Un rapport d'activité 2013 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en forme de bilan du mandat de Jean-Marie DELARUE

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Barbara Gonçalves

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/623>

DOI : 10.4000/revdh.623

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Barbara Gonçalves, « Un rapport d'activité 2013 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en forme de bilan du mandat de Jean-Marie DELARUE », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 11 mars 2014, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/623> ; DOI : 10.4000/revdh.623

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

Tous droits réservés

Un rapport d'activité 2013 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en forme de bilan du mandat de Jean-Marie DELARUE

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Barbara Gonçalves

- 1 Le 11 mars 2014, Jean-Marie Delarue a rendu public son rapport d'activité pour 2013 après l'avoir remis, quelques jours plus tôt, au président de la République ainsi qu'aux présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Si la rédaction d'un tel rapport résulte d'une obligation légale, le rapport 2013 est marqué d'une particularité : **il s'agit du dernier rapport de Jean-Marie Delarue, ce dernier arrivant au terme de son mandat en juin prochain, mandat non-renouvelable.**
- 2 Ce rapport a donc été conçu non seulement comme un bilan de l'activité du Contrôleur général et de son équipe pour l'année 2013, mais aussi comme un bilan global du mandat de Jean-Marie Delarue, Contrôleur général depuis la mise en place de cette autorité administrative en juin 2008 (sur le rapport pour l'année 2012, v. ADL du 5 mars 2013).
- 3 Si avec la mise en place du Défenseur des droits lors de la révision constitutionnelle de 2008, la question s'est posée de l'absorption du Contrôleur général des lieux de privation de liberté par cette nouvelle autorité, il semble clairement que celle-ci ne soit plus d'actualité.
- 4 Cette possibilité devait être réexaminée à la fin du mandat de Jean-Marie Delarue, mais, au regard du bilan prometteur impulsé par ce dernier, qui a su démontrer l'importance et l'utilité d'une telle autorité administrative – dont l'activité ne recoupe que partiellement celle du Défenseur des droits (v. ADL du 22 octobre 2013) –, les parlementaires

n'envisagent plus la possibilité d'une fusion, mais au contraire, **le renforcement des compétences et des prérogatives du CGLPL**.

- 5 Le Contrôleur général et son équipe ont, en l'espace de cinq ans et demi, visité plus de la moitié des lieux de privation de liberté, et notamment la quasi-totalité des établissements pénitentiaires et des centres éducatifs fermés, soit en moyenne 151 lieux par année d'exercice, conformément au souhait initialement formulé par Jean-Marie Delarue. Bien que le nombre de visites soit considérable, ces dernières ont duré pour la plupart plusieurs jours, le CGLPL préférant des visites qualitatives à des visites quantitatives.
- 6 En parallèle, **le nombre de saisines n'a cessé d'augmenter**, conduisant d'ailleurs ce dernier à instaurer depuis juin 2013 une procédure de réponse sous forme d'accusé de réception personnalisé, le délai moyen de réponse étant passé à 62 jours en moyenne, délai non satisfaisant selon le CGLPL lui-même, espérant qu'il sera possible d'y remédier les années suivantes – il a pour cette raison sollicité l'augmentation du nombre de contrôleurs.
- 7 Le CGLPL et son équipe ont donc acquis une expérience de terrain unique leur permettant de rendre des avis et des recommandations avisés.
- 8 Pour toutes ces raisons, le bilan de cette autorité depuis sa création s'avère plus que positif (**1°**). Pour autant, malgré les avis et recommandations qu'elle a pu formuler, la protection des droits des personnes privées de liberté est loin d'être effective, comme le démontre ce nouveau rapport (**2°**).

