

RESUME. — Le Contrôleur général de la détention et des lieux privés de liberté, Jean-Marie Delarue, dresse ici un bilan provisoire de son interprétation de la nature et de l'extension de sa fonction.

Mots clé : détention – dignité – privation de liberté

ABSTRACT. — The Contrôleur général de la détention et des lieux privés de liberté (General Controller of imprisonment and places which deprive of liberty), Jean-Marie Delarue, is doing a provisional assessment of the way he interprets the nature and extent of his function.

Keywords: Imprisonment – dignity – deprivation of liberty.

Sens et extension du contrôle des lieux de privation de liberté

Jean-Marie DELARUE

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Aux termes de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007, toute personne physique, ou toute personne morale ayant pour objet la défense des droits de l'homme, peut porter à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de porter atteinte à la dignité de la personne privée de liberté. Dès le 31 décembre 2008, j'ai pu faire l'objet de 144 saisines,¹ qui ont porté pour l'ensemble sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires (86 %) et marginalement sur les lieux de privation de liberté (locaux de garde à vue, centres ou locaux de rétention – 5 % – , dépôts ou geôles de palais de justice, hôpitaux...). De ces saisines, il est ressorti des préoccupations relatives au rapprochement des détenus avec leurs familles, à leur accès aux soins, à la perte de leurs paquetages... Elles ont aussi mis en cause d'autres aspects, divers mais significatifs, du fonctionnement du service public pénitentiaire (accès au travail, surpopulation, relations avec les codétenus...).

Durant les seize premiers mois de mon activité, j'ai procédé à près de 200 visites dans des lieux de détention de toute sorte (commissariats, prisons, unités de gendarmerie...) – quand l'organisme européen similaire vient en France tous les quatre ans et procède alors à la visite de 4 ou 5 lieux de détention. Ces visites conduisent à plusieurs constats : la violence des rapports de force au sein des établissements pénitentiaires ; l'amélioration de l'état des hôpitaux psychiatriques ; l'état satisfaisant des centres de rétention par rapport à l'état variable des établissements pénitentiaires et au caractère préoccupant des locaux de garde à vue. Des comportements condamnables, certes minoritaires, se produisent souvent aux interstices de procédures par ailleurs bien réglées, par exemple quant aux fouilles pratiquées à répétition. Les relations avec les personnels, les liens familiaux ou encore la possibilité d'exercer une activité ont une importance fondamentale alors que les liens avec les familles laissaient beaucoup à désirer, y compris dans les établissements psychiatriques et que seulement 15 % des détenus disposent d'un travail en maison d'arrêt au risque de freiner toute resocialisation que ces centres ont pourtant mission de promouvoir. Au total, l'équilibre entre sécurité et dignité des personnes m'a semblé continuer de poser des difficultés, et mes équipes et

¹ Les deux tiers de ces saisines sont le fait de la personne intéressée ou de son conseil, moins de 10% de la famille, un peu moins encore d'une association. Il y a eu trois saisines de parlementaires. Le Contrôleur général s'est saisi d'office à quatre reprises.

moi-même avons dû faire face à des questions de plus en plus délicates ce qui concerne notamment le respect du secret médical, l'interruption d'un traitement médicamenteux lors d'un changement de praticien, les modalités des décisions d'aménagement de peines ou le délai des expertises psychiatriques.

Les lignes suivantes reviennent sur l'origine de la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (I), sa nature (II), et se concluront par un bilan provisoire (III).

I. —ORIGINE

La mise en place de la fonction de Contrôleur général des lieux de privation de liberté est double.

Il y a d'une part un livre sur les prisons, paru en 1999 et qui a conduit le Gardé des Sceaux de l'époque, Madame Élisabeth Guigou, à confier au Premier président de la Cour de cassation d'alors, Monsieur Guy Canivet, le soin de mener une réflexion sur un éventuel contrôle indépendant des prisons qui s'ajouterait au contrôle administratif existant. Ce rapport de mars 2000 appelait de ses vœux un contrôle général des prisons, et lui assignait trois missions complémentaires « que l'on peut sommairement définir comme la "vérification", la "médiation" et l'"observation" des prisons ».²

Raisonnant de manière fonctionnelle et non pas organique, la loi de 2007 a élargi la compétence du Contrôleur général à « tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté ». Il faut à ce propos se féliciter que la loi se garde de définir cet ensemble : s'il existe en effet des lieux aisément identifiables (les établissements pénitentiaires, les commissariats de police, les établissements de santé où sont hospitalisés des malades sans leur consentement...), le législateur aurait pu omettre certains lieux de détention pérennes comme les locaux de retenue douanière ou ne pas prendre en compte certaines formes de la détention. Une clinique où est transportée une patiente détenue devient ainsi, *ipso facto*, pour elle, encore soumise à surveillance, un lieu de privation de liberté et doit donc relever du contrôle général.

