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire. La lutte contre la surpopulation carcérale doit devenir une véritable politique publique, à laquelle des moyens propres et pérennes doivent être alloués.	2
			La manière dont fonctionnent nos juridictions pénales et l'ensemble du processus d'exécution et d'application des peines doit faire l'objet d'une réflexion, en corrélation avec l'objectif de déflation carcérale. Des objectifs chiffrés doivent être fixés, et faire l'objet d'un suivi renforcé.	2
		Mécanisme de régulation carcérale	Un mécanisme national de régulation carcérale doit être mis en place par voie législative et s'accompagner de protocoles locaux contraignants, associant les divers acteurs sous la responsabilité des autorités judiciaires. Il a pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100 %.	2
			Le CGLPL recommande la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale faisant porter la responsabilité de la gestion de la population pénale à l'ensemble de la chaîne pénale.	1

Etablissements pénitentiaires	Maintien des liens familiaux (téléphone)		Le CGLPL rappelle sa recommandation de l'avis du 10 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone dans les lieux de privation de liberté « 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 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. Sans ces assouplissements, le droit de téléphoner à ses proches demeure lettre morte. »	4
	Biens personnels	Indemnisation des dommages	Le CGLPL recommande que le montant de l'indemnisation des biens perdus par une personne détenue à l'occasion d'un transfert soit effectué à la valeur de remplacement sans application d'un coefficient de vétusté, car il est illusoire d'appliquer un recours gracieux à une mesure qui a été appréciée de manière discrétionnaire par la même autorité, comme de renvoyer à un contentieux administratif une indemnisation pour des enjeux modestes.	3
	Personnes dépourvues de ressources suffisantes		Le CGLPL demande que l'article D.347-1 du code de procédure pénale soit modifié en ce qu'il exclut les personnes détenues qui perçoivent des bourses d'études du bénéfice de l'aide aux personnes dépourvues de ressources suffisantes.	3
	Sorties sous escorte		La Contrôleure générale réitère la recommandation formulée dans son rapport annuel pour 2016, selon laquelle des effectifs suffisants doivent être consacrés par l'administration pénitentiaire à ces missions fondamentales pour le respect des droits des personnes détenues. Il paraît également opportun que les forces de police ou de gendarmerie puissent compléter les effectifs de l'administration pénitentiaire en cas d'effectifs insuffisants, par extension des possibilités de renfort prévues par l'article D.57 du code de procédure pénale.	4
	Rétention de sûreté		Le CGLPL demande au Gouvernement de publier un bilan des décisions de condamnation prévoyant que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté.	3
Etablissements de santé	Patients en soins libre		Il demande qu'en tout état de cause aucun patient en soins libres ne soit placé en unité fermée.	1
	Continuité entre les prises en charge intra et extra hospitalières		Dans le cadre des réflexions en cours sur l'organisation de la psychiatrie, le CGLPL recommande que des orientations soient données pour améliorer la continuité de la prise en charge entre intra et extra-hospitalier.	1
	Médecins	Capacité d'exercice	Des psychiatres disposant de la plénitude d'exercice doivent être présents dans toutes les unités habilitées à recevoir des patients en soins sans consentement. A défaut les habilitations doivent être retirées. Le CGLPL appelle l'attention des avocats et des juges de libertés et de la détention sur la nécessité d'un contrôle strict de l'aptitude statutaire des médecins à signer les actes examinés.	1