1°/- Le CGLPL, une autorité administrative nécessaire

- 9 Depuis sa mise en place, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a cessé de démontrer son utilité, rendant un rapport à chaque visite effectuée, ainsi que trente-deux avis et recommandations ayant le caractère de documents de principes. La pertinence de ceux-ci a conduit le législateur comme l'Administration à les reprendre par le biais de lois ou d'actes réglementaires (A). Le CGLPL s'est alors imposé comme une autorité nécessaire, devant non seulement être maintenue mais aussi voir ses compétences renforcées (B).

A – Une autorité écoutée par le législateur et l'administration

- 10 En raison de leur bien-fondé, plusieurs recommandations du CGLPL ont été reprises par le législateur ou l'Administration.
- 11 Ainsi, deux lois importantes ont été adoptées au cours du mandat de Jean-Marie Delarue, la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue et la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, loi qui traite des soins psychiatriques dispensés sans consentement. Cette dernière impose notamment que le juge des libertés et de la détention examine la situation du malades à les 12 jours à compter du placement initial, au lieu de 15 jours, puis tous les six mois lorsque la mesure de contrainte se poursuit (sur l'avis du CGLPL consacré au maintien injustifié des personnes hospitalisées sous contrainte en Unités pour Malades Difficiles (UMD), v. ADL du 24 février 2013).

- 12 De même, l'administration a adopté plusieurs circulaires se conformant aux demandes du CGLPL. Tel est le cas de la circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du Garde des Sceaux en date du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté ou encore celui de la circulaire conjointe du ministre des affaires sociales et du Garde des Sceaux en date du 11 juillet 2013 relative à l'accès des personnes détenues aux droits sociaux.
- 13 Enfin, dans la ligne directe des recommandations formulées par le CGLPL dans son rapport d'activité 2012, une proposition de loi relative à la création d'un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif d'ordre médical, a été adoptée en première lecture, à l'unanimité, par le Sénat, le 13 février 2014. Si comme le soulignait Jean-Marie Delarue, les personnes incarcérées peuvent bénéficier d'une suspension de peine pour raison médicale depuis la loi du 4 mars 2002, une telle faculté n'est pas offerte aux personnes placées en détention provisoire.
- 14 Si ces textes restent perfectibles et ne permettent pas de dire que toutes les recommandations formulées par le CGLPL sont reprises par les textes de lois, ils montrent l'importance et le crédit apportés à celles-ci.
- 15 C'est également ce que démontre la volonté du législateur de renforcer les compétences du CGLPL.

B – La modification de la loi de 2007 pour un renforcement des compétences du CGLPL

- 16 Alors qu'était évoquée encore en 2011 la possible fusion entre le Défenseur des droits et le CGLPL à l'issue du mandat de Jean-Marie Delarue, il est aujourd'hui question de la modification de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté **non pas pour faire disparaître cette autorité mais pour renforcer sa compétence et ses moyens d'action.**
- 17 Ainsi, une proposition de loi à cet effet a été adoptée, en première lecture, par le Sénat, le 15 janvier 2014, puis par l'Assemblée nationale le 26 février – celle-ci ayant toutefois ajouté des amendements au texte initial.
- 18 Ce texte a notamment pour objet **l'élargissement de la compétence du CGLPL**, non pas aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), selon le souhait formulé par Jean-Marie Delarue dans son rapport d'activité 2012 (v. ADL du 5 mars 2013), ce point étant contesté par de nombreux parlementaires, mais au « *déroulement des mesures d'éloignement forcé d'étrangers jusqu'à l'Etat de destination* », en application de la directive « retour » du 16 décembre 2008 pour laquelle la France est actuellement en manquement.
- 19 Il prévoit également la possibilité pour le CGLPL d'avoir accès à des informations concernées par le secret médical, de mettre en demeure toute personne de lui répondre dans un délai déterminé, la création du délit d'entrave à l'action CGLPL ainsi que le renforcement du secret des correspondances entre les personnes détenus et cette autorité.
- 20 Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale rejoignent cette volonté de parfaire l'efficacité du Contrôleur général. A cette fin ont été adoptés un amendement permettant de sanctionner les représailles à l'encontre d'une personne ayant saisi le CGLPL, et un

autre prévoyant la possibilité pour le Contrôleur général de s'adresser aux autorités responsables des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu de privation de liberté.