La deuxième origine est internationale ; plus contraignante, elle a résulté des débats du début des années 2000 sur la question de savoir comment rendre plus effectif le Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la torture, ajouté à la Convention de l'ONU contre la torture et les traitements inhumains en 2002. En vertu de ce traité, que la France a signé en 2005 (puis ratifié en 2008), les parties signataires se sont engagées à créer, chacune dans leur État, un « mécanisme national de prévention » (de la torture et autres traitements inhumains et dégradants) indépendant.

Le projet de loi adopté en France en 2007, par le vote unanime de la majorité et l'abstention de toute l'opposition, a élargi la mission contenue dans le Protocole des Nations Unies : le Contrôleur général est chargé de s'assurer du respect par les autorités publiques de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes qu'une décision administrative ou judiciaire prive de liberté. Le traité ne stipule pas que ce dernier soit une instance de médiation chargé

2 V. le rapport de Guy Canivet publié à la Documentation française, Paris, 2000, p. 192.

d'intervenir dans les litiges survenant entre les captifs et ceux qui en ont la charge, et il n'est pas non plus une instance de régulation des institutions de captivité. Son rôle est en amont du fonctionnement de ces dernières : il lui appartient de prévenir les tortures et les autres formes de traitements inhumains et dégradants.

II. — MISSION DU CONTROLEUR GENERAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTE

Le Contrôleur a les attributions classiques d'une autorité administrative indépendante. Il est nommé pour 6 ans, doté d'un mandat non renouvelable et n'est pas récusable. Son indépendance est garantie par un système d'incompatibilités et d'interdiction de cumul avec d'autres charges.

La loi a donné au Contrôleur le droit d'exercer son contrôle sur tout lieu privatif de liberté, par quoi elle définit un lieu où une personne est retenue en vertu d'une décision judiciaire ou administrative. Il doit veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. On voit par là que, pour préciser la nature de ces droits en leur donnant la définition figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Contrôleur général n'a pas à se préoccuper seulement du respect par les autorités nationales de l'article 3 de la Convention mais notamment aussi du respect des droits mentionnés à l'article 2 (droit à la vie), à l'article 4 (travail forcé), à l'article 5 (détention arbitraire et droit au juge), à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), à l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion).

Le Contrôleur général n'est pas seulement invité à « vérifier » (pour reprendre le terme du rapport de Guy Canivet) par ses visites « l'état, l'organisation et le fonctionnement » (article 8 de la loi) de ces lieux de détention. La loi ne l'autorise pas seulement en effet à visiter tous les lieux de privation de liberté quels qu'ils soient (article 8) ; en vertu de son article 6, elle autorise aussi toute personne physique (ou toute personne morale ayant pour objet la défense des droits fondamentaux) à le saisir de tout fait dont elle pense qu'il constitue une violation de ces droits. Le Contrôleur général est aussi chargé d'enquêter sur les violations alléguées (par les correspondances qu'il reçoit) de droits fondamentaux dans ces lieux et, si elles sont établies, d'inviter l'administration responsable à y mettre fin. C'est là l'intérêt des recommandations qu'il peut adresser, en vertu de la loi, aux ministres responsables, selon une insistance et une publicité qu'il lui appartient de définir.

III. — MOYENS ET CONSTATS

Mes équipes et moi-même formons une petite structure, dont les effectifs ont été fixés par la loi de finances pour 2008 à dix-huit emplois à temps plein, portés à vingt par la loi de finances pour 2010. Ces vingt personnes se partagent entre quatre « administratifs », deux « chargés d'enquête » (effectuant des contrôles sur place consécutifs à des saisines individuelles) et quatorze

contrôleurs (incluant le Contrôleur général et son adjoint) chargés des visites de contrôle des lieux privés de liberté.³ C'est un bon nombre car une équipe restreinte, qui permet trois ou quatre unités, avec visite simultanée de lieux, est facile à réunir tout en pouvant assurer la qualité du travail nécessaire. Les contrôleurs forment d'autre part une équipe expérimentée et pluridisciplinaire qui, par leur origine, reflète la diversité des lieux visités : de fait, le contrôle général comprend aujourd'hui plusieurs magistrats judiciaires (parquet et siège), des cadres de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'administration pénitentiaire, des médecins ayant exercé en détention, un directeur d'hôpital psychiatrique, un avocat, et des personnes issues du milieu associatif spécialisé, à divers titres, dans le secours aux captifs, une directrice d'insertion et de probation. Cette diversité d'origine se révèle aujourd'hui riche et fructueuse, même s'il faut regretter qu'une disposition réglementaire exigeant des contrôleurs un bulletin n° 2 du casier judiciaire vierge de condamnation empêche l'adjonction d'anciens détenus.⁴ De ce fait, un seul contrôleur a vécu la prison « de l'intérieur ». Enfin, des contacts ont pu être noués avec des associations, et des conventions ont été signées avec des autorités administratives indépendantes afin d'éviter l'enchevêtrement des compétences et des organismes internationaux tels que le Comité européen pour la prévention de la torture et le Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture.

