

Examen de la situation de la France par le CPT en 2015

Le Comité européen pour la prévention de la Torture et des traitements inhumains ou dégradants a annoncé un examen de la situation des lieux de privation de liberté en France dans le courant de l'année 2015. En prévention de cette visite, l'Observatoire International des Prisons - section française (OIP-SF) a souhaité dresser un bilan des suites données aux observations et interrogations du Comité émises à l'issue de sa dernière visite en décembre 2010 et attirer son attention sur d'autres problématiques qu'il juge particulièrement préoccupantes – que ce soit en matière de politique pénale ou de politique pénitentiaire.

Le document suivant évoque ainsi le renoncement au réductionnisme pénal du Gouvernement actuel et les conséquences de cette politique en matière d'incarcérations et de conditions de détention (nouveau moratoire sur l'encellulement individuel, accroissement continu du parc carcéral et budgets grevés par ces dépenses, vétusté des établissements pénitentiaires faute d'entretien, surpopulation endémique et conditions de vie dégradantes...). Il souligne la persistance des traitements inhumains dégradants subis par les personnes détenues lors des soins à l'hôpital (recours à des moyens de contrainte systématique), mais aussi par les détenus particulièrement signalés qui font l'objet de mesures de surveillance particulières (maintien par exemple de la pratique des réveils nocturnes). Il fait le point sur les atteintes portées au secret médical en prison, l'insuffisance de l'offre de soins, les lacunes et effets pervers de la politique de prévention du suicide de plus en plus axée sur l'empêchement du passage à l'acte plutôt que la réponse aux souffrances. Il dénonce les défaillances du contrôle juridictionnel en différents domaines (fouilles à nu, régimes différenciés, placement ou maintien à l'isolement, sanctions disciplinaires, accès aux activités rémunérées, octroi des permis de visite ou d'autorisations de téléphoner...). Ou encore fait état des risques liés au projet d'intégration de l'administration pénitentiaire à la communauté du renseignement ce qui lui conférerait des pouvoirs exorbitants de police administrative.

Sommaire

- ◆ Une surpopulation endémique
- ◆ Un renoncement au réductionnisme pénal
 - × pas de révision de l'échelle des peines, ni de libération conditionnelle d'office
 - × pas de peine de probation indépendante
 - × pas d'investissements suffisants en direction du « milieu ouvert »
- ◆ Un nouveau moratoire sur l'encellulement individuel, jusque... fin 2019
- ◆ Des budgets grevés par l'accroissement du parc carcéral et les dépenses de sécurité défensive
- ◆ Des établissements vétustes faute d'entretien, sources de conditions de vie dégradantes
- ◆ Des constructions nouvelles, déshumanisées et ultra-sécurisées, sources de tensions et de violences
- ◆ L'organisation d'un dispositif de surveillance constante pour les « détenus particulièrement signalés » (DPS), avec imposition de mesures attentatoires à la dignité
 - × des conditions d'inscription au répertoire DPS ne respectant pas les garanties propres à assurer les droits de la défense
 - × organisation d'un régime de détention spécifique, avec surveillance continue
 - × maintien de la pratique des réveils nocturnes
 - × recours systématique à des moyens de contrainte lors des consultations à l'hôpital, avec surveillance constante des personnels pénitentiaires
- ◆ Santé : atteintes à la dignité à l'hôpital, secret médical menacé et offres de soins insuffisantes
 - × des dispositifs de sécurité à l'hôpital attentatoires à la dignité et à la déontologie médicale
 - × un secret médical menacé par les outils pénitentiaires de partage d'informations
 - × une offre de soins insuffisante, notamment en matière de consultations spécialisées
- ◆ Une politique de prévention du suicide de plus en plus axée sur l'empêchement du passage à l'acte plutôt que la réponse aux souffrances
- ◆ Un droit à l'expression collective réduit à une peau de chagrin
- ◆ Maintien des liens avec l'extérieur : des proches privés de voie de recours et un droit à l'intimité non garanti
 - × Des proches de prévenus privés de permis sans voie de recours
 - × Un droit à l'intimité non garanti lors des visites
- ◆ Le regroupement de détenus présumés radicaux islamistes dans des unités spéciales : un dispositif inquiétant
- ◆ La tentation d'intégrer la pénitentiaire à la communauté du renseignement et de lui conférer des pouvoirs exorbitants de police administrative
- ◆ Les régimes différenciés : un instrument para-disciplinaire peu contrôlé
- ◆ Fouilles à nu : un principe de non systématisme qui peine à trouver application
- ◆ Un contrôle inopérant des décisions de placement ou de maintien à l'isolement
- ◆ Non respect du droit à un contrôle juridictionnel effectif en matière d'accès aux activités ou de sanctions disciplinaires

Une surpopulation endémique

Depuis la dernière visite du CPT en décembre 2010, le taux de détention¹ a encore fortement progressé, passant de 93,2 pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2011 à 100 en 2015 (contre 85,8 en 2000). Le nombre de personnes détenues a augmenté de 9,5 % en cinq ans, passant de 60 544 pour 56 358 places en 2011 à 66 270 pour 57 841 places en 2015. Avec pour conséquence une aggravation de la sur-occupation des établissements pénitentiaires – 114,6 % au 1^{er} janvier 2015, contre 107,4 % en 2011 – et une dégradation notable des conditions matérielles de détention. Le nombre de personnes détenues contraintes de dormir sur un matelas par terre a été multiplié par cinq (1 006 au 1^{er} janvier 2015, 204 en 2011). Cette situation touche plus particulièrement les (quartiers) maisons d'arrêt homme qui concentrent près des deux-tiers de la population carcérale. La densité carcérale y atteint 137 % en moyenne. Elle est supérieure ou égale à 150 % dans trois quartiers sur dix. Avec des pics à plus de 200 %, voire 300 % dans certains établissements.

Cette augmentation de la surpopulation carcérale résulte d'un recours plus important à l'incarcération pour des infractions concernant les stupéfiants, les violences et les vols, et de l'allongement des durées des peines de prison, sous l'effet des lois sur la récidive des 12 décembre 2005 et 10 août 2007 (instauration de peines planchers en cas de récidive, limitation des possibilités d'aménagement de peine pour ces publics, etc.). (De Bruyn, Kensey, 2014)

Dénoncés comme contre-productifs et ne tenant pas compte du processus par étapes de la désistance, ces mécanismes de répression systématiquement plus sévère en cas de récidive ont été pour beaucoup supprimés dans la réforme pénale du 15 août 2014 : le principe de peine minimale en cas de récidive a par exemple été abrogé², les limitations d'accès à la libération conditionnelle, aux permissions de sortir ou aux réductions de peine pour les récidivistes ont été levées aussi³. Mais n'allant pas au bout de la logique, les pouvoirs publics ont maintenu la distinction pour les autres mesures d'aménagement de peine: semi-liberté, placement à l'extérieur, surveillance électronique. Elles ne restent accessibles aux récidivistes qu'en cas de peine (ou reliquat) de moins d'un an alors que pour les autres le seuil est fixé à deux ans. Par ailleurs, les pouvoirs publics se sont refusés à sortir de la centralité de la prison comme l'avait suggéré, en amont de la réforme, le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive.

Un renoncement au réductionnisme pénal

Afin d' « objectiver les termes du débat », la garde des Sceaux avait fait précéder sa réforme d'une conférence de consensus sur la prévention de la récidive, lancée en septembre 2012. Durant six mois, des experts, des praticiens, des associations et des usagers ont été appelés à contribuer pour « établir un état des connaissances en matière de prévention de la récidive » et des « méthodes et pratiques professionnelles les plus efficaces ». Fort de ces travaux, le jury de la conférence de consensus a ensuite procédé des auditions publiques avant de remettre un rapport au Premier Ministre le 20 février 2013.

Estimant disposer « d'éléments fiables pour remettre en cause l'efficacité de la peine de prison en termes de prévention de la récidive », le jury, présidé par Françoise Tulkens, le jury, a préconisé de « s'orienter vers une politique de limitation de l'incarcération ».

¹ Population écrouée hébergée.

² Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2014. Avec maintien toutefois de la distinction pour les condamnés à perpétuité ou à une réclusion de 30 ans. Le temps d'épreuve reste de 22 ans en cas de récidive, contre 18 dans le cas contraire.

³ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Englobant : « la réduction du nombre d'incriminations passibles d'une peine de prison », « l'abandon de tous les mécanismes automatiques d'aggravation des peines ou de limitation des possibilités de leur aménagement » en cas de récidive, « l'adoption d'un système de libération conditionnelle d'office » et l'instauration d'une « peine de probation indépendante et sans lien ni référence avec l'emprisonnement », fusionnant les autres « alternatives » (travail d'intérêt général, stage de citoyenneté, sursis avec mise à l'épreuve, etc.). Une mesure conçue comme une nouvelle peine de référence en matière de délits et la seule possible pour certaines infractions.

× **Pas de révision de l'échelle des peines, ni de libération conditionnelle d'office**

Mis à part celles ayant trait au traitement spécifique des récidivistes (et encore), ces préconisations n'ont pas été retenues. Les pouvoirs publics n'ont pas osé réduire le périmètre de la justice pénale. Ni réviser l'échelle des peines. Ils n'ont pas fait non plus le choix résolu de la libération conditionnelle. Le législateur s'est contenté de prévoir un « nouveau rendez-vous judiciaire » aux deux-tiers de la peine pour tous les condamnés détenus, afin d'examiner les possibilités d'aménagement (procédure de « libération sous contrainte »). Lorsque la peine est inférieure à cinq ans, les critères d'octroi sont censés être plus souples. La décision de libération encadrée n'a plus à être motivée par un « projet d'insertion » abouti ou des « efforts de réinsertion »⁴. Cependant, ces critères allégés ne sont pas formellement consacrés dans la loi. Le texte se contente d'énoncer que le juge de l'application des peines décide soit de « prononcer la mesure », soit, s'il estime que cela « n'est pas possible » de ne pas la prononcer » (article 720 du code de procédure pénale). Il n'y a ainsi aucune réelle garantie de voir les pratiques évoluer dans l'immédiat.

La situation des longues peines reste, en outre, inchangée. La réforme n'a pas supprimé la période de sureté automatique, applicable sans réquisition du ministère public, ni débat devant la cour d'assises, en cas de condamnation à une peine supérieure ou égale à 10 ans pour un grand nombre d'infractions. Alors que ce dispositif contrevient au principe d'individualisation des peines au stade du prononcé. Comme au stade de l'exécution, puisqu'il empêche, sans aucune évaluation, toute mesure d'aménagement de peine, réduction de peine ou permission de sortir pendant des durées pouvant atteindre 10 ans, voire 18 ans. Le législateur n'a pas non plus modifié la procédure spécifique d'octroi de libération conditionnelle pour les longues peines (10 ou 15 ans selon la nature de la l'infraction) susceptibles d'encourir le prononcé d'un suivi socio-judiciaire. Alors qu'en imposant un avis préalable de la commission pluridisciplinaires des mesures de sureté, et une session de six semaines au centre national d'évaluation, cette procédure adoptée de août 2011 a entraîné des lourdeurs procédurales telles que « plus d'une année s'écoule entre la demande et l'examen au fond ». Si bien que les condamnés ne sont pas « en mesure de présenter un projet de qualité ». Soit le projet s'écroule durant ce laps de temps (les promesses d'embauche ou d'hébergement ne tiennent pas). Soit les condamnés déposent leur demande avant de finaliser leur projet, et le dossier examiné présente des carences. Le nombre de libérations conditionnelles accordées à ces publics ne cessent ainsi de chuter. A la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré par exemple, seules trois mesures ont été accordées dans le cadre de cette procédure au cours des années 2012 et 2013, alors qu'en 2010 dix avaient été prononcées. Au cours de cette période le taux de sorties non encadrées par une mesure de libération conditionnelle est passé de 31 % en 2010 à 75 % en 2013.

➤ **Pas de peine de probation indépendante**

Concernant la probation, une nouvelle peine a bien été créée - la contrainte pénale - mais

4

Circulaire JUS D 1431153 C du 26 décembre 2014.

elle s'insère dans le mille-feuille des autres alternatives, au lieu de les fusionner. Et elle ne rompt pas le lien avec la prison. Le non respect des obligations et interdictions reste passible d'emprisonnement, pour une durée fixée dès le stade du prononcé de la mesure. Dès lors, la menace d'incarcération reste aussi omniprésente que dans le cas d'une peine de prison avec sursis. Le législateur lui a en outre donné un champ d'application peu propice à une limitation du recours à l'incarcération. Plus contraignante que le sursis avec mise à l'épreuve (SME), puisqu'elle implique un suivi nécessairement « soutenu », elle reste cantonnée jusqu'en 2017 aux délits passibles de cinq ans de prison maximum, quand un SME ou un TIG peuvent être prononcés pour tout délit. Un vol commis avec deux circonstances aggravantes – par exemple, à deux et dans les transports en commun, en est actuellement exclu (passible de 7 ans d'emprisonnement). Tout comme un vol simple sans violence, si l'auteur est récidiviste (six ans). Avec un périmètre aussi limité, c'est essentiellement au sursis, et notamment au SME, que la contrainte pénale se substitue. Et non aux courtes peines de prison. Au 1^{er} mars 2015 on dénombre 425 contraintes pénales prononcées depuis le 1^{er} octobre 2014, date d'entrée en vigueur de la loi. Pour des faits [violence de faible gravité ou entre conjoints (35 %), infraction à la sécurité routière (31 %), vol (20%), usage de stupéfiants (8%), outrage, port d'armes (6%)] habituellement sanctionnés par des mesures autre que l'emprisonnement (sursis simple, SME, amende)⁵.

➤ **Pas d'investissements suffisants en direction du « milieu ouvert »**

Par ailleurs, le « milieu ouvert » manque structurellement de moyens. En 2014, des fonds ont été débloqués pour permettre le recrutement de 300 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) supplémentaires. Une ligne budgétaire a également été prévue dans le budget 2015 pour la création de 300 autres postes dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dont 170 de CPIP⁶. Cependant, ces recrutements restent insuffisants pour rattraper le retard et laisser entrevoir le respect à moyen terme du principe de 40 dossiers par CPIP, annoncé par le Gouvernement en octobre 2013. Actuellement le ratio de mesures suivies par agent est de 100 en moyenne⁷, sans tenir compte des disparités territoriales, des postes vacants, de l'organisation des services et de la diversité des suivis (plus ou moins intensifs selon les dossiers). Dans certains services, le ratio dépasse même 150 mesures par agent, ce qui accroît les délais d'intervention, obère la qualité de la prise en charge et entache la crédibilité des alternatives et des aménagements de peine. Pour le SNEPAP-FSU, principal syndicat de conseillers d'insertion et de probation, il faudrait doubler les effectifs, c'est-à-dire passer de 3 000 environ à 6 000 CPIP⁸ pour atteindre l'objectif de 40 dossiers suivis en moyenne par agent.

En outre, les crédits dévolus aux aménagements de peine ne décollent pas. Notamment ceux alloués au placement à l'extérieur (PE), mesure particulièrement adaptée aux profils les plus désocialisés dont le jury de la conférence de consensus a déploré la sous-utilisation. Les fonds prévus n'ont augmenté que 1 % dans le dernier budget, passant de 8,6 à 8,7 millions d'euros. Alors que les moyens manquent cruellement aux structures qui assurent hébergement, accompagnement social et professionnel pour fonctionner, entraînant dépôts de bilan ou places non pourvues. Telle la ferme de Moyembrie (Picardie), qui accueille des personnes en PE sur des chantiers d'élevage et de maraîchage, et a dû faire face en 2014 à un arrêt des crédits du SPIP de l'Aisne dès le mois d'avril. Puis du SPIP de l'Oise deux mois plus tard, si bien que la ferme s'est trouvée dans l'impossibilité d'accueillir de nouvelles

⁵ OPALE, 15 avril 2015.

⁶ Les autres concernent des emplois de psychologues, assistants de services sociaux, personnels administratifs et personnels d'encadrement.

⁷ Avis n° 114 sur le projet de loi de finance 2015 / administration pénitentiaire, Sénat, 20 novembre 2014.