Etablissements de santé	Conditions d'hébergement	Contrôle	Les agences régionales de santé doivent se livrer à un contrôle strict des conditions matérielles d'accueil des patients en psychiatrie et veiller à ce que les établissements établissent les programmes de travaux nécessaires.	1
	Vie quotidienne	Port du pyjama	Le CGLPL rappelle que le port obligatoire du pyjama ne peut résulter d'une mesure générale, mais seulement d'une décision médicale, c'est-à-dire prise personnellement par un médecin après examen d'un patient, individualisée et régulièrement révisée.	1
		Verrous de confort	Le CGLPL recommande que des « verrous de confort » soient installés dans toutes les chambres des établissements de santé mentale et qu'à tout le moins des placards fermant à clé soient proposés.	1
		Sexualité	Le CGLPL ne peut fixer des règles sur ce qu'il convient d'autoriser et d'interdire en matière de sexualité. En revanche, il recommande que le sujet ne soit pas tabou et que dans chaque établissement, une réflexion du comité d'éthique définisse les interdits au regard de la situation locale, les mesures de protection nécessaires pour les patients et fournisse au personnel un cadre d'intervention sécurisant.	1
	Droits des patients	Services d'urgences	Le CGLPL insiste sur la nécessité de veiller au respect des droits fondamentaux des patients admis en soins sans consentement, non seulement dans les établissements de santé mentale, mais aussi tout au long de leur parcours, c'est-à-dire dès qu'ils sont conduits dans un service d'urgence. Pour cela, il appartient aux services de psychiatrie, qui détiennent l'expertise médicale et juridique nécessaire, de veiller aux conditions de prise en charge « en amont » des patients qu'ils reçoivent et de mettre en place des mesures adaptées d'échange, de formation voire d'assistance.	1
		Juge des libertés et de la détention	Le CGLPL invite le législateur à étendre la compétence du juge à d'autres décisions de privation de liberté ou mesures faisant grief en psychiatrie : le placement en unité pour malades difficiles, le placement à l'isolement ou sous contention, désormais qualifié de « décision ».	1
	Isolement et contention		Il n'est pas acceptable que, plus de deux ans après leur adoption, les dispositions législatives relatives à la gestion de l'isolement et de la contention dans les établissements de santé mentale et à la réduction du recours à ces pratiques fassent encore figure de règles optionnelles appliquées de manière au mieux formelle, sans impact sur les pratiques. La ministre de la santé doit mettre en place une politique volontariste de contrôle et de formation afin de garantir leur application.	1
	Mineurs hospitalisés		Les pouvoirs publics et les autorités responsables doivent veiller à une meilleure articulation entre les divers services sociaux, médico-sociaux, éducatifs, sanitaires et judiciaires intervenant auprès des mineurs ; les pouvoirs publics doivent également veiller à ce que tout enfant dont l'état nécessite des soins puisse être accueilli dans un établissement adapté, suffisamment proche de son domicile pour garantir le maintien des liens familiaux.	

Etablissements de santé	Patients détenus	Mesures de sécurité	Le CGLPL rappelle que le personnel de surveillance doit apprécier au cas par cas le niveau nécessaire des mesures de sécurité afin de préserver au mieux les droits fondamentaux des personnes détenues hospitalisées. La présence de forces de sécurité dans une salle de consultation ou de soins ne doit être qu'exceptionnelle et, en tous les cas acceptée par le médecin présent.	1
Etablissements de santé		Confidentialité des soins	Enfin il est indispensable de rappeler à tout praticien ou soignant que la dispensation des soins aux personnes détenues obéit aux mêmes règles que pour tout patient concernant le droit à la confidentialité des soins.	1
Centres de rétention administrative	Durée de la rétention administrative		L'allongement de la durée de la rétention est une mesure aussi lourde qu'inutile. La durée de rétention antérieure à la loi – 45 jours – était déjà inutilement longue car la durée moyenne de retenue n'est que d'environ douze jours et demi. La plupart des reconduites interviennent dans les premiers jours : si le délai se prolonge au-delà, c'est le plus souvent parce que les pays de retour refusent de délivrer les laissez-passer consulaires. Aucune contrainte d'harmonisation européenne n'incite à accroître la durée de rétention. Celle-ci a été fixée à six mois au maximum : il s'agit bien d'un maximum et non d'un but à atteindre. Le délai maximal de 32 jours de rétention, tel qu'il était prévu avant la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité était déjà amplement suffisant.	1
			Compte tenu de l'argument d'efficacité avancé pour justifier le doublement de la durée de la rétention administrative et l'allongement de la retenue pour vérification du droit au séjour, le CGLPL recommande que les durées instaurées par la loi du 10 septembre 2018 fassent l'objet d'une évaluation au bout d'un an.	1
	Conditions d'hébergement		Le CGLPL recommande que les conditions matérielles dans lesquelles se déroule la rétention fassent l'objet d'une véritable politique publique que, pour le moment, le budget de deux millions d'euros prévu pour 2019 ne saurait financer.	4
	Droits de la défense		Le CGLPL ne peut que recommander que le caractère individuel de la mesure soit systématiquement respecté, que les recours soient effectifs et conformes aux principes du procès équitable posés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.	
	Familles avec enfants			Le CGLPL rappelle sa recommandation aux pouvoirs publics de mettre un terme à la possibilité de placer des familles avec enfants en centres de rétention administrative et de s'en tenir, pour ces cas à l'assignation à résidence.
			Considérant que l'enfermement des enfants en centre de rétention administrative est contraire à leurs droits fondamentaux car il constitue une atteinte à leur intégrité psychique, quels que soient leur âge et la durée de l'enfermement, le CGLPL maintient sa recommandation selon laquelle l'enfermement d'enfants doit être interdit dans les CRA et a fortiori dans les LRA, seule la mesure d'assignation à résidence pouvant être mise en œuvre à l'égard des familles accompagnées d'enfants.	2

