



DOMINICANS
FOR JUSTICE AND PEACE

EPU France

3^e cycle – 29^e session (Janvier 2018)

**L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE
EN FRANCE**

Rapport soumis par

Dominicans for Justice and Peace (Order of Preachers)*

* Dominicans for Justice and Peace (Order of Preachers) est une association de droit suisse créée en 1998 et qui a obtenu le statut consultatif auprès d'ECOSOC en 2002. L'association représente la congrégation religieuse des Dominicains à l'ONU. Elle travaille avec les mécanismes de l'ONU afin d'appuyer le travail des Dominicains dans le monde pour la protection et la défense des droits de l'homme et de l'environnement. Ce rapport a été écrit en collaboration avec des Dominicains travaillant en milieu carcéral en France, tels que dans la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, l'un des plus grands centres pénitentiaires d'Europe. L'information figurant dans le rapport provient en grande majorité de témoignages des Dominicains et a été appuyée par des sources externes.

Dominicans for Justice and Peace (Order of Preachers)

1, rue de Varembé
CH-1211 Genève 20
Tel: 022 919 1041

<http://un.op.org>

RECOMMANDATIONS DU DERNIER CYCLE DE L'EPU CONSIDEREES DANS CE RAPPORT :

120.105. Mettre les prisons françaises en conformité avec les normes internationales (Pays-Bas);

120.106. Continuer à renforcer la réglementation des établissements pénitentiaires pour garantir pleinement les droits des détenus et veiller aux conditions de détention (République de Corée);

120.107. Recourir davantage aux mesures et peines non privatives de liberté (Togo);

120.108. Continuer à mettre en œuvre des mesures de substitution à la détention afin de réduire la surpopulation carcérale (Autriche);

120.110. Allouer davantage de ressources à l'amélioration des conditions de détention dans le pays et dans les territoires français d'outre-mer et renforcer la formation du personnel pénitentiaire (États-Unis d'Amérique)

1. INTRODUCTION

1. Les deux derniers cycles de l'Examen Périodique Universel (EPU) sur la France ont soulevé de nombreux problèmes en matière d'administration pénitentiaire. En 2008 et en 2013, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et la société civile étaient déjà préoccupés par la surpopulation carcérale et les problèmes qui en découlent¹. Lors de l'EPU en 2013, de nombreux Etats avaient déjà recommandé à la France d'améliorer les conditions de détention et de recourir davantage aux mesures de substitution à la détention (voir ci-dessus). Toutes ont été acceptées par la France. Pourtant, en 2017, la situation ne semble pas s'être améliorée. Les taux d'occupation dépassent toujours les seuils indiqués. Au 1^{er} juin, 69 502 personnes détenues ont été enregistrées par le Ministère de la Justice². Avec une capacité d'accueil totale au 1er juin de 59 118 places, 10 384 détenus sont donc comptés en surnombre³.

2. Les témoignages des Dominicains engagés auprès des détenus dans les prisons de France montrent une administration pénitentiaire française en difficulté et les répercussions négatives sur les conditions de détention et la dignité humaine des personnes privées de liberté sont préoccupantes.

¹ Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15c) de l'annexe à la Résolution 5/1 du Conseil des Droits de l'Homme, A/HRC/WG.6/2/FRA/3, 3 avril 2008, p. 4; Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/WG.6/15/FRA/2, 9 novembre 2012, para 22; Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/WG.6/15/FRA/3, 8 novembre 2012, para 5, 33.

² Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1er juin 2017: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_juin_2017.pdf

³ Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1er juin 2017: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_juin_2017.pdf

2. SURPOPULATION DES PRISONS : UNE SITUATION INCHANGÉE

Centre pénitentiaire de Nancy Maxeville

3. Le centre pénitentiaire de Nancy Maxeville a ouvert ses portes en 2009 afin de pallier entre autres le problème grandissant de la surpopulation carcérale. La prison contient 690 places. Le centre compte un quartier de 30 places pour les femmes détenues et 660 places pour les hommes, réparties dans différents bâtiments: un quartier arrivants (QA), une maison d'arrêt prévenus (MAP), une maison d'arrêt condamnés (MAC), un centre de détention, un quartier isolement et un quartier disciplinaire.

4. Malgré son jeune âge, cette prison atteint des taux de surpopulation alarmants, en particulier au sein de la MAP. Les cellules individuelles de 10m² accueillent aujourd'hui 2 détenus et les cellules doubles de 12m² accueillent parfois 3 détenus. La population carcérale de Nancy Maxeville a parfois franchi le seuil des 900 détenus, soit au moins 30% en plus de la capacité totale. Depuis plusieurs mois, des matelas sont installés par terre dans les cellules doubles. Le centre de détention est, pour sa part, rempli à 98%⁴. Ce centre, qui héberge les condamnés à des peines supérieures à deux ans, enregistre un taux d'occupation supérieur au taux moyen dans les centres de détentions en France (90% au 1er juin 2017)⁵.