⁸ « La probation sur les épaules des conseillers d'insertion », *Libération*, 5 juin 2014.

personnes à compter de juin, alors que des places étaient disponibles. Une situation qui est loin d'être un cas isolé. Le nombre de placements à l'extérieur accordés chaque année ne cesse d'ailleurs de baisser : 3 339 en 2000, 2 651 en 2010, 2 176 en 2013⁹.

Un nouveau moratoire sur l'encellulement individuel, jusque... fin 2019

Sans augmentation substantielle des moyens alloués au milieu ouvert, ni engagement d'une réelle politique de réductionnisme pénal, les pouvoirs publics ont sacrifié l'objectif du respect du principe de l'encellulement individuel à l'échéance, le 25 novembre 2014, du moratoire de cinq ans adopté dans la loi pénitentiaire.

En amont de l'échéance, la direction de l'administration pénitentiaire avait tenté de faire valoir que le respect de l'encellulement individuel ne constitue pas « l'alpha et l'oméga de la dignité des conditions de détention »¹⁰. Le Gouvernement et le Parlement ont néanmoins admis que le « non respect [de ce droit] a des « conséquences désastreuses, à la fois sur le plan de la dignité des personnes et sur celui du sens de la privation de liberté », dans « le contexte de surpopulation carcérale massive et durable que connaît [le] pays »¹¹: cohabitation forcée dans des espaces exigus, aggravation des tensions et des violences, détérioration psychique, état de stress permanent, sentiment de persécution, etc. Cependant, plutôt que de reconnaître formellement l'atteinte portée aux personnes privées de ce droit fondamental, et leur permettre d'obtenir *a minima* réparation, ils ont opté pour un énième moratoire¹² - le 4^{ème} depuis 2000 - gelant l'application du principe jusqu'au 31 décembre 2019. Avec pour seuls impératifs : la remise « au deuxième trimestre de l'année 2016, puis au dernier trimestre de l'année 2019 » d'un rapport comprenant « une information financière et budgétaire » sur « l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires ». La logique est claire : la solution envisagée reste encore et toujours l'accroissement du parc (constructions pour porter la capacité à 63 500 places d'ici fin 2018, puis nouveau programme dit « 3 200 » pour atteindre 66 700 places à l'horizon 2022), au lieu du développement des alternatives et des aménagements de peine, notamment pour les condamnés à moins d'un an de prison. Une approche qui, comme l'a relevé le sénateur Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis du budget pénitentiaire, permet de douter de la « réelle détermination » du Gouvernement « à mettre en œuvre sa réforme »¹³.

Car une réalité ne peut être ignorée : près de 20 000 personnes exécutent aujourd'hui une peine de moins d'un an de prison en maison d'arrêt. Si elles avaient fait l'objet d'une alternative, ou bénéficiaient d'un aménagement de peine comme la loi le permet et la prévention de la récidive le requiert, on compterait un peu moins de 26 000 détenus en maisons d'arrêt. Soit moins que le nombre de cellules existant aujourd'hui dans ces établissements (27 129). Lors des débats préalables au moratoire, les pouvoirs publics ne se sont même pas interrogés sur la sous-utilisation chronique des places de semi-liberté (75,6 % au 1^{er} janvier 2015). Et celle des centres pour peines aménagées dits CPA (72,9 %) pourtant conçus pour « favoriser l'octroi » de mesures d'aménagement pour les condamnés à moins d'un an de prison, en leur permettant de bénéficier d'une prise en charge axée sur la

⁹ Question écrite n°12152, *Journal Officiel*, 25 novembre 2014.

¹⁰ I. Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire, lors de la présentation du projet de budget 2015 pour la justice, 1^{er} octobre 2014.

¹¹ J.-J. Urvoas, « L'encellulement individuel dans les prisons: sortir de l'impasse des moratoires », rapport d'information n°2388, Assemblée nationale, 24 novembre 2014.

¹² Inséré dans la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 (article 106) afin d'éviter « les contentieux de détenus qui se plaindraient de l'inapplication de la loi » (2^{ème} séance du 3 décembre 2014).

¹³ J.-R. Lecerf, avis n°114 sur le projet de loi de finances pour 2015, Sénat, 20 novembre 2015.

construction « d'un projet individuel »¹⁴. Sur neuf CPA, trois ont des taux à 110 % (Fresnes), 130 % (Meaux), voire 183 % (Marseille), tandis que les autres ne dépassent pas 62 % d'occupation. Certains présentent des taux de 36 % (Longuenesse), 33 % (Alençon-Condé), et même 3,7 % (Poitiers-Vivonne) alors que la décision d'affectation relève de l'administration pénitentiaire, et non d'une décision des juridictions d'application des peines comme pour la semi-liberté. Une situation qui devrait interroger un Gouvernement se disant engagé dans la lutte contre la surpopulation ...

Cette orientation en faveur de la construction est d'autant plus dommageable que, grevant les budgets, elle obère les perspectives d'amélioration des conditions de détention et des actions d'insertion.

Des budgets grevés par l'accroissement du parc carcéral et les dépenses de sécurité défensive

Dans son rapport, le jury de la conférence de consensus a été explicite : « le parc pénitentiaire ne doit pas être augmenté » mais « doit être qualitativement amélioré afin d'assurer de meilleures conditions de détention ». Pour autant, comme les années précédentes, les budgets restent axés sur le développement du parc, qui constitue la principale ligne de dépense (hors rémunération des personnels). Environ un tiers des fonds y sont consacrés. 128,1 millions d'euros ont été dévolus en 2014 au paiement des loyers des dix établissements construits en partenariat public-privé et 282,5 millions ont été alloués à la construction de nouvelles places de prison. Pour 2015, ce sont 149 millions qui sont prévus pour le paiement des loyers, 210,2 millions pour la construction. Un milliard supplémentaire va en outre être engagé d'ici 2017 pour la réalisation du nouveau programme dit « 3 200 » places.

Les dépenses de sécurité (filins anti-hélicoptères, filets anti-projection, vidéosurveillance, caillebotis, concertina, armement, etc.) n'ont par ailleurs cessé d'augmenter ces dernières années. 32 millions d'euros y ont été consacrés en 2011, 40,7 en 2012, 48,1 en 2013, 52,6 en 2014... Une augmentation de 64 % en quatre ans, alors qu'il est admis que les prisons françaises figurent « parmi les plus sûres »¹⁵ d'Europe. Cette hausse est notamment due à la mise en œuvre à compter de juin 2013 d'un plan de renforcement de la sécurisation des établissements¹⁶. Une mesure annoncée dans une stratégie d'affichage, deux mois après la survenance d'une évasion à l'explosif du centre pénitentiaire de Lille-Séquedin. Pour ce plan, répondant à un fait exceptionnel, 33 millions d'euros ont été débloqués, au prix du « report de travaux d'entretien »¹⁷ dans les prisons et du développement des actions d'insertion; notamment des activités, dont la « durée quotidienne moyenne » n'est aujourd'hui que « d'une heure trente par détenu »¹⁸. Dans le budget 2015, une légère augmentation des crédits alloués aux activités a certes été prévue, dans la perspective d'atteindre quatre heures d'activités quotidiennes en moyenne à l'horizon 2018. Cependant cette hausse de 3 % (1,1 millions supplémentaires) demeure résiduelle au regard des sommes engagées pour la sécurité passive, et ne concerne que les activités culturelles et sportives. Pas les activités de travail et de formation, dont les crédits n'évoluent pas, voire baissent dans certains cas. Les

¹⁴ Note DAP du 8 juillet 2008 relative aux missions et fonctionnement des centres pour peines aménagées.

¹⁵ J-R. Lecerf, sénateur UMP, Sénat, 23 avril 2013.

¹⁶ Renforcement des dispositifs de lutte contre les projections, acquisition de portiques à ondes millimétriques et à masse métallique, déploiement de brouilleurs de communication téléphoniques, création d'unités cynotechniques supplémentaires, etc.

¹⁷ C. Taubira, ministre de la Justice, *Le Monde*, 7 juin 2013.

¹⁸ C. Giusti, directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, Assemblée nationale, 13 novembre 2014.

fonds alloués à l'emploi de personnes détenues pour le compte de l'administration pénitentiaire (service général) ont par exemple diminué de 4 % par rapport à ce qui était prévu en 2014. Ceux dévolus à la formation professionnelle dans les établissements en gestion publique restent stables par rapport à l'année précédente, mais ont enregistré une baisse continue depuis 2010 (- 24 %). Alors que le taux de détenus pouvant bénéficier de ce type de prestation est particulièrement faible (environ 10 %) par rapport aux besoins : 89 % des détenus ont un niveau d'instruction inférieur au baccalauréat et seuls 19% avaient un emploi – souvent précaire – avant leur incarcération¹⁹. Temps vide, inactivité subie, aggravation des tensions sont les résultats de ces choix budgétaires. Auxquels s'ajoute l'indignité totale des conditions matérielles de détention, lorsque les travaux d'entretien ne sont pas réalisés.

Des établissements vétustes faute d'entretien, sources de conditions de vie dégradantes

L'État investit des sommes considérables dans la construction et la sécurité défensive, mais rogne sur les crédits d'entretien et de maintenance, entraînant la vétusté prématurée de certains établissements et des conditions matérielles gravement attentatoires à la dignité dans les plus délabrés. Tel le **centre pénitentiaire des Baumettes**, à Marseille, où en 1991 déjà le CPT avait constaté une vétusté avancée des cellules et des équipements aboutissant à un traitement inhumain et dégradant. Un constat renouvelé en novembre 2012 par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), qui évoque une « violation grave des droits fondamentaux des personnes incarcérées » en raison, outre d'« une pénurie d'activités », de « l'insalubrité et de l'absence d'hygiène consubstantielles à la plus grande partie de l'établissement »²⁰ : rats, cafards et autres nuisibles qui pullulent, sols jonchés de débris, repas parfois déposés à même le sol devant les cellules ou entreposés à proximité de bennes à ordures, salles de douches crasseuses et défectueuses, cellules dépourvues de cloison d'intimité pour les toilettes, voire d'éclairage ou d'accès à de l'eau potable, fenêtres cassées avec bouts de verre dans le châssis, cellules et coursives inondées à chaque averse dans l'un des bâtiments, système électrique défectueux avec risques de départ de feux et d'électrocution, au point que la sous-commission départementale de sécurité contre les risques d'incendie avait demandé en avril 2011 la fermeture des locaux.

Dans ses recommandations, émises en urgence, le CGLPL en avait appelé à la mise en œuvre de « solutions énergiques ». Une préconisation non suivie d'effet, la Chancellerie avançant essentiellement comme réponse la construction d'ici 2017 de deux nouvelles structures dans un projet de restructuration de l'établissement. Aussi, l'OIP-SF a saisi le juge administratif de deux recours distincts : le premier, un référé-liberté, afin d'obtenir dans les 48 heures la neutralisation des risques et atteintes les plus graves auxquelles étaient exposés les personnes détenues (sécurisation des installations électriques, rétablissement de l'accès à l'eau potable dans toutes les cellules, fermeture des cellules dangereuses, mesures d'éradication des nuisibles, modification des modalités de distribution des repas ...); le second, un référé mesures utiles, en vue de solliciter la fermeture de l'établissement ou, à tout le moins, l'engagement d'actions et de travaux de sécurisation et de réhabilitation de grande ampleur. En décembre, le juge administratif a enjoint à l'administration pénitentiaire de modifier immédiatement les méthodes de distribution des repas, de procéder à l'enlèvement des débris, de s'assurer que toutes les cellules disposent d'éclairage et d'une fenêtre en état de fonctionnement et de procéder à une éradication des animaux nuisibles²¹.

¹⁹ *Journal officiel*, 10/01/2013, p. 10380.

²⁰ CGLPL, Recommandations du 12 novembre 2012 relatives au CP des Baumettes, prises en application de la procédure d'urgence, *Journal Officiel*, 6 décembre 2012.

²¹ TA Marseille, 13 décembre 2012, n°1208103; CE, 22 décembre 2012, n°364584, 364620,

En janvier 2013, dans le cadre du second recours, le juge a ensuite enjoint à l'administration de procéder à des travaux pour assurer l'étanchéité du bâtiment sujet à inondation, d'installer des cloisons d'intimité dans toutes les cellules, de remettre en état les monte-charges destinés au transport des déchets et de remettre en conformité l'ensemble du système électrique. Avec un délai de trois mois pour commencer les travaux²². Ayant dû saisir à nouveau la justice pour obtenir des informations sur l'avancée des travaux, l'OIP-SF a constaté en décembre 2013 que l'ordonnance de janvier n'avait pas été exécutée : dans les documents transmis, l'administration n'a pas démontré avoir effectué les travaux et, dans la plupart des cas, n'a pas justifié les avoir seulement commencés.

En Martinique, sur saisine de l'OIP-SF, le juge des référés du tribunal administratif de Fort de France a enjoint également, le 17 octobre 2014, l'administration à mettre en œuvre, en urgence, des mesures pour faire limiter certaines atteintes graves portées à l'intégrité des personnes incarcérées au **centre pénitentiaire de Ducos**. Des atteintes dénoncées de longue date par diverses instances, dont le CGLPL qui avait évoqué en 2009 des « conditions de vie indignes »²³ : promiscuité inacceptable, matelas par terre, prolifération de rats et d'insectes, cellules en mauvais état, murs crasseux, distribution en quantité insuffisante de produits d'hygiène, équipements vétustes, réseau électrique non conforme, manque d'activités, cours de promenades non entretenues et impraticables lorsqu'il pleut, personnel médical en sous-effectif, etc. En 2011, la sous-commission départementale de sécurité avait émis un avis négatif à la poursuite de l'exploitation, après avoir constaté « une usure accélérée de l'ensemble des services et équipements » et des carences graves en matière de sécurité incendie. Un avis renouvelé en février 2013, l'instance relevant la persistance de risques importants d'éclosion d'incendie et d'électrisation²⁴. Le 1^{er} mai 2014, la justice britannique a même refusé de mettre à exécution un mandat d'arrêt européen émis par les autorités françaises à l'encontre d'un citoyen dominicain au motif que, susceptible d'être affecté dans un établissement de Guadeloupe ou de Martinique, l'intéressé y aurait été soumis à un traitement inhumain et dégradant. Dans son ordonnance, le juge a estimé que les risques d'incendie avaient été levés après la réalisation de travaux courant 2014, mais a ordonné la réalisation d'« une opération de dératisation et de désinsectisation de l'ensemble des locaux »²⁵ de la prison. Une mesure négligée depuis des années (nombre d'opérations insuffisant et contrat non renouvelé fin 2013). Le juge a aussi enjoint à l'administration de « fournir sans délai aux détenus des produits d'entretien » et « mettre à [leur] disposition des poubelles et des sacs poubelles en nombre suffisant ». Mais aussi à procéder « une fois par an à un lessivage complet des cellules », « réaliser des travaux » pour « permettre que les cours de promenade restent utilisables même en cas d'intempérie ». Ainsi qu'à prendre des mesures pour que la prison dispose d'un « médecin généraliste supplémentaire à temps plein » et qu'un « médecin puisse intervenir la nuit et le week-end en tant que de besoin ». D'un autre côté, l'administration a engagé 36,5 millions d'euros en 2011 pour la réalisation d'une extension de l'établissement de 160 places, sans moyen supplémentaire pour le développement des aménagements de peine. Alors que le taux de « sorties sèches » est important (deux tiers des sorties) et le taux de détention pour 100 000 habitants particulièrement alarmant : 235 en Martinique contre 100 au niveau national. Le 20 février 2015, neuf détenus du centre pénitentiaire ont saisi, avec l'aide de l'OIP, la CEDH, pour dénoncer leur condition de détention. Par cette démarche, l'OIP vise également à obtenir un « arrêt pilote » s'attaquant aux causes profondes des atteintes portées à leurs droits en détention : la politique pénale et la surpopulation carcérale.

364621, 364647.

²² TA Marseille, 10 janvier 2013, n°12081146.

²³ CGLPL, rapport de visite du CP de Ducos, 3 au 7 avril et 12 novembre 2009.

²⁴ Voir OIP, « Situation indigne du CP de Ducos : l'inertie des pouvoirs publics », dossier de presse, 13 octobre 2014 (site internet).

²⁵ TA Fort de France, 17 octobre 2014, n°1400673.