Centres de rétention administrative	Interprétariat		Il est nécessaire de recourir à des interprètes non seulement pour l'information sur les droits, mais aussi pour celle concernant la vie en rétention et de généraliser la remise de livrets d'accueil rédigés dans des langues adaptées.	1
	Personnes libérées (accès aux transports et à un hébergement)		Des mesures doivent être prises pour que les personnes remises en liberté sur le sol national à l'issue d'un séjour en rétention bénéficient immédiatement d'un accès aux transports en commun et d'un hébergement adapté à leur besoin.	1
Eloignements forcés	Octroi d'une somme d'argent aux personnes dépourvues de ressources		Le Gouvernement doit adopter les mesures nécessaires pour qu'aucune personne reconduite ne soit laissée dans le pays de destination sans avoir au minimum les moyens de payer une journée de nourriture, une nuit d'hébergement et le transport nécessaire pour rejoindre son lieu de repli.	1
Centres éducatifs fermés	Personnel	Recrutement et formation	Des mesures de toute nature (attractivité, statut, formation, supervision, localisation, etc.) doivent impérativement être prises pour garantir la stabilité des équipes des centres éducatifs fermés.	1
	Conditions d'hébergement	Travaux et maintenance	Les conditions matérielles d'hébergement dans les centres éducatifs fermés doivent faire l'objet d'un programme ministériel de contrôle et les mesures nécessaires (travaux, maintenance, normes, contrôles techniques, etc.) doivent être prises pour que l'éducation des enfants placés se déroule dans un cadre adapté à cette fonction.	1
	Ordonnance du 2 février 1945	Articulation entre les différentes prises en charge	Le CGLPL appelle à ce que la révision annoncée de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante soit mise à profit pour introduire de la cohérence et de la continuité dans le parcours des mineurs pris en charge dans les lieux de privation de liberté.	1
	Protection des mineurs non accompagnés		Le CGLPL recommande que des moyens juridiques assortis des mesures nécessaires en termes de politiques publiques soient mis en place pour assurer la protection des mineurs non accompagnés.	1
Tribunaux	Mesures de sécurité	Boxes vitrés	En conséquence, le CGLPL recommande la suppression complète des boxes vitrés dans les salles d'audience et préconise, tout au plus, l'installation, au cas par cas pour les situations les plus dangereuses, de protections ou boxes amovibles munis des dispositifs nécessaires au respect des droits de la défense.	1
		Usage des menottes	Le CGLPL rappelle donc que les déplacements de personnes menottées au sein des tribunaux doivent dans tous les cas faire l'objet d'une réflexion sous l'autorité des chefs de juridiction pour trouver un équilibre entre les exigences de sécurité et la dignité des personnes retenues.	1
	Conditions d'hébergement		Le CGLPL recommande que les conditions matérielles d'accueil des personnes fassent l'objet d'une remise à niveau générale. Pour cela, un plan ministériel de travaux doit être mis en place (salubrité, éclairage, chauffage, sanitaires...). Chaque juridiction doit être invitée à formaliser les conditions d'accueil locales (circulation, alimentation, surveillance, droit de sortie à l'air libre, traçabilité, etc.) ainsi qu'à mettre en place d'un registre de suivi de l'usage des geôles. Le contrôle des chefs de juridiction doit être renforcé.	1

Locaux de garde à vue	Mise à disposition de kits hygiène et de couvertures	Les nécessaires d'hygiène (adaptés aux hommes ou aux femmes) et couvertures en laine à usage unique ou lavées à chaque usage, qui sont distribués dans certains commissariats de police, doivent faire l'objet d'une mise à disposition systématique.	1
	Droits de la défense	Document récapitulatif des droits	Le document récapitulatif des droits doit être laissé à la personne gardée à vue comme le prévoit la loi. Les avocats sont invités à s'assurer de l'effectivité de cette mesure et à intenter les actions propres à la faire respecter.

Cahier 6

Liste des établissements visités par le CGLPL en 2018



Salle commune et balcon fumeur barreaudé dans un établissement de santé mentale
© JC Hanché pour le CGLPL

Etablissements pénitentiaires

- Centre de détention de Bapaume
- Centre de détention de Tarascon
- Centre pénitentiaire d'Avignon
- Centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe
- Centre pénitentiaire de Gradignan
- Centre pénitentiaire de Laon
- Centre pénitentiaire de Lorient-Ploemeur
- Centre pénitentiaire de Maubeuge
- Centre pénitentiaire de Moulins-Yzeure
- Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly
- Établissement pour mineurs de Marseille
- Établissement pour mineurs de Meyzieu
- Établissement pour mineurs de Quiévrechain
- Maison d'arrêt d'Angers
- Maison d'arrêt de Besançon
- Maison d'arrêt de Béthune
- Maison d'arrêt de Caen
- Maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne
- Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis
- Maison d'arrêt du Mans
- Maison d'arrêt de Mende
- Maison centrale d'Arles