Le contrôleur a eu une activité soutenue.⁵ Trois points appellent des constats spécifiques liés aux correspondances, aux visites et aux recommandations.

Les correspondances adressées au Contrôleur général sont en augmentation constante. Dans leur grande majorité, elles font état d'éléments qui, en apparence, permettent de faire naître un doute sur le respect de la dignité des personnes.⁶ Dans 42 % des cas, les saisines ont donné lieu à une enquête, dont les suites ont été variables, auprès ou bien de l'établissement d'affectation ou bien de l'administration centrale (pour les questions d'affectation relevant de sa compétence). Dans le reste des cas (45 %), faute de pouvoir donner une réponse immédiate, le contrôle général s'est réservé la possibilité d'examiner la situation, décrite souvent par les lettres en termes très détachés de toute question personnelle, au cours de visites ultérieures sur les lieux.⁷

L'augmentation nécessaire du nombre de saisines nécessitera de contenir les délais de réponse aux correspondances reçues. Cela posera un problème

3 Certains ont critiqué le manque de moyens. Ces moyens avaient paru insuffisants, notamment à l'opposition, durant les débats préparatoires à la loi du 30 octobre 2007. Par l'art. 3 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008, le gouvernement a autorisé le contrôle général à recruter en sus des emplois fixés des contrôleurs à temps partiel.

4 Le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général.

5 V. le rapport d'activité 2008, remis le 17 avril 2009.

6 Peu de saisines (10 %) ont donné lieu à une décision d'incompétence : ce sont essentiellement les détenus se plaignant de décisions prises par les magistrats, notamment les juges d'application des peines, dans l'appréciation desquelles le Contrôleur général ne saurait rentrer. Encore moins de saisines (3 %) ont donné lieu à classement sans suite, compte tenu de l'objet même de la demande, ne révélant aucune atteinte à la dignité de la personne.

7 Le délai de réponse moyen du contrôle général aux lettres de saisine qu'il reçoit est de onze jours en 2008.

d'effectifs car le contrôle général ne pourra pas se contenter d'un échange de correspondances sous son égide entre les détenus – ou les retenus, les patients... – et l'administration concernée. Très souvent, en effet, le résultat de ces enquêtes conduit à avoir deux versions parfaitement contradictoires des mêmes faits et il faut qu'intervienne une « triangulation » de l'information, c'est-à-dire la possibilité de faire vérifier par un tiers la véracité des dires de l'un et de l'autre des correspondants de façon à éviter ou bien de classer trop vite des dossiers de revendication ou de faire des recommandations infondées à l'administration.

Les saisines du Contrôleur général par les détenus, qui donnent lieu à enquête auprès des directions d'établissement, sont étroitement suivies par la direction de l'administration pénitentiaire. Qualitativement, dès lors que les réponses des chefs d'établissement sont soumises à l'approbation des directions interrégionales des services pénitentiaires, lesquelles sollicitent l'avis des services centraux (absence de réponse valant consentement). Quantitativement, puisque cette direction dresse un tableau nominatif national, comportant le nom du détenu auteur de la saisine, le motif de la saisine et la réponse apportée par la direction au Contrôleur général. Cela n'est pas sans poser de risques, notamment que le tableau, éventuellement à l'insu de ces auteurs, soit destiné à ajouter aux caractères identifiés des détenus leur propension à saisir le contrôle général, et que par son existence même, ce tableau risque d'inciter les personnels déconcentrés de l'administration pénitentiaire à faire de même et à identifier certains détenus comme les auteurs de correspondances qu'il vaut mieux éviter d'écrire.⁸ L'administration pénitentiaire serait donc mieux inspirée de renoncer au caractère nominatif de son tableau...