*

- 21 Si ces différentes avancées du droit sont nécessaires et encourageantes, il ne faut pas oublier, comme le rappelle très justement Jean-Marie Delarue à propos de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qu'« **il ne suffit pas de voter une loi pour transformer en profondeur la vie en prison et modifier les pratiques qui y ont cours** ».
- 22 Tout comme les effets de cette loi sont lents à se dessiner, **de nombreuses mesures peu coûteuses et évoquées à plusieurs reprises par le CGLPL peinent à être mise en place, alors même qu'elles amélioreraient de manière non négligeable le sort des personnes privées de liberté**. Il en cite ainsi vingt dont l'encadrement du contrôle des correspondances en prison, la diminution des moyens de contrainte lors des extractions hospitalières, la traçabilité des mises à l'isolement dans les soins psychiatriques hospitaliers, ou encore la possibilité pour les femmes en garde à vue de conserver leur soutien-gorge.
- 23 Ces exemples témoignent de l'ancrage des pratiques et de la persistance de nombreuses lacunes malgré les améliorations observées.

*

2°/- La protection des droits des personnes privées de liberté, une quête à poursuivre

- 24 Le rapport 2013 est l'occasion pour Jean-Marie Delarue de rappeler une nouvelle fois que « *dans sa durée, l'enfermement ne doit pas entraîner, pour le captif, des dégradations physiques ou morales supérieures à celles consécutives à la seule limitation de ses possibilités d'aller et de venir* ». Il souligne alors la nécessité d'améliorer les conditions d'hébergement des personnes privées de liberté (A), tout comme de prévoir leur resocialisation (B).

A - Les problèmes récurrents liés aux conditions d'hébergement

- 25 Comme dans ses précédents rapports, le CGLPL insiste sur la nécessité d'assurer des conditions d'hébergement décentes. Pourtant, **il constate encore que de nombreux lieux de privation de liberté ne répondent pas aux exigences minimums de dignité et d'intimité** (pour une condamnation récente de la France à ce sujet, v. Cour EDH, 5^e Sect. 25 avril 2013, *Canali c. France*, Req. n° 40119/09 – ADL du 29 avril 2013).
- 26 S'intéressant particulièrement aux **locaux de garde à vue**, le constat est criant : les cellules sont rarement nettoyées, rarement chauffées, la plupart ne disposent pas de toilettes, et malgré l'installation de douches au sein des commissariats, faute de personnel nécessaire et de temps, ceux-ci ne sont pas utilisés à leur fin originelle. Les gardés à vue n'ont que rarement accès à des couvertures propres, et leur temps de repos prévu par la loi n'est pas toujours respecté.

