

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE
DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

CONCOURS EXTERNE

DE

CONSEILLER D'INSERTION ET DE PROBATION

de l'administration pénitentiaire

SESSION 2009

Rédaction d'une note de synthèse à partir d'un dossier portant sur les libertés publiques ou des problématiques liées à la justice (durée 3 heures – coefficient 2).

Toute note inférieure à 05/20 est éliminatoire.

Sujet :

A l'aide des documents ci-joints, rédiger une note de synthèse relative au contrôleur général des lieux de privation de liberté.

LISTE DES DOCUMENTS

- Document n°1 : Extraits du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002 (3 pages).
- Document n°2 : Extraits de l'article d'Edouard Delaplace dans « Droits fondamentaux » n°4 de décembre 2004, « le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture : un nouvel outil pour la prévention de la torture et des mauvais traitements » (4 pages).
- Document n°3 : Extrait des propositions du rapport du 28 juin 2000 de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises (1 page).
- Document n°4 : Extrait des recommandations adoptées le 11 janvier 2006 par le Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles Pénitentiaires Européennes (2 pages).
- Document n°5 : Article du 17 septembre 2007 du Centre d'analyse stratégique « Contrôle des lieux d'enfermement : les enjeux internationaux » (4 pages).
- Document n°6 : Article du *figaro.fr* du 18 octobre 2007 : « La France se dote d'un Contrôleur général des prisons » (1 page).
- Document n°7 : Article du *nouvelobs.com* du 23 juin 2008 : « Le Sénat vote la création d'un Contrôleur général des prisons » (1 page).
- Document n°8 : Circulaire du cabinet du garde des sceaux du 18 juin 2008 relative au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (8 pages).
- Document n°9 : Article du *nouvelobs.com* du 23 juin 2008 « L'OIP dénonce le manque de moyens du futur contrôleur des prisons » (2 pages).
- Document n°10 : Extrait du Memorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008 (2 pages).
- Document n°11 : Article du *figaro.fr* du 10 juillet 2008 : « Le contrôleur général des prisons lance ses premières visites inopinées » (1 page).
- Document n°12 : Article du *figaro.fr* du 21 novembre 2008 : « Le contrôleur des prisons épingle un local de rétention » (2 pages).
- Document n°13 : Article de *libération.fr* du 7 janvier 2009 : « Le contrôleur général des prisons pointe les tensions de la détention » (2 pages).

Document n°14 : Article de *ladepeche.fr* du 6 janvier 2009 : « Les cours de promenade, des "zones de non-droit" pour le contrôleur des prisons » (2 pages).

Document n°15 : Article du *figaro.fr* du 23 mai 2008 « Jean-Marie Delarue futur contrôleur des prisons » (1 page).

Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Protocole adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002. **Entrée en vigueur** le 22 juin 2006.

L'Assemblée générale,

Rappelant l'article 5 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme**¹, l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants³ et sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984, par laquelle elle a adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion la **Convention contre la torture** et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que toutes ses résolutions ultérieures sur la question,

Réaffirmant que le droit d'être à l'abri de la torture est un droit qui doit être protégé en toutes circonstances,

Considérant que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993, a déclaré avec fermeté que les efforts tendant à éliminer la torture devaient avant tout être centrés sur la prévention et à lancé un appel en vue de l'adoption rapide d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, visant à mettre en place un système préventif de visites régulières sur les lieux de détention,

Accueillant avec satisfaction l'adoption du projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2002/33 du 22 avril 2002 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 2002/27 du 24 juillet 2002, où le Conseil a recommandé à l'Assemblée générale d'adopter le projet de protocole facultatif,

- 1. Adopte le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui figure en annexe à la présente résolution, et prie le Secrétaire général de l'ouvrir à la signature, à la ratification et à l'adhésion au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York à partir du 1er janvier 2003;**
- 2. Invite tous les Etats qui ont signé et ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou qui y ont adhéré, à signer et ratifier le Protocole facultatif ou à y adhérer.**

PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT A LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DEGRADANTS

PREAMBULE

Les **Etats Parties** au présent Protocole,

Réaffirmant que la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sont interdits et constituent des violations graves des droits de l'homme,

Convaincus que d'autres mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommée la Convention) et renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

Rappelant les articles 2 et 16 de la Convention, qui font obligation à tout Etat Partie de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants soient commis dans tout territoire sous sa juridiction,

Conscients qu'il incombe au premier chef aux Etats d'appliquer ces articles, que le renforcement de la protection des personnes privées de liberté et le plein respect de leurs droits de l'homme sont une responsabilité commune partagée par tous, et que les organes internationaux chargés de veiller à l'application de ces principes complètent et renforcent les mesures prises à l'échelon national,

Rappelant que la prévention efficace de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants requiert un programme d'éducation et un ensemble de mesures diverses, législatives, administratives, judiciaires et autres,

Rappelant également que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a déclaré avec fermeté que les efforts tendant à éliminer la torture devaient, avant tout, être centrés sur la prévention et a lancé un appel en vue de l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention, visant à mettre en place un système préventif de visites régulières sur les lieux de détention,

Convaincus que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention,

Sont convenus de ce qui suit :

QUATRIEME PARTIE / MECANISMES NATIONAUX DE PREVENTION

Article 17

Chaque Etat Partie administre, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du **présent Protocole**, ou son adhésion audit Protocole, un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants en vue de prévenir la torture à l'échelon national. Les mécanismes mis en place par des entités décentralisées pourront être désignés comme mécanismes nationaux de prévention aux fins du présent Protocole, s'ils sont conformes à ses dispositions.

Article 18

1. Les Etats Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel.
2. Les Etats Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays.
3. Les Etats Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.
4. Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les Etats Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Article 19

Les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :

- a) examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b) formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations Unies;
- c) présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.

Article 20

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les Etats Parties au **présent Protocole** s'engagent à leur accorder :

- a) l'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement;
- b) l'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention;
- c) l'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements;
- d) la possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire, ainsi qu'avec toute autre personne dont le mécanisme national de prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents;
- e) la liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront;
- f) le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer.

Article 21

1. Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière.
2. Les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne concernée.

Article 22

Les autorités compétentes de l'Etat Partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

Article 23

Les Etats Parties au **présent Protocole** s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention.

**LE PROTOCOLE FACULTATIF À LA CONVENTION DES NATIONS UNIES
CONTRE LA TORTURE : UN NOUVEL OUTIL POUR LA PRÉVENTION DE
LA TORTURE ET DES MAUVAIS TRAITEMENTS**

Edouard DELAPLACE

Docteur en droit

Responsable du programme « Nations Unies et affaires juridiques »
au sein de l'Association pour la Prévention de la Torture (APT)¹

Nul ne peut aujourd'hui, pas plus qu'hier d'ailleurs, considérer que la lutte contre la torture et les mauvais traitements est un acquis et qu'il n'est plus besoin ni de la renforcer ni de la mettre en œuvre.

Au-delà des remises en cause récentes du champ et du contenu des obligations internationales relatives à la prohibition absolue de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, notamment dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, il apparaît plus que jamais indispensable de prendre d'inlassables mesures pour prévenir cette violation flagrante des droits de la personne.

En effet, l'histoire et la pratique montrent qu'il ne suffit pas d'interdire moralement, constitutionnellement ou même législativement la torture et les mauvais traitements pour qu'ils disparaissent. Il est clair qu'un certain nombre de mesures concrètes sont indispensables pour prévenir la torture. Ainsi, sa criminalisation, accompagnée de l'exercice de la compétence universelle, apparaît comme un moyen efficace de donner corps à cette interdiction en stigmatisant des pratiques, mais également en s'assurant que les auteurs ne jouissent d'aucune impunité et en assurant aux victimes réparation et réhabilitation. De même, une formation adéquate doit être dispensée aux personnels chargés de l'application des lois en mettant l'accent sur le caractère absolu de la prohibition de la torture et des mauvais traitements et sur le rôle fondamental qu'ils ont à jouer dans la protection de la dignité des personnes placées sous leur contrôle. La mise en œuvre de mesures procédurales dans les premiers instants suivant la privation de liberté est également fondamentale pour prévenir la torture et les mauvais traitements dans ces moments où la personne placée sous le contrôle des forces de l'ordre est dans un état de vulnérabilité physique, psychique et morale. Ainsi, l'accès à un avocat et à un médecin de son choix, la présentation rapide à un juge, le droit d'informer un tiers de son choix de son arrestation et du lieu de la détention, ou encore la tenue d'un registre précis dans tous les lieux de détention constituent autant de mesures de nature à diminuer le risque de torture et de mauvais traitements.

¹ Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'APT.

Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (*ci-après* l'OPCAT ou le Protocole) s'inscrit très clairement dans cette logique posée dans son Préambule-même : « *Convaincus que d'autres mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Convention contre la torture [...] et renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* »².

Il repose sur l'idée simple « *que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondées sur des visites régulières sur les lieux de détention* ». Il prévoit à cet effet la mise en place d'un système de visites régulières aux lieux de détention menées de façon complémentaire par des organes nationaux et internationaux d'experts indépendants. En ratifiant ou en adhérant à l'OPCAT, les Etats parties acceptent des visites inopinées aux lieux de détention par ces organes.

Instrument nouveau dans son principe et novateur dans sa mise en œuvre (I), le Protocole facultatif à la Convention contre la torture compte à ce jour³ 16 ratifications et 49 signatures. Il va donc très prochainement entrer en vigueur⁴ dans ses deux composantes, internationale et nationale (II).

B. - Mises en œuvre nationales

Au plan national, les Etats parties au Protocole ont un délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur (ou à compter de leur ratification si celle-ci intervient après l'entrée en vigueur du Protocole)¹⁹ pour « *mettre en place, désigner ou administrer, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* »²⁰.

C'est sans aucun doute cet aspect de la mise en œuvre du Protocole qui pose le plus de problèmes aux Etats parties et à ceux qui souhaitent le devenir. En effet, s'il existe déjà un nombre considérable de mécanismes de visites, force est de constater qu'ils ne répondent pas tous aux critères posés par le Protocole. Ainsi, des ombudsmans, des institutions nationales des droits de l'Homme, des ONG nationales, des commissions parlementaires, des inspecteurs généraux des prisons, des juges pénitentiaires ou des procureurs ont dans de nombreux pays la faculté d'effectuer des visites aux lieux de détention. Toutefois, à raison de leur indépendance, de la fréquence de leurs visites ou encore des lieux visités, ils ne répondent pas toujours aux critères du Protocole et un travail d'ajustement, en consultation avec tous les acteurs nationaux pertinents, est alors indispensable. Dans d'autres pays, il n'existe aucun mécanisme de ce type et les autorités doivent alors, là encore en consultant largement tous les acteurs nationaux, créer de toute pièce un tel organe.

En tout état de cause, quel que soit le modèle choisi par l'Etat partie, un certain nombre de garanties doivent être apportées et qui tiennent à l'indépendance, à la composition et aux garanties et pouvoirs relatifs aux visites.

L'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif est tout à fait fondamentale pour le bon fonctionnement du mécanisme national²¹. En effet, les mécanismes nationaux doivent pouvoir agir de manière indépendante et sans que les autorités publiques ne leur fassent obstacle, en particulier les autorités carcérales et policières ainsi que le gouvernement ou les partis politiques dans la conduite de leurs programmes. Il est également indispensable que les mécanismes soient perçus comme étant indépendants des autorités publiques.

La composition des mécanismes nationaux revêt également une importance considérable. Comme pour le Sous-Comité, l'accent doit être mis sur le pluralisme et la pluridisciplinarité de cette composition. Des juristes, des médecins – dont des spécialistes en médecine légale –, des psychologues, des représentants d'ONG ainsi que des spécialistes dans des domaines tels que les droits de l'Homme, les systèmes pénitentiaires et la police.

¹⁹ Article 17.

²⁰ Article 3.

²¹ Une telle indépendance est garantie par l'article 18 al. 1.

Enfin, les pouvoirs des mécanismes nationaux en termes d'accès aux lieux, à l'information et aux personnes doivent être garantis par les Etats parties²². De même ils doivent être protégés contre toute forme d'ingérence et de représailles²³.

C. - Et la France ?

Si la France a toujours supporté le processus de négociations et d'adoption du Protocole, l'empressement paraît bien moindre pour ce qui concerne la ratification. En effet ce n'est que le 16 septembre 2005 que la France a signé le Protocole en marge de la 60^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Interrogée sur les mécanismes envisagés pour mettre en œuvre le Protocole lors de l'examen du 3^e rapport périodique de la France par le Comité contre la Torture (novembre 2005), la délégation française a été assez évasive, mettant en avant la pré-existence de mécanismes de contrôle interne.

