Portée et limites des contrôles des lieux de privation de liberté : Le cas du centre pénitentiaire de Fresnes

Droit pénitentiaire (CGLPL)

Francesca Benucci, Anaïs Gournay, Alix Guillemain et Mathilde Millier

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2959>

DOI : 10.4000/revdh.2959

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Francesca Benucci, Anaïs Gournay, Alix Guillemain et Mathilde Millier, « Portée et limites des contrôles des lieux de privation de liberté : Le cas du centre pénitentiaire de Fresnes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 26 janvier 2017, consulté le 02 mai 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2959> ; DOI : 10.4000/revdh.2959

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

Tous droits réservés

Portée et limites des contrôles des lieux de privation de liberté : Le cas du centre pénitentiaire de Fresnes

Droit pénitentiaire (CGLPL)

Francesca Benucci, Anaïs Gournay, Alix Guillemain et Mathilde Millier

- 1 L'état des centres de détention et maisons d'arrêt en France est régulièrement pointé du doigt. Spontanément, la prison est appréhendée comme un espace de non-droit, un lieu de l'arbitraire sinon de violence physique. Comme l'expliquait justement le sociologue E. Goffman, la prison s'apparente à l'idéal-type de l'institution totale¹ : une institution érigée en univers clos, dont les murs constituent une séparation matérielle, mais aussi symbolique, avec le monde extérieur, et qui exerce un contrôle total sur l'activité de ses membres.
- 2 Au 1er décembre 2016, plus de 69 000 personnes étaient détenues en France, ce qui représente un surpeuplement d'environ 19 % par rapport aux places disponibles². Cette surpopulation, caractéristique de la très grande majorité des établissements, alimente l'insécurité entre les détenus et l'insalubrité. Les conditions de vie au sein de l'univers carcéral ont de nombreuses conséquences néfastes, tant pour les personnes détenues que pour le personnel des établissements pénitentiaires.
- 3 Suite à la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitement cruels, inhumains et dégradants adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2002, le législateur français a institué, par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Il est nommé par décret du Président de la République. Il lui est conféré le statut d'autorité administrative indépendante. J.-M. Delarue a été le premier à prendre les fonctions de Contrôleur général, en juin 2008. En 2014, c'est au tour d'Adeline Hazan, magistrate de profession, d'assurer les fonctions de Contrôleur.
- 4 Le CGLPL est chargé de s'assurer que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés et de contrôler les conditions de leur prise en charge. Le plus souvent, il effectue sa mission par le biais de visites dans tout lieu où des personnes sont

privées de liberté. Il se rend notamment dans les établissements pénitentiaires, les établissements de santé, les locaux de garde à vue, les locaux de rétention douanière, les centres et locaux de rétention administrative des étrangers, les zones d'attente, les centres éducatifs fermés. Il choisit les lieux qu'il souhaite visiter, et se rend dans les établissements de manière inopinée ou programmée. Dans ce dernier cas, le chef d'établissement en est informé quelques jours à l'avance. Le CGLPL peut décider de rencontrer les personnes détenues, le personnel pénitentiaire ou encore de se rendre dans certaines pièces de l'établissement afin d'en vérifier l'équipement ou l'état. A l'issue de chaque visite, le Contrôleur général remet un rapport ainsi que des recommandations aux ministres concernés. En outre, un rapport d'activité est rendu public chaque année.

- 5 Dans le cadre de ses missions, le CGLPL a rendu des recommandations en urgence sur le centre pénitentiaire de Fresnes, l'un des trois principaux établissements pénitentiaires de la région parisienne, et aussi l'un des plus importants de France. Les conditions de vie dans cette prison sont dénoncées par le CGLPL depuis plusieurs années. Cependant, une nouvelle initiative a été menée entre le 3 et le 14 octobre 2016, avec la visite du centre pénitentiaire par une douzaine de contrôleurs. A l'issue de cette visite, le CGLPL a fait état de nombreux « dysfonctionnements » et « d'atteintes aux droits de l'homme ». Cette action fait suite au cri d'alarme lancé par la section française de l'Observatoire International des Prisons (OIP) concernant la prison de Fresnes. L'association a dans cette perspective déposé un référé-liberté afin d'exiger une réaction et intervention de l'Etat, notamment en raison de l'insalubrité des lieux (rats, punaises, etc.). Cette requête a donné lieu à une ordonnance, rendue le 6 octobre 2016 par le Tribunal Administratif (TA) de Melun.
- 6 A la lecture de ces deux documents (recommandations en urgence et ordonnance du tribunal administratif de Melun), le contrôle juridictionnel des lieux privés de liberté s'avère effectif mais semble insuffisant au regard de la situation à Fresnes (1°). A l'inverse, le contrôle non juridictionnel, qui offre une garantie supplémentaire mais dont la portée est non contraignante, est plus approfondi (2°).