- 27 Au travers les différents points abordés dans ce rapport, des problèmes similaires peuvent être constatés en établissement pénitentiaire, en centre de rétention ou encore dans les hôpitaux psychiatriques, où les cellules/chambres ne sont pas toujours individuelles, équipées de toilettes protégées de la vue d'autrui ou de douches. **Ces lieux manquent souvent de luminosité, d'aération comme de chauffage.**
- 28 En sus de ces points déjà connus, le CGLPL s'intéresse dans son rapport 2013 plus particulièrement à **l'accès à la santé et au respect de la laïcité.**
- 29 Concernant la santé (chapitre 6), si l'accès aux soins somatiques reste complexe – comme le montre les conditions sécuritaires mise en œuvre lors des extractions médicales et développées par le CGLPL dans son rapport 2012 –, ceux-ci font l'objet d'un contrôle par les autorités lors de l'entrée dans les lieux privés de liberté. A l'opposé, **l'absence de personnels qualifiés pour les troubles psychiatriques** ne permet pas une prise en charge de tous les troubles observés, alors que le CGLPL estime à près de 80 % des personnes détenues atteintes de tels troubles – troubles du comportement, propos délirants, hallucinations, violence exacerbée, passage à l'acte suicidaire.
- 30 Concernant l'exercice de la laïcité dans les lieux privés de liberté (chapitre 8), rappelant, dans la droite ligne de l'avis relatif à l'exercice du culte dans les lieux privés de liberté en date du 24 mars 2011 que « *ni le principe de laïcité, ni le principe de la liberté de pensée ne s'arrêtent à la porte des lieux de privation de liberté* », le CGLPL ajoute que ces principes ne s'opposent nullement à la confection ou à la distribution d'aliments confessionnels dans les lieux privés de liberté. Seuls « *des motifs tirés du bon ordre* » et « *justifiés par des circonstances précises* » **pourraient s'opposer à ces prescriptions, d'autant que la pratique démontre la possibilité de régimes alimentaires au sein d'un même lieu de détention.** Or, en l'état, le refus de tels repas confessionnels conduit à une malnutrition de certaines personnes privées de liberté et à une discrimination à leur égard (à ce sujet, v. Cour EDH, 4^e Sect. 7 décembre 2010, Jakóbski c. Pologne, Req. n° 18429/06 – ADL du 7 décembre 2010).
- 31 Si les conditions matérielles d'enfermement ne sont pas optimales, il ne fait pas non plus négliger le fait que le retour à la sortie reste trop peu étudié et construit durant la période d'enfermement.

B – L'impact négatif du rôle secondaire accordé à la resocialisation

- 32 Les locaux de privation de liberté sont pensés avec comme objectif principal la sécurité. De ce fait, la préparation à la sortie, à savoir la réinsertion au sein de la société civile n'est pensée que dans un second temps. Cela apparaît de manière évidente rien qu'en observant les bâtiments consacrés aux lieux privés de liberté. **Pensés pour la plupart sous le prisme de la panoptique, ils permettent l'observation des personnes « détenues » de tout endroit et à tout moment par les « surveillants », niant ainsi toute intimité à ces premières comme évoqué précédemment.** Par ailleurs, ce type de construction limite les lieux d'échanges ou même les lieux d'activités, certaines salles se voyant allouer des activités plus que diverses, ne permettant alors pas un accès régulier aux activités proposées.
- 33 Si l'on pouvait imaginer que les nouvelles constructions ne présenteraient pas les mêmes lacunes, il n'en est rien, bien au contraire. Ainsi, le CGLPL souligne que **les nouveaux établissements pénitentiaires ne répondent pas aux critères nécessaires pour**

permettre la réinsertion. Bien au contraire, « *ce choix architectural a d'abord pour conséquence de produire des établissements de très grandes dimensions* » et « *d'aspirer la détention vers le régime correspondant au niveau de sécurité le plus élevé ou le plus répandu, en général celui appliqué en maison d'arrêt* ». **Ce régime loin de favoriser l'autonomisation des détenus et donc leur préparation à la sortie, les assujettit de manière plus que conséquente, voire les infantilise.**