Toutefois, une des pistes envisagées par le gouvernement consisterait à faire évoluer le mandat de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) de façon à répondre aux critères du Protocole. En l'état de son mandat, la CNDS²⁴ est chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. La Commission, dont les moyens restent encore très limités, ne répond cependant pas aux exigences du Protocole notamment dans la mesure où elle n'intervient qu'*a posteriori* et ne peut être saisie que par l'intermédiaire d'un parlementaire. Cependant, l'autorité dont elle semble bénéficier sur ces questions semble plaider en faveur d'une telle adaptation. Reste à savoir si l'institution elle-même est prête à une telle mue...

²² Article 20.

²³ Article 21.

²⁴ Pour plus de détails, voir le site de la CNDS <<http://www.cnds.fr>>.

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE (1)
sur la SITUATION dans les PRISONS FRANÇAISES

Président

M. Louis MERMAZ,

Rapporteur

M. Jacques FLOCH,

Députés.

--

TOME I

RAPPORT

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

Développement du contrôle

- Instaurer un suivi permanent des établissements pénitentiaires par une mission d'information interne à la commission des lois de l'Assemblée nationale.
- Mise en place d'un contrôle externe permanent par la création d'une autorité indépendante dénommée délégation générale à la liberté individuelle
- Développer les moyens octroyés à l'Inspection des services pénitentiaires ; formaliser les relations avec les autorités judiciaires et les autres inspections administratives
- Restaurer les conditions d'un contrôle effectif des établissements pénitentiaires par les magistrats

CONSEIL DE L'EUROPE COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes¹

*(adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006,
lors de la 952e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Prenant en compte la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Prenant également en compte le travail mené par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et plus particulièrement les normes qu'il a développés dans ses rapports généraux ;

Réitérant que nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi ;

Soulignant que l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline et doivent, en même temps, garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la dignité humaine et offrir des occupations constructives et une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société ;

Considérant qu'il est important que les Etats membres du Conseil de l'Europe continuent à mettre à jour et à respecter des principes communs au regard de leur politique pénitentiaire ;

Considérant en outre que le respect de tels principes communs renforcera la coopération internationale dans ce domaine ;

Ayant noté les changements sociaux importants qui ont influencé des développements significatifs dans le domaine pénal en Europe lors des deux dernières décennies ;

Approuvant encore une fois les normes contenues dans les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui traitent des aspects spécifiques de la politique et pratique pénitentiaires et plus spécifiquement n° R (89) 12 sur l'éducation en prison, n° R (93) 6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du sida, et les problèmes connexes de santé en prison, n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire, n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle et Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ;

Ayant à l'esprit l'ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus ;

Considérant que la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes doit être révisée et mise à jour de façon approfondie pour pouvoir refléter les développements qui

¹ Lors de l'adoption de cette recommandation, et en application de l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, le Délégué du Danemark a réservé le droit de son gouvernement de se conformer ou non à l'article 43, paragraphe 2, de l'annexe à la recommandation car il est d'avis que l'exigence selon laquelle les prisonniers placés en isolement cellulaire soient visités par du personnel médical quotidiennement soulève de sérieuses préoccupations éthiques quant au rôle que ce personnel pourrait être appelé à jouer pour décider si ces prisonniers sont aptes à continuer à faire l'objet d'un tel isolement.

sont survenus dans le domaine de la politique pénale, les pratiques de condamnation ainsi que de gestion des prisons en général en Europe,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de suivre dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques des règles contenues dans l'annexe à la présente recommandation qui remplace la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes ;
- de s'assurer que la présente recommandation et son commentaire soient traduits et diffusés de façon la plus large possible et plus spécifiquement parmi les autorités judiciaires, le personnel pénitentiaire et les détenus eux-mêmes.

Annexe à la Recommandation Rec(2006)2

Partie I

Principes fondamentaux

1. Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme.
2. Les personnes privées de liberté conservent tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire.
3. Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées.
4. Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme.
5. La vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison.
6. Chaque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté.
7. La coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragées.
8. Le personnel pénitentiaire exécute une importante mission de service public et son recrutement, sa formation et ses conditions de travail doivent lui permettre de fournir un haut niveau de prise en charge des détenus.
9. Toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante.

Champ d'application

- 10.1 Les Règles pénitentiaires européennes s'appliquent aux personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation.
- 10.2 En principe, les personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire et privées de liberté à la suite d'une condamnation ne peuvent être détenues que dans des prisons, à savoir des établissements réservés aux détenus relevant de ces deux catégories.

ANALYSE

Contrôle des lieux d'enfermement :
les enjeux internationaux

Inscrite à l'agenda politique depuis déjà plusieurs années, la question pénitentiaire se trouve à nouveau au cœur du débat public. La décision du président de la République de mettre un terme à l'usage qui voulait que la fête nationale soit l'occasion de procéder à une grâce collective a notamment contribué à relancer les interrogations liées à la surpopulation carcérale. Aujourd'hui supérieur à 60 000, le nombre des détenus pourrait s'élever à 80 000 en 2017, sachant que le nombre de places disponibles dans les prisons françaises à la même échéance ne devrait pas dépasser 64 000¹.

C'est dans ce contexte que la garde des Sceaux a annoncé, au début de l'été, que le Parlement serait saisi avant la fin de l'année d'un grand projet de loi pénitentiaire. À l'initiative de la Chancellerie, un comité d'orientation, regroupant des représentants de l'administration pénitentiaire ainsi que des personnalités du monde judiciaire et de la société civile a été associé à la définition des grandes orientations du projet de loi. Il devrait permettre de redéfinir ou préciser les missions du service public pénitentiaire et de ses personnels, clarifier les droits et devoirs des personnes détenues, et réformer les modalités d'aménagement de peine ainsi que les régimes de détention.

Dans le même temps, le gouvernement a décidé de soumettre au Parlement un projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté. Adopté par le Sénat en première lecture le 31 juillet dernier, ce texte, qui ne concerne pas le seul monde carcéral, devrait être prochainement débattu à l'Assemblée nationale. Il crée les conditions d'une nécessaire réforme des modalités de contrôle extérieur des lieux d'enfermement.

À cet égard, il permet à la France de respecter les termes du protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui prévoit la mise en place d'« un mécanisme national de prévention » indépendant. La présente note d'analyse a pour objectif de préciser les enjeux internationaux de la réforme annoncée. Dans cette perspective, après avoir effectué un état des lieux des moyens de contrôle existants au plan national et indiqué les raisons qui ont conduit à la formation d'un consensus sur leur nécessaire réforme, la note revient sur le contenu du protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de décrire les modalités de mise en œuvre du mécanisme national de prévention à l'étranger, avant de les examiner à l'aune des recommandations du Conseil de l'Europe.

¹ Les données chiffrées sont issues d'un document de synthèse élaboré par la Direction de l'administration pénitentiaire, présenté à l'occasion de l'installation du Comité d'orientation restreint sur la grande loi pénitentiaire, le 11 juillet 2007.

Les moyens de contrôle existants : un état des lieux

Depuis la parution en 2000 de l'ouvrage de l'ancien médecin-chef de la prison de la Santé, Véronique Vasseur², les conditions de détention dans les prisons françaises sont régulièrement pointées du doigt³. Souvent présentée comme alarmante, la situation commande l'exercice d'un contrôle effectif. Il existe déjà de nombreux moyens de contrôle mais ils sont souvent considérés comme à la fois trop dispersés et limités pour s'avérer efficaces. C'est ce constat qui nourrit depuis plusieurs années la réflexion autour d'une éventuelle mise en place d'un contrôleur extérieur.

Outre les parlementaires, qui disposent d'un droit de visite couvrant une grande partie des lieux d'enfermement⁴, l'autorité judiciaire exerce cette fonction de contrôle. Garante de la liberté individuelle aux termes de l'article 66 de la Constitution, elle doit être la principale instance de contrôle des lieux privés de liberté. C'est ainsi que les magistrats de l'ordre judiciaire « visitent les établissements pénitentiaires »⁵. Plus précisément, le juge de l'application des peines doit effectuer une visite mensuelle afin de vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés exécutent leur peine⁶. Le président de la chambre de l'instruction peut se rendre dans les maisons d'arrêt du ressort de la Cour d'appel chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par trimestre, pour examiner la situation des personnes mises en examen placées en détention provisoire, de même que le juge d'instruction chaque fois qu'il le juge utile⁷. À l'instar des magistrats du siège, les magistrats du parquet doivent également veiller sur les conditions de détention des personnes placées sous main de justice. C'est ainsi que le procureur de la République doit se rendre au moins une fois par trimestre dans chaque prison de son ressort, notamment pour entendre les réclamations éventuelles des détenus⁸. Le procureur général, quant à lui, doit effectuer une visite annuelle dans chaque établissement pénitentiaire situé dans le ressort de la cour d'appel⁹.

Parallèlement, de nombreux corps d'inspection sont appelés à intervenir en milieu carcéral afin de remplir des missions de contrôle. C'est ainsi que les établissements pénitentiaires peuvent être visités par l'Inspection générale des services judiciaires et l'Inspection des services pénitentiaires (respect des normes et de la déontologie par les personnels dont elles ont respectivement la charge) ainsi que par l'inspection générale de l'éducation nationale (activités d'enseignement et de formation) ou encore l'inspection du travail (conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail des détenus). Il existe en outre des commissions de surveillance placées auprès de chaque établissement pénitentiaire et présidées par les préfets. Elles sont chargées de la surveillance en matière de salubrité, sécurité, régime alimentaire, organisation des soins, travail, discipline, observation des règlements, enseignement et réinsertion sociale. Enfin, d'autres entités, à l'image de la Commission nationale de déontologie de la sécurité¹⁰, peuvent être amenées à jouer un rôle dans le domaine du contrôle des établissements pénitentiaires, sans parler de la contribution apportée en la matière par certaines associations habilitées.

Au final, ce foisonnement des outils de contrôle ne va pas sans interrogations sur leur efficacité. C'est ce constat qui a conduit à la promotion d'une nouvelle institution spécifique, dotée du statut d'autorité indépendante. À cet égard, le projet de loi déposé par le gouvernement s'inspire très largement des conclusions du rapport de la commission présidée par Guy Canivet sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, publié en mars 2000, et fait écho aux préoccupations exprimées sur le sujet par les parlementaires, soit à l'occasion des travaux des différentes commissions d'enquête mises en place sur la question des prisons¹¹, soit à la faveur de propositions de loi déposées tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat¹².

² Vasseur V. (2000), *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Paris, Cherche-Midi, 198 p.

³ Rapport du commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, sur la situation de la France, 15 février 2006.

⁴ Article 719 du code de procédure pénale, inséré par la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence.

⁵ Article 727 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale.

⁶ Article D. 176 du code de procédure pénale.

⁷ Article D. 177 du code de procédure pénale.

⁸ Article D. 178 du code de procédure pénale.

⁹ Article D. 178 du code de procédure pénale.

¹⁰ Créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

¹¹ Rapports des commissions d'enquête parlementaires de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons (président : Louis Mermaz, rapporteur : Jacques Floch) du 28 juin 2000 et du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France (président : Guy-Pierre Cabanel, rapporteur : Jean-Jacques Hyst) du 29 juin 2000.

¹² Proposition de loi relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons, déposée au Sénat par Guy-Pierre Cabanel et Jean-Jacques Hyst en novembre 2000 ; proposition de loi visant à instaurer un contrôle extérieur des prisons, déposée à l'Assemblée nationale par Michel Hunault en février 2002 ; proposition de loi visant à élaborer une loi pénitentiaire, déposée à l'Assemblée nationale par Marylise Lebranchu en juin

Un engagement international : la mise en place d'un mécanisme national de prévention indépendant

Si la mise en place de nouvelles modalités de contrôle des lieux d'enfermement fait l'objet d'un relatif consensus au plan national, c'est aussi parce que celles-ci s'inscrivent dans un cadre international exigeant. En effet, le protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002, a été signé par la France le 16 septembre 2005 et doit prochainement être ratifié.

Le protocole facultatif à la convention des Nations unies prévoit notamment la mise en place d'un mécanisme national de prévention indépendant, destiné à prévenir la torture ou tout acte cruel ou dégradant. Ledit mécanisme doit à la fois examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans des lieux de détention, formuler des recommandations afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes détenues et présenter des propositions et observations au sujet de la législation en vigueur. Si le protocole ne précise pas la forme que doit prendre ce mécanisme, il enjoint les États signataires à en garantir l'indépendance, la compétence et les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement. Enfin, les moyens d'action du dispositif impliquent en particulier la possibilité d'accéder à tous les renseignements concernant le nombre des personnes détenues et les conditions de détention, à tous les lieux de détention, installations et équipements qui s'y rapportent et la faculté pour les personnels habilités de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, 57 États ont signé le protocole et 33 l'ont déjà ratifié¹³. Les voies empruntées par les différents États ou celles qu'ils envisagent d'emprunter afin de mettre en conformité leur législation avec les termes du protocole facultatif décrivent une typologie de la mise en œuvre du mécanisme national de prévention. Cette dernière peut s'appuyer sur l'extension des pouvoirs des organes de contrôle déjà existants, prendre une forme décentralisée ou se traduire par la création d'un nouvel organe centralisé¹⁴.