1°/- Un contrôle juridictionnel prudent

- 7
- 8 L'ordonnance du juge des référés de Melun sur la prison de Fresnes fait preuve d'un certain activisme juridictionnel mais semble (A) lacunaire au regard de la situation (B)..

A - Un certain activisme juridictionnel

- 9
- 10 La négation des droits en prison ne saurait rester sans réponse de la justice. La nature même de l'administration pénitentiaire et les pouvoirs de contrainte qui lui sont conférés nécessitent la mise en œuvre de contrôles dont l'efficacité serait garante du respect des libertés individuelles et de l'Etat de droit au sein de l'univers carcéral. En effet, nulle institution n'est plus traversée par la discordance entre les prescriptions juridiques et les routines pratiques.
- 11 Depuis quelques années, le législateur cherche à remédier à cette situation. De plus, des textes internationaux et européens tentent de protéger, bien que de façon très inégale,

les droits des personnes détenues. A ce titre, les condamnations de l'Etat français au sujet des conditions de détention des prisonniers sont fréquentes, qu'elles le soient par les juridictions internes ou par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

- 12 Au début de l'année 2016, l'OIP a été interpellée par plusieurs témoignages de détenus de la prison de Fresnes au sujet de la prolifération de nuisibles de divers types : rats, puces, punaises, cafards. L'OIP a alors saisi en octobre dernier le juge des référés du tribunal administratif de Melun. En vertu de l'article L-521-2 du Code de Justice Administrative (CJA), il lui demande d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des personnes détenues à la maison d'arrêt de Fresnes.
- 13 Dans son ordonnance du 6 octobre 2016, le juge des référés rappelle que le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L-521-2 du CJA. Partant, il en constate l'atteinte grave et manifestement illégale. En effet, la situation catastrophique de la prison atteint la dignité des personnes détenues et est de nature à engendrer un risque sanitaire pour l'ensemble des personnes fréquentant l'établissement. Néanmoins, suivant les conclusions du Garde des Sceaux et se fondant sur un rapport du chef d'établissement de Fresnes au CGLPL en date du 26 mai 2016, le juge reconnaît une « amélioration de la situation » de manière globale (cons. 5). Toutefois, si certaines actions de l'administration pénitentiaire ont permis effectivement d'avancer sur les problèmes sanitaires, « toutes les actions n'ont pas été complètement engagées » (cons. 6). Partant, le tribunal de Melun enjoint dès lors l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires dans les meilleurs délais, notamment en bétonnant les zones sableuses de l'établissement et en intensifiant l'action de la dératisation (cons. 6).

B - Une décision lacunaire au regard de la situation du centre pénitentiaire de Fresnes

- 14 Si cette décision est une victoire dans la reconnaissance de l'état désastreux de la prison de Fresnes, elle s'avère insuffisante pour remédier véritablement à la situation. En réalité, l'ordonnance du TA de Melun peut apparaître comme décevante : le décalage entre ce que le juge constate et ce qu'il enjoint est flagrant. Alors même qu'il déplore l'état de la prison en utilisant un lexique fort (« locaux infestés » d'animaux « nuisibles », rats qui « prolifèrent », puces, cafards et punaises qui « colonisent » les bâtiments), la solution qu'il trouve par la suite semble dérisoire. Bétonner les zones sableuses et reboucher les égouts pour empêcher que les rats ne sortent apparaît comme un « cache-misère », une mesure de court-terme qui ne permettra pas de régler le problème de fond. Enfin, le fait même que le juge constate une amélioration de la situation est surprenant compte tenu du triste bilan qu'il dépeint.
- 15 L'ordonnance du 6 octobre 2016 ne doit pourtant pas, comme tant d'autres, rester lettre morte. Car cette injonction n'a rien d'original : en effet, selon un rapport récent de l'OIP, 31 prisons françaises ont été condamnées à ce jour par la justice française pour conditions de détention indignes. Le Conseil d'Etat, saisi par l'OIP du cas la maison d'arrêt de Nîmes qui connaît une surpopulation endémique (le taux d'occupation dépasse régulièrement les 200 %) lui a enjoint en juillet 2015³ de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser la situation. Les prisons françaises ont également été condamnées 17 fois par la CEDH. En 2013, dans l'affaire Canali contre France⁴, la Cour a considéré que la

promiscuité, la durée de séjour dans la cellule 23h/24h, la vétusté des locaux et l'inadéquation de la cour de promenade caractérisaient un traitement dégradant.