Quant aux visites, le Contrôleur général et ses collaborateurs ont souhaité définir une méthode et une déontologie aussi rigoureuses que possible (sans pour autant figer définitivement la méthode). Des « grilles » d'éléments à inventorier ont ainsi été élaborées par catégorie d'établissement. Des conditions et le déroulement des visites ont été arrêtés. Des réunions ultérieures avec tous les contrôleurs ont permis de faire le point sur leur application et leur intérêt.⁹

D'une part, tous les types d'établissement potentiels ont été rapidement visités (locaux et centres de rétention, zone d'attente, maison d'arrêt, établissement pour mineurs, centre de semi-liberté, centre hospitalier spécialisé, palais de justice (dépôt et geôle), brigade de gendarmerie et commissariat de police, local de douane) de façon que les gestionnaires soient conscients de la

8 Ce tableau, nominatif et comportant le motif des saisines semble contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit des textes. En vertu de l'article A.40 du code de procédure pénale, dans sa version issue d'un arrêté de la Garde des Sceaux du 25 avril 2008, les détenus peuvent correspondre sous pli fermé avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. La loi du 30 octobre 2007 prévoit, de son côté, comme il a été indiqué, que le Contrôleur général et ses collaborateurs sont astreints au secret « pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance ». Il est naturellement inévitable que soient communiqués aux responsables pénitentiaires les motifs de réclamation. Mais est-il compatible avec ces dispositions que ceux-ci fassent l'objet d'une recension nominative ?

9 Un texte a été rédigé valant « code » de déontologie du contrôleur (en particulier en matière de secret professionnel et d'incompatibilités). Si ce code ne devrait pas évoluer rapidement, les « grilles » devraient, elles, périodiquement être perfectionnées et affinées, en fonction des expériences acquises et des modifications des établissements visités.

possibilité du contrôle. D'autre part, le contrôle général s'est concentré sur le « droit commun » de la détention, de l'hospitalisation ou de la rétention. Les lieux des cinquante-deux visites effectuées au 31 décembre 2008 dans seize établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, établissement pour mineurs, centres et quartiers de semi-liberté), cinq hôpitaux psychiatriques spécialisés, quatorze locaux de garde à vue (relevant de la police nationale et de la gendarmerie), quatre locaux de retenue (relevant de l'administration des douanes), dix centres et locaux de rétention, une zone d'attente, deux dépôts ou geôles de tribunaux de grande instance, montre le choix de la diversité qui a présidé à leur choix. Le rythme des visites suivi coïncide avec le rythme annuel des visites indiqué au ministère du Budget dès juillet 2008 pour appuyer la demande de crédits : cent cinquante par an.

Quant aux effets, ont été utilisés tous les pouvoirs conférés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté par la loi – notamment l'information des ministres aux fins de mise en œuvre de leur pouvoir disciplinaire et, en une occasion, la saisine du procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale – à l'exception à ce stade de la possibilité de proposer des modifications dans notre législation. L'objet du contrôle porte sur l'état des lieux mais surtout l'état des personnes (des détenus et de ceux qui s'en occupent car leur sort est indissociablement lié). Sorte de Bentham à l'envers, le contrôleur n'a pas à visiter tous les établissements : le seul fait qu'il puisse venir à l'improviste contribue à changer les attitudes. Certains responsables n'ont-ils pas d'eux-mêmes engagé des dépenses pour améliorer l'état des locaux, sans attendre de recevoir une visite ou une recommandation ?

Les visites donnent lieu à des recommandations adressées au Ministre qui est tenu d'y répondre. Le contrôleur peut éventuellement rendre ces dernières publiques, comme il l'a fait depuis sa création à propos de sept séries de recommandations et d'un avis relatif à l'exercice de leur droit de correspondance par les personnes détenues.¹⁰ Le choix de la publication de recommandations, qui ne se rattachent pas exclusivement aux lieux concernés, tient au caractère d'ordre général des conclusions émises à l'issue des visites.¹¹ Les recommandations sont générales, elles ne visent que des pratiques qui sont souvent communes. Étant bien entendu que celles qui remettent en cause des choix politiques ou financiers sont plus difficiles.¹²

10 Avis du 21 octobre 2009 relatif à l'exercice de leur droit à la correspondance par les personnes détenues. De manière générale, V. l'article 10 de la loi du 30 octobre 2007 selon lequel : « Dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, [...] et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables. Après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre publics ces avis [...] ou propositions. » (www.cglpl.fr/rapports-et-recommandations/les-avis).

11 Sont publiées au *JO* de la République Française les recommandations dont la portée est d'ordre général en ce qu'elles s'appliquent, au-delà du seul établissement visité, à un ensemble d'établissements. www.cglpl.fr/rapports-et-recommandations/dernieres-recommandations/.

12 V. par exemple sur la construction de grandes prisons, www.cglpl.fr/rapports-et-recommandations/dernieres-recommandations/.