L'Afrique du Sud envisage de suivre la première voie, en renforçant les pouvoirs de contrôle déjà existants. En effet, le pays dispose d'ores et déjà de trois organes de contrôle, dont l'action articulée pourrait être de nature à définir un mécanisme national de prévention, sous réserve de certaines adaptations : l'inspection judiciaire des prisons, la Commission des droits de l'Homme et la Direction indépendante des plaintes. Au même titre que les deux autres entités, l'inspection judiciaire des prisons est indépendante. Elle est dirigée par un inspecteur judiciaire, qui se trouve à la tête d'un ensemble de visiteurs de prison. Elle dispose d'un droit d'accès à toutes les informations et à toutes les prisons du pays. C'est ainsi qu'en 2005, elle a effectué plus de 10 000 visites dans 238 établissements pénitentiaires. La Commission des droits de l'Homme, quant à elle, surveille et contrôle le respect des droits de l'Homme et dispose d'un pouvoir de recommandation en direction des autorités de l'État. Enfin, la Direction indépendante des plaintes est chargée d'enquêter sur les plaintes mettant en cause la déontologie des personnels de police.

Fervent défenseur du protocole facultatif, le Royaume-Uni a conçu son mécanisme national de prévention sous une forme décentralisée, afin d'en adapter le principe à son organisation administrative. Aussi serait-il sans doute plus juste de parler à son propos d'une pluralité de mécanismes nationaux de prévention plutôt que d'un mécanisme national de prévention. En outre, il semble que les caractéristiques des organes désignés (plus d'une trentaine) soient de nature à satisfaire d'ores et déjà les critères du protocole. Il convient de souligner plus particulièrement le rôle des Ombudsmans des prisons et des commissions des plaintes. En effet, les plaintes des détenus et les décès constatés en détention font l'objet, depuis 1994, d'enquêtes de l'Ombudsman des prisons et de probation d'Angleterre et du pays de Galles et de la Commission écossaise des plaintes relatives aux prisons. Enfin, un Ombudsman des prisons a été créé en 2005 en Irlande du Nord. Ces différentes institutions disposent d'attributions comparables : elles instruisent les plaintes, formulent des recommandations, notamment au moyen de rapports annuels transmis aux Parlements, et disposent pour ce faire de pouvoirs très larges.

À l'instar de la France, l'Argentine, premier pays d'Amérique latine à avoir ratifié le protocole facultatif de l'ONU, a décidé la création d'un nouvel organe, désigné comme mécanisme national de prévention, à savoir le comité national pour la prévention de la torture. Un projet de loi, élaboré par le forum national pour la mise en œuvre du protocole de l'ONU sous l'égide du secrétariat des droits de l'Homme, a ainsi été déposé en ce sens.

2003 ; proposition de loi visant à créer un contrôle général des prisons indépendant, déposée à l'Assemblée nationale par Marylise Lebranchu en juillet 2004.

¹³ Seuls huit États ont, à ce jour, désigné formellement un mécanisme national de prévention. Il s'agit du Costa-Rica, de l'Estonie, de la Grande-Bretagne, du Mali, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovénie.

¹⁴ Rapport du Médiateur de la République intitulé *Lieux privatifs de liberté : garantir la dignité. Vers un mécanisme français d'évaluation*, Paris, avril 2007.

Le dispositif envisagé par la France à l'aune des recommandations du Conseil de l'Europe

Le Comité européen pour la prévention de la torture a recommandé aux États parties, dès novembre 2005, de prendre les mesures nécessaires pour ratifier dans les meilleurs délais le protocole facultatif de l'ONU et d'instituer un mécanisme national chargé de conduire des visites périodiques dans les lieux de détention. Les recommandations du Conseil de l'Europe vont plus loin en ce qu'elles tendent à indiquer une préférence quant aux modalités de mise en œuvre du mécanisme national de prévention.

La question pénitentiaire est une préoccupation ancienne du Conseil de l'Europe. Dès 1973, des règles pénitentiaires européennes ont été adoptées, sous forme de recommandations. Révisées en 1987 puis en 2006, elles visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des États membres et à édicter des règles et pratiques communes. Dépourvues de caractère contraignant, elles constituent néanmoins un ensemble de références auxquelles la France a souscrit le 11 janvier 2006. Ainsi, ces recommandations soulignent la nécessité d'un contrôle régulier et indépendant des prisons. Aux termes de la recommandation du 11 janvier 2006, le Conseil de l'Europe rappelle que « *les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques* ». Aussi n'y a-t-il rien de surprenant à ce qu'une autre recommandation, adoptée par l'assemblée du Conseil de l'Europe le 29 mai 2006, ait invité le comité des ministres à promouvoir activement la ratification du protocole facultatif de l'ONU. Plus précisément, la recommandation invite les États membres à renforcer, au niveau national, le rôle des ombudsmans/médiateurs en la matière.

C'est le choix qui a d'ores et déjà été fait par le Danemark et la République tchèque. Le Danemark a ratifié le protocole facultatif de l'ONU le 25 juin 2004 et annoncé son intention de désigner l'Ombudsman parlementaire comme mécanisme national de prévention. Institution créée en 1954, il dispose déjà de certaines compétences en matière de contrôle des lieux d'enfermement. Personnalité indépendante, il peut être saisi par les autorités publiques ou s'auto-saisir et procéder à toute visite d'inspection qu'il juge utile. Dans ce cas, il dispose d'un droit d'accès aux informations et peut rencontrer qui il veut. Enfin, il peut rédiger des rapports après chaque visite, formuler des recommandations et publier un rapport annuel. Ratifié le 10 juillet 2006 par la République tchèque, le protocole facultatif de l'ONU était en réalité déjà appliqué depuis le 1^{er} janvier de la même année. C'est en effet à cette date que le Défenseur public des droits s'est vu attribuer les compétences de mécanisme national de prévention. Pour ce faire, les droits et garanties qui lui sont conférés par la loi de 1999 ont été réaffirmés (indépendance, impartialité, immunité pénale et régime des incompatibilités) cependant qu'il s'est vu adjoindre une « équipe détention » afin de remplir aux mieux les nouvelles compétences qui lui ont été octroyées.

Dans le cas de la France, le projet de loi envisage une autre architecture, en créant une autorité indépendante nouvelle, à savoir le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cette prise de distance par rapport à une partie des recommandations du Conseil de l'Europe, destinée à éviter un risque de confusion avec les différentes missions du Médiateur de la République, révèle en creux la spécificité de son rôle par rapport aux attributions d'un Ombudsman dans d'autres pays.

> Michel Mazars,
Département Institutions et Société

Document n°6

La France se dote d'un Contrôleur général des prisons

Le Parlement a approuvé jeudi l'institution d'une "autorité indépendante" pouvant visiter "à tout moment" les lieux de détention, objet de polémiques récurrentes.

Déjà condamnée à huit reprises par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour des traitements "inhumains et dégradants" de détenus, la France veut corriger le tir. Lors d'un ultime vote, le Sénat a approuvé jeudi l'institution d'un Contrôleur général des prisons, une "autorité indépendante" pouvant visiter "à tout moment" tout lieu de privation de liberté sur le territoire français.

Ce Contrôleur général, qui disposera de 2,5 millions d'euros et de "40 collaborateurs" pour 2008, pourra s'entretenir en toute "confidentialité" avec les personnes de son choix. Mais il devra "informer préalablement" les autorités responsables du lieu, et limiter les visites surprises à des "circonstances particulières". Il ne disposera pas non plus d'un pouvoir d'injonction pour contraindre les autorités pénitentiaires du lieu à faire cesser un abus. Il existera toutefois un "droit de suite" : en cas de "violations graves" des droits fondamentaux, il pourra saisir les autorités pour demander une "réponse rapide". Nommé pour six ans par décret présidentiel, il aura compétence sur près de 5.800 lieux d'enfermement : prisons, locaux de garde à vue, dépôts des tribunaux, centres de rétention, zones d'attente des aéroports, cellules de retenue des douanes et hôpitaux psychiatriques.

"Les Droits de l'Homme, ni de droite ni de gauche"

"La question des Droits de l'Homme n'est ni de droite ni de gauche. Elle s'inscrit au cœur de nos engagements internationaux", a déclaré la ministre de la Justice Rachida Dati, qui souhaite que "le Contrôleur général puisse devenir une réalité avant le début de l'année 2008".

Si la majorité UMP et Nouveau Centre a salué l'initiative gouvernementale, la gauche (PS-PCF), qui s'est abstenue sur le projet de loi, a fustigé les "carences" du texte face aux "graves problèmes" des prisons françaises. L'observatoire international des prisons (OIP), par la voix de son délégué général Patrick Marest, a dénoncé les "restrictions" imposées au futur Contrôleur, estimant qu'il ne pourra pas intervenir "dans les moments les plus chauds". On laisse l'administration pénitentiaire gérer à sa guise les moments de crise et ça, c'est une erreur fondamentale !".

Les prisons françaises souffrent de surpopulation : au 1er août, le nombre de détenus écroués atteignait 61.289 pour 50.637 places, selon le ministère. Le vote du projet Dati permettra à la France de ratifier un protocole à la Convention de l'Onu "contre la torture, les traitements inhumains, cruels ou dégradants", et de se mettre en conformité avec les recommandations du Conseil de l'Europe.

DOCUMENT N°7 :

CONDITIONS DE DETENTION

Le Sénat vote la création d'un Contrôleur général des prisons

NOUVELOBS.COM | 23.06.2008 | 10:54

Le texte met en place une "autorité indépendante", qui pourra visiter "à tout moment" tout lieu où des personnes "sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique".



(Sipa)

Le Parlement a approuvé, jeudi 18 octobre, par un ultime vote du Sénat, l'institution d'un Contrôleur général des prisons. Celui-ci pourra visiter "à tout moment" les prisons et tout lieu de privation de liberté sur le territoire français.

Pour son adoption définitive, le projet de loi a été soutenu par les seuls sénateurs de la majorité présidentielle (UMP, UC-UDF et une partie du RDSE).

La gauche (PS, PCF-CRC) s'est abstenue, reprochant notamment à la droite de vouloir faire de cette nouvelle autorité un "paravent" pour "masquer un arsenal juridique de plus en plus répressif".

"La légitimité de la politique pénale du gouvernement, qu'approuve une majorité des Français, repose sur une exigence impérieuse : le strict respect de la personne humaine dans les lieux de détention", a souligné Rachida Dati. La ministre de la Justice appelle à un vote conforme, "afin que le Contrôleur général puisse devenir une réalité avant le début de l'année 2008".

Nommé pour six ans

Le texte met en place une "autorité indépendante", qui pourra visiter "à tout moment" tout lieu où des personnes "sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique".

Nommé pour six ans par décret présidentiel, le "Contrôleur général" aura compétence sur près de 5.800 lieux d'enfermement : prisons, locaux de garde à vue, dépôts des tribunaux, centres de rétention, zones d'attente des aéroports, cellules de retenue des douanes et hôpitaux psychiatriques.

*Contrôleur général
Lieu privatif de liberté
Détenu*

**Circulaire du cabinet du garde des sceaux n° 2008-17/SG du 18 juin 2008
relative au Contrôleur général des lieux de privation de liberté**

NOR : JUSA0818319C

Textes sources :

- Résolution 57/199 des Nations unies, protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants ;
- Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- Article 33 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 ;
- Article A40 du code de procédure pénale.

La garde des sceaux, ministre de la justice à Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel ; Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance ; Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires ; Monsieur le directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer ; Mesdames et Messieurs les chefs d'établissements pénitentiaires ; Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse (pour attribution) et à Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel ; Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance ; Monsieur le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature ; Monsieur le directeur de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire ; Monsieur le directeur de l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (pour information).

INTRODUCTION

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 pris pour son application confirment la volonté de la France de s'engager pleinement dans un contrôle indépendant et effectif de l'ensemble des lieux de privation de liberté.

Par ces textes, la France se conforme aux règles pénitentiaires européennes (RPE 93-1) et respecte les stipulations du protocole facultatif à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signé par la France le 16 septembre 2005.

A ces fins, la loi crée une nouvelle autorité administrative indépendante : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté chargé d'améliorer le contrôle et la transparence des lieux de privation de liberté afin de mieux assurer le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes détenues ou retenues.