Etablissements de santé

- Association de santé mentale du XIII^{ème} arrondissement – ASPM13 (polyclinique René Angelergues à Paris et hôpital l'Eau vive à Soisy-sur-Seine)
- Centre hospitalier spécialisé de Blain
- Centre hospitalier Andrée Rosemon à Cayenne
- Centre hospitalier universitaire Henri Mondor de Créteil
- Centre hospitalier de Lannemezan
- Centre hospitalier Buëch-Durance à Larnage-Montéglin
- Centre hospitalier régional universitaire de Lille
- Centre hospitalier Valvert à Marseille
- Centre hospitalier Annecy Genevois à Metz-Tessy
- Centre hospitalier Ravenel à Mirecourt
- Centre hospitalier des Pyrénées à Pau
- Centre hospitalier de Plaisir
- Centre hospitalier de l'Estran à Pontorson
- Centre hospitalier Sainte-Marie à Privas
- Centre hospitalier Les Murets à la Queue-en-Brie
- Centre hospitalier de Rouffach
- Centre hospitalier de Saint-Nazaire
- Centre hospitalier Alpes-Isère de Saint-Egrève
- Centre hospitalier universitaire de Saint-Etienne
- Centre hospitalier spécialisé d'Uzès
- Établissement de santé de la Fondation Bon Sauveur de la Manche à Saint Lô
- Infirmerie psychiatrique de la préfecture de police à Paris
- UHSA de Marseille
- Unité médico-judiciaire de l'Hôtel-Dieu à Paris

Chambres sécurisées des centres hospitaliers d'Angers, Arles, Arras, Avignon, Béthune, Cayenne, Châlons-en-Champagne, Fleury-Mérogis, Laon, Le Mans, Lorient, Maubeuge, Moulins et Privas.

Centres éducatifs fermés

- Centre éducatif fermé d'Allonnes
- Centre éducatif fermé de Cambrai
- Centre éducatif fermé de La Chapelle Saint-Mesmin
- Centre éducatif fermé de La Jubaudière
- Centre éducatif fermé de Moissannes
- Centre éducatif fermé de Sainte-Gauburge
- Centre éducatif fermé de Saint-Jean-la-Bussière
- Centre éducatif fermé de Sinard
- Centre éducatif fermé de Tonnoy

Locaux et centres de rétention administrative, zones d'attente

- Centre de rétention administrative de Rochambeau
- Centre de rétention administrative de Lyon
- Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot 2 et 3
- Centre de rétention administrative de Sète
- Local de rétention administrative de Modane¹
- Local de rétention administrative de Saint-Georges-de-l'Oyapock²
- Zone d'attente de Lille
- Zone d'attente de Mérignac
- Zone d'attente de Nantes
- Zone d'attente de Roissy

¹ Le local de rétention administrative et les locaux de la police aux frontières de Modane ont été contrôlés ensemble et feront l'objet d'un rapport commun. Ce contrôle est comptabilisé dans les statistiques du CGLPL comme une visite de local de garde à vue de la police.

² Le local de rétention administrative et les locaux de la police aux frontières de Saint-Georges-de-l'Oyapock ont été contrôlés ensemble et feront l'objet d'un rapport commun. Ce contrôle est comptabilisé dans les statistiques du CGLPL comme une visite de local de garde à vue de la police.

Locaux de garde à vue et de rétention douanière

Commissariats de police : Bagnols sur Cèze, Besançon, aéroport de Cayenne (PAF), Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Courbevoie, Chennevières-sur-Marne, Enghien, Gonesse, La Baule, Les Mureaux, Levallois-Perret, Lille (PAF), 11^e arr. de Marseille, Massy, Maubeuge, Menton (PAF), Modane (PAF), Paris gare de Lyon, 13^e arr. de Paris, 15^e arr. de Paris, 17^e arr. de Paris, 18^e arr. de Paris, 1^{er} arr. de Paris, Police judiciaire de Paris, Pau, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Georges-de-l'Oyapock (PAF), Saint-Herblain, Saint-Maur des Fossés, Sens, Sète, Sèvres et Suresnes.

Brigades de gendarmerie : Bapaume, Annonay, L'Aigle, Besançon (brigade de recherche), Blain, Bormes les Mimosas, Castelnaudary, Cholet, La Croix Valmer, Guigneville sur Essonne, Milly-la-Forêt, Mirecourt, Pont-Aven, Port-Louis, Rosporden, Rouffach, et Uzès

Douanes : brigade de surveillance intérieure d'Avignon, brigades de surveillance extérieure de Marseille et Tarbes, douanes judiciaires de Saint-Herblain.

Geôles et dépôts de tribunaux

Tribunaux de grande instance d'Angers, Bordeaux, Colmar, Créteil, Laon, Tarbes et Pau (avec la cour d'appel).