Une personne incarcérée à la **maison d'arrêt de Nîmes** a réalisé la même démarche le 10 mars 2015²⁶. Dans cet établissement, à la sur-occupation endémique (plus de 200 % depuis quatre ans), les « zones d'hébergement [hommes] n'ont pas fait l'objet de travaux d'amélioration » depuis leur « mise en service il y a 40 ans »²⁷. Les détenus sont entassés, 22 heures sur 24, à trois, voire à quatre, dans des cellules de 9m² en moyenne, délabrées et au système d'aération défaillant. Parmi les condamnés, plus de deux-tiers (68 % en 2013) exécutent une peine de moins d'un an. Autant de publics qui pourraient bénéficier d'une mesure d'aménagement de peine si des moyens suffisants étaient alloués.

Insalubrité également au **centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan**, où des parlementaires ont évoqué « une vétusté qui saute aux yeux ». Et un « quotidien » pour les détenus fait de « barreaux rouillés, sols et plafonds tachés, odeurs [et] pénombre »²⁸. Le manque de chauffage, l'humidité liée à des problèmes d'isolation, la présence de rats, la déficience du système électrique, la saleté sont des éléments qui reviennent souvent dans les courriers adressés à l'OIP. Engagés au compte-gouttes, les travaux de rénovation ne suffisent pas à enrayer la dégradation des locaux. Des budgets insuffisants sont invoqués, alors que pour le renforcement des dispositifs de sécurité passive (vidéo-surveillance, clôtures, filets...) un million d'euros a été débloqué en 2013 dans le cadre du plan de sécurisation des établissements pénitentiaires. Dans cette prison, l'engagement de grands chantiers a été repoussé suite à plusieurs annonces de destruction et reconstruction, qui ont chaque fois été gelées par la suite. Fin octobre 2014, une reconstruction a été évoquée pour le prochain plan triennal 2015-2017²⁹. Mais rien n'est mentionné à propos de cet établissement dans les documents annexés au projet de loi de finances, ni dans les projets de l'Agence pour les programmes immobiliers de la Justice (APIJ). L'incertitude demeure donc.

Et la situation est d'autant plus préoccupante que la voie du référé « mesures utiles » qui permettait d'enjoindre à l'administration de réaliser à bref délai des travaux nécessaires pour préserver l'intégrité des personnes semble dorénavant bouchée au regard d'une décision récente du Conseil d'Etat. Dans un arrêt du 27 mars 2015, la Haute juridiction a, en effet, considéré que dans le cadre d'un tel recours, le juge des référés n'a pas le pouvoir de « prendre des mesures réglementaires »³⁰. Une décision qui nuit considérablement à la protection des personnes incarcérées.

Des constructions nouvelles, déshumanisées et ultra-sécurisées, sources de tensions et de violences

Lors du lancement du programme « 13 200 » places, en 2002, des prisons « plus humaine[s] avaient été annoncées. Des prisons « profondément modernisée[s] en termes de « conditions de travail du personnel » et de « conditions de vie des détenus »³¹. Pour autant, dès les premières mises en service en 2008, c'est un tout autre regard qui a été posé par les principaux intéressés - les personnes détenues et les personnels - et les observateurs comme le CGLPL. Tous ont évoqué des prisons, aux conditions matérielles certes améliorées, mais « isolées du reste du monde : en dehors de la vie »³². Des « usines » de 700 ou 800 places, guidées par des logiques de sécurité défensive et d'économies d'échelle,

²⁶ Voir OIP, « Maison d'arrêt de Nîmes : un détenu saisit la CEDH pour faire reconnaître l'indignité des conditions de détention », 26 mars 2015 (site internet).

²⁷ Conseil d'évaluation de la maison d'arrêt de Nîmes, novembre 2013.

²⁸ Blog noelmamere.eelv.fr, 28 janvier 2013.

²⁹ *Sud-Ouest*, 29 octobre 2014.

³⁰ CE, 27 mars 2015, n°385332.

³¹ Ministère de la Justice, communiqué de presse, 21 novembre 2002.

³² C. Verzeletti, CGT pénitentiaire, *Libération*, 27 janvier 2012.

où la « relation humaine se perd »³³ : multiplication des portes et des grilles, ouvertes électriquement depuis des postes de surveillance à distance, limitation des déplacements, effectifs plus réduits de surveillants et déploiement de vidéosurveillance, etc. Des lieux angoissants, engendrant « frustration, [et] conduisant à l'agressivité, elle-même source de violence ». Au centre pénitentiaire du Havre (issu de ce programme), le CPT avait relevé en 2010 l'usage excessif de la force, à maintes reprises, de la part de certains membres du personnel peu expérimentés et des problèmes de violences entre détenus favorisés par le nombre restreint de personnel présent dans les zones de détention, ainsi que la difficulté et la complexité de la circulation dans l'établissement.

Dans une étude consacrée aux établissements du programme « 13 000 », mis en service en 1990-1992, il avait déjà été soulevé que « loin de rassurer », instaurer trop de distance entre les personnels et les détenus entraînait un « repli identitaire défensif » chez les personnels et favorisait l'émergence « d'un climat de violence latente »³⁴. Cependant, ces divers retours d'expériences n'ont pas entraîné un changement de braquet. Au contraire. Les cahiers des charges des établissements du « nouveau programme immobilier » (NPI) lancé en 2011 sont tout orientés vers la réduction des déplacements et la limitation des contacts entre détenus et surveillants et entre détenus eux-mêmes. A l'exclusion de toute préoccupation de vie collective en détention, d'organisation du quotidien carcéral et plus largement de projet de réinsertion. Des principes de « non covisibilité » et de « non communicabilité » sont prescrits. Aucun propos ne doit être perçu de manière intelligible d'un bâtiment à un autre, « même à voix forcée ». Les fenêtres des cellules ou les cours de promenade des autres quartiers ne doivent pas être visibles. Dans les régimes « portes fermées », les horaires des activités doivent être définis « de manière à éviter les déplacements simultanés de détenus et leurs croisement dans le quartier ». Les zones d'hébergement doivent être subdivisées en petites unités hermétiques. Et les déplacements hors zone réduits au maximum. Il est par ailleurs demandé aux architectes de concevoir les zones de circulation comme un agrégat de grilles, de sas sécurisés et de passages devant des postes de contrôle, où des contrôles d'identité sont opérés au travers d'une vitre sans tain, avec pour conséquence la mobilisation de surveillants pour tout mouvement et une diminution de la mobilité des détenus.

L'archétype de ce type de logique est la **maison centrale ultra-sécuritaire de Condé sur Sarthe**, ouverte depuis mai 2013. A l'intérieur des locaux, tout a été fait pour compartimenter et cloisonner à l'extrême. Les trois bâtiments de la centrale sont parfaitement étanches entre eux. Chacun est composé de deux ailes de 34 places (17 cellules en rez-de-chaussée et 17 autres à l'étage) et dispose d'un petit terrain de sport en pelouse synthétique qui n'accepte que quinze personnes en même temps. Chaque étage a sa cour de promenade, minuscule, cernée d'un haut mur de béton, ainsi qu'une salle d'activité où il est interdit de se retrouver à plus de sept. Dans le « concept de vie collective », les « détenus doivent pouvoir se retrouver pour les activités, le sport, les ateliers. Condé est conçu exactement sur un mode inverse »³⁵ souligne même la directrice de l'administration pénitentiaire, Isabelle Gorce. Et de fait, les couloirs sont déserts, les détenus ne peuvent pas se croiser. D'où l'impression pour eux d'être dans un « quartier d'isolement » ou un « QHS moderne »³⁶. A l'extérieur des locaux de détention les dispositifs de sécurité sont renforcés avec « quatre miradors », un « double mur d'enceinte », des « barrières infrarouges sur les façades d'hébergement »³⁷, des filins, etc.

³³ CGLPL, rapport d'activités 2010.

³⁴ P. Pottier, « Approche de la violence en établissement 13 000 » in *Violences en prison*, GIP, octobre 2005.

³⁵ *Le Monde*, 17 février 2014.

³⁶ Réponses à un questionnaire de l'OIP, décembre 2013/février 2014.

³⁷ Plaquette de présentation de l'établissement, APIJ, octobre 2012.

A la limitation des contacts au sein de la prison, s'ajoute la perte de liens avec l'extérieur. Construite en secteur rural, loin de tout, à 4 km d'Alençon, la prison n'est desservie par aucune navette de bus. Pour y accéder, les familles doivent venir en voiture ou prendre un taxi depuis la gare d'Alençon. Fermée entre 12 heures et 14 heures, la maison d'accueil des familles ne permet pas aux personnes venues de loin de s'y abriter durant la pause déjeuner. Et n'offre pas non plus de possibilité d'hébergement. Pour la plupart des détenus, l'affectation sur Condé a entraîné une diminution des parloirs. Et une augmentation de la dépendance aux personnels pénitentiaires. « Si vous êtes à la bibliothèque et que vous souhaitez aller aux toilettes, il faut taper à la porte pour qu'ils vous ouvrent, après il faut qu'ils fassent de même pour la porte des toilettes, ils vous enferment dedans, après il faut retaper pour sortir des toilettes. On n'a plus aucune autonomie »³⁸ explique un détenu.

« 46 % des détenus affectés » dans cette prison l'ont été « après avoir été exclus d'un autre établissement ». La plupart présentant des antécédents disciplinaires pour violence. Soumis à l'éloignement familial, au manque d'activités et à « un mode de prise en charge extrêmement encadré » dans un espace contraint source de « rapports de force »³⁹, comme le reconnaît l'administration pénitentiaire, les incidents ont rapidement éclaté. Les neuf premiers mois de fonctionnement de l'établissement ont été marqués par de multiples incidents dont dix-huit agressions physiques à l'encontre de personnels. Un surveillant-stagiaire a été pris en otage durant quatre heures en décembre 2013, d'autres ont été blessés à coups d'armes artisanales. Avec généralement comme leitmotiv pour les auteurs : la volonté d'obtenir un transfert. Après la prise d'otage, suivie de condamnations à huit ans de prison supplémentaires, et du transfert des deux auteurs, d'autres détenus se sont dits prêts à payer par des années de plus le fait de partir de Condé ou d'obtenir un changement de régime. « Si je dois prendre des années pour être transféré ou pour faire respecter mes conditions de détention, je le ferai sans hésiter »⁴⁰ a assuré l'un d'entre eux.

Après ces incidents, l'administration pénitentiaire a procédé à quelques transferts et à un gel des entrées pendant six mois (68 détenus environ pour 204 places et 189 personnels de surveillance). Elle a annoncé vouloir « renforcer les actions de formation professionnelle sur le site pour que les surveillants soient mieux préparés à la prévention des conflits et de la violence ». Et « revenir sur le projet d'établissement initial »⁴¹ avec l'assistance d'un cabinet-conseil (mais rien n'a été communiqué depuis sur cette révision du projet d'établissement). En juin, de nouveaux incidents ont éclaté : deux agressions physiques de personnels dont l'une pour obtenir un transfert. Pour le syndicat FO, « les détenus qui sont depuis le plus longtemps à Condé supportent de moins en moins les conditions de détention »⁴². 90 personnes environ y sont aujourd'hui incarcérées. Quelques activités supplémentaires ont été créées comme l'une très appréciée d'éducation de chiens pour aveugles mises en place en octobre. Cependant, aucune remise en question de la conception de ce type d'établissement n'a été faite. Pour la directrice de l'administration pénitentiaire, il n'y a pas de « problème de structure »⁴³. D'ailleurs, aucune modification n'a été opérée pour la construction de la seconde centrale de ce type, Vendin-le-Vieil, qui a ouvert en mars 2015. Dédiée, comme Condé, aux profils dits « difficiles », condamnés à de lourdes peines, une dizaine de détenus y ont été affectés. Selon un responsable syndical, « les détenus devraient arriver par dizaines jusqu'à atteindre une cinquantaine en septembre ».

Les auteurs de la prise d'otage à la maison centrale de Condé ont depuis connu six

38 « Condé-sur-Sarthe, l'ultra sécuritaire en échec », *Dedans-Dehors* n°83, mars 2014.

39 *Le Monde*, 17 février 2014.

40 Réponse au questionnaire de l'OIP, décembre 2013 / février 2014.

41 *Le Monde*, 17 février 2014.

42 AFP, 19 juin 2014.

43 *Le Monde*, 17 février 2014.

transferts pour l'un, sept pour l'autre. Avec la condamnation à huit ans de prison supplémentaires, leur fin de peine a été respectivement repoussée à 2033 et 2038. Celui qui a la fin de peine la plus éloignée a initialement été incarcéré pour exécuter une peine de trois ans et dix mois, en 1996... Écroué à 19 ans, il n'est plus jamais sorti de prison en raison d'une succession d'incidents, au départ mineurs (outrages, menaces), auxquels les autorités pénitentiaires et judiciaires n'ont répondu que par une coercition toujours plus forte, à l'origine d'une escalade absurde. Au total, il a connu quatre-vingt-huit transferts. Et plus de quarante-quatre années d'emprisonnement ont été prononcées à son encontre pour des délits commis en détention⁴⁴. Depuis 2012, tous ses actes (prise d'otage, feux de cellule) sont motivés par la volonté d'obtenir un rapprochement familial sur Clairvaux, qui lui est refusé sans justification.

Le second, écroué en 2010, a écopé au total de près de 17 ans de prison pour des délits internes; essentiellement, des actes de violences sur personnels en réaction aux mesures de sécurité qui lui sont appliquées et en lien avec le refus qui lui est opposé depuis 2011 d'obtenir une affectation sur la Guadeloupe où il a toute ses attaches.

L'OIP s'inquiète d'ailleurs de la multiplication de ces profils de détenus, hommes et femmes, entrés en prison pour de courtes peines, qui s'enfoncent dans un cycle d'opposition, émaillé de violences, et accumulent en détention des peines supplémentaires jusqu'à devenir de longues peines, voire de très longues peines.

L'organisation d'un dispositif de surveillance constante pour les « détenus particulièrement signalés » (DPS), avec imposition de mesures attentatoires à la dignité

- ✗ **Des conditions d'inscription au répertoire DPS ne respectant pas les garanties propres à assurer les droits de la défense**

Après s'être opposée à ce que l'inscription ou le maintien au répertoire des DPS ne soit plus considérée comme une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours, l'administration pénitentiaire a mis plus d'un an et demi pour entériner la position du Conseil d'Etat (arrêt Kehli, 30 novembre 2009). Il aura fallu en effet attendre le 30 juin 2011 pour que la DAP adresse aux directeurs interrégionaux une note rappelant que, faisant grief, les décisions d'inscription et de maintien au répertoire doivent être précédées d'une procédure contradictoire. Procédure qui ne sera réellement détaillée que dans une circulaire du 1^{er} novembre 2012... Et si les décisions sont désormais notifiées, diverses dispositions de la circulaire restent mal appliquées. Comme celle, fondamentale, de communiquer en amont de la procédure contradictoire non seulement l'avis motivé de la direction de l'établissement, mais aussi l'ensemble des observations émises par les personnes appelées à se prononcer de manière consultative. C'est à dire de tous les membres de la commission DPS que le chef d'établissement préside : le juge de l'application des peines, le préfet, le procureur de la République, un représentant des services de police, un représentant de la gendarmerie, le délégué local du renseignement pénitentiaire, un représentant de la direction inter-régional des services pénitentiaires (DISP) et le cas échéant le juge d'instruction. Or, alors qu'il est essentiel de pouvoir disposer de tous les éléments pour se défendre lors de la procédure contradictoire, il n'est pas rare que ne soit remis à l'intéressé et son conseil que l'avis succinct du chef d'établissement présenté comme celui de la commission. Avec des conséquences notables sur la possibilité de faire valoir ses droits lorsque les avis des membres de la commission ne sont pas unanimes.

⁴⁴ Voir « Entré pour une peine de 3 ans, détenus depuis 18 ans », *Dedans Dehors* n°84, juillet 2014 (site internet).