La présente circulaire a pour objet de présenter cette nouvelle autorité de contrôle et entend préciser ses modalités d'intervention au sein des lieux de privation de liberté qui relèvent de ce département ministériel et, plus généralement, du contrôle du procureur de la République.

I. – PRÉSENTATION DU MÉCANISME DE CONTRÔLE

Le mécanisme de contrôle des lieux de privation de liberté créé par la loi du 30 octobre 2007 repose sur un contrôleur général des lieux de privation de liberté dont la mission est de contrôler le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté en contrôlant « les conditions de leur prise en charge et de transfèrement ».

Le contrôle du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté s'exerce par le contrôle des lieux dans lesquels elles sont détenues, retenues ou placées, les conditions dans lesquelles elles le sont et notamment « l'état, l'organisation ou le fonctionnement » du lieu visité.

1.1. Le Contrôleur général

Le Contrôleur général est l'autorité administrative chargée du contrôle des lieux de privation de liberté. Il est indépendant et ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

1.2. Les Contrôleurs et les collaborateurs

Afin de permettre l'effectivité du contrôle des lieux de privation de liberté, le Contrôleur général est assisté par des contrôleurs et des collaborateurs, soumis à sa seule autorité.

1.2.1. Les contrôleurs

Les contrôleurs exercent les mêmes fonctions que le Contrôleur général. Ils participent ainsi pleinement à la mission de contrôle.

Ils assistent le Contrôleur général dans le contrôle des lieux de privation de liberté et exercent, par délégation, les pouvoirs d'investigation qui lui sont attribués par la loi.

Dans le cadre de leur mission, ils sont, tout comme le Contrôleur général, astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leur fonction.

Les contrôleurs peuvent procéder non seulement à des visites et à des auditions dans des établissements pénitentiaires ou des centres éducatifs fermés, des locaux situés dans les juridictions et des locaux de garde à vue, mais aussi demander la communication de toute pièce utile à l'exercice de leur mission.

Il résulte que toute visite peut indifféremment être effectuée par le Contrôleur général et/ou les contrôleurs qu'il aura spécialement désignés à cet effet.

1.2.2. Les collaborateurs

Les collaborateurs participent, quant à eux, au seul fonctionnement du service administratif.

Ils n'ont pas vocation à effectuer des visites de lieux de privation de liberté, ils assurent le bon fonctionnement des services du Contrôleur général.

II. – L'EXERCICE DE CONTRÔLE

Afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est chargé de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes détenues, des mineurs placés en centre éducatif fermé et des personnes retenues dans les locaux situés au sein des juridictions ou placées en garde à vue.

Dans le cadre de ses attributions, le Contrôleur général exerce sa mission de contrôle essentiellement par des visites sur place et par le recueil de toute information ou pièce utile.

2.1. La saisine du Contrôleur général

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi par les autorités suivantes : le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, le président de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité et le président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Il a également la possibilité de s'autosaisir s'il l'estime opportun.

A cette fin, toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence.

Les courriers des détenus majeurs ou mineurs adressés au Contrôleur général sont soumis aux dispositions prévues à l'article D. 262 du code de procédure pénale :

- ils font l'objet d'un enregistrement tant à l'arrivée qu'au départ sur le registre prévu à cet effet ;
- ils sont adressés sous pli fermé et ne doivent faire l'objet d'aucun contrôle ;
- aucun retard ne doit être apporté à leur envoi.

De même, les courriers des mineurs placés en centre éducatif fermé adressés au Contrôleur général ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle.

La saisine du Contrôleur général n'est subordonnée à aucune condition. Dès lors, celui-ci peut exercer son contrôle sur n'importe quel lieu de privation de liberté, y compris en dehors de situations particulières dont il pourrait être informé, notamment par des personnes détenues ou retenues.

*2.2. Les visites sur place**2.2.1. Les lieux susceptibles de faire l'objet de visites*

La mission du Contrôleur général ou des contrôleurs s'opère sur tous les lieux du territoire de la République où des personnes sont privées de liberté.

Sont donc notamment concernés, en l'état, les centres hospitaliers spécialisés, les centres éducatifs fermés, les locaux de garde à vue, les dépôts des palais de justice, les centres de rétention administrative, les zones d'attente des aéroports, les centres de rétention de sûreté, les établissements pénitentiaires mais également les véhicules destinés au transport des détenus.

2.2.1.1. Les établissements pénitentiaires

Dans le cadre de sa mission, le Contrôleur général ou les contrôleurs peuvent procéder au contrôle des établissements pénitentiaires.

Peuvent donc faire l'objet de visites les établissements pour peines (maison centrale, centre de détention, centre de semi-liberté, centre pour peines aménagées), les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs et les maisons d'arrêt.

A l'intérieur de ces établissements, le Contrôleur général ou son délégué peut accéder à tous les locaux (cellules, bureaux, douches...) situés dans tous les secteurs de l'établissement, qu'il s'agisse des secteurs administratifs (greffe, comptabilité...) ou de la détention (quartier ordinaire, quartier d'isolement, quartier disciplinaire, cour de promenade, chemin de rondes...).

En revanche, les bâtiments de l'école nationale de l'administration pénitentiaire, des directions interrégionales, des services pénitentiaires d'insertion et de probation et de l'administration centrale ne peuvent pas faire l'objet de visites puisqu'ils ne sont pas des lieux de privation de liberté.

2.2.1.2. Les centres éducatifs fermés

Selon les mêmes principes que pour les autres lieux susceptibles d'être visités, le contrôleur général ou son délégué peut accéder à tous les locaux d'un centre éducatif fermé public ou associatif.

En revanche, le droit de visite ne s'applique pas aux locaux de l'administration publique (directions interrégionales ou départementales) ou associative, ni aux autres établissements ou services opérateurs de mesures de protection judiciaire de la jeunesse, ni à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, qui ne sont pas des lieux privatifs de liberté.

2.2.1.3. Les locaux de rétention situés dans les juridictions et les locaux de garde à vue

Le Contrôleur général peut contrôler les locaux se trouvant dans les juridictions et dans lesquels sont retenues les personnes déferées devant un magistrat, dans l'attente de leur comparution, et communément désignés sous le nom de « petits dépôts ». Il ne s'agit pas uniquement des locaux permettant une rétention de nuit, en application des dispositions de l'article 803-3 du code de procédure pénale, mais également de ceux permettant une rétention de jour.

Le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté peut aussi contrôler les lieux de garde à vue. Ce contrôle, bien que portant sur des lieux placés sous la responsabilité des ministères de l'intérieur ou de la défense, concerne également les autorités judiciaires puisque celles-ci dirigent les investigations au cours desquelles interviennent ces mesures, et que les gardes à vue sont contrôlées de manière générale par le procureur de la République, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 41 du code de procédure pénale.

2.2.1.4. Les véhicules destinés au transport des personnes détenues ou retenues

La loi prévoit que le Contrôleur général a pour mission de veiller aux conditions de transfèrement des personnes privées de liberté.

Outre les opérations de transfèrement entre établissements pénitentiaires, sont également visées toutes les opérations de transport des personnes détenues (extractions médicales et judiciaires) ou gardées à vue (examen médical ou déferrement).

Ainsi, tous les véhicules destinés au transport des personnes détenues, retenues ou gardées à vue peuvent faire l'objet d'une visite de contrôle. Le Contrôleur général ou les contrôleurs peuvent notamment, s'ils le souhaitent, participer à une opération de transfèrement.

2.2.1.5. Les lieux destinés à la prise en charge médicale des personnes privées de liberté.

2.2.1.5.1. Les personnes détenues

Le contrôle opéré par le Contrôleur général ou son délégué peut s'effectuer dans les lieux de privation de liberté destinés à la prise en charge médicale des détenus tels que l'établissement public de santé national de Fresnes, les unités hospitalières spécialement aménagées, les unités hospitalières sécurisées interrégionales, les unités de consultation de soins ambulatoires ou les services médicaux psychologiques régionaux.

Dans ces cas, il appartient aux responsables de ces établissements de veiller à ce que les autorités médicales responsables soient immédiatement informées de toute demande, de toute visite, programmée ou inopinée, relatives aux secteurs au sein desquels elles exercent.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Lorsque le contrôle concerne l'établissement public de santé national de Fresnes, il convient d'informer, sans délai, de jour comme de nuit, le directeur de l'établissement hospitalier.

Lorsque le contrôle concerne une unité hospitalière spécialement aménagée ou une unité hospitalière sécurisée interrégionale, le responsable pénitentiaire de la structure informe sans délai, de jour comme de nuit, le chef de service hospitalier responsable de l'unité ainsi que le chef d'établissement pénitentiaire de rattachement.

Lorsque le contrôle s'opère sur une unité de consultation de soins ambulatoires, il convient d'informer sans délai de jour comme de nuit, le médecin responsable de l'unité médicale ou le médecin de permanence au sein du centre hospitalier de rattachement.

Lorsque le contrôle s'opère sur un service médical psychologique régional, il convient d'informer sans délai de jour comme de nuit, le médecin chef responsable du service.

Enfin, la visite doit s'effectuer dans des conditions assurant le respect du secret médical. Le personnel pénitentiaire prend immédiatement attache, de jour comme de nuit, avec l'autorité médicale responsable de toute demande des services du Contrôleur général relevant du domaine médical.

2.2.1.5.2. Les personnes hospitalisées d'office

Parallèlement aux missions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le procureur de la République dispose de compétences propres notamment en matière de contrôle des établissements de santé habilités à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement. Il est en effet avisé de toute hospitalisation ou renouvellement d'hospitalisation sous contrainte, ainsi que de toute décision ou mesure mettant fin à celle-ci (art. L. 3212-5, L. 3212-8, L. 3212-10 et L. 3213-9 du code de la santé publique). Il fait partie des autorités visitant régulièrement l'ensemble des établissements accueillant les malades atteints de troubles mentaux, recevant les réclamations éventuelles des personnes hospitalisées et procédant à toutes vérifications utiles relatives à l'exercice de leurs droits fondamentaux (L. 3222-4 du CSP). Il a enfin la faculté de saisir, en tant que de besoin, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance du lieu de situation de l'établissement de santé, aux fins d'obtenir, s'il y a lieu, la sortie immédiate d'une personne indûment retenue (art. L. 3211-12 du CSP).

C'est pourquoi, il appartiendra au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé un établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement, de répondre avec la plus grande diligence aux demandes de communication qu'est susceptible de lui adresser le Contrôleur général ou le contrôleur que celui-ci a désigné, s'agissant de toute décision de maintien ou de levée d'une hospitalisation sans consentement prise par une autorité judiciaire (juge de la liberté et de la détention, président du tribunal de grande instance).

2.2.2. Les modalités des visites sur place

Les visites de contrôle peuvent être planifiées ou inopinées et avoir lieu tous les jours de l'année, de jour comme de nuit.

2.2.2.1. L'information immédiate des autorités hiérarchiques

S'agissant des visites d'établissements pénitentiaires, le chef d'établissement informe, sans délai, la direction interrégionale qui avise l'inspection des services pénitentiaires ou, en dehors des heures ouvrables, les services de permanence de :

- la visite programmée ou inopinée des services du Contrôleur général ;
- toute demande émanant des services du Contrôleur général ;
- toute difficulté rencontrée en rapport avec l'exercice d'une opération de contrôle.

Les directeurs de centres éducatifs fermés, et pour les établissements pour mineurs et quartiers mineurs des maisons d'arrêt, les directeurs du service éducatif de l'établissement pour mineurs et du centre d'action éducative informent sans délai le directeur départemental ou le cadre de permanence en dehors des heures ouvrables. Ces derniers transmettent immédiatement l'information par la voie hiérarchique à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, et informent aussi, s'agissant des établissements pour mineurs, le directeur interrégional des services pénitentiaires territorialement compétent.

Par ailleurs, les chefs de juridiction doivent immédiatement informer les chefs de la cour d'appel des visites du Contrôleur général ou du contrôleur qu'il aura délégué dans les locaux situés dans leur tribunal.

Enfin, quoique les responsables des locaux de garde à vue ne soient pas placés sous l'autorité hiérarchique du procureur de la République, il est souhaitable que ces derniers donnent instruction aux officiers de police judiciaire de leur ressort de les aviser sans délai d'une visite effectuée par le contrôleur général dans des locaux de garde à vue, afin de leur permettre de répondre aux éventuelles demandes du contrôleur.

Ces informations ne sont pas une condition préalable à l'accès du Contrôleur général à l'établissement.

2.2.2.2. Le libre accès aux lieux de privation de liberté

Aucune restriction liée à l'organisation du service ne peut être opposée au Contrôleur général ou au contrôleur qu'il a missionné pour effectuer une visite de contrôle.