- 16 Si ces décisions permettent de réelles prises de conscience, elles sont, dans la plupart des cas, insuffisantes pour améliorer concrètement la situation des lieux de détention. La problématique des droits fondamentaux en prison a été et continue donc d'être préoccupante. Il a fallu attendre 2009 pour que la loi pénitentiaire énonce clairement que l'administration doit garantir aux détenus – dans certaines limites – le respect de leurs droits et de leur dignité. Malgré cela, il est toujours difficile de faire entrer le droit en prison. Cela peut s'expliquer par ce qui semble être une utopique conciliation entre des impératifs sécuritaires et la garantie des droits fondamentaux. En effet, bien que l'article 22 de la loi pénitentiaire de 2009 prévoit que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits », il précise par ailleurs que « l'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes ». L'impératif de sécurité, exigence obsessionnelle, est régulièrement utilisé pour entraver l'exercice des droits des personnes privées de liberté.
- 17 Le contrôle juridictionnel ne se suffit donc pas à lui-même et appelle à être complété par d'autres mesures. L'état de la prison de Fresnes en est une triste illustration : quelques mois après l'injonction du TA de Melun, l'administration peine toujours à mettre en place une politique de dératisation et la surpopulation carcérale reste un problème majeur.

2°/- Des recommandations incisives

- 18 Les recommandations en urgence du CGLPL révèlent de graves atteintes aux droits fondamentaux des détenus dans la prison de Fresnes (A), mais leur portée est malheureusement limitée (B).

A - Des recommandations dénonçant des violations flagrantes des droits des personnes détenues

- 19 Ce n'est pas la première fois que le CGLPL publie des recommandations concernant un établissement pénitentiaire. La procédure des recommandations en urgence est de plus en plus utilisée⁵. Son usage renforce l'objectif de dénonciation des situations des établissements pénitentiaires, comme en témoigne également le vocabulaire poignant utilisé dans les recommandations.
- 20 En comparant les recommandations du 18 novembre 2016 avec les observations qui figurent dans le rapport de visite de 2012⁶ au sujet du même centre pénitentiaire, on décèle la volonté du CGLPL de faire prendre conscience de la préoccupante réalité qui « se cache » derrière les murs du centre pénitentiaire de Fresnes. Dans le rapport de 2012, le Contrôleur général se limitait à relever qu'il était souhaitable de rénover certaines structures et d'améliorer les locaux détériorés. Plus incisif en 2016, il dénonce fermement et ouvertement les conditions de détention auxquelles sont soumis aussi bien les détenus que le personnel. Il demande l'adoption de mesures spécifiques pour remédier à cette situation qui, auparavant, « n'avait pas conduit la CGLPL à des constats comparables ».

- 21 La force des propos de la Contrôleure générale repose sur deux principaux constats : la surpopulation carcérale (qui s'élève à 188 % dans maison d'arrêt des hommes de Fresnes, avec un taux d'occupation de 201 % en troisième division)⁷ et la « faiblesse du pilotage de l'établissement », associée à un manque d'effectif en personnel assez important. Est ensuite constatée une série de violations de droits qui s'expliquent par plusieurs facteurs, dont la liste n'est pas exhaustive : enfermement à trois dans des cellules exiguës, prolifération de rats et de punaises de lit dans l'ensemble de l'établissement et banalisation de l'usage de la force.
- 22 La CGLPL invoque notamment les violations de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Si toutefois elle insiste sur la première de ces violations, elle ne fait pas de même pour celles de la loi pénitentiaire, sur lesquelles elle s'attarde peu. A. Hazan se contente de pointer de nombreuses pratiques internes contraires à la loi pénitentiaire : elle aborde brièvement une note interne d'application qui définit des critères de recours aux fouilles à corps tellement extensifs « qu'en pratique [celle-ci] devient la règle et non l'exception »⁸.
- 23 Au contraire, en ce qui concerne l'invocation de la violation de l'article 3 de la CEDH, la Contrôleure générale fait état d'un « nombre important de dysfonctionnements graves qui permettent de considérer que les conditions de vie des personnes détenues constituent un traitement inhumain ou dégradant ». Toutefois, elle va encore plus loin dans le raisonnement en comparant « la situation observée à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes [...] à celle que la Cour européenne [...] a considéré comme une violation de l'art. 3 de la Convention [...] dans l'arrêt Canali contre France du 25 avril 2013 »⁹. Celui-ci indique que « l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles d'hygiène a provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser. Dès lors, la Cour estime que ces conditions de détention s'analysent en un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention ». Par cette comparaison, la Contrôleure soulève le risque d'une condamnation de la France par la Cour. Depuis quelques années, des associations françaises comme l'OIP cherchent, en effet, à obtenir un « arrêt pilote » de la part des juges strasbourgeois, afin que l'Etat français trouve une solution efficace au problème structurel de la surpopulation carcérale.
- 24 Combien de recommandations faudra-t-il pour que les autorités gouvernementales prennent conscience et réagissent face à cette situation ? Car on peut légitimement s'interroger sur l'effectivité de telles recommandations.