Par ailleurs, si la circulaire prévoit que les décisions d'inscription ou de maintien au répertoire DPS doivent se faire sur la base « d'informations personnalisées, actualisées, circonstanciées, reposant sur des éléments objectifs et vérifiables », la pratique consistant à s'arrêter essentiellement à des faits anciens, sans réelle prise en compte de l'évolution du parcours de l'intéressé et de son comportement en détention, perdure. Notamment au niveau de la direction de l'administration pénitentiaire qui peut par délégation du garde des Sceaux s'opposer aux avis de radiation émis par les chefs d'établissement et adopter *in fine* des avis contraires. La circulaire incite d'ailleurs à cela, quelle que soit la référence à la nécessité d'informations actualisées. Les critères d'inscription font en effet la part belle aux événements passés, faisant abstraction de toute évolution de la situation. Peuvent être par exemple inscrites les personnes détenues « appartenant à la criminalité organisée locale, régionale, nationale ou internationale ou aux mouvances terroristes », avec une « appartenance établie par la situation pénale », soit le motif de condamnation... Ou encore les personnes ayant réalisé au cours de leur détention « une évasion réussie » ou ayant fait par le passé l'objet d'un « signalement » pour « préparation d'un projet d'évasion ». Ou celles « ayant commis des atteintes graves à la vie d'autrui, des viols, des actes de torture et barbarie ou des prises d'otage en établissement pénitentiaire ». Certains critères font même référence à des événements hypothétiques. En effet, peuvent être aussi inscrites des personnes qui n'ont jamais fait montre d'une quelconque velléité d'évasion mais dont l'évasion, si jamais elle se réalisait, « pourrait avoir un impact important sur l'ordre public en raison de leur personnalité et/ou des faits pour lesquels elles sont écrouées ».

Avec de tels critères, des personnes peuvent restées inscrites au répertoire DPS et soumises à des mesures particulièrement coercitives, voire attentatoires à la dignité, pendant des années, alors qu'elles ne présentent plus de risques manifestes pour la sécurité. Ainsi, par exemple, en avril 2014, une personne inscrite au répertoire DPS depuis plus de dix ans est restée, sur décision de la DAP, soumise à ce régime, au titre d'une « évasion », avec « complicités extérieures de novembre 1998 à mars 2004 », de ses liens d'alors avec « le grand banditisme corse » et du motif de sa condamnation initiale (homicide volontaire). Alors que le chef d'établissement, à l'instar de tous les membres de la commission (à l'exception de la DISP), s'était prononcé pour une radiation au vu de l'évolution de la situation. Ils avaient relevé que l'intéressé n'avait plus « aucune attache prouvée avec le milieu corse » et qu'il avait un « comportement exemplaire en détention », jouant même un « rôle modérateur » lors d'incidents, notamment lors d'« une prise d'otage en 2009 » et « d'un mouvement collectif en 2013 ». Le directeur ajoutant qu'il « n'est plus celui qui s'est évadé en 1998 ». Des arguments auxquels la DAP est resté sourde, celle-ci ne faisant référence à aucune évolution dans sa décision. Ces pratiques sont d'autant plus préjudiciables que les mesures de contrôle et surveillance mises en œuvre à l'encontre des DPS ont été renforcées.

× **Organisation d'un régime de détention spécifique, avec surveillance continue**

Affectation en maison centrale privilégiée, placement en cellule à proximité des postes de surveillances internes ou périmétriques, fouilles plus fréquentes et plus approfondies, rotation régulière de cellule, surveillance renforcée des relations nouées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement, contrôle accru des appels téléphoniques, etc. Ces mesures qui pouvaient être mises en œuvre à l'encontre des personnes inscrites au répertoire DPS doivent être désormais systématiquement appliquées en vertu d'une note de la DAP du 8 novembre 2013 (non publiée).

Selon cette note, « un DPS [doit être] automatiquement placé sous surveillance spécifique renforcé ». Ce qui implique des « changements de cellule réguliers » en maison d'arrêt, au moins « une fois par trimestre, hors incident ». Et des « fouilles approfondies » de cellule « a minima une fois par mois ». Lors de ces fouilles, « chaque espace » doit faire « l'objet d'une exploration ». Le « mobilier et les installations sanitaires » doivent être « démontés (porte de

réfrigérateur, siphon de lavabo...) ». Et les « portiques de détection à masse métalliques, les tunnels de détection à rayon X, les miroirs télescopiques et les barres de sondage » doivent être utilisés pour compléter l'exploration. Quotidiennement, un contrôle de la cellule doit être également opéré, avec vérification de l'intégrité du barreaudage de jour comme de nuit. Un « contrôle minutieux du linge » des intéressés « avant et après chaque parloir » est aussi prescrit. Ainsi qu'un contrôle systématique de tous les lieux qu'il sont amenés à fréquenter (cour de promenade, bibliothèque, salle de classe, parloirs, UVF, etc.), avant et après leur passage.

Lorsqu'un DPS est reçu en audience ou a un entretien avec qui que ce soit (directeur, CPIP, intervenant...), la note prévoit qu'« une surveillance régulière » doit être « a minima » assurée « par la présence continue d'un agent dans la zone concernée ». Cette surveillance peut aussi consister en une « surveillance continue derrière la porte du bureau », voire « à l'intérieur de celui-ci » par des agents équipés de casques et boucliers. Même en cas d'entretien avec un médecin ou un aumônier. « Dans de telles situations, une sensibilisation particulière des services de santé et des aumôniers » est requise, bafouant les principes de confidentialité devant gouverner ces échanges. En mars 2015, un médecin du centre pénitentiaire de Clairvaux s'est même trouvé dans la situation de remettre un certificat médical à l'un de ses patients dans lequel il souligne qu'il est « d'accord [pour l']examiner démenotté et sans la présence de surveillants mais [qu'il est] obligé d'obéir aux consignes de sécurité imposées par l'administration pénitentiaire ». Ces méthodes sont parfois même utilisées à l'encontre de personnes non formellement inscrites au répertoire DPS. En février 2015, par exemple, au centre pénitentiaire de Lannemezan, des agents équipés se sont positionnés à l'intérieur des locaux de soins, où une personne condamnée pour plusieurs actes de violences à l'encontre de personnels pénitentiaires, mais ne relevant pas du statut DPS, devait être examinée. La personne détenue ayant refusé d'être examinée dans de telles conditions, la consultation a dû être annulée. Depuis, les agents ne pénètrent plus dans le local de consultation mais restent néanmoins derrière la porte. Une note de service prévoit également que, pour tout entretien autre qu'avec un soignant ou la psychologue PEP, des personnels équipés doivent être obligatoirement présents dans les salles d'audience.

La DAP a organisé un dispositif d'observation constante des DPS, avec recueil permanent et illimité d'informations. Au quotidien, les agents sont chargés de « collecter » des « informations sur les personnes DPS », d'« observer » leur « comportement » avec « le personnel et les partenaires », leur « champ relationnel » au sein de l'établissement, la manière dont ils sont perçus « (ex : a-t-il une aura en détention ? est-il repéré comme leader ?) », leurs « habitudes », leurs « changements d'apparence », mais aussi leurs « liens avec l'extérieur ». La famille n'échappe pas non plus au contrôle. « Une attention doit être portée sur les relations de la famille des DPS avec les autres familles mais également sur leur comportement avec les agents ».

« Chaque jour », le volet « observations » du « cahier électronique de liaison » (CEL) de chaque DPS « doit être renseigné par les personnels », invités à déterminer eux-mêmes le degré de publicité qu'ils souhaitent donner aux informations retranscrites : confidentielles (seules les personnels cadres peuvent alors les consulter), ou publiques. Dans ce cas, une fois validées par l'encadrement, elles peuvent être connues de tous les utilisateurs habilités. C'est-à-dire de tous les membres de la commission pluridisciplinaire unique qui regroupe notamment le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, un représentant du service du travail, un représentant du service de la formation professionnelle, un représentant du service de l'enseignement. Mais elles peuvent aussi être connues des personnels hospitaliers de tous les services de santé (unités sanitaires, SMPR, UHSI, UHSA). Ainsi que des agents du SPIP et de tous les personnels de surveillance habilités par le chef d'établissement. En soi, le CEL porte profondément atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale : largement accessible et tentaculaire, il recense, outre

les observations, un nombre considérable de données personnelles⁴⁵, sans que les intéressés et leurs proches soient informés de ce fichage quotidien, comme des appréciations enregistrées sur leur propre compte.

La note organise en outre un système parallèle de recueil de données, sans traçabilité, ni autorisation préalable du Conseil d'Etat. « En complément du CEL, l'encadrement peut demander aux personnels de renseigner des fiches en version papier d'observations pour un DPS ciblé durant une durée déterminée. Elles doivent préciser les éléments attendus de l'observation (activités, fréquentations, contacts extérieurs de la personne détenues, etc.), ainsi que les postes ou agents concernés ». Un « personnel désigné est chargé de récupérer les fiches quotidiennement » et parmi les éléments sollicités il peut y avoir « l'identité des visiteurs » et « la régularité des visites au parloir », même chose pour « la correspondance et les appels téléphoniques », « l'identité des personnes détenues fréquentées », etc.

Par ailleurs, la note ne modifie pas les modalités de la surveillance nocturne, en dépit des prescriptions du CPT, qui avait requis à l'issue de sa dernière visite que soit formalisé qu'il ne puisse être procédé à « l'éclairage des cellules, la nuit, qu'en cas de nécessité avérée ».

× Maintien de la pratique des réveils nocturnes

A l'issue de sa dernière visite, le CPT avait prescrit de ne procéder à « l'éclairage des cellules, la nuit, qu'en cas de nécessité avérée ». Cependant la note reste muette sur ce point, se contentant d'évoquer qu'au titre de la « surveillance spécifique renforcée », l'agent rondier doit, la nuit, « veiller à ce que le barreaudage soit visible et s'assurer de son intégrité ». D'ailleurs l'administration pénitentiaire n'a pas modifié ses pratiques. Depuis le début de l'année 2013, M.B, un DPS, incarcéré à la maison centrale de Saint-Maur, est par exemple soumis régulièrement à des réveils nocturnes. Aux alentours de 23h45, puis de 2h30, la lumière de sa cellule est allumée pour contrôler sa présence, s'assurer de l'intégrité du barreaudage et de l'absence de tout élément suspect. Effectuées environ une nuit par mois dans un premier temps (de janvier à juin 2013), ces surveillances nocturnes ont désormais lieu une à deux nuits par semaine. Sans que rien dans le comportement de l'intéressé ou ses agissements n'ait justifié leur mise en œuvre, ni leur amplification. Manifestant son incompréhension à la direction, M.B s'est vu répondre qu'il s'agissait de l'application d'instructions ministérielles concernant les DPS :

« Par courrier du 27 décembre 2013, puis lors de notre entrevue première semaine de janvier, vous faisiez part de votre incompréhension face aux pratiques de l'établissement puisque faisant l'objet d'une surveillance renforcée durant certaines nuits, cela vous réveillant et nuisant selon vous à votre santé (...). Je vous ai expliqué que cela était lié au contrôle nécessaire exercé envers les personnes inscrites au répertoire des DPS. En effet, par décision du 23 octobre 2012, vous avez été maintenu au répertoire des DPS. Il y est noté que parmi les mesures de surveillance applicables : 'la vigilance des personnels doit être renforcée lors des opérations de contrôle interne...'. Des instructions ministérielles indiquent que les personnes détenues inscrites au répertoire des DPS sont automatiquement placées sous surveillance spécifique renforcée. Les mesures de surveillance spécifique s'appliquent en service de jour et en service de nuit ».

M.B est très affecté sur le plan physique et psychique par ces mesures qui perturbent son sommeil. Il est très fréquent qu'il ne parvienne pas à se rendormir après ces réveils, notamment entre les deux contrôles de 23h45 et 2h30. Et l'administration procédant à des contrôles aléatoires, il aborde chaque nuit avec l'angoisse d'être réveillé brutalement, ce qui provoque chez lui des difficultés d'endormissement et des troubles du sommeil, à l'origine

⁴⁵ Voir décret n°2011-817 du 6 juillet 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissement.

d'une grande fatigue physique et nerveuse, avec sentiment de persécution difficilement supportable. Depuis la mise en œuvre de ces mesures, M.B a développé des problèmes d'hypertension, l'obligeant régulièrement à suspendre son activité d'auxiliaire d'étage dans le cadre du service général et conduisant le médecin de l'unité sanitaire, au vu de son état de santé, à ordonner des arrêts de travail pour des durées pouvant aller jusqu'à six jours.

En mars 2014, M.B a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Limoges pour solliciter la suspension de l'exécution de la décision informelle de le soumettre à ces mesures. Considérant qu'elles constituent « une atteinte suffisamment grave et immédiate à l'état de santé » de M.B « et à sa situation financière »⁴⁶, sans démonstration de leur nécessité sur la plan de la sécurité et de l'ordre public, le juge a fait droit à sa demande. Cependant, par un arrêt du 23 juillet 2014, le Conseil d'Etat a infirmé cette décision, estimant que les liens entre les problèmes d'hypertension et les réveils nocturnes ne sont pas suffisamment établis⁴⁷. M.B reste ainsi soumis à des réveils nocturnes. Le 22 novembre 2014, M.B a saisi la CEDH, au titre notamment de l'article 3 de la convention prohibant les traitements inhumains et dégradants.

Des détenues basques incarcérées au centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne et soumises aux mêmes mesures ont, quant à elles, saisi le CGLPL. « Se reposer pendant la nuit devient impossible. Nous sommes fatiguées la journée et nos corps ne tiennent plus ce rythme » ont-elles alerté. En juin 2014, le CGLPL a interrogé le directeur de l'établissement sur ces pratiques et la possibilité de laisser l'œilleton ouvert la nuit, afin de limiter le bruit, et de ne pas procéder à l'allumage de la lumière mais à un contrôle œilleton avec pour seule lumière celle émise par une veilleuse. La direction a répondu que, selon un personnel de direction, « l'éclairage [d'une telle] lampe » ne serait pas « suffisant pour permettre un contrôle efficace ». Et que « laisser l'œilleton ouvert, la nuit, dans les cellules où sont affectées des personnes soumises à des mesures de surveillance spécifique », ne pouvait « être envisagée pour des motifs liés à la sécurité de l'établissement ». Aucune modification des méthodes de contrôles nocturnes n'a ainsi été opérée.

Par ailleurs, l'administration n'a pas modifié non plus ces méthodes consistant à imposer systématiquement des moyens de contraintes aux DPS lors des extractions hospitalière.

*** Recours systématique à des moyens de contrainte lors des consultations à l'hôpital, avec surveillance constante des personnels pénitentiaires**

Alors qu'en 2010 le CPT avait rappelé que « le principe de confidentialité exige que les examens et les soins médicaux soient pratiqués hors de l'écoute et – sauf demande contraire du médecin dans un cas donné – hors de la vue du personnel d'escorte », mais aussi qu' « examiner ou soigner des détenus soumis à des moyens de contrainte est une pratique hautement contestable », la note du 8 novembre 2013 prescrit le recours à une « surveillance constante » des DPS lors des consultations et hospitalisations (hors UHSI/UHSA). Avec l'utilisation de « moyen de contrainte ».

En effet, selon la note, « les DPS [doivent faire] systématiquement l'objet d'une prise en charge de niveau escorte 3, voire 4 ». Le niveau d'escorte 3 « induit que l'escorte pénitentiaire peut être renforcée par des agents armés, notamment par les forces de sécurité intérieure, qui positionnent les moyens humains et matériels nécessaires à la mission. Les moyens de contraintes sont renforcés » (menottes et entraves). La note précise que « l'utilisation de la ceinture abdominale » doit être « privilégiée » et que « le niveau de

⁴⁶ TA Limoges, 18 avril 2014, n°1400678.

⁴⁷ CE, 23 juillet 2014, n°379602.

surveillance III » doit s'appliquer « pendant les consultations médicales (consultation sous la surveillance constante du personnel pénitentiaire avec moyen de contrainte) ». La note ajoute que « l'utilisation de la chaîne de conduite associée à la ceinture abdominale » est le « moyen le plus adapté pour prévenir toute velléité d'évasion par surprise et empêcher la personne détenue d'effectuer des mouvements précipités, tel qu'un départ de course ». En cas de niveau 4, prescrit pour certaines personnes détenues comme celles « inscrite[s] au répertoire DPS, bénéficiant d'un soutien extérieur important, ayant à [leur] actif une évasion réussie avec complicité armée extérieure », le « dispositif particulier » d'escorte doit être systématiquement « mis en œuvre en étroite collaboration avec les services de préfecture et des forces de sécurité intérieure ». Des agents armés des forces de police ou de gendarmerie viennent alors automatiquement renforcer l'escorte.