Par conséquent, il appartient aux chefs d'établissements pénitentiaires, aux directeurs de centres éducatifs fermés et aux chefs de juridiction d'assurer au Contrôleur général et à ses délégués un libre accès aux lieux de privation de liberté qu'il souhaite contrôler, et ce sans solliciter préalablement l'avis de l'autorité hiérarchique.

Lorsqu'ils demandent à accéder aux locaux pour effectuer une visite, les contrôleurs délégués du Contrôleur général doivent présenter au chef d'établissement pénitentiaire ou de juridiction, ou au directeur du centre éducatif fermé la pièce justifiant de leur qualité de contrôleur ainsi que la lettre de mission signée du Contrôleur général, les habilitant à effectuer le contrôle du lieu de privation de liberté en cause.

Vous donnerez toutes consignes afin que, sur simple présentation des documents ci-dessus mentionnés, ils puissent accéder sans aucun délai aux lieux qui sont l'objet de leur visite.

En revanche, un contrôleur qui serait dans l'impossibilité d'attester de la mission pour laquelle le Contrôleur général lui a délégué son pouvoir de visite ou de présenter le document attestant de sa qualité de contrôleur pourra se voir refuser l'accès au lieu de privation de liberté.

Pendant la visite, le Contrôleur général et ses délégués se déplacent sans être accompagnés de représentants de l'administration ou de la juridiction, à moins qu'ils n'en aient fait la demande, notamment en vue d'assurer leur sécurité.

2.2.2.3. Les limites du libre accès aux lieux de privation de liberté

Seuls les motifs graves et impérieux, liés aux circonstances visées par l'article 8 alinéa 2 de la loi du 30 octobre 2007, permettent au chef d'établissement, au directeur du centre éducatif fermé ou au chef de la juridiction de décider du report de la visite. Dans ces cas, la visite n'est pas annulée mais simplement reportée.

Les cas de report

Le chef d'établissement, le directeur du centre éducatif fermé ou le chef de la juridiction peut, pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux au sein de l'établissement, du centre ou de la juridiction, s'opposer à la visite du Contrôleur général et décider de la reporter.

Il doit s'agir d'incidents graves troublant le fonctionnement de l'établissement, du centre ou de la juridiction ou l'ordre public tels, qu'une inondation majeure, un mouvement collectif, un incendie, une mutinerie ou une prise d'otage.

En aucun cas des incidents qui perturbent certes la détention ou la rétention, mais qui ne troublent pas le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire ou de la juridiction ne peuvent justifier le report d'une visite. Ainsi, un refus collectif de plateaux, parfois qualifié de mouvement collectif, ou encore une inondation de cellule, ne sont pas des « motifs graves et impérieux » de nature à permettre un report de visite.

S'agissant des centres éducatifs fermés, il doit s'agir de motifs perturbant complètement le fonctionnement de l'établissement et nécessitant des mesures de sécurité particulières.

En tout état de cause, il appartient au chef d'établissement, au directeur du centre éducatif fermé ou au chef de la juridiction de prendre cette décision qui relève de son pouvoir d'appréciation d'accès à l'établissement pénitentiaire, au centre éducatif fermé ou à la juridiction.

La procédure de report

Lorsque le chef d'établissement ou de la juridiction ou le directeur du centre éducatif fermé s'oppose à la visite du Contrôleur général ou du contrôleur qu'il aura délégué, il lui appartient, dans les plus brefs délais et par tout moyen, de porter à la connaissance du Contrôleur général, les faits exceptionnels justifiant sa décision d'opposition à la visite.

Le chef d'établissement informe également, sans délai, la direction interrégionale qui avise l'inspection des services pénitentiaires ou, en dehors des heures ouvrables, les services de permanence de sa décision de report et des circonstances qui l'ont motivée. S'agissant des mineurs détenus, il en avise également le directeur du service éducatif de l'établissement pour mineurs ou le directeur de centre d'action éducative.

Lorsque les circonstances justifiant le report ont cessé, le chef d'établissement en informe les services du Contrôleur général ainsi que la direction interrégionale qui avise l'inspection des services pénitentiaires ou, en dehors des heures ouvrables, les services de permanence.

Une nouvelle visite peut alors avoir lieu.

Toute décision de report devra donner lieu, de la part du chef d'établissement, à un rapport circonstancié sur les motifs du report transmis par voie hiérarchique à l'inspection des services pénitentiaires.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Ces mêmes obligations pèsent sur le directeur du centre éducatif fermé à l'égard de la direction départementale ou son cadre de permanence et les chefs de juridiction à l'égard de leurs chefs de cour qui, eux-mêmes, seront tenus d'aviser l'administration centrale soit la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, soit la direction des affaires criminelles et des grâces.

2.3. Le recueil de toute information ou pièce utile

Dans l'exercice de son pouvoir d'investigation, le Contrôleur général ou le contrôleur qu'il aura délégué peut obtenir toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission.

Il appartient au chef d'établissement pénitentiaire ou de juridiction ou au directeur du centre éducatif fermé de prendre alors toute mesure pour lui permettre de procéder aux entretiens souhaités ou d'obtenir les pièces demandées.

2.3.1. Les entretiens

Le Contrôleur général ou le contrôleur qu'il aura délégué dispose non seulement du droit de se déplacer sans entrave dans le lieu visité, mais également de celui de s'entretenir sans témoin avec toute personne qui lui paraîtra nécessaire. Il peut ainsi s'entretenir confidentiellement avec la ou les personnes, même extérieures à l'établissement. Ces entretiens peuvent avoir lieu avant, pendant ou après la visite de contrôle.

Le chef d'établissement et le directeur du centre éducatif fermé permettent la disponibilité du personnel, des mineurs placés ou des détenus avec lesquels le Contrôleur général ou son délégué souhaite s'entretenir. Ils peuvent, ainsi que les directeurs de centre d'action éducative et du service éducatif de l'établissement pour mineurs, être amenés à aménager le service des agents en conséquence.

Ils mettent à la disposition du Contrôleur général ou du contrôleur qu'il aura délégué un local approprié à la confidentialité de l'entretien. S'agissant des détenus, les entretiens avec le Contrôleur général se tiennent dans un local d'audience.

De la même manière, il appartiendra aux chefs de juridiction de garantir la confidentialité des entretiens que le contrôleur pourra demander à effectuer avec les personnes retenues dans les locaux situés dans leur tribunal, comme c'est en pratique le cas pour les entretiens de ces personnes avec leur avocat.

Enfin, lors des visites des locaux de garde à vue, le Contrôleur général peut s'entretenir avec la ou les personnes gardées à vue.

2.3.2. La communication de pièces

Il vous appartient de procéder à la transmission de tout document dont le Contrôleur général ou son délégué demande communication, sauf si cette transmission est susceptible de porter atteinte :

- au secret de la défense nationale ;
- à la sûreté de l'Etat ;
- au secret de l'enquête et de l'instruction ;
- au secret médical ;
- au secret professionnel applicable à la relation entre un avocat et son client.

Ainsi, le Contrôleur général ou le contrôleur qu'il aura délégué peut demander que lui soit transmise toute décision administrative ou judiciaire de privation de liberté : titres de détention tels que le mandat d'amener, le mandat d'arrêt, les extraits de jugement ou d'arrêt, les extraits des décisions rendues par le juge d'application des peines, le tribunal de l'application des peines, le juge des enfants, le tribunal pour enfants, ou les décisions de prolongation des gardes à vue prises par les procureurs de la République, les juges d'instruction ou les juges des libertés et de la détention.

S'agissant des visites des locaux situés dans les juridictions et permettant les rétentions de nuit, il conviendra de présenter au Contrôleur général le registre prévu par le troisième alinéa de l'article 803-3 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, le procureur de la République et le juge d'instruction pourront être amenés à communiquer eux-mêmes les décisions de prolongation de garde à vue dont ils auront avisé les enquêteurs par téléphone, mais qui seront toujours détenues par eux sans être matériellement entre les mains des enquêteurs.

C'est en outre au procureur ou au juge d'instruction le cas échéant, qu'il appartient d'apprécier si le secret de l'enquête ou de l'instruction peut être opposé à une demande de communication, même si une telle hypothèse devrait en pratique demeurer tout à fait exceptionnelle.

Les décisions prises à la requête de détenus par le chef d'établissement, le directeur interrégional ou le directeur de l'administration pénitentiaire doivent être transmises au Contrôleur général, s'il en fait la demande.

De façon plus générale, l'ensemble des documents pénitentiaires doit être remis au Contrôleur général s'il en fait la demande, qu'il s'agisse du dossier pénitentiaire d'un détenu contenant des informations individuelles ou de documents généraux relatifs au fonctionnement de l'établissement.

Le Contrôleur général peut enfin avoir accès aux documents relatifs à la situation d'un mineur confié au centre éducatif fermé, à la décision de placement en centre éducatif fermé, aux rapports éducatifs, aux rapports d'incidents contenus dans le dossier individuel du mineur confié au centre éducatif fermé ou suivi par le service éducatif de l'établissement pour mineurs ou par le centre d'action éducative. Le directeur du centre éducatif fermé pourra également remettre le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement.

En revanche, il n'appartient pas au chef d'établissement pénitentiaire ou aux directeurs de service ou d'établissements de la protection judiciaire de la jeunesse de remettre au Contrôleur général des informations ou documents émanant d'autorités médicales ou relatifs à la prise en charge médicale des détenus (y compris le registre des visites à l'UCSA). En effet, la communication de tels documents, susceptibles de porter atteinte au secret médical, ne peut être décidée que par l'autorité médicale responsable.

Par conséquent dans l'hypothèse où le Contrôleur général souhaiterait avoir accès à de tels documents, il vous appartient d'en aviser l'autorité médicale compétente qui décidera de la communication des pièces demandées.

La communication des documents sollicités par le Contrôleur général peut prendre la forme d'une communication sur place ou de copies délivrées au Contrôleur général.

2.4. Le rapport de visite

A l'issue de chaque visite de contrôle, le Contrôleur général rend un rapport de visite qui comporte des observations concernant en particulier l'état, l'organisation et le fonctionnement du lieu visité. Il peut s'agir de l'établissement pénitentiaire, du centre éducatif fermé ou seulement d'une partie de cet établissement si la visite a porté sur un secteur particulier (quartier maison d'arrêt d'un établissement pour peines, quartier d'isolement, quartier disciplinaire, etc.). Les observations peuvent également porter sur la condition des personnes détenues, retenues, placées ou gardées à vue.

Ce rapport est élaboré à l'issue d'un échange entre le Contrôleur général et les ministres intéressés au cours duquel les observations sont recueillies pour être par la suite annexées au rapport de visite.

Ce rapport peut être rendu public, contenir des avis, des recommandations ou des propositions de modifications législatives et réglementaires.

S'il n'a aucune force obligatoire, le rapport du Contrôleur général est néanmoins destiné à orienter l'action de l'administration et ses observations devront retenir toute votre attention.

Il est prévu une procédure normale par laquelle le Contrôleur général saisit le ministre concerné et une procédure d'urgence par laquelle il peut, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux, saisir directement l'autorité compétente.

Quelle que soit la procédure mise en œuvre, il appartient au chef d'établissement pénitentiaire d'informer, sans délai, via la direction interrégionale, l'inspection des services pénitentiaires, et au directeur de centre éducatif fermé d'informer le directeur départemental, et aux chefs de juridiction leur chef de cour de toute demande d'observations dont ils seraient destinataires.

Le directeur départemental ou le directeur interrégional ou les chefs de cour transmettent sans délai cette demande respectivement à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, à la direction de l'administration pénitentiaire ou à la direction des affaires criminelles et des grâces.

2.4.1. La procédure normale

A l'issue de chaque visite, le Contrôleur général ou le contrôleur qu'il aura délégué adresse un rapport de visite aux ministres intéressés. Ces derniers transmettent en réponse leurs observations, soit parce qu'ils le jugent utile, soit parce que le Contrôleur général l'a expressément demandé.

Le Contrôleur général fixe le délai dans lequel les ministres doivent formuler leur réponse. Ce délai ne peut être inférieur à un mois.

Afin de permettre au ministre de la justice de faire connaître ses observations dans les meilleurs délais, le chef d'établissement pénitentiaire ou de juridiction ou le directeur de centre éducatif fermé établit, aussitôt après la visite, un rapport détaillé et circonstancié du déroulement de la visite précisant son objet, les lieux visités, les personnes entendues, le cas échéant, et tout autre élément dont la communication lui paraît utile.

Ce rapport est transmis par voie hiérarchique :

- à l'inspection des services pénitentiaires et à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse lorsqu'il s'agit dans le cas des détenus mineurs ;
- à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cas des centres éducatifs fermés ;
- ou à la direction des affaires criminelles et des grâces.