5. Nous notons également de sérieux manques en ressources matérielles et humaines. Les cellules doubles qui comptent aujourd'hui trois personnes ne disposent pas de matériel supplémentaire pour la toilette. Une seule salle d'eau avec lavabo, une cuvette de WC et une douche «à l'italienne» servent pour trois détenus, ce qui provoque souvent des troubles entre les détenus, tels que des énervements, de la violence et des batailles. Les structures pour la pratique du culte sont également insuffisantes. La salle polyculturelle ne peut accueillir plus de 50 personnes. De nombreux détenus se voient donc privé de leur droit de pratiquer leur culte. Il est également inacceptable qu'au moment de recevoir le café soluble le matin, les détenus qui n'ont pas de bouilloire sont obligés de boire l'eau chaude du robinet, qui est impropre à la consommation.

6. La surpopulation carcérale augmente également l'insécurité des surveillants (1 surveillant pour 80 détenus ou plus). Ces derniers ont parfois eu recours à la force de façon disproportionnée contre les détenus. Les surveillants en viennent également à négliger leur travail. A plusieurs reprises, ils omettent d'ouvrir les portes pour les cours, les activités ou les célébrations de cultes. Nous observons également un nombre insuffisant de personnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Ce personnel, qui s'occupe à favoriser la réinsertion des personnes condamnées et à prévenir leur récidive, joue un rôle crucial dans l'accompagnement des détenus tout au long de leur privation de liberté. Or, certains détenus de la prison de Nancy-Maxeville ne rencontrent jamais de personnel du SPIP, ce qui augmente considérablement leur risque de récidive après la sortie de prison.

⁴ Taux donné par le Directeur du Centre pénitentiaire lors de la commission de surveillance avec le Préfet le 2 juin 2017.

⁵ Direction de l'Administration Pénitentiaire, Bureau des statistiques et des études (SDME - Me5), Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1er juin 2017: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_juin_2017.pdf

7. Tel que mentionné dans la Règle 4 des Règles Pénitentiaires Européennes (RPE), dont la France est pays signataire, le manque de ressources ne peut justifier qu'un État membre laisse se développer des conditions de détention portant atteinte aux droits fondamentaux des détenus⁶. Or, les exemples ci-dessus tirés d'expériences concrètes dans la prison de Nancy-Maxeville démontrent que le manque de ressources matérielles et humaines portent atteintes à certains droits fondamentaux des détenus, tels que le droit d'avoir accès à tout moment à de l'eau potable (Règle 22.5-RPE) et le droit de pratiquer sa religion (Règle 29.2-RPE)⁷.

Prisons de Fresnes et de Fleury-Mérogis

8. L'exemple de la prison de Nancy-Maxeville n'est malheureusement pas un cas isolé et certains autres établissements ont des conditions de détention encore plus dégradantes. A titre d'exemple, la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes connaît un taux d'occupation moyen de 188 %⁸. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁹, suite à sa visite du 3 au 14 octobre 2016, a constaté que le 'caractère massif et durable' de la surpopulation de la prison 'lui confère un caractère particulièrement indigne'¹⁰. Les conditions d'hygiène sont déplorables, notamment avec la présence de rats et de punaises de lit. Tout comme dans le centre pénitencier de Nancy-Maxeville, le nombre de surveillants est resté stable ces dernières années alors que la population carcérale n'a fait qu'augmenter. Les observations du Contrôleur général dans la prison de Fresnes sont les mêmes que celles des Dominicains de façon générale : 'Un surveillant d'étage, seul pour prendre en charge 120 personnes, ne peut matériellement effectuer tous les mouvements nécessaires pour permettre aux personnes détenues de se rendre aux activités, soins ou rendez-vous prévus, et moins encore répondre aux demandes. Le respect des droits aux soins, au travail, au maintien des liens familiaux, à l'enseignement, etc., est structurellement impossible.'¹¹ Dans la prison de Fleury-Mérogis, il manque dans l'ensemble des bâtiments de détention (6 au total) l'équivalent du nombre de surveillants nécessaire pour un bâtiment entier.

9. Les autorités sont conscientes du problème de surpopulation carcérale dans les prisons en France. En réponse aux recommandations à l'égard de la France lors du 2^e cycle de l'EPU, cette dernière avait informé de l'existence de différentes lois en vigueur et des mesures qu'elle allait prendre pour assurer une réponse adaptée au problème de surpopulation¹².