En octobre 2014, l'OIP-SF a contesté la légalité de cette note, mais le Conseil d'Etat ne s'est toujours pas prononcé. Ces mesures continuent donc de s'appliquer. Et, comme le CPT l'avait relevé en 2010, le recours à ces méthodes à l'encontre d'autres personnes détenues est également récurrent.

Santé : atteintes à la dignité à l'hôpital, secret médical menacé et offres de soins insuffisantes

*** Des dispositifs de sécurité à l'hôpital attentatoires à la dignité et à la déontologie médicale**

Face aux inquiétudes du CPT quant aux « conditions dans lesquelles se déroulaient les transferts et les soins prodigués en milieu hospitalier extérieur », le Gouvernement français avait souligné que « ce n'est que dans le cas où la personnalité du détenu et ses antécédents font craindre un risque de fuite ou de violence que le chef d'établissement peut envisager que la consultation se déroule sous la surveillance constante du personnel pénitentiaire » avec, le cas échéant, moyen de contrainte. Pour cela, il s'était appuyé sur les textes internes à l'administration qui prévoient une « appréciation individualisée » de l'usage des moyens de contrainte et de la surveillance en « considération de la dangerosité du détenu pour autrui ou pour lui-même, des risques d'évasion et de son état de santé »⁴⁸. Ces textes distinguent quatre niveaux d'escorte et trois niveaux de surveillance lors des consultations et soins.

Les niveaux 3 et 4 d'escorte – précédemment décrits – impliquent menottes et entraves et le cas échéant « chaîne d'accompagnement à l'hôpital ». Le niveau 2 : escorte par trois agents avec usage de menottes (ordinairement dans le dos). Et le niveau 1 : escorte sans moyen de contrainte. En matière de surveillance, le niveau 1 implique « consultation hors la présence du personnel pénitentiaire avec ou sans moyen de contrainte ». Le niveau 2 : « surveillance constante du personnel pénitentiaire mais sans moyen de contrainte ». Et le niveau 3 : « surveillance constante du personnel pénitentiaire avec moyen de contrainte ». Avec précision qu'en cas de contestation du médecin, doit lui être remis un « formulaire type préalablement renseigné par le chef d'établissement » afin « de porter à sa connaissance les motifs justifiant le recours à de telles mesures de sécurité ».

Les critères censés encadrer le recours ces méthodes sont particulièrement flous. Il est seulement évoqué qu'il doit être tenu compte de « la longueur » et de la « nature de la peine encourue ou subie », du « régime de détention », de « l'importance du reliquat de peine », de « l'existence d'incidents disciplinaires récents », de « leur degré de gravité », de la « présence d'antécédents révélant une personnalité dangereuse », de l'âge ou de l'état de

⁴⁸ Circulaire du 18 novembre 2004 relative à l'organisation des escortes pénitentiaires des détenus faisant l'objet d'une consultation médicale ; note DAP des 24 septembre 2007, 26 mars 2008 et 5 mars 2012.

santé. Et de fait, par crainte d'être inquiété pour une évasion ou un incident, il est généralement recouru au niveau de sécurité le plus élevé. Le CGLPL l'a relevé dans son rapport d'activités 2012 : « la presque totalité des extractions dans la presque totalité des établissements visités se fait toujours avec menottes et entraves ». Il « n'y a aucune adaptation des mesures de sécurité à la personne et, notamment à son état physique. C'est une rigoureuse uniformité qui prévaut. Quels que soient l'âge et la pathologie, les précautions sont identiques », même si « il arrive qu'un détenu gravement malade ou handicapé ne se voie poser que les menottes ». Ces moyens de contrainte « ne sont pas seulement employés lors du transport et de l'arrivée à l'hôpital. Très souvent [ils] restent en usage, avec la présence continue des surveillants, pendant tout le séjour ». Ce constat a été renouvelé dans le dernier rapport du CGLPL publié en mars 2015 : « dans la pratique il [n'est] pas tenu compte des niveaux d'escorte » et « les mêmes règles [sont] appliquées à tous : le patient détenu est menotté durant le transfert mais également pendant la réalisation des actes, des liens en plastique remplaçant les menottes pendant les examens d'imagerie (scanner ou IRM) ; pendant les consultations, un ou plusieurs fonctionnaires demeurent présents dans la salle d'examen, voire dans la salle d'opération ». Cette « situation [est] inacceptable au regard de la dignité des personnes »⁴⁹.

*** Un secret médical menacé par les outils pénitentiaires de partage d'informations**

Au nom d'impératifs de sécurité ou d'approche pluridisciplinaire des personnes détenues, l'administration pénitentiaire invite depuis quelque années tous les intervenants en prison au partage d'informations. Elle a d'ailleurs créé différents outils en ce sens, tels le cahier électronique de liaison (CEL) ou la commission pluridisciplinaire unique (CPU), qui placent les soignants en position difficile au regard du secret médical et de l'éthique professionnelle. Le CPT l'a relevé en 2010. Cependant, depuis, aucune remise en question n'a été faite de ces outils. Ils ont reçu l'aval du Conseil d'Etat.

Instituée dans chaque établissement, la CPU a « pour objectif une connaissance partagée de la situation globale » des personnes détenues et « l'examen [de leurs] parcours d'exécution de peine »⁵⁰. Avec à ce titre notamment la définition de leur régime de détention ou l'analyse de leurs demandes d'accès aux activités. Hors leur présence. Dans un arrêt du 22 octobre 2014, le Conseil d'Etat a considéré que la participation des professionnels de santé à ces commissions ne porte pas atteinte à la déontologie médicale. Pour la Haute juridiction, le fait qu'un personnel médical soit « susceptible d'être consulté sur [leur] situation » ne constitue pas « un acte dénué de lien avec les soins ou la préservation de la santé des personnes détenues »⁵¹. Le Conseil d'Etat a aussi validé le CEL et sa sous-rubrique « entretien avec les services médicaux », qui invite les soignants à indiquer si les personnes détenues ont des « antécédents d'hospitalisation d'office » ou de « placement en unités pour malades difficiles », nécessitent ou ont nécessité « un suivi somatique, psychologique ou psychiatrique », ont des antécédents d'« automutilations » ou encore des « addictions ». Il a estimé que « l'obligation de protection effective de l'intégrité des personnes détenues, comme des personnels pénitentiaires » et l'obligation « d'individualisation de leur régime de détention » commande ces « restrictions » au « secret médical et à la confidentialité du bilan de santé proposé lors de l'incarcération sur la « consommation de produits stupéfiants [et] d'alcool »⁵².

⁴⁹ CGLPL, rapport d'activités 2014.

⁵⁰ Circulaire interministérielle du 21 juin 2012 concernant la participation des professionnels de santé exerçant en milieu carcéral à la CPU.

⁵¹ CE, 22 octobre 2014, n°362681.

⁵² CE, 11 avril 2014, n°352473.

Cependant, pour le Conseil national de l'ordre des médecins « le CEL est un outil pénitentiaire et doit le rester ». Il déconseille aux soignants de le remplir comme de « participer à une CPU examinant les cas individuels des personnes détenues », considérant « comme une faute ordinaire d'y parler d'un patient »⁵³. Pour le Conseil, « il n'y a pas de médecine sans confiance, de confiance sans confiance, de confiance sans secret »⁵⁴. Et de fait, une partie des équipes soignantes s'opposent au renseignement du CEL et refusent d'assister aux CPU, arguant du secret professionnel mais aussi du risque de perte du « lien de confiance avec leurs patients qui ne comprendraient [pas] leur présence dans ces commissions » et leur « engagement dans les décisions prises »⁵⁵. Cependant, d'autres y assistent. Et un nouveau logiciel, en cours de déploiement, menace un peu plus encore le secret médical et l'indépendance professionnelle des personnels de santé. Baptisé GENESIS (Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité), il fusionne le logiciel GIDE (Gestion informatisée des détenus en établissement) qui recense les décisions concernant les détenus (exécution des sentences pénales et décisions de justice, modalités de la détention, etc.) et le CEL. Destiné à fluidifier la circulation d'informations, il comprend également un agenda partagé établi par l'administration pénitentiaire pour rendre visible l'emploi du temps des détenus (par exemple, horaire des activités auxquels ils sont inscrits, des parloirs mais aussi des rendez-vous médicaux). Dans un communiqué commun, en février 2015, l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) et l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP) ont souligné, qu'à l'instar du CEL, le logiciel GENESIS est, à leur yeux, « un dispositif exclusivement pénitentiaire à usage interne de l'administration » et que « de ce fait, les professionnels de santé n'ont rien à y inscrire et rien à y lire ». D'autant plus que ce dispositif suppose une inscription avec une « adresse mail en @justice.fr ». Ils ont en outre rappelé à leurs adhérents que, « tenus au secret professionnel », les professionnels de santé « doivent impérativement veiller à ce que l'agenda partagé ne permette pas d'identifier le type de consultation à laquelle se rend la personne convoquée par l'unité de soins »⁵⁶. Cependant, le ministère de la Santé, quant à lui, est resté muet. Aucune directive n'a pour l'instant été donnée aux soignants concernant l'utilisation de GENESIS.

*** Une offre de soins insuffisante, notamment en matière de consultations spécialisées**

Le constat dressé par le CPT en 2010 de postes vacants et de temps de présence insuffisant en matière de soins spécialisés, dentisterie, kinésithérapie, psychiatrie, perdure. La Cour des comptes l'a soulevé dans son rapport annuel publié en février 2014⁵⁷, en mettant en évidence les taux moyens en équivalents temps plein (ETP) pourvus pour 1 000 détenus :

- 3,16 pour les psychiatres (16 % des postes budgétés sont non pourvus)
- 5,22 pour les psychologues (7 % de postes non pourvus)
- 1,57 pour les dentistes (7 % de postes non pourvus)
- 0,53 pour les médecins spécialistes (22 % de postes non pourvus)
- 0,45 pour les kinésithérapeutes (23 % de postes non pourvus).

Ces chiffres masquent en outre les disparités locales et, dans certains établissements, la

⁵³ Dr. Cougoul, Conseil national de l'ordre des médecins, Intervention lors du 8^{ème} congrès national des UCSA, 28-29 janvier 2010.

⁵⁴ Pr. Portes, Président du Conseil national de l'ordre des médecins, 5 juin 1950.

⁵⁵ Dr. Henry, *AJ Pénal*, octobre 2010.

⁵⁶ APSEP, ASPMP, Communiqué sur les dérives informatiques en milieu pénitentiaire, 13 février 2015.

⁵⁷ Cour des Comptes, *La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables*, rapport public annuel, février 2014.

sous dotation en personnels de santé est particulièrement criante. Comme au **centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin** où il faut huit mois d'attente pour démarrer un suivi régulier avec un psychologue (4,47 ETP pour 1 000 détenu); sept semaines pour obtenir des soins dentaires (0,89 ETP) - hors période de congés, car alors le remplacement du dentiste n'est pas assuré; quinze jours pour une consultation en psychiatrie (1,11 ETP); jusqu'à sept jours pour la médecine générale (2,23 ETP). « Les urgences de toutes natures sont traitées au jour le jour sur des plages non programmées »⁵⁸. A la **maison d'arrêt de Nîmes**, il faut également six mois d'attente pour un premier entretien avec un psychologue, alors que le temps moyen d'incarcération dans cette prison est de quatre mois. Dans son dernier rapport d'activité, l'unité sanitaire estime que « cinq fois plus » de temps de psychologue serait nécessaire pour assurer une prise en charge de qualité. Et de fait, avec un ratio équivalent à 1,2 ETP pour 1 000 détenus, les détenus faisant l'objet d'une incitation judiciaire aux soins ne parviennent même pas à avoir un suivi. Dans cet établissement, l'accès aux soins dentaires est tout aussi difficile : alors qu'il avait dès son arrivée à voir un dentiste, un détenu n'a pu obtenir un rendez-vous qu'au bout de neuf mois⁵⁹.

Autres points relevés par la Cour des Comptes : la « situation préoccupante des personnes détenues en situation de handicap et dépendance », à défaut de partenariats concluants avec les conseils régionaux pour favoriser l'intervention de services d'aide à la personne. Et en effet, l'OIP-SF l'a régulièrement constaté. A la maison d'arrêt de Nîmes, par exemple, un détenu âgé de 80 ans, et incontinent, ne bénéficie d'aucune aide de la part d'un auxiliaire de vie. L'accompagnement de ces gestes quotidiens repose sur ses deux codétenus, faisant dire à l'un d'entre eux : « j'ai l'impression d'être à la fois un assistant social, un aide-ménager, un aide soignant »⁶⁰. La Cour des comptes a également pointé l'exiguïté des locaux de soins et leur vétusté dans les établissements les plus anciens, la rénovation qui incombe à l'administration pénitentiaire restant « très limitée et lente »⁶¹. Une situation également dénoncée par l'OIP-SF : à Nancy-Maxéville, les détenus attendent leur consultation médicale dans des boxes de 2,5m² pouvant accueillir jusqu'à dix patients et dont les murs sont, selon les dires des détenus, « couverts de crachats » et présentent des « traces d'excréments ». Il y règne une odeur permanente « d'urine, de tabac et de transpiration ». Au point que des détenus préfèrent renoncer à leur consultation plutôt que d'y attendre, parfois plusieurs heures, d'être reçu⁶². D'après une enquête du ministère de la Santé, publiée en juin 2014, les zones médicales et celles dévolues à la psychiatrie en prison « sont toutes inférieures aux surfaces attendues » par l'Agence d'appui à la performance des établissements de santé (ANAP). Il y a en outre « un décalage entre les besoins théoriques et les besoins réels » en raison de la surpopulation. Par ailleurs, « les locaux des unités de soins souffrent, pour une grande majorité d'entre eux, d'un manque de fonctionnalité ». Beaucoup sont « situées à l'étage et ne sont pas accessibles aux personnes à mobilité réduite ». Et « la promiscuité » et « le manque d'isolement des espaces » mettent « en difficulté l'application du secret médical »⁶³.

Une politique de prévention du suicide de plus en plus axée sur l'empêchement du passage à l'acte plutôt que la réponse aux souffrances

⁵⁸ Courrier de l'unité sanitaire à l'OIP, 9 octobre 2014.

⁵⁹ Voir OIP, « Maison d'arrêt de Nîmes : un détenu saisit la CEDH pour faire reconnaître l'indignité des conditions de détention », 26 mars 2015, (site internet).

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Cour des Comptes, *La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables*, rapport public annuel, février 2014.

⁶² OIP, « Des détenus contraints d'attendre entassés dans des boxes insalubres de 2,5m² pour une consultation médical », 28 février 2014 (site internet).

⁶³ Ministère de la Santé, *Enquête flash sur l'état des lieux des locaux des unités sanitaires*, juin 2014.

Pilotée par l'administration pénitentiaire, et non les services du ministère de la Santé, la politique de prévention du suicide est axée principalement sur l'empêchement du passage à l'acte plutôt que le développement de la prévention et l'amélioration de la prise en charge des personnes en risque suicidaire et de leur entourage. Établi en 2009, et poursuivi depuis, le plan de lutte contre le suicide en prison prescrit en effet essentiellement des actions d'empêchement :

- la « surveillance renforcée », qui consiste en la multiplication des rondes de contrôle en cellule - particulièrement la nuit (parfois toutes les heures, avec allumage de la lumière) - pour vérifier que la personne est toujours en vie.
- la « dotation de protection d'urgence » (DPU), qui consiste à retirer à la personne ses « effets personnels » pour « éviter tout passage à l'acte éminent » et les remplacer par des « vêtements en papier déchirables (pyjamas, gant et serviette de toilette) » et une « couverture indéchirable »⁶⁴ résistante au feu. Selon les premiers bilans, elle est utilisée 500 fois par an en moyenne, le plus souvent au sein du quartier disciplinaire (71 % des cas), pour des durées de 14h à 66h45, en cas de « risque de réitération en cas de tentative de suicide très récente », « intention suicidaire clairement évoquée ou scénarisée », mais aussi de « troubles du comportements de nature à mettre en danger la personne (destruction de cellule ou incendie volontaire, état très agité, imprévisible) »⁶⁵.
- le placement en « cellule de protection d'urgence » (CProU), qui consiste à affecter (en principe pour une durée maximale de 24 heures) la personne en cellule « lisse », sans « point d'accroche », où la fenêtre ne peut être ouverte, et où le mobilier est « scellé » au sol, lorsque « son état apparaît incompatible, en raison d'un risque suicidaire important ou lors d'une crise suicidaire aiguë, avec un maintien en cellule ordinaire ». Le placement dans cette cellule « entraîne automatiquement le retrait des habits personnels du détenu »⁶⁶ qui se voit remettre une dotation de protection d'urgence. 90 établissements pénitentiaires sont dotés au moins d'une cellule de protection d'urgence. Il en existe 158 au total. Et ce dispositif a vocation à être généralisé, avec installation de caméras de vidéosurveillance à l'intérieur reliées au bureau central des surveillants⁶⁷.