L'administration centrale formulera, au nom du garde des sceaux, ministre de la justice, les observations en réponse.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Par conséquent, si en dehors de toute procédure d'urgence, le Contrôleur général demande directement au chef d'établissement ou de la juridiction ou au directeur interrégional de l'administration pénitentiaire ou au directeur du centre éducatif fermé ou au directeur départemental ou interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse ses observations, il convient de transmettre, sans délai, la demande du Contrôleur général à l'inspection des services pénitentiaires, à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ou à la direction des affaires criminelles et des grâces.

2.4.2. La procédure d'urgence

S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'un détenu ou d'un mineur placé en centre éducatif fermé, le Contrôleur général peut, sans délai, formuler ses observations directement aux autorités compétentes et leur demander leurs observations, dans un délai qu'il leur impartit et qui, à la différence de la procédure normale, peut être inférieur à un mois. Cette procédure d'urgence vise à faciliter l'efficacité de l'intervention du Contrôleur général lorsque des droits fondamentaux lui paraissent gravement atteints et notamment :

- le droit au respect de la dignité humaine (art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme) ;
- le droit de préparer sa défense (art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme) ;
- le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme).

Si le Contrôleur général saisit le chef d'établissement pénitentiaire ou de juridiction ou le directeur du centre éducatif fermé, en qualité d'autorité compétente, il appartient à ce dernier de répondre à ses observations dans le délai imparti.

En tout état de cause, le chef d'établissement pénitentiaire prend l'attache, via la direction interrégionale, de l'inspection des services pénitentiaires à laquelle il transmet une copie de ses observations.

Le directeur du centre éducatif fermé avise sans délai le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et lui adresse copie de ses observations. Ces dernières doivent être transmises sans délai à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

De la même manière, les chefs de juridiction avisent sans délai leurs chefs de cour et leur adressent copie de leurs observations, qui doivent être communiquées sans délai à la direction des affaires criminelles et des grâces.

Enfin, le Contrôleur général peut, dans les mêmes conditions que lors d'une visite initiale, procéder à un nouveau contrôle de l'établissement afin de vérifier si la violation constatée a cessé et le cas échéant rendre publiques ses observations ainsi que les réponses que le chef d'établissement pénitentiaire, le directeur du centre éducatif fermé, le chef de cour ou de juridiction aura formulées.

2.5. Les observations relatives à des faits pouvant constituer une faute disciplinaire

Outre les avis et recommandations qu'il formule dans son rapport de visite et qui devront faire l'objet de la plus grande attention de la part de l'ensemble des services des directions concernées, le Contrôleur général porte à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

De la même manière, ces faits devront faire l'objet d'un examen approfondi, les directeurs interrégionaux ou les directeurs d'administration centrale conservant pleinement leur pouvoir d'appréciation dans l'opportunité d'engager des poursuites disciplinaires.

J'attache une grande importance à ce que les visites du Contrôleur général des lieux de privation de liberté se déroulent dans les meilleures conditions et vous demande de prendre toute disposition afin que les magistrats et les fonctionnaires responsables des lieux susceptibles de faire l'objet de ces visites aient une parfaite connaissance des prérogatives du Contrôleur général et de ses délégués et de la conduite à tenir à leur égard.

Vous voudrez bien veiller à la bonne application de cette circulaire au sein des établissements et des juridictions de votre ressort et me saisir, sous le timbre, selon les cas, de la direction de l'administration pénitentiaire, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ou de la direction des affaires criminelles et des grâces, de toute difficulté que vous rencontreriez dans son application.

La garde des sceaux, ministre de la justice,
RACHIDA DATI

Document n°9 :**L'OIP dénonce le manque de moyens
du futur contrôleur des prisons**

NOUVELOBS.COM | 23.06.2008 | 13:05

L'association de défense des détenus estime que la garde des Sceaux "achève de disqualifier le dispositif" en annonçant un budget annuel de seulement 2,5 millions d'euros et un effectif de 18 personnes.



(c) Reuters

L'Observatoire international des prisons s'est dit mardi 31 juillet "consterné" après l'annonce par la garde des Sceaux Rachida Dati, qui défendait son projet de loi devant le Sénat, d'un budget annuel de 2,5 millions d'euros et d'un effectif de 18 emplois pour le futur contrôleur général des prisons. L'association qui défend les détenus réclame "une dotation budgétaire à la hauteur des enjeux" et estime que Rachida Dati "achève de disqualifier le dispositif". L'association rappelle par ailleurs que le dispositif existant en Grande-Bretagne, et dont veut s'inspirer Rachida Dati, "dispose d'un effectif de 41 contrôleurs". Comme pour la loi anti-récidive qui avait valu à Rachida Dati son baptême du feu parlementaire le 5 juillet, le projet de loi est d'abord débattu par les sénateurs, mais ne devrait être adopté qu'à la rentrée au plus tôt, après des navettes entre les deux chambres.

6.000 lieux de privation de liberté

Prisons, hôpitaux psychiatriques, dépôts des palais de justice, locaux de garde à vue, centres de rétention administrative : le projet vise à créer un contrôleur général de près de 6.000 lieux de privation de liberté.

Nommé pour un mandat de six ans non renouvelable, il aurait pour mission de contrôler "le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté" et les "conditions de leur prise en charge", explique le texte présenté en Conseil des ministres le 9 juillet.

Nommé sur avis parlementaire

Le Sénat a finalement décidé que le contrôleur serait nommé "par décret du président de la République, après avis de la commission compétente de chaque assemblée". Dans sa rédaction initiale, le projet de loi, que les sénateurs, à l'unanimité, ont souhaité amender sur proposition du rapporteur de la commission des Lois Jean-Jacques Hysté (UMP), se bornait à évoquer une nomination "par décret". Selon Jean-Jacques Hysté, "associer le Parlement" à cette nomination est non seulement "conforme à la Constitution" mais s'inscrit "dans l'esprit des positions défendues par le président de la République", qui souhaite soumettre aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat les nominations aux hautes fonctions publiques. Rachida Dati s'opposait, elle, à ce que soit sollicité un avis parlementaire, faisant

valoir que cette question serait traitée par la commission sur les réforme des institution présidée par Edouard Balladur.

Inquiétude des associations

L'origine du projet de loi remonte à 2000, une commission présidée par Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, demandait la création d'un dispositif de contrôle des prisons. Une proposition de loi en ce sens n'a jamais abouti.

Le dossier n'a finalement été examiné qu'à l'automne 2006, lorsque le Garde des Sceaux de l'époque, Pascal Clément, a promis un contrôleur "extérieur et indépendant" pour 2007. Un délai que le nouveau gouvernement veut respecter même si le projet présenté par Rachida Dati ne confie plus la mission de contrôle au médiateur de la République, comme prévu initialement.

Du côté des associations et des syndicats, des inquiétudes se sont exprimées sur le champ de compétence du contrôleur et la faculté de saisine, jugés trop restreints, ou encore sur les moyens qui lui seront attribués.

"Dynamiser les contrôles existants"

Une dizaine d'organisations, dont l'Observatoire international des prisons et le Syndicat de la magistrature ont, dans un communiqué commun, réclamé le "recrutement de collaborateurs suffisamment nombreux et spécialisés selon le type de lieu à contrôler".

D'autres, comme Amnesty International, ont insisté sur la nécessité de pouvoir effectuer des visites inopinées, seule garantie, selon elles, d'une action efficace du contrôleur.

"Plutôt que de créer une énième autorité, on devrait pouvoir dynamiser les contrôles existants pour les rendre opérationnels", a estimé de son côté Jean-François Forget, secrétaire général du premier syndicat de surveillants de prison (UFAP/Unsa).

Il faisait allusion notamment au rôle des parlementaires - qui ont le droit de visite en prison - et à celui de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), qui émet des avis sur les fautes déontologiques en milieu carcéral et peut saisir les autorités compétentes en vue de sanctions disciplinaires ou pénales.

Document n°10 : extraits du Remorandum

Résumé du Mémorandum

Le Commissaire Thomas Hammarberg s'est rendu en France au mois de mai 2008. Au cours de cette visite, le Commissaire a rencontré les Ministres de la Justice, de l'Immigration, du Logement et de la Ville, la plupart des institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme et des représentants de la société civile. Il a ainsi pu évoquer certaines questions de droits de l'homme et notamment les droits des détenus, l'asile et l'immigration et la protection des Roms et Gens du voyage. Il a également visité plusieurs institutions dont les prisons de Fresnes et Meyzieu (pour mineurs) et des terrains roms et aires d'accueil des Gens du voyage dans la périphérie de Strasbourg.

Les priorités du Commissaire lors de sa visite et ses principales conclusions peuvent se résumer comme suit :

1. Respect des droits de l'homme des détenus : le projet de réforme de la loi pénitentiaire devrait couvrir certains éléments importants pour la protection des droits fondamentaux des détenus tels que la diminution de la durée de placement en quartier disciplinaire, l'encadrement de l'isolement, le droit effectif de vote ou le maintien des liens familiaux. Il faut par ailleurs garantir le principe de l'encellulement individuel pour les prévenus. Les conditions de vie sont encore inacceptables pour nombre de détenus qui doivent subir le surpeuplement, la promiscuité et la vétusté des installations et des conditions d'hygiène. Enfin, il y a un risque d'arbitraire dans la mise en œuvre de la rétention de sûreté, qui exige la plus grande vigilance.

2. Justice juvénile : le rapport salue les moyens alloués pour les lieux privatifs de liberté que sont les établissements pénitentiaires pour mineurs et les centres éducatifs fermés. Néanmoins, l'action éducative doit primer sur toute forme de répression. Par ailleurs, l'âge auquel des sanctions pénales peuvent être prises devrait être relevé et non abaissé.

3. Droits de l'homme dans le contexte de l'immigration et l'asile : le Commissaire attire l'attention des autorités françaises sur les risques associés à la détermination a priori du nombre de migrants irréguliers à reconduire aux frontières : il convient d'analyser les conséquences sur les méthodes d'interpellations et la pratique administrative. Plus aucune interpellation ne devrait être effectuée dans les écoles et préfectures. Les autorités sont appelées à offrir aux personnes maintenues à la frontière ou en centre de rétention le temps et les conditions nécessaires pour réaliser une demande d'asile. Une plus grande transparence devrait être assurée dans les procédures de régularisation, de regroupement ou de rapprochement familial.

4. Droits des Gens du voyage et des Roms : le Commissaire invite les autorités à assurer une application effective de la loi imposant aux communes de créer des aires d'accueil. Un terme doit être mis aux différentes mesures dérogatoires concernant les Gens du voyage (droit de vote ou carnet de circulation notamment). La question de l'évaluation du taux de scolarisation ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour l'améliorer doit être considérée. Les retours volontaires des migrants irréguliers, et notamment des Roms, comme les retours humanitaires doivent s'effectuer dans le respect des droits des intéressés et leur caractère « volontaire » doit être pleinement garanti. Plus généralement, le Commissaire invite les autorités à garantir un meilleur accès des populations roms aux soins, à l'éducation ainsi qu'au monde du travail. Des solutions devraient être apportées pour garantir le respect de la dignité des personnes vivant dans des bidonvilles insalubres.

5. Mécanisme de protection de droits de l'Homme : saluant la mise en place du contrôleur général des lieux privatifs de liberté, le Commissaire invite les autorités françaises à consulter plus systématiquement les institutions nationales de droits de l'Homme et à garantir une pleine indépendance au futur Défenseur des droits en conformité avec les standards internationaux.

I. Introduction

1. Le présent mémorandum est basé sur les constatations réalisées par le Commissaire aux droits de l'homme (« le Commissaire ») lors de sa visite en France au mois de mai 2008. A travers sa visite et ce mémorandum, le Commissaire souhaite développer un dialogue durable et constructif avec les autorités françaises dans le contexte de sa mission d'institution impartiale et indépendante de promotion des droits de l'homme tels que reconnus par les instruments du Conseil de l'Europe.

2. Le 17 janvier 2008, le Commissaire s'était déjà rendu en France pour réaliser une visite spécifique dans la Zone d'attente aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle ainsi qu'au centre de rétention administrative (« CRA ») du Mesnil-Amelot. Cette visite se concentrait principalement sur la situation de crise rencontrée dans la zone d'attente en raison d'un afflux massif de migrants et sur les mesures prises par les autorités françaises en réaction.

3. Au cours de sa visite à Paris du 21 au 23 mai 2008¹, le Commissaire a rencontré le Ministre de la Justice, Mme Rachida Dati, le Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, M. Brice Hortefeux, le Ministre du Logement et de la Ville, Mme Christine Boutin, et la secrétaire d'Etat chargée des Affaires étrangères et des Droits de l'homme, Mme Rama Yade. Il a également rencontré le Médiateur de la République, le Président de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (« HALDE »), la Défenseuse des enfants, le Président de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (« CNDS ») ainsi que le Président et de nombreux membres de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (« CNCDH »). Enfin, tout au long de sa visite ainsi que dans le cadre de la préparation de ce mémorandum, il a été en contact régulier avec la société civile, dont le travail et le sérieux doivent être salués.