B - Des recommandations à l'efficacité relative

- 25 Les recommandations formulées par la Contrôleure générale peuvent être rendues publiques ou non, après la transmission aux ministres concernés du rapport de visite. Si la possibilité d'émettre des recommandations pourrait à première vue constituer un contrôle efficace, soulignons d'emblée que celles-ci n'ont aucune valeur contraignante et n'obligent en principe le gouvernement à rien. Ce caractère non contraignant est regrettable puisque les préconisations émises par A. Hazan vont nettement plus loin que les mesures prescrites par le TA de Melun le 6 octobre 2016, et celles-ci pourraient alors déboucher sur des améliorations plus notables. La publication des recommandations du CGLPL au Journal Officiel de la République Française – lorsqu'il en est décidé ainsi – peut néanmoins entraîner des effets positifs. La Contrôleure générale disposant d'un pouvoir

d'influence et d'une certaine autorité morale, ses recommandations peuvent constituer un moyen de pression à l'encontre du gouvernement, le conduisant éventuellement à agir. Ces recommandations ont d'ailleurs été largement relayées par les médias.

- 26 La réponse apportée par le Garde des Sceaux¹⁰ ne laisse cependant pas entrevoir d'améliorations concrètes dans un futur proche. Si cette réponse porte bien sur chacun des éléments pointés par la Contrôleure générale (conditions d'hébergement des détenus, présence d'animaux nuisibles, déficit du personnel pénitentiaire, détention, fouilles intégrales et salles d'attente, manquements à la déontologie de la part du personnel pénitentiaire), son caractère évasif se doit d'être souligné. Citant quelques chiffres relatifs à l'achat de meubles ou au budget des travaux engagés dans le cadre de la dératification de l'établissement, il ne répond pas clairement aux accusations d'atteintes aux libertés fondamentales des personnes détenues. La violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme est en effet éludée, malgré le constat alarmant dépeint par la Contrôleure générale. Certains éléments de réponse et notamment le rappel qu'il fait du taux d'occupation de la prison à 202 %, témoigne néanmoins de son inquiétude.
- 27 Cette réponse peu encourageante se trouve par ailleurs renforcée par un élément supplémentaire qui interroge l'efficacité du contrôle effectué par cette autorité. C'est en effet la dixième fois depuis 2008 que la Contrôleure Générale émet des recommandations sur les établissements pénitentiaires français, et sans constater d'améliorations, les conditions semblent même se dégrader d'années en années. Au-delà de l'efficacité, l'indépendance totale de l'autorité peut également être questionnée, car si ces recommandations en urgence paraissent très virulentes, on n'y trouve aucune remise en question du fonctionnement même de l'administration pénitentiaire. Certaines pratiques pourtant attentatoires aux droits et libertés fondamentaux des personnes détenues, telles que l'existence de règlements intérieurs et de notes internes aux établissements pénitentiaires, sont en effet passées sous silence.