- 34 Au-delà de ces conditions matérielles peu favorables à la resocialisation, les difficultés d'accès au droit de vote, au travail ou la formation, le difficile maintien des liens familiaux, ou encore la violence parfois subie dans les lieux privatifs de liberté nuisent à l'objectif de réinsertion.
- 35 Le CGLPL souligne ainsi que les avancées permises par la loi pénitentiaire de 2009 quant à l'exercice du droit de vote restent peu efficaces, que l'accès à la formation reste insatisfaisant et que l'accès encadré à internet, point ayant déjà conduit un avis sur l'accès à l'informatique des personnes détenues le 22 mai 2012, permettrait le développement des formations à distance.
- 36 Cette avancée permettrait aussi de maintenir plus facilement les liens familiaux, à cette fin, le CGLPL recommande aussi de permettre l'accès aux téléphones cellulaires dans les lieux de semi-liberté et de réaliser une enquête quant à la possibilité d'une généralisation de cet accès.
- 37 De plus, concernant le maintien des liens familiaux et les relations avec l'extérieur, nécessaire au cours de l'enfermement comme pour l' « après », le Contrôleur général encourage la mise en place de structures adéquates, telles les unités de vie familiale, les parloirs familiaux, les appartements à disposition des familles venant rendre visite à leur enfant dans les CEF... Mais ces dispositifs restent encore trop rares.
- 38 Enfin, le Contrôleur général souligne **l'importance de prévoir des projets individualisés tels les parcours d'exécution de la peine (PEP) en établissements pénitentiaires ou les projets éducatifs au sein des CEF.** Pour autant si cet objectif paraît essentiel, les PEP ne concernent souvent qu'une partie limitée de la population pénale, des avancées sont nécessaires et le CGLPL recommande que des règles précises soient édictées pour l'élaboration de ce PEP, et que les ressources humaines nécessaires à la réussite de cet outils soient mises en place.
- 39 De même, il n'existe pas de projet éducatif au sein de tous les CEF, comme le montre la recommandation rendue en urgence le 13 novembre 2013 (ADL du 21 novembre 2013). Le Contrôleur général souligne aussi les raisons de l'absence d'un tel projet, à savoir l'absence d'éducateurs qualifiés en rendant difficile la mise en place et recommande alors qu'un seuil minimal d'éducateurs qualifiés soit exigé.
- 40 En définitive, **si la sécurité reste l'objectif principal, la préparation à la sortie permet aussi la réalisation de cet objectif puisqu'elle permettra de lutter contre la récidive,** elle s'avère donc importante et est à perfectionner.

*

* *

- 41 Si l'instauration d'une autorité spécifique aux lieux de privation de liberté s'avère opportune et positive, c'est malheureusement **en raison des défaillances existant en**

ces lieux. A l'aune du rapport d'activité 2013 du CGLPL et des points ici soulignés – sans prétention à l'exhaustivité –, il apparaît que **la quête de droits effectifs pour les personnes privées de liberté est aujourd'hui loin d'être achevée.** Il est même loisible de se demander si une telle quête n'est pas utopique. Pourtant, comme le souligne Jean-Marie Delarue « *tous ceux qui ont un motif d'être privés de leur liberté, pour une durée brève ou longue, disposent de droits fondamentaux ; leur être ne se définit pas seulement par la maladie ou par l'infraction, si dramatique soit-elle, mais aussi par ces droits-là* ».

- 42 **Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité 2013 (Version intégrale en librairie : Dalloz, 11 mars 2014, 322 p. ; Le rapport ne sera téléchargeable sur le site du CGLPL en version intégrale que le 16 avril) – Dossier de presse**

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

RÉSUMÉS

Si la création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté par la loi du 30 octobre 2007 a suscité la défiance de certains, à l'heure du dernier rapport annuel de Jean-Marie DELARUE, rendu public ce 11 mars 2014, la nécessité de cette autorité administrative semble admise de manière unanime. Il n'est plus question de l'absorption de cette autorité par le Défenseur des droits, point dont le réexamen était prévu à la fin de ce premier mandat, mais plutôt de renforcer ses moyens d'action voire d'élargir ses compétences comme le montre la proposition de loi examinée actuellement par les parlementaires. Ce dernier rapport d'activité est donc l'occasion pour le Contrôleur général de faire un bilan de ses six années d'exercice, de souligner les avancées qu'il a observées comme les progrès qu'il reste à accomplir quant à la protection des droits des personnes privées de liberté ; mais aussi de faire le point sur les améliorations possibles de cette institution.

AUTEUR

BARBARA GONÇALVES

Doctorante en droit public (Université d'Auvergne – Centre Michel de l'Hospital)