⁶ Règles pénitentiaires européennes (RPE): http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE2.pdf

⁷ Voir http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE2.pdf

⁸ Constat du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, suite à sa visite du 3 au 14 octobre 2016: <http://www.cglpl.fr/2016/recommandations-en-urgence-relatives-a-la-maison-darret-des-hommes-du-centre-penitentiaire-de-fresnes-val-de-marne/>

⁹ Autorité administrative indépendante créée par la [loi n°2007- 1545 du 30 octobre 2007](#) suite à la ratification de la France du protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines et traitement cruels, inhumains et dégradants.

¹⁰ Constat du Contrôleur général des lieux de privation de liberté: <http://www.cglpl.fr/2016/recommandations-en-urgence-relatives-a-la-maison-darret-des-hommes-du-centre-penitentiaire-de-fresnes-val-de-marne/>

¹¹ Constat du Contrôleur général des lieux de privation de liberté: <http://www.cglpl.fr/2016/recommandations-en-urgence-relatives-a-la-maison-darret-des-hommes-du-centre-penitentiaire-de-fresnes-val-de-marne/>

¹² En réponse à la recommandation 120.105.: 'Les autorités françaises sont très attentives aux conditions dans lesquelles doivent être traitées les personnes lors d'une arrestation, d'une garde à vue, ou de toute autre mesure privative de liberté. L'établissement pénitentiaire est, parmi les institutions françaises, celle qui fait l'objet des contrôles les plus étroits, permettant ainsi de surveiller les pratiques et de prévenir les violations. La loi et la jurisprudence françaises ont évolué afin de renforcer la protection des droits des personnes détenues.'

Pourtant, 5 ans après la révision de l'EPU, la surpopulation carcérale et les problèmes qui en découlent ne semblent pas avoir été traités par des mesures convenables.

Recommandations :

Peines alternatives

- Une première observation pour l'amélioration de la situation carcérale est le recours plus fréquent aux peines de substitution, telles que le port de bracelets électroniques et les travaux d'intérêts généraux (TIG). Aujourd'hui, malgré la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et la loi "Taubira" de 2014¹³, visant à développer les alternatives à la détention provisoire et les aménagements de peine pour les auteurs de délits, la peine d'emprisonnement avec ou sans sursis est, de loin, la plus prononcée en France. Nous recommandons donc vivement aux autorités d'encourager les juges à avoir recours aux alternatives à l'incarcération pour les auteurs de délits. Les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique, créées par la loi du 24 novembre 2009, devraient également se développer plus rapidement.

Raccourcir la durée d'attente des procès

- La surpopulation carcérale dans les prisons françaises est également due aux délais de fixation des procès qui sont souvent très longs (plusieurs mois). Les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour que les procédures soient plus rapides, ce qui permettrait de désengorger les maisons d'arrêt.

Augmenter les ressources matérielles et humaines

- Nous recommandons vivement aux autorités compétentes de fournir le nombre de surveillants nécessaire en fonction de l'effectif réel de personnes détenues et non en fonction de l'effectif théorique.
- Egalement, les autorités construisent des prisons sans qu'aucun budget ne soit sanctuarisé pour leur entretien. Le nombre de surveillants nécessaire pour assurer le

En réponse à la recommandation 120.106 : 'La France poursuit l'objectif constant de renforcer la protection des droits des détenus et améliorer leurs conditions de détention. [...] Par ailleurs, la loi du 24 novembre 2009 assure une garantie législative aux droits des personnes détenues.'

En réponse à la recommandation 120.107 : 'La loi pénitentiaire du 24/11/2009 est venue consacrer la politique déjà initiée antérieurement en faveur du développement des aménagements de peine, en priorisant les mesures alternatives à l'incarcération et en créant parallèlement une mesure permettant d'exécuter la fin des peines d'emprisonnement sous surveillance électronique. [...] Dans la circulaire de politique pénale transmise aux Parquets le 19 septembre 2012, la lutte contre la surpopulation carcérale constitue une priorité d'action du Garde des Sceaux. Il est ainsi demandé aux procureurs et procureurs généraux de :

- s'assurer qu'une réponse adaptée est apportée à chaque infraction poursuivable, y compris par le recours aux alternatives aux poursuites,
- de requérir des peines avec pour objectif d'éviter le renouvellement de l'infraction en favorisant la compréhension de la peine et en privilégiant les mesures de nature à promouvoir la réinsertion des condamnés,
- et de veiller tout particulièrement à l'aménagement des peines d'emprisonnement et de décliner cette priorité lors de l'audience, après le prononcé de la condamnation et lors de sa mise