Ces mesures qui relèvent de la responsabilité des chefs d'établissement, sont largement décriées par les soignants qui dénoncent une approche éloignée de celle de la santé publique et qui ne fait « qu'aggraver des états psychiques précaires »⁶⁸. Lors de l'élaboration du plan, les représentants de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) et de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP) « ont émis un avis défavorable » au recours à ces dispositifs mais la « DAP est passée outre cet avis »⁶⁹. Avec ce plan, les soignants sont placés devant une double difficulté. Non systématiquement informés de la mise en œuvre de ces dispositifs pénitentiaires, ils ne peuvent prendre la mesure qui leur semble la plus appropriée en cas de crise suicidaire : l'orientation vers l'hôpital de proximité. Et, par ailleurs, ils se retrouvent parfois associés à

⁶⁴ Plan d'actions du Garde des Sceaux relatif à la prévention du suicide des personnes détenues, 15 juin 2009.

⁶⁵ DAP, bilan du plan d'actions du 15 juin 2009, 8 août 2011.

⁶⁶ Plan d'actions 2009, *op.cit.*

⁶⁷ Arrêté du 23 décembre 2014 relatif à la vidéoprotection des cellules de protection d'urgence.

⁶⁸ Dr. David, *La psychiatrie en milieu pénitentiaire : Une psychiatrie à part entière ou une psychiatrie entièrement à part ?*, 23 décembre 2013.

⁶⁹ C. Paulet, alors présidente de l'ASPMP, courrier à l'OIP-SF, 25 février 2010.

ces dispositifs, l'administration pouvant leur demander leur avis pour la fin de la DPU ou du placement en CproU. Pour justifier du bien-fondé de ces mesures, l'administration pénitentiaire se targue d'une diminution des suicides (115 en détention en 2009, 93 en 2014); cependant elle ne communique pas le nombre de tentatives ou d'actes d'automutilation recensés. Par ailleurs, aucune étude sur la souffrance en milieu carcéral, ses facteurs et la manière d'y répondre n'est menée.

Un droit à l'expression collective réduit à une peau de chagrin

S'appuyant sur les règles pénitentiaires européennes (RPE) et le principe de responsabilisation des personnes détenues posé par l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire, Cécile Brunet-Ludet, magistrate, a préconisé dans un rapport de février 2010, commandé par la DAP, de formaliser le droit à l'expression collective en institutionnalisant dans chaque prison des « espaces de rencontre entre la direction et la détention »⁷⁰. Pour elle, il s'agissait de dépasser le principe seul d'une consultation sur les activités posé par l'article 29 de la loi, pour mettre en place, dans l'esprit des RPE, des réunions, à périodicité régulière, où des personnes détenues (le cas échéant désignées par élection entre pairs) peuvent aborder un ensemble de thèmes concernant leur vie quotidienne (les activités mais aussi les relations avec la détention, le personnel, le fonctionnement de la détention, des parloirs, etc.). Et, à tout le moins, si le principe de thèmes plus larges que les activités n'était pas retenu, de consacrer la consultation comme « un droit à discuter, à être associé et à faire des propositions ». Et non seulement une sorte « d'opération d'informations collectives » ou une « simple consultation *a posteriori* (enquête de satisfaction) ». Ces préconisations n'ont pas été suivies d'effet. La DAP a donné une portée très limitée à la consultation sur les activités. Pris le 29 avril 2014, soit près de cinq ans après l'adoption de la loi, le décret d'application n'impose que deux consultations par an. Et laisse entière discrétion aux chefs d'établissement pour en définir les modalités. Il ne peut s'agir ainsi que de la distribution d'un questionnaire; comme au centre pénitentiaire de Baie-Mahault où il est demandé aux détenus de cocher, sur une liste de vingt activités, telles « allumettes », « cuir » ou « lecture », les dix auxquelles ils souhaiteraient participer si elles étaient mises en place⁷¹...

Dans le sillage du rapport Brunet-Ludet, une expérimentation dans dix sites pilotes de formalisation d'espaces de rencontre et d'échanges entre direction et représentants de la population pénale a toutefois été décidée en 2010. Mais, face à l'hostilité d'une part des personnels, trois établissements se sont retirés du projet, l'un n'a jamais rien initié et les dispositifs ont pris fin dans la plupart des autres, dans la mesure où la DAP n'a pas donné suite à l'expérimentation. Le comité de pilotage a été dissout et le rapport d'évaluation reste tenu secret. Seuls quelques chefs d'établissement poursuivent, isolément, des pratiques de ce type, comme au centre de détention de Val de Reuil ou à la maison centrale d'Arles. A Val de Reuil, des instances appelées « conseils de vie sociale » (CVS) ont été mis en place. S'y mêlent des représentants de détenus de chaque bâtiment et des représentants de la direction pour aborder des questions relatives à l'alimentation ou les cantines⁷². A Arles, un dispositif similaire existe pour évoquer l'organisation du quotidien (activités, parloirs, cantines, équipement des cours de promenade, etc.). Et un dispositif de médiation entre personnes détenues et membres du personnel a aussi été créé. Quelques détenus, tous volontaires, et qualifiés de « facilitateurs », peuvent, dans ce cadre, jouer un rôle d'interface en cas de conflits. Les effets positifs de ce type de dispositifs - le sentiment d'être moins infantilisés et mieux pris en compte pour les personnes détenues, la moindre expression de violence en détention et l'apaisement des tensions - ont été soulignés maintes fois par les

⁷⁰ C. Brunet-Ludet, *Le droit d'expression collective des personnes détenues*, DAP, février 2010.

⁷¹ Voir OIP, « Baie-Mahault : le juge administratif ne juge pas utile de garantir la liberté d'expression des détenus », 29 octobre 2014 (site internet)

⁷² Voir « A Val de Reuil, la prison engeôlée », *Libération*, 18 avril 2014.

protagonistes et les observateurs extérieurs, comme le chercheur Christian Mouhanna⁷³ qui déplore le manque de soutien de l'administration centrale. Cependant, aucune nouvelle impulsion ne semble à l'ordre du jour.

Maintien des liens avec l'extérieur : des proches privés de voie de recours et un droit à l'intimité non garanti

× Des proches de prévenus privés de permis sans voie de recours

Le Code de procédure pénale laisse un vide juridique concernant les décisions de refus, suspension ou retrait de permis prises par les autorités judiciaires vis-à-vis des proches de personnes placées en détention provisoire. L'article R57-8-8 prévoit que les permis sont « délivrés, refusés, suspendus ou retirés » par le « magistrat saisi du dossier de la procédure ». Et l'article 145-4 précise, qu'en cas de refus du juge d'instruction à l'égard d'un « membre de la famille », la décision peut être « déferée au président de la chambre de l'instruction » qui doit alors statuer dans « un délai de cinq jours par décision écrite et motivée ». Cependant, aucune motivation, ni voie de recours ne sont prévues lorsque l'instruction est close et que les décisions relèvent du Parquet⁷⁴. Ni lorsque la demande émane d'un proche mais non légalement membre de la famille ou reconnu comme tel. Des proches, dont les enfants des personnes en détention provisoire en attente du procès ou ayant fait appel de leur condamnation, peuvent ainsi être privés, sans avoir de voie de recours, de permis pendant des mois, voire des années. Notamment, lorsque les magistrats du Parquet estiment, sans autres considérations, qu'il n'est pas opportun qu'un enfant se rende aux parloirs. Une pratique régulièrement constatée et dénoncée par l'Union des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de Familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA).

Afin de mettre un terme à cette situation, un amendement⁷⁵ a été déposé à l'initiative de l'OIP-SF dans le cadre de la réforme pénale de 2014. Il visait à imposer une motivation et créer une voie de recours pour tout refus de permis. Cependant, la commission des lois, à l'Assemblée nationale, a considéré que cela ne correspondait pas à l'objet de la réforme et a refusé de consacrer ce principe, pourtant fondamental au regard de l'article 8 de la CEDH.

En matière d'accès aux communications téléphoniques, les proches de prévenus ne disposent pas non plus d'un droit au recours effectif. Le Code de procédure pénale ne prévoit pas de voie de recours en cas de non octroi d'autorisation de téléphoner. Or, si pour les membres de la famille, les autorités judiciaires ne peuvent s'y opposer que pour des motifs liés « aux nécessités de l'instruction », lorsqu'il s'agit de personnes non considérées comme telles, le critère pouvant justifier un refus est extrêmement large : elles peuvent ne pas accorder l'autorisation si elles estiment qu'une telle communication ne concourt pas à la préparation de la réinsertion de la personne concernée (art. 39 de la loi pénitentiaire). Une personne qui a fait appel de sa condamnation aux assises en février 2014 a ainsi été privée de la possibilité de téléphoner à la personne avec qui il entretient une relation amoureuse depuis plus d'un an, alors qu'elle constitue son seul lien avec l'extérieur. L'intéressé n'ayant plus de contact avec sa famille et ne bénéficiant d'aucun parloir. Le parquet a considéré que la compagne n'était pas membre de la famille, et que celle-ci ayant fait par le passé l'objet

⁷³ Par exemple, C. Mouhanna *in* « En prison, on gère des flux, mais pas des individus », *Libération*, 19 avril 2014.

⁷⁴ Ordonnance n°2012/00420 du 5 décembre 2012 du président de la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Dijon; Ordonnance des 22 février, 2 août et 11 septembre 2013 du président de la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Caen.

⁷⁵ Amendement CL409 présenté par M. Coronado, M. Molac, M. Mamère et Mme Duflot, Assemblée nationale, 23 mai 2014.

d'une condamnation pénale, leur relation n'était pas de nature à préparer la réinsertion de l'intéressé.

Rappelons également que, même si l'autorisation est accordée, la confidentialité des conversations n'est pas assurée, les postes téléphoniques consistant le plus souvent en des *point phone* ouverts dans les cours de promenade ou les coursives. Avec des horaires d'accès limités. Ainsi que l'a relevé le CGLPL, dans son dernier rapport, « il est rarement possible de téléphoner après 17h30 » et par conséquent de joindre ses enfants scolarisés ou ses proches qui travaillent en général à ces heures là. Et ce, pour un coût « sans commune mesure avec celui d'un abonnement téléphonique classique », les tarifs imposés correspondant environ à 1 euro les cinq minutes de conversation sur un téléphone fixe.

× **Un droit à l'intimité non garanti lors des visites**

Depuis la loi pénitentiaire, tous les détenus sont censés disposer, au moins une fois par trimestre, d'un droit à des visites dans des conditions préservant l'intimité, (article 36); qu'elles aient lieu dans des unités de vie familiale (UVF) – petits appartements meublés de deux à trois pièces avec un espace extérieur – ou, lorsque l'architecture ne le permet pas, dans des « salons familiaux » - petites salles d'environ 10 m² dotées d'un coin sanitaires, d'un canapé convertible, etc. Toutefois, la généralisation de ces dispositifs est loin d'être effective. Peu de crédits y sont alloués (31 millions d'euros en 2014, -10,4 % par rapport à 2013) et actuellement seules 29 prisons sur 191 sont dotées d'UVF ou de parloirs familiaux en service. Alors que la garde des Sceaux avait annoncé l'installation d'UVF dans « une soixantaine d'établissement d'ici [la fin] 2014 »⁷⁶.

La grande majorité des personnes incarcérées restent ainsi privées d'intimité lorsqu'elles reçoivent des visites, s'exposant à de lourdes sanctions en cas de partage d'un moment intime avec leurs proches. Soupçonné d'avoir entretenu un rapport sexuel avec sa compagne lors d'une visite au parloir, ce qu'il dément, un détenu du centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne s'est vu imposer en janvier 2015 trois mois de parloirs hygiaphones avec l'ensemble de ses visiteurs. Et le permis de sa compagne a été suspendu un mois. L'intéressé indique que ce jour là, il enlaçait sa compagne, assise sur ses genoux, tout deux intégralement vêtus. Dans le cadre de la procédure disciplinaire qui a suivi, la direction a refusé d'entendre les témoins présents et de visionner les enregistrements de vidéosurveillance, s'en remettant aux seules allégations du personnel en charge de la surveillance des parloirs.

Par ailleurs, si les « personnes visitées » sont censées « pouvoir étreindre leurs visiteurs »⁷⁷, les parloirs de certaines prisons restent équipés de muret de séparation. Au centre pénitentiaire de Fresnes, ces murets datant de l'époque où les parloirs n'étaient pas « libres » mais tous équipés d'hygiaphones, sont d'une hauteur de 80 cm et sont surplombés d'une tablette de 25 cm de large séparant le détenu de son visiteur. Un dispositif interdit depuis une circulaire de 1983 ... Le 21 mai 2014, la DAP a ordonné par note la destruction de tous ces murets. Mais cela n'a pas été fait dans tous les établissements. Saisi par l'OIP-SF au sujet du maintien de ces murets à Fresnes, le juge des référés de Melun a enjoint l'administration de procéder à leur destruction, par ordonnance du 19 janvier 2015. Cependant, le ministère de la Justice a, contre toute attente, fait appel.

Le regroupement de détenus présumés radicaux islamistes dans des unités spéciales : un dispositif inquiétant

⁷⁶ Sénat, séance du 25 avril 2013.

⁷⁷ Circulaire DAP du 20 février 2012 relative au maintien des liens extérieurs.

Confronté à un écrou plus important de personnes poursuivies pour association (ou participation à une association) de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte terroriste et en lien avec la pratique radicale de l'islam, le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes a décidé, en octobre 2014, de procéder à leur regroupement dans une aile de la prison (douze cellules du 1^{er} étage sud impair de la 1^{ère} division). Il a expliqué ce choix par la volonté de « prévenir le phénomène de prosélytisme et conserver la maîtrise des détentions »⁷⁸. Quelques jours après les actes terroristes des 7-9 janvier 2015, le Premier ministre a annoncé « sur la base de l'expérience menée à la prison de Fresnes » la création « avant la fin de l'année » de quatre autres quartiers spécifiques dédiés aux « détenus considérés comme radicalisés »⁷⁹ dans les maisons d'arrêt de Bois d'Arcy, Nanterre, Osny et Fleury-Mérogis. Un axe repris le 3 février par la Garde des Sceaux⁸⁰. Or, entre temps, un rapport de l'inspection pénitentiaire a souligné que « l'expérimentation de Fresnes » ne constituait pas « un modèle à suivre »⁸¹.

L'inspection a relevé que cette « logique de regroupement », plutôt que « d'éparpillement qui était jusque là la règle », a été décidée « sans qu'une analyse particulière de type avantages / inconvénients / bénéfiques attendus / faisabilité n'ait été réellement menée et justifie cette nouvelle approche ». Et a soulevé que « l'approche mais aussi le type de prise en charge au quotidien (que faire et comment faire avec ce profil de détenus ?) n'ont pas été discutés ». Les personnes affectées dans ce secteur, appelé unité de prévention du prosélytisme (U2P), sont regroupés entre eux pour la promenade, l'accès à la bibliothèque, les activités culturelles et de sport en plein air, mais ne font l'objet d'aucune intervention particulière ou prise en charge spécifique. Cependant, leurs proches sont soumis à des règles spéciales pour la réservation des parloirs. Identifiés par « un astérisque apposée sur le permis de visite », ils ne peuvent réserver un créneau au moyen de la borne » informatique. Ils ont « l'obligation de passer par le standard téléphonique sans que l'on en connaisse les raisons ». Une ligne généralement très encombrée, par laquelle il est difficile d'obtenir un interlocuteur⁸².