*

- 28 Tant l'analyse de l'ordonnance du tribunal administratif de Melun que la recommandation de la CGLPL attestent du fait que la reconnaissance des droits en prison est encore difficile. Les différents lieux visités par la CGLPL, qu'il s'agisse d'établissements pénitentiaires, de centres de rétention administrative, ou de toutes autres structures, combinent trois caractéristiques principales, qui peuvent en grande partie expliquer cette difficulté. Tout d'abord, ces lieux s'inscrivent dans une forme d'extraterritorialité : ce sont le plus souvent des hors-lieux, peu identifiés et identifiables, pour certains non visibles sur une carte, et donc très éloignés du regard citoyen. Par ailleurs, ces lieux se caractérisent par l'exception, tant sur le plan juridique que politique. Ces structures semblent retarder, voire suspendre, la reconnaissance d'une égalité politique entre leurs occupants et les citoyens du pays dans lequel ils se trouvent. La dernière caractéristique est celle de l'exclusion sociale.
- 29 Les dénonciations importantes énoncées par la Contrôleure générale dans ses recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Fresnes contrastent nettement avec la simple mesure de dératification ordonnée par le Tribunal Administratif de Melun. Toutefois, tant le contrôle juridictionnel que non juridictionnel comportent des limites : s'ils peuvent inciter l'administration pénitentiaire à prendre des mesures de court-terme, les solutions proposées ne visent pas à modifier l'organisation de

l'institution pénitentiaire dans son essence même. Fresnes n'étant qu'un exemple parmi d'autres du paysage carcéral français, la construction de trois nouvelles maisons d'arrêt prévue dans le budget 2017 de la Justice ne peut constituer une intervention suffisante. La perspective d'une modification législative ou d'une politique réductionniste à l'image de nos voisins scandinaves semblerait plus adéquate¹¹.

*

- 30 Tribunal Administratif de Melun, ord. 6 oct 2016, n° 1608163
- 31 Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne), publié au JORF le 14 décembre 2016

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. E. Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1979
2. Les statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée sont disponibles sur le site du Ministère de la Justice
3. CE, 30 juillet 2015, Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) et Ordre des avocats au barreau de Nîmes, Nos 392043, 392044
4. Cour EDH, 5^e Sect. 25 avril 2013, *Canali c. France*, Req. n° 40119/09
5. Les recommandations du CGLPL publiées au Journal Officiel de la République française : <http://www.cglpl.fr/rapports-et-recommandations/dernieres-recommandations/>
Recueil des avis et recommandations publiés par le CGLPL de 2008 à 2014 : http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2014/10/Avis-et-Recommandations-CGLPL_FR-for-web1.pdf
6. Rapport du visite du centre pénitentiaire de Fresnes Val-de-Marne, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2012, URL : <http://www.cglpl.fr/2016/rapport-de-visite-du-centre-penitentiaire-de-fresnes-val-de-marne/>
7. Paragraphe 1.1 des recommandations en urgence du CGLPL du 18 novembre 2016
8. Paragraphe 2.2 des recommandations en urgence du CGLPL du 18 novembre 2016
9. Précité : [http://hudoc.echr.coe.int/fre#{\"itemid\":\[\"001-118735\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre#{\)
10. Voir la réponse du Garde des Sceaux, en date du 13 décembre 2016, accolée aux recommandations en urgence du CGLPL

11. “Décroissance carcérale, ces pays qui ferment des prisons”, *Revue Dedans Dehors*, Section française de l’OIP, n° 93, octobre 2016, URL : <http://oip.org/index.php/publications-et-ressources/dedans-dehors/1289-dedans-dehors-n-93-octobre-2016-decroissance>

RÉSUMÉS

Les recommandations en urgence rendues par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté A. Hazan au sujet du centre pénitentiaire de Fresnes ainsi que l’ordonnance rendue par le tribunal administratif de Melun attestent, une fois de plus, de la problématique des droits fondamentaux des personnes détenues. La combinaison de ces deux types de contrôles (juridictionnel et non-juridictionnel) permet certaines avancées mais ne constitue pas une garantie suffisante et ne vise pas, par ailleurs, à modifier l’organisation de l’institution pénitentiaire dans son essence même.

AUTEURS

FRANCESCA BENUCCI

Etudiante du Master 2 Droits de l’homme de l’Université Paris Ouest Nanterre La Défense

ANAÏS GOURNAY

Etudiante du Master 2 Droits de l’homme de l’Université Paris Ouest Nanterre La Défense

ALIX GUILLEMAIN

Etudiante du Master 2 Droits de l’homme de l’Université Paris Ouest Nanterre La Défense

MATHILDE MILLIER

Etudiante du Master 2 Droits de l’homme de l’Université Paris Ouest Nanterre La Défense