4. Au cours de ses déplacements, il s'est rendu à la prison de Fresnes, au centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge, à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Meyzieu ainsi que sur des terrains roms et aires d'accueil des Gens du voyage dans la périphérie de Strasbourg. Lors de ces visites, le Commissaire a pu constater le professionnalisme des personnels rencontrés et tient à les remercier pour leur accueil et leurs éclaircissements qui lui ont permis de mieux appréhender la réalité des situations vécues par les Gens du voyage et Roms en France ainsi que par les personnes privées de leur liberté.

5. D'objet plus large que celle de janvier 2008, cette nouvelle visite du Commissaire avait pour objectif de poursuivre le dialogue engagé avec les autorités françaises et d'analyser les progrès réalisés et ceux encore nécessaires concernant quelques aspects spécifiques de la situation des droits de l'homme. Le Commissaire a, dans une large mesure, pris comme

point de départ les constatations réalisées par son prédécesseur dans son rapport de février 2006 (« le rapport de 2006 »)². Il a aussi basé son travail sur les différents rapports publiés par les mécanismes nationaux et internationaux de protection des droits de l'homme, la société civile et les autorités publiques françaises.

6. Les questions touchant au respect effectif des droits des personnes privées de liberté et des mineurs sont des priorités pour le Commissaire. Il considère en effet que le traitement accordé à ces groupes est un bon reflet de la volonté des Etats de garantir une meilleure protection des droits pour l'ensemble des citoyens.

7. Il en va de même pour les communautés Roms et des Gens du voyage, populations largement discriminées dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il appartient aux Etats européens, et notamment à la France, de leur garantir le plein respect de leurs droits ainsi qu'une égalité devant la loi.

8. Enfin, le Commissaire se préoccupe de la question de la protection des droits de l'homme des migrants en général. Il constate que de plus en plus d'Etats européens revoient leur politique en la matière. Si des progrès incontestables ont été réalisés, il est également préoccupé par une certaine tendance au durcissement des politiques migratoires.

9. Le mémorandum reprend les constatations du Commissaire concernant les mécanismes de protection des droits de l'homme, le respect effectif des droits de l'homme des détenus, la justice juvénile, la protection des droits de l'homme dans le contexte de l'immigration et de l'asile ainsi que le respect des droits fondamentaux des Gens du voyage et des Roms.

II. Structures nationales de droits de l'homme et établissement d'un Défenseur des droits

10. La France dispose d'un nombre important de structures nationales indépendantes ayant pour mandat de promouvoir et protéger les droits de l'homme. Lors de sa visite, le Commissaire a eu l'occasion de s'entretenir avec la plupart d'entre elles. Il tient par ailleurs à saluer la désignation du Contrôleur général des lieux de privation de liberté survenue peu de temps après sa visite et invite les autorités françaises à lui conférer les moyens nécessaires à la pleine réalisation de son mandat.

11. A titre liminaire, le Commissaire note avec préoccupation le développement de pressions exercées sur des plaignants devant les institutions indépendantes et notamment la CNDS. Cette dernière a enregistré plusieurs cas où les policiers concernés par une plainte devant elle avaient engagé ou menacé d'engager des procédures pénales de dénonciations calomnieuses contre les victimes ou témoins. Le Commissaire estime que les pouvoirs publics doivent garantir que les plaignants devant les structures nationales de droits de l'homme ne puissent faire l'objet d'intimidations.

12. Lors de ses discussions avec les autorités françaises, le Commissaire a cru constater que le dialogue nécessaire entre pouvoir exécutif et autorités indépendantes pouvait être renforcé. Ainsi la CNCDH n'est que rarement saisie pour consultation alors même que son rôle principal est de fournir une expertise indépendante au Gouvernement sur des projets de loi. Il en va de même concernant les nombreuses réformes entreprises récemment où la consultation de commissions *ad hoc* composées d'experts nommés par les autorités publiques est privilégiée. Le Commissaire est convaincu que la création de commissions spécialisées ne doit pas conduire à écarter de la consultation les structures nationales indépendantes qui disposent d'une légitimité et d'une expérience dans leur domaine respectif. Il invite donc les autorités françaises à renforcer le dialogue ainsi qu'à consulter plus systématiquement les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme.

13. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec de nombreux interlocuteurs sur le projet d'instituer un Défenseur des droits dans le cadre plus large du projet de réforme constitutionnelle des institutions françaises. Il salue la volonté des autorités françaises de donner un rang constitutionnel à cette nouvelle institution qui pourra par ailleurs être directement saisie par les individus. Les mécanismes existants de plaintes contre les abus de l'administration, et notamment le Médiateur et la CNDS, ne peuvent être saisis directement.

14. Le Commissaire note que le mode de désignation du Défenseur des droits demeure sujet à discussion. Institué pour formuler des pistes de réflexion sur la réforme constitutionnelle, le Comité présidé par M. Balladur proposait une désignation par le Parlement à la majorité qualifiée³. Cette proposition, en ligne avec les standards internationaux tels que repris par la Recommandation pertinente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁴, permettrait effectivement la désignation d'une personne aux hautes valeurs morales rassemblant les suffrages de la majorité mais également de l'opposition parlementaire. Pour renforcer l'indépendance et la crédibilité d'une telle institution, d'autres éléments sont également importants : la durée du mandat, son caractère renouvelable ou non, l'indépendance financière, humaine et institutionnelle.

15. Le champ des compétences et leur étendue restent également à préciser, soulevant notamment des questions sur les difficultés à concilier les attributions de médiation et celle de contrôle. Le Commissaire se borne à relever à cet égard qu'il existe en Europe différents modèles reflétant la culture et la tradition politique, juridique et historique de chaque pays. Le projet de texte actuellement en discussion évoque le regroupement de plusieurs autorités indépendantes existantes au sein d'une même structure. Si la volonté d'améliorer la visibilité voire l'efficacité est louable, il faudra veiller à ce qu'elle ne se fasse pas au détriment de la protection des droits protégés par ces différentes instances.

16. Comme l'indique la Recommandation relative à l'institution du médiateur⁵, il est nécessaire que cette nouvelle institution soit directement et facilement accessible par tous et que ses attributions dépassent la seule mal-administration pour couvrir le spectre plus large de la protection des droits de l'homme, comme l'avait d'ailleurs proposé le Comité « Balladur ».

17. Dans ce contexte, le Commissaire invite les autorités françaises à intégrer les standards internationaux tels que les Principes de Paris⁶ ou les Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de Médiateur dans leurs travaux de réflexion sur l'amélioration du mandat du Défenseur.

Document n°11 :

Le contrôleur général des prisons lance ses premières visites inopinées

Le Figaro.fr

Laurence de Charrette

10/072008

Jean-Marie Delarue veut aussi inspecter les locaux de garde à vue et les hôpitaux psychiatriques.

Il n'a pas attendu pour sortir du bois. Le contrôleur des prisons vient de réaliser son premier contrôle. Mardi matin, il s'est rendu au local de rétention administrative (LRA) de Choisy-le-Roi, dans le Val-de-Marne. Après un rapide coup de fil au préfet, Jean-Marie Delarue, dont le titre exact est « contrôleur des lieux privatifs de liberté », s'est rendu sur les lieux et n'est reparti que dans la soirée. L'ancien conseiller d'État personnalité d'ouverture nommée le 11 juin en Conseil des ministres n'a pas encore trouvé ses futurs locaux, ni constitué toute son équipe, mais il a tenu à cette visite symbolique, après l'incendie du centre de rétention de Vincennes. Dans ce lieu de transit des étrangers en situation irrégulière, les deux contrôleurs ont pu constater la vétusté des locaux, mais aussi le respect du délai maximum de 48 heures sur place.

De façon générale, Jean-Marie Delarue ne compte cependant pas « arriver en cow-boy » lors de ces contrôles. Sans doute les contrôleurs (l'équipe comptera environ 16 personnes, qui effectueront des visites en tandem) donneront un petit coup de fil une ou deux heures, avant de sonner à la porte de l'établissement.

Un budget de 2,5 millions d'euros

L'administration vient d'ailleurs de se préparer à ses inspections indépendantes d'un nouveau genre. Dans une circulaire datée du 18 juin dernier, le garde des Sceaux explique à ses troupes la marche à suivre lorsque le contrôleur fait irruption. Le document insiste notamment sur « l'information immédiate des autorités hiérarchiques » un circuit décrit avec précision où l'information remonte « sans délai » aux services du ministère. La circulaire précise toutefois également que le contrôleur doit pouvoir accéder immédiatement aux lieux qui font l'objet de sa visite.

Les véritables pouvoirs du contrôleur restent toutefois à établir dans la pratique. Pour l'heure, les cadres de l'administration pénitentiaire ont fait mine d'accueillir comme une bonne nouvelle sa nomination. De son côté, Jean-Marie Delarue soigne son image d'homme d'équilibre : pour constituer son équipe, il a pris contact avec des personnalités de tous horizons politiques. Sur la délicate question de l'encellulement individuel, il affiche même une certaine prudence, « même sans cette question, la prison ne serait pas exempte de problèmes », souligne-t-il. Dans son programme d'action, il a déjà projeté de mettre l'accent sur les gardes à vue et les hôpitaux psychiatriques et envisage de proposer des modifications législatives. Il n'ignore pas que son budget 2,5 millions d'euros reste très en deçà de celui d'autres autorités indépendantes (le médiateur de la République dispose par exemple d'une dizaine de millions). Mais il a déjà cerné son arme principale : la publicité de ses rapports.

Document n°12 :

Le contrôleur des prisons épingle un local de rétention

C.M. (lefigaro.fr) avec AFP
21/11/2008

Pour sa première recommandation depuis sa nomination, Jean-Marie Delarue juge le local de Choisy-le-Roi « attentatoire à la dignité humaine ».

Au lendemain d'un rapport du Conseil de l'Europe dénonçant le «risque d'arbitraire» des centres de rétention, le Contrôleur général des prisons en remet une couche : dans sa première recommandation depuis sa nomination, le 11 juin dernier, il dénonce un hébergement « attentatoire à la dignité humaine » au sein du local de rétention administrative (LRA) * de Choisy-le-Roi (Val-de-Marne).

Une enfilade de pièces qui ne respectent aucune intimité - C'est là que, durant huit heures, Jean-Marie Delarue avait effectué sa première visite le 8 juillet dernier. Dans ses recommandations de deux pages, qui feront l'objet d'une prochaine parution au Journal officiel, il constate que «les quatre chambres, dont l'une est réservée aux femmes, sont en enfilade» et que «les hommes retenus, pour accéder aux sanitaires, doivent donc passer devant la chambre des femmes» qui est «séparée du couloir par une paroi entièrement vitrée, que rien ne peut obturer». Même si des «motifs de sécurité» peuvent expliquer un tel agencement, cette exigence ne saurait l'emporter sur le respect de l'intimité à laquelle chacun a droit», ajoute le Contrôleur. «Cette manière de faire est attentatoire à la dignité humaine et aucune prescription de sécurité ne saurait la justifier», insiste-t-il, estimant que «de telles installations doivent au plus vite disparaître». Il recommande la pose d'un film opaque sur la vitre.

Des locaux pas conçus à cet effet - Globalement, le Contrôleur constate que «les locaux de rétention ont été installés dans des lieux dont la destination initiale n'était pas, en général, la rétention des étrangers». Ainsi, les sept pièces composant le LRA de Choisy (quatre chambres, une salle de détente, un vestibule, un local destiné à la garde, sans compter les sanitaires) «ont été conçues dans des pièces à usage initial de bureaux», en l'occurrence dans un commissariat. Il recommande ainsi de «rechercher à moyen terme l'implantation des locaux de rétention dans des immeubles conçus à cet effet».

Des visites compliquées - En outre, les visites que peuvent recevoir les personnes retenues «se déroulent dans des conditions peu satisfaisantes». Les entretiens se passent «dans un couloir où aucun siège n'est proposé» et sont «limités à une durée de vingt minutes (...) sans qu'aucune raison clairement établie justifie ce délai». «Des facilités accrues doivent être données» aux visites, écrit le Contrôleur.

Une formation à améliorer - Jean-Marie Delarue recommande aussi une meilleure formation des policiers de garde, qui «n'ont pas reçu dans l'enseignement qui leur a été dispensé d'éléments utiles pour gérer, dans un espace étroit et dans un temps prolongé, une relation avec des personnes physiques incertaines de leur sort».