L'inspection a par ailleurs interrogé le critère « exclusivement judiciaire » retenu pour l'affectation dans cette unité. Sont concernées les personnes dont les pièces judiciaires font « mention de qualification d'infraction terroriste en lien avec une entreprise criminelle de la mouvance islamiste, susceptible d'avoir une pratique radicale de l'islam ». L'affectation ne fait aucun cas du comportement en détention. Or, parmi les 22 personnes affectées dans cette unité (20 prévenus, deux condamnés), au 15 janvier 2015, une seule s'était connue pour un « incident liée à des faits de prosélytisme » (appel à la prière). L'une d'entre elles faisait même état de « son opposition ferme à adopter les règles de vie de la plupart des autres membres du groupe », déclarant « vouloir fumer, regarder tous les programmes de télévision y compris ceux présentant des images de corps dénudés, écouter type de musique ». Toutefois, « aucun mécanisme de sortie n'est prévu » même en cas « d'erreur manifeste » ou d'évolution du comportement. Dans le même temps, il a été découvert dans la cellule de deux détenus écroués pour des faits de droit commun, un document de 150 pages « évoquant la création de l'État islamique » et contenant des photos de Syrie, sans que cela ne déclenche de « dispositif de surveillance ou de suivi spécifique ». Par ailleurs, deux autres personnes répondant au critère judiciaire retenu, mais réputées « nocives » au regard de leur « capacité de leadership » n'ont pas été affectées dans l'unité.

78 Note de service du directeur du CP de Fresnes, 14 octobre 2014.

79 AFP, 13 janvier 2015.

80 AFP, 3 février 2015.

81 Inspection des services pénitentiaires, rapport relatif à l'expérimentation de regroupement des personnes détenues poursuivies pour des infractions de terrorisme en lien avec la pratique d'un islam radical au sein de la maison d'arrêt de Fresnes, 27 janvier 2015.

82 Voir « Fresnes au parloir », Dedans Dehors, n°85, octobre 2014 (site internet)

Interrogée sur cette expérimentation en mars 2015, après publication des principaux constats du rapport d'inspection par l'OIP-SF⁸³, la Garde des Sceaux n'a pas remis en question son extension. Elle a seulement évoqué « un dispositif à l'étude », qui « doit être amélioré ». Sans indication sur les évolutions envisagées. Or, les effets pervers, mal maîtrisés, de mesures à destination de présumés islamistes radicaux ont maintes fois été soulignés, notamment par le chercheur et directeur de recherche au CNRS Farhad Khosrokhavar. Elles peuvent « provoquer, en retour, ce que l'on appelle la prophétie auto-réalisatrice, le soupçon de radicalisme pouvant finir par pousser certains dans cette voie. A un moment donné, certains d'entre eux peuvent trouver dans ce soupçon à leur endroit la preuve du caractère anti-islamique de la société, y trouvant une raison de déclarer la violence comme seule moyen légitime d'y riposter »⁸⁴.

En outre, si un renfort de l'aumônerie musulmane par « une meilleure indemnisation des aumôniers et la création de [60] nouveaux postes »⁸⁵ a été annoncé, rien ne semble prévu concernant une évolution de leur statut. Or, l'absence de professionnalisation joue un rôle important dans la sous-représentation des aumôniers musulmans en détention et les moindres possibilités pour les musulmans d'exercer leur culte dans de bonnes conditions. Comme les autres aumôniers, les aumôniers musulmans sont bénévoles pour la plupart, et ne peuvent au mieux bénéficier que de vacations, indemnisées pour l'instant à hauteur de 9,67 € de l'heure⁸⁶. Une indemnité qui permet essentiellement de couvrir les frais de déplacement et payer les frais de fonctionnement de l'aumônerie (achats d'objets culturels, de livres, etc.). Ne s'agissant pas d'une réelle rémunération, elle n'ouvre pas droit à une protection sociale (chômage, retraite, couverture santé). Or, comme l'explique l'aumônier national musulman, si les autres religions ont des institutions derrière les aumôniers pour leur permettre de subvenir à leurs besoins, payer une couverture santé, le Conseil français du culte musulman (CFCM) n'en a pas les moyens. L'absence de statut professionnel, comme en bénéficient les aumôniers militaires et hospitaliers, pèse ainsi fortement sur les vocations. Ils ne sont que 182, trois à quatre fois moins que les catholiques, quand 18 000 détenus ont suivi le dernier Ramadan, ce qui donne une idée du public potentiellement intéressé par le culte musulman. Ne pouvant exercer à temps plein faute de pouvoir vivre de cette activité, les aumôniers « interviennent essentiellement le vendredi jour du prêche et sont peu présents le reste de la semaine »⁸⁷ pour rencontrer les détenus. Nombreux se trouvent par ailleurs dans l'impossibilité d'accueillir toutes les demandes pour le prêche (par manque de place ou limitation du nombre de personnes pour raison de sécurité) et doivent établir des listes d'attente, ce qui est bien évidemment mal vécu par les détenus concernés⁸⁸.

La tentation d'intégrer la pénitencière à la communauté du renseignement et de lui conférer des pouvoirs exorbitants de police administrative

Autre élément d'inquiétude : l'intégration dans le projet de loi relatif au renseignement (en cours d'examen) du renseignement pénitencière dans le « second cercle du

⁸³ OIP, « Regroupement des détenus radicalisés: le rapport qui fait mal », 18 mars 2014 (site internet).

⁸⁴ F. Khosrokhavar in *Le fait religieux en prison : configurations, apports, risques*, actes des journées d'études des 28-29 octobre 2013, Travaux et Documents n°83, DAP, novembre 2014.

⁸⁵ I. Gorce, audition par la commission d'enquête parlementaire sur les filières jihadistes, Assemblée nationale, 9 février 2015.

⁸⁶ Arrêté du 1^{er} décembre 2008 fixant les montants des indemnités forfaitaires horaires allouées au ministres du culte des aumônerie des établissements pénitentiaires.

⁸⁷ I. Gorce, 9 février 2015, *op.cit.*

⁸⁸ Voir *Le Monde*, aumôniers musulmans et surveillants démunis face à la radicalisation en prison, 23 janvier 2015.

renseignement ». Ce qui le met en position de rejoindre la « communauté du renseignement », soit le « noyau dur » composé en autres de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), de la direction du renseignement militaire (DRM) et de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Et de lui permettre d'accéder à toutes les techniques de renseignement : écoutes des personnes ciblées et de leurs proches, pose de micros ou de caméras cachées dans n'importe quel local, captation de données, notamment celles contenues dans un ordinateur, etc. Ce pour des finalités potentiellement très larges, comme la défense de « l'indépendance nationale » et « l'intégrité du territoire », « la prévention du terrorisme » ou encore « la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ». Avec pour seul encadrement préalable : la consultation - hors urgence - d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, dont le Premier ministre peut passer outre l'avis défavorable.

L'application de ces dispositions suppose l'adoption préalable d'un décret en Conseil d'Etat, définissant les techniques employables et les finalités. Mais si la ministre de la Justice s'est montrée défavorable à une modification du statut du renseignement pénitentiaire, et par conséquent à ce décret, en tout état de cause, la porte est ouverte en cas de changement de ministre ou d'alternance politique. Or, la garde des Sceaux l'a souligné, une telle évolution reviendrait « à changer de paradigme » : bouleverser le rôle dévolu au renseignement pénitentiaire chargé aujourd'hui de « recueillir et d'analyser » les « informations utiles à la sécurité des établissements ». Et « faire évoluer le métier des surveillants » pour créer un corps décrété « de professionnels du renseignement » autorisés à mobiliser des techniques particulièrement intrusives.

Avec à la clé plusieurs risques. D'abord celui d'un brouillage des frontières des domaines de compétences entre Intérieur et Justice, voire Défense. Mais surtout celui de voir des personnels pénitentiaires user, vis-à-vis d'un public captif, pouvant être d'ores et déjà soumis à des mesures particulièrement attentatoires à la dignité et la vie privée (fouilles à nu, fouilles des cellules, des ordinateurs, contrôle des communications écrites et téléphoniques, régime d'isolement, etc.), de mesures supplémentaires de surveillance sur la base d'appréciations subjectives et peu fiables. Le rapport de l'inspection des services pénitentiaires de février 2015 sur l'expérimentation de regroupement de détenus présumés islamistes radicaux au sein de la maison d'arrêt de Fresnes le montre : les « outils officiels » censés permettre « un recueil structuré et formalisé de l'information » par les personnels de surveillance pour alimenter le bureau de renseignement ne sont même pas utilisés. Les surveillants préfèrent opter pour la « libre expression » de ce qu'ils considèrent comme « pouvant s'apparenter à une pratique radicale de l'islam ». Sans formation particulière. « L'essentiel de[s] informations » du responsable local du renseignement provient ainsi « de circuits off », non transparents et peu étayés.

Les régimes différenciés : un instrument para-disciplinaire peu contrôlé

En donnant une assise légale à la pratique des régimes différenciés, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a définitivement mis un terme au régime unique « portes ouvertes » qui prévalait depuis 1985 dans les centres de détention. Coexistent désormais plusieurs régimes, le plus souvent trois : celui dit « ouvert », de « responsabilité » ou de « confiance » (selon les établissements); celui dit « semi-ouvert », « général » ou de « droit commun »; et celui dit « fermé », « strict », « contrôlé » voire « probatoire ». Dans le premier, les personnes détenues disposent généralement d'une clé (ou d'un système de verrouillage) de leur cellule et peuvent circuler la journée comme elles le souhaitent dans le secteur dédié. L'accès aux douches, au téléphone, à la cour de promenade et aux locaux dévolus à la restauration ou aux activités est libre. Dans le régime « semi-ouvert », les possibilités de circulation sont limitées à certaines plages horaires (quelques heures dans la journée seulement) et/ou limitées à certaines zones (pas d'accès libre à toutes les salles du secteur). Dans le régime « fermé », les personnes détenues sont, quant elles, confinées en cellules et

ne peuvent en sortir que lorsqu'un personnel vient leur ouvrir la porte pour aller en promenade, se doucher, téléphoner, se rendre à une activité ou un rendez-vous. L'accès aux activités ne se fait que sur inscription préalable, et elles sont moindres. Les créneaux pour la douche, le téléphone ou la promenade sont également plus réduits.

Selon la loi, le placement « sous un régime plus sévère ne saurait porter atteinte aux droits »⁸⁹, cependant, en réalité, la vie quotidienne des personnes détenues est totalement modifiée selon le régime dans lequel elles sont placées. En matière de travail ou de formation notamment, on note une forte corrélation entre l'accès et le régime de détention. Une enquête de terrain menée par un sociologue dans plusieurs établissements a fait ressortir que « seuls 11,3 % des détenus relevant du régime fermé ont un travail » contre « 61 % et 97 % » pour ceux « placés respectivement en régime commun et en régime de confiance »⁹⁰. Un constat que l'on retrouve dans les rapports de visite du CGLPL.

L'administration utilise d'ailleurs la différenciation des régimes comme un outil para-disciplinaire. Ainsi « la décision d'affectation en régime fermé » peut prendre « tantôt la forme du chantage (« il faut améliorer votre comportement si vous voulez pouvoir cuisiner avec vos codétenus, bouger, avoir un travail et aller en promenade comme vous voulez » chef de service), tantôt la forme de la sanction et la menace (« Vous avez ce que vous méritez. Vous ne l'avez pas volé. Tant que vous n'améliorerez pas votre comportement, vous resterez en probatoire renforcé » chef de service) »⁹¹. A diverses reprises, le CGLPL a relevé l'usage du régime fermé comme « un dispositif disciplinaire qui ne dit pas son nom »⁹². Au centre de détention de Saint-Mihiel, « en cas d'incidents entre détenus », celui ou ceux qui sont considérés comme « fautifs » sont automatiquement « placés en régime fermé ». Ceux trouvés en possession d'un « portable ou de stupéfiants » le sont également « avant même le passage en commission de discipline »⁹³. Au centre pénitentiaire de Béziers, il est souhaité par le personnel « qu'à chaque fois qu'une personne sort du QD, elle rejoigne le régime fermé »⁹⁴. Dans le processus d'affectation, il y a aussi le poids des observations émises par les personnels dans le CEL. Avec des appréciations de type « limité et immature », « semble avoir l'esprit cloisonné », « doit être repris et recadré régulièrement. Il critique tout et rien n'est bien pour lui », « choisit ses relations par intérêt »⁹⁵... En principe, les affectations sont prises pour quinze jours ou un mois renouvelables selon les établissements, mais, en pratique, on note des affectations de longue durée (plus d'une année).

Et alors que l'affectation en régime fermé a des conséquences importantes sur les conditions d'exécution des peines, notamment en matière d'accès aux activités ou aux aménagements de peine en raison de la mauvaise réputation accolé au régime fermé, le Conseil d'Etat a conclu, dans un arrêt du 28 mars 2011, que l'administration pouvait être dispensé de motivation. Concrètement, la Haute juridiction a estimé que « par sa nature et pas ses effets sur [les] conditions de détention, notamment au regard de l'objectif de réinsertion sociale, la décision par laquelle un détenu est placé en régime différencié pour être affecté à un secteur dit portes fermées » constitue « une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Cependant, dans la foulée, il a aussi considéré cette décision « n'entre dans aucune des catégories de décisions qui doivent être motivées en application de l'article

⁸⁹ Art. 717-1 du Code de procédure pénale.

⁹⁰ G. Cliquennois, M. Herzog-Evans, « régimes différenciés : oui aux recours; non à la motivation et aux débats contradictoires », *AJ Pénal*, septembre 2011.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² CGLPL, rapport de visite du centre de détention de Val de Reuil, août 2010.

⁹³ CGLPL, rapport de visite du centre de détention de Saint-Mihiel, octobre 2010.

⁹⁴ CGLPL, rapport de visite du centre pénitentiaire de Béziers, septembre 2011.

⁹⁵ Extraits de CEL sollicités par des personnes détenues.

1^{er} de la loi du 11 juillet 1979. »⁹⁶ Une position réitérée en décembre 2012⁹⁷ - fortement contestable, puisqu'elle revient à considérer que l'affectation en régime fermé est une décision qui fait grief mais ne « restreint[t] » pas « l'exercice des libertés publiques », ni « inflig[e] une sanction » ou « impos[e] des sujétions »⁹⁸. En application de cette jurisprudence, l'administration est dispensée, pour tout placement en régime plus sévère, d'organiser un débat contradictoire préalable⁹⁹ mais aussi de motiver ses décisions. Les personnes détenues peuvent ainsi être tenues dans l'ignorance de ce qui motive leur affectation dans un régime où, contrairement aux autres, elles ne peuvent pas se déplacer librement, ni accéder aux mêmes activités. Ce qui, bien évidemment nuit à leurs possibilités de faire valoir leurs droits, et aboutit à une absence quasi-totale de contrôle juridictionnel de l'utilisation des régimes différenciés.

Cette position du Conseil d'Etat est d'autant plus inquiétante qu'elle a été appliquée à d'autres domaines. Notamment à celui de l'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés. En juin 2013, en effet, la cour administrative d'appel de Nancy a exclu des obligations légales de motivation et de débat préalable un telle décision, en estimant, sans s'en expliquer qu'elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979¹⁰⁰. Par ailleurs, en novembre 2013¹⁰¹, le Conseil d'Etat l'a appliqué à un changement d'affectation entre deux établissements de même nature mais aux régimes de détention complètement différents. Il s'agit d'un transfert imposé du centre de détention de Casabianda vers le centre de Salon-de-Provence. Or, situé en Corse, le CD de Casabianda est seul établissement pénitentiaire en France à pratiquer un mode de détention dit « ouvert ». Sans barreaux aux fenêtres, ni mur d'enceinte, la prison est implantée sur un domaine d'une superficie de près de 1 500 hectares ayant un accès à la mer. Les personnes détenus y vivent dans des cellules ouvertes la journée, ce qui leur garantit une liberté de circulation importante, bénéficient d'un encellulement individuel de nuit et ont accès à des activités professionnelles dans le domaine agricole et forestier. Or, comment considérer que ces décisions n'imposent pas aux intéressés des « sujétions » au sens de la loi de 1979 ? D'autant que cela a été admis par l'Assemblée du Conseil d'État¹⁰² dans le cas d'un changement d'affectation entre un établissement pour peine et une maison d'arrêt.