Des éléments «positifs» - Au nombre des «éléments positifs» relevés lors de la visite, le Contrôleur évoque une «hygiène rigoureuse», «des conditions satisfaisantes» d'accès pour les avocats ou un «accès aux soins et aux traitements assuré».

** Les LRA sont des lieux de capacité plus réduite que les centres de rétention administrative (CRA) par où transitent les étrangers en situation irrégulière. Le passage en LRA ne peut excéder 48 heures.*

Document n°13 :

Libération.fr

7 janvier 2009

Le contrôleur général des prisons pointe les tensions de la détention

Vie carcérale. Le rapport de Jean-Marie Delarue, publié aujourd'hui, avance six propositions.

LYON de notre correspondant **OLIVIER BERTRAND**

En juin, Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux privatifs de liberté, visitait la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (Rhône) avec quatre autres contrôleurs. Son rapport a ensuite été remis aux ministres de la Santé et de la Justice, qui ont répondu à ses remarques. Le Journal officiel publiant le texte aujourd'hui, le contrôleur a choisi de mettre en avant six recommandations qui lui paraissent avoir «*un degré de généralisation important*». Des failles que l'on retrouverait dans la plupart des 15 autres établissements pénitentiaires visités depuis septembre.

Le moment choisi pour cette première médiatisation n'est peut-être pas tout à fait un hasard, entre une vague de suicides carcéraux et une loi pénitentiaire en préparation. «*Il ne m'appartient pas de prendre parti sur les projets parlementaires du gouvernement*», répond Jean-Marie Delarue lorsqu'on lui pose la question. Avant d'ajouter dans la foulée *qu'il lui appartient de prendre appui sur les propositions qui peuvent [lui] être faites*.

Concernant les suicides, aucun des trois survenus en 2008 à Villefranche, avant sa visite, ne lui a semblé mettre en cause le fonctionnement de la maison d'arrêt. Mais ce thème se retrouve en filigrane dans les six propositions exposées hier.

De pervers parcours individualisés

La loi pénitentiaire en préparation prévoit des parcours d'exécution des peines différenciés d'un détenu à l'autre. Une idée louable, issue des règles pénitentiaires européennes. Mais le contrôleur général a mesuré à Villefranche quelques effets pervers. Les détenus paraissant réinsérables y bénéficient d'une amélioration progressive de leur régime de détention, dans un bâtiment où les surveillants sont tous volontaires et où les prisonniers ont un accès privilégié au téléphone et aux promenades. La sélection serait parfois arbitraire et la situation vécue comme ségrégative. «*Les détenus comprennent que certains sont dans un quartier d'excellence, d'autres dans le quartier des damnés*», résume Jean-Marie Delarue.

Les recours défailants

Lorsqu'un détenu veut se plaindre d'un dysfonctionnement, d'un surveillant qui le traiterait mal, il doit écrire un mot. Et qui le transmet à la hiérarchie ? Le surveillant d'étage, «*qui commence par l'ouvrir*», ont découvert les contrôleurs. «*Le droit de protester, à tort ou à raison, doit être effectif et il doit recevoir une réponse, quelle qu'elle soit*, dit Jean-Marie

Delarue. *Trop de recours sont étouffés par crainte, par impossibilité. Ils restent, c'est le cas de le dire, lettre morte. Cela conduit au repli sur soi ou à la violence.*»

Les directeurs trop éloignés

La pénitencier a mis en place une génération de directeurs souvent remarquables, mais trop éloignés de la détention, selon la mission. Accaparés par d'autres tâches, ils ne peuvent comprendre tout ce qui se joue. Les remettre «*au quotidien ou presque*» en détention serait indispensable, selon le contrôleur général, pour que «*le cœur de la mission reste de s'occuper des détenus et des surveillants*», et pas de l'intendance.

La violence des promenades

A Villefranche comme dans de nombreuses prisons, les cours de promenade sont des «*lieux absolus de non droit*» trop dangereux pour que les surveillants «*s'y aventurent*». Une part des violences qui s'y déroulent leur échappe. «*Toutes les combinaisons, tous les coups et tous les rackets sont possibles*», dénonce Jean-Marie Delarue. Trois semaines avant sa venue, une bagarre extrêmement violente a opposé des détenus; pour la plupart géorgiens, à d'autres détenus, d'origine maghrébine. Bien des détenus ne veulent plus aller en promenade et c'est un critère pour les contrôleurs, qui demandent leur nombre en arrivant dans une maison d'arrêt. Souvent, les directeurs ne le connaissent pas.

A l'ombre des grilles

L'administration pénitencier fait poser des «*caillebotis*» dans ses établissements. Pas des terrasses en bois exotique, mais des grilles aux mailles serrées, pour interdire le «*yoyotage*» (la transmission d'objets de cellule en cellule). «*Cela se traduit par une diminution drastique de la luminosité et de la visibilité*, témoigne Delarue. *Les détenus racontent qu'ils ont l'impression de passer de la lumière à l'ombre. Le rythme biologique se brise. L'accès au ciel est interdit.*» Cela aussi, conclut-il, conduit à la violence, à l'autoagression.

Des éducateurs dans la paperasse

Le rapport des contrôleurs éreinte le service pénitencier d'insertion et de probation (Spip), dont les salariés sont noyés sous la paperasse à remplir, jusqu'à ne plus prendre le temps de rencontrer les détenus. Cela conduit encore à la frustration de tout le monde et, une nouvelle fois, au repli.

Rendues avec le rapport définitif, ces recommandations générales n'appellent pas de réponse formelle des ministres concernés, aux termes de la loi. Mais Jean-Marie Delarue croit savoir que la garde des Sceaux a «*reconnu le bien fondé*» de certaines de ses observations. Il promet de retourner à Villefranche-sur-Saône pour voir si quelque chose a bougé.

Document n°14 :

ladepeche.fr

Publié le 06/01/2009 09:47 - Modifié le 06/01/2009 à 15:32 | © 2009 AFP

Les cours de promenade, des "zones de non-droit" pour le contrôleur des prisons

Le contrôleur général des prisons s'est inquiété mardi des "dangers" encourus par les détenus dans les cours de promenade qualifiées de "zones de non-droit", une situation illustrée par plusieurs agressions et meurtres récents et dénoncée par les professionnels.

Le 1er janvier, un détenu est mort poignardé dans la cour de la prison du Port à La Réunion, un "drame prévisible" pour le principal syndicat de surveillants, l'Ufap.

Le 28 septembre 2008, un détenu de la prison de Varcès (Isère) a été tué par un tireur extérieur.

Le 31 août, une bagarre générale avait laissé sur le carreau un blessé grave à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (Rhône).

C'est dans ce dernier établissement de 600 places ouvert en 1990, que le contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, autorité indépendante nommée en juin 2008, a effectué une visite du 23 au 25 septembre.

Ses "recommandations" ont été publiées mardi au Journal officiel. Leur "caractère général" dépasse le cadre de la prison visitée, a insisté au cours d'une conférence de presse M. Delarue.

Le contrôleur a dénoncé des "faits extrêmement fréquents" de "violences, trafics, racket, jets de projectiles" dans les cours de promenade où les détenus passent quotidiennement entre une heure et demie et trois heures.

"Le personnel ne s'y introduit jamais avec eux et surveille ces cours depuis des postes avoisinants ou par vidéo-surveillance" et les cours "sont, en quelque sorte, abandonnées aux détenus", constate M. Delarue.

Le contrôleur parle des cours comme "les lieux de tous les dangers", "un espace dépourvu de règles" et "le réceptacle de toutes les tensions et toutes les frustrations" de détenus "massivement privés d'activité".

"En cas de rixe ou d'agression, il faut attendre que les détenus aient réintégré le bâtiment pour reprendre le contrôle de la situation", ajoute-t-il en demandant "la reconquête des cours de promenade" qui doivent redevenir un lieu "de détente, de sociabilité ou de possibilité de rester seul".

"Il faut cesser d'avoir dans ces lieux de droit que sont les prisons des zones de non-droit", a insisté M. Delarue qui a appelé de ses vœux "un processus progressif, avec des moyens suffisants, pour faire rentrer les surveillants et, avec eux, la paix dans les cours de promenade".

Le constat alarmant dressé par le contrôleur est partagé par les associations de défense des détenus et les syndicats de surveillants.

"Enormément de détenus témoignent qu'ils ne descendent plus en cour de promenade", a assuré à l'AFP François Bès, de l'Observatoire international des prisons (OIP).

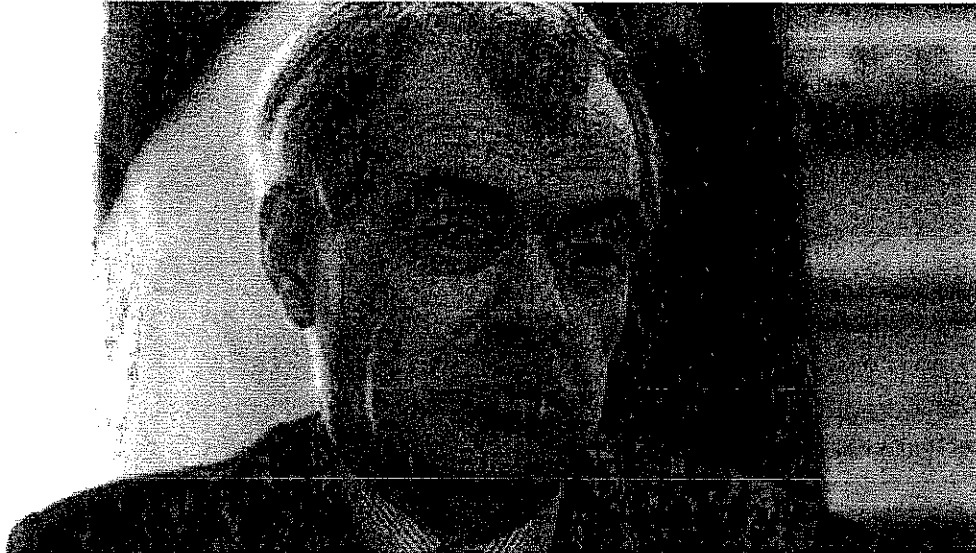
Pour cette association, il y a aussi "d'autres lieux craints par les détenus les plus fragiles comme les salles d'attente de parler ou les douches".

Pour Céline Verzeletti, secrétaire générale de la CGT-pénitentiaire, les cours de promenade, "seuls lieux de regroupement des détenus", font l'objet d'une "surveillance très aléatoire". "C'est souvent là qu'ont lieu les règlements de comptes. On ne s'y aventure pas comme cela", a reconnu la dirigeante de la troisième organisation de surveillants.

Les recommandations du contrôleur, qui évoquent également une prise en charge sociale "défaillante" pour "la plupart des détenus", sont les deuxièmes à être rendues publiques après un premier rapport consacré en juillet à un lieu de rétention d'étrangers, en banlieue parisienne, dont avait été dénoncé l'hébergement "attentatoire à la dignité humaine".

Jean-Marie Delarue futur contrôleur des prisons

lefigaro.fr, avec AFP
23/05/2008 | Mise à jour : 12:23 | Commentaires 9



Jean-Marie Delarue, en 2000. (Daniel Janin / AFP) Crédits photo : AFP

Des centres de rétention aux hôpitaux psychiatriques, en passant par les locaux de garde à vue, ce conseiller d'Etat surveillera près de 5.800 lieux d'enfermement.

Jean-Marie Delarue devrait être le futur contrôleur général des prisons. La candidature du conseiller d'Etat va être soumise par le gouvernement aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat pour avis des commissions des Lois, selon le porte-parole du ministère de la Justice Guillaume Didier. Après l'avis des parlementaires, le contrôleur des lieux de privation de liberté sera nommé par décret du président de la République Nicolas Sarkozy.

Jean-Marie Delarue est conseiller d'Etat et préside la commission nationale de suivi de la détention provisoire, qui remet un rapport annuel sur le recours à la détention provisoire pour les personnes en attente de jugement, un des facteurs de la surpopulation carcérale.

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté a été créé par la loi du 30 octobre 2007 et doit exercer sa mission sur près de 5.800 lieux d'enfermement: prisons, locaux de garde à vue, dépôts des tribunaux, centres de rétention, zones d'attente des aéroports, cellules de retenue des douanes et hôpitaux psychiatriques. Un décret d'application de la loi était paru au Journal officiel le 12 mars et de nombreux professionnels et associations du monde pénitentiaire s'étaient inquiétés du retard pris dans la nomination de cette personnalité.

Cette fonction de contrôleur des prisons est imposée par un protocole des Nations unies contre la torture, adopté en décembre 2002 et que la France doit encore faire ratifier par le Parlement après l'avoir signé en septembre 2005. Le contrôleur est nommé pour six ans renouvelables.