Fouilles à nu : un principe de non systématisme qui peine à trouver application

Par la voix de l'ambassadeur Jean-Baptiste Mattéi, le Gouvernement français assuré au Comité contre la torture des Nations-Unies (CAT), en avril 2010, que le « caractère systématique » des fouilles intégrales était « désormais proscrit », celles-ci ne pouvant avoir lieu « qu'en cas de nécessité suggérée par des indices sérieux »¹⁰³. Le législateur de 2009 a en effet entendu leur donner un caractère exceptionnel, en soumettant leur usage à des principes de nécessité, proportionnalité et subsidiarité.

⁹⁶ CE, 28 mars 2011, n°316977.

⁹⁷ CE, 10 décembre 2012, n°344995.

⁹⁸ Selon l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, « les personnes physiques et morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent » et, à ce titre, « doivent être motivées les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; infligent une sanction ; ou subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ».

⁹⁹ La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations n'impose un débat contradictoire préalable que pour les décisions relevant de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979.

¹⁰⁰ CAA Nancy, 27 juin 2013, n°12NC01609.

¹⁰¹ CE, 13 novembre 2013, n°355742 et 3558817.

¹⁰² CE, Ass., 14 décembre 2007, n°290730.

¹⁰³ Audition de la France par le CAT, Genève, 27 avril 2010.

Selon l'article 57 de la loi pénitentiaire, elles « doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement ». Leur « nature et leur fréquence » doivent être « strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues ». Et elles « ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes ». Cependant, en dépit des assertions du gouvernement au CAT, l'administration pénitentiaire s'est opposée et a tenté de les contourner en mettant en avant une présomption d'introduction d'objets illicites à l'issue des parloirs, des permissions de sortir, des extractions judiciaires ou médicales voire des sorties d'ateliers pour prescrire des fouilles systématiques par décisions informelles ou notes de service.

Ces pratiques ont été censurées par les juridictions administratives¹⁰⁴. Mais l'administration a de nouveau résisté en maintenant illégalement ces régimes de fouille ou en adoptant des notes de service reconduites de manière périodique (tous les trimestres généralement) autorisant les fouilles systématiques sur la base des objets découverts lors des fouilles pratiquées à l'issue des parloirs. Ce renouvellement automatique créait *de facto* un régime de fouille permanent. L'OIP-SF a obtenu en juillet 2012 la suspension en référé¹⁰⁵ d'une note de ce type à la maison d'arrêt de Fresnes. Mais cela n'a pas empêché la direction de reprendre dans la foulée une note identique, elle aussi suspendue¹⁰⁶, suivie d'une troisième note, également suspendue¹⁰⁷, provoquant une manifestation des personnels de surveillance, dénonçant une remise en cause de leurs « pratiques professionnelles »¹⁰⁸. Le Conseil d'Etat a également condamné cette pratique à Fleury-Mérogis, en soulignant qu'elle porte par nature une « atteinte grave et manifestement illégale »¹⁰⁹ au respect de la dignité humaine. Dans le sillage, ces pratiques ont été aussi condamnées au centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin ou à la maison d'arrêt de Brest¹¹⁰.

Toutefois, l'administration a mis en œuvre d'autres méthodes de contournement : comme celle des fouilles intégrales aléatoires. Au centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse, la direction a institué un régime aléatoire de fouille à l'issue des parloirs exposant les personnes détenues à une fouille intégrale en moyenne une fois sur deux. Le Conseil d'Etat a dû aussi censurer ce régime indifférent à la personnalité des personnes détenues et à leur comportement en détention¹¹¹.

Il aura fallu mener une véritable campagne contentieuse, accumuler les condamnations en justice, pour que la Chancellerie sorte de son inertie en rappelant aux services pénitentiaires que « doit être prohibé tout caractère systématique des mesures de fouilles » dans une note du 15 novembre 2013, rendue publique le 31 décembre. Et, en les enjoignant de respecter les principes de nécessité, proportionnalité et subsidiarité posés par la jurisprudence de la CEDH et la loi pénitentiaire. Cependant, le cadre posé par la note reste insuffisamment protecteur. Aucune procédure contradictoire n'est imposée à l'administration lorsqu'elle décide de procéder à la fouille à nu d'une personne, car il est considéré que cette procédure

¹⁰⁴ Par exemple CE, 9 septembre 2011, n°352372 ; TA Marseille, 3 novembre 2011, n°1106682 ; TA Lyon, 28 novembre 2011, n°1107154 ; CE, 26 septembre 2012, n°359479 ; CAA Nancy, 7 février 2013, n°12NC00408 ; TA Lille, 19 février 2013, n°1104278 ; TA Nancy, 19 octobre 2013, n°1202133.

¹⁰⁵ TA Melun, 17 juillet 2012, n°1205426.

¹⁰⁶ TA Melun, 29 mars 2013, n°1302365.

¹⁰⁷ TA Melun, 4 mai 2013, n°1303469.

¹⁰⁸ AFP, 22 mai 2013.

¹⁰⁹ CE, 6 juin 2013, n°368816.

¹¹⁰ TA Melun, 17 juillet 2013, n°1305634 ; TA Rennes, 31 octobre 2013, n°1303960.

¹¹¹ CE, 26 septembre 2012, n°359479.

est « par définition de nature à compromettre l'ordre public de l'établissement ». La décision peut n'être que motivée sommairement. Et la personne détenue n'en est pas informée, l'administration n'ayant pas l'obligation de notifier sa décision. Surtout la note laisse ouverte la possibilité d'appliquer un « régime exorbitant » de fouilles intégrales systématiques à l'encontre de certaines personnes détenues « identifiées comme présentant des risques ». Ce régime peut « être justifié par l'existence de suspicions fondées sur le comportement de la personne détenue, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers ». Des critères imprécis qui ne font pas obstacle à un recours toujours massif aux fouilles à nu. Or, les listes des personnes devant se soumettre à ces fouilles systématiques établies par les directions d'établissement ne sont pas transparentes, comme les registres des fouilles pratiquées dans les établissements. L'OIP-SF doit ainsi utiliser la procédure du référé mesures-utiles pour tenter d'obtenir ces documents et vérifier l'application qui est faite de cette note. Concernant la maison de Fleury-Mérogis par exemple, l'association a constaté que la moitié de la population carcérale figure sur la liste de ceux devant se soumettre à des fouilles systématiques.

Un contrôle inopérant des décisions de placement ou de maintien à l'isolement

Régie par les articles R.57-7-64 et suivants du Code de procédure pénale, la procédure de placement ou de maintien à l'isolement pour motifs de sécurité prévoit la mise en œuvre préalable d'un débat contradictoire au cours duquel l'intéressé, le cas échéant assisté d'un avocat et/ou d'un interprète, peut présenter des observations. Elle prévoit également la notification sans délai de la décision motivée. La mise à l'isolement ne peut excéder trois mois maximum, renouvelable une fois par le chef d'établissement, puis deux fois par la DISP, puis par le ministère de la Justice. Selon l'article R.57-7-68, l'isolement ne peut être « prolongé au-delà de deux ans sauf, à titre exceptionnel », si cette mesure « constitue l'unique moyen d'assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement. ». Ces décisions sont susceptibles de recours et la personne détenue « peut saisir le juge des référés » comme le rappelle la loi pénitentiaire. La procédure semble encadrée. Cependant, les modalités du contrôle opéré par le juge entachent l'effectivité du droit à un recours, au sens de l'article 13 de la CEDH. La double exigence de célérité et d'examen de la légalité et du bien-fondé des motifs de la mesure contestée n'est pas respectée.

En principe, si la personne soumise à l'isolement estime que la mesure porte atteinte de manière « grave et manifestement illégale »¹¹² à l'une de ses libertés fondamentales, elle peut former un référé-liberté pour en obtenir l'annulation. Le juge doit alors statuer dans les quarante-huit heures. Si il y a « un doute sérieux quant à la légalité de la décision »¹¹³, elle peut également former un référé pour obtenir la suspension de l'exécution de la décision litigieuse. Dans ce cas, le juge doit statuer « dans les meilleurs délais ». Cependant, ces deux voies de recours sont soumises à une condition d'« urgence » dont le juge a une approche restrictive, qui aboutit à une absence de contrôle de la légalité et du bien-fondé de la mesure.

Par exemple, dans le cadre d'un référé-suspension en 2010, le tribunal administratif de Paris a considéré que la décision prolongeant l'isolement d'un détenu au delà d'un an ne fait pas naître une situation d'urgence « en l'absence d'éléments relatifs à son état de santé actuel »¹¹⁴. Il a ainsi refusé d'examiner le bien-fondé de la mesure, alors que le requérant arguait à juste titre qu'elle ne reposait que sur des faits anciens, qui n'étaient étayés par aucun élément de preuve. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a confirmé que le juge

¹¹² Art. L.521-2 du Code de justice administrative.

¹¹³ Art. L.521-1 du Code de justice administrative.

¹¹⁴ TA Paris, 11 octobre 2010, n°1016132. Le pourvoi formé contre cette ordonnance a fait l'objet d'une décision de non admission du Conseil d'Etat en date du 21 janvier 2011 (n°343987).

des référés peut conclure à l'absence d'urgence « alors même qu'il ne se fonde pas sur les motifs de sécurité publique invoqués par le ministre pour justifier le maintien du détenu en situation d'isolement »¹¹⁵. Pour le juge administratif, le contrôle des motifs de la décision ne rentre donc pas dans l'examen de la condition d'urgence. Ce qui signifie que l'urgence ne peut pas résulter du seul caractère injustifié de l'isolement. Ce faisant, le juge ne se donne pas les moyens d'identifier et de faire cesser dans les meilleurs délais une situation contraire à l'article 3 de la CEDH, l'isolement non justifié sur le plan de la sécurité pouvant constituer un traitement inhumain et dégradant¹¹⁶.

Les personnes détenues peuvent certes obtenir un contrôle juridictionnel des motifs de l'isolement par une autre voie, celle du recours pour excès de pouvoir. Mais cette faculté ne garantit pas l'effectivité des voies de recours internes, puisqu'elle ne permet pas un examen à bref délai. En moyenne, l'audiencement est en effet compris entre sept mois et deux ans et demi selon le tribunal. L'annulation qui pourrait intervenir dans ce cadre n'aura en outre pas pour effet de faire cesser l'isolement si celui-ci a été reconduit à l'issue des trois mois. Car le Conseil d'Etat considère que les décisions de prolongation n'ont pas pour base légale la décision précédente. Ainsi l'annulation d'une décision de placement ou de maintien à l'isolement n'entraîne pas l'annulation en chaîne des décisions de prolongation postérieurement édictées¹¹⁷. Avec ce système, les personnes détenues ne peuvent parvenir à mettre un terme à un isolement illégal, sauf lorsque la mesure a d'ores et déjà impacté de manière importante leur santé.

Il est d'autres domaines où le droit à un recours effectif est bafoué : l'accès aux activités ou encore le champ des sanctions disciplinaires.

Non respect du droit à un contrôle juridictionnel effectif en matière d'accès aux activités ou de sanctions disciplinaires

Les refus opposés aux demandes d'accès aux activités et notamment au travail pénitentiaire restent considérés par le Conseil d'Etat comme des « mesures d'ordre intérieur »¹¹⁸ insusceptibles de recours, sauf hypothèse d'une mise en cause des libertés ou droits fondamentaux des personnes détenues. Une hypothèse qui a peu de chance d'être retenue car ni le droit à la réinsertion¹¹⁹, ni le droit à l'emploi¹²⁰ ne sont regardés par le juge administratif comme des droits ou libertés fondamentales. Or, les personnes détenues se trouvent dans une situation de particulière vulnérabilité en ce domaine.

Alors que l'exercice d'une activité rémunérée est primordial pour disposer de quelques revenus l'administration ne se réfère guère aux critères fixés par le Code de procédure pénale : prise en compte de la « situation familiale et de l'existence de parties civiles à indemniser », des « capacités physiques et intellectuelles » ou encore de « l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de réinsertion »¹²¹. L'administration ne donne généralement aucun motif à ses refus et utilise l'accès aux activités comme un instrument de récompense ou de sanction en fonction des observations émises sur les personnes détenues. Privées de la possibilité de contester les arguments retenus contre elle, même

¹¹⁵ CE, 1^{er} février 2012, n°350899.

¹¹⁶ CEDH, 28 juin 2005, *Gallico c. Italie*, n°53723/00, § 220 ; 6 avril 2000, *Labita c. Italie*, n°26772/95, § 120 ; 12 juin 2007, *Frérot c. France*, n°70204/01, § 470 ; 9 juillet 2009, *Khider c. France*, n°39364/05, § 127.

¹¹⁷ CE, 26 juillet 2011, n°317547.

¹¹⁸ CE, 14 décembre 2007, *Planchenault*, n°290420.

¹¹⁹ CE, ord. réf., 19 janvier 2005, *Drouet*, n° 276562.

¹²⁰ CE, ord. réf., 28 février 2001, *Casanovas*, n°229163.

¹²¹ Art. D. 432-3 du CPP.

s'ils ne reposent sur aucune base réglementaire, les personnes détenues sont ainsi placées en position de subir l'arbitraire.

Le contrôle juridictionnel est aussi insuffisamment protecteur en matière de sanctions disciplinaires. Lorsque les faits reprochés constituent bien une infraction disciplinaire, les juridictions administratives n'exercent qu'un contrôle restreint sur le choix de la sanction prise. Elles ne procèdent qu'à un contrôle de « l'erreur manifeste d'appréciation »¹²²; c'est-à-dire que seules les sanctions qui apparaissent au juge manifestement disproportionnées, entendues comme « une erreur grossière »¹²³, peuvent être censurées. Une disproportion manifeste qui, dans les faits, n'est jamais retenue et laisse la part belle au discrétionnaire. Dans une décision du 10 octobre 2014 par exemple, le tribunal administratif de Rennes a estimé que la sanction disciplinaire de déclassement d'emploi prononcée contre un détenu qui avait « rédigé et formulé de manière respectueuse et calme » une demande, signée par sept autres détenus, tendant à pouvoir « bénéficier d'une promenade travailleurs le week-end » (les horaires de travail ne concordant pas avec ceux de la promenade), n'était pas entachée d'erreur d'appréciation. Le tribunal ajoutant que « la circonstance que l'administration, prenant conscience du problème » ait « immédiatement pourvu à la demande est sans incidence sur la circonstance que cette démarche [constitutive d'une action collective] était proscrite et contraire aux exigences du maintien de l'ordre dans l'établissement »¹²⁴

Dans une affaire portée devant le Conseil d'Etat, le Rapporteur public Matthias Guyomar avait prôné l'abandon du contrôle restreint en matière de sanction disciplinaire en soulignant que « la situation de particulière vulnérabilité des détenus appelle un entier contrôle y compris sur le choix de la sanction ». Il avait en outre rappelé que pour la CEDH, les juridictions doivent, lorsqu'elles statuent en ce domaine, « apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction ». Cependant le Conseil d'Etat n'a pas changé sa position. Ce refus persistant à intensifier le contrôle exercé sur les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des personnes incarcérées est d'autant moins justifiable que dans d'autres domaines où l'administration dispose d'un pouvoir de sanction, il a généralisé le recours à un contrôle normal de l'adéquation entre la faute et la sanction¹²⁵.

¹²² CE, 20 mai 2011, n°326084.

¹²³ Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, Lexis Nexis, 2011.

¹²⁴ TA Rennes, 10 octobre 2014, n°1205245.

¹²⁵ CE, 27 novembre 1996, n°170207, concernant les sanctions infligées à des élèves d'un établissement d'enseignement supérieur; CE, 28 février 1997, n°172280 concernant celles prononcées par le ministre des transports à l'encontre d'un pilote d'avion; CE, 27 mai 2009, n°310493 concernant celles prononcées contre un magistrat de l'ordre judiciaire; CE, ass. 13 novembre 2013, concernant celles prononcées contre des agents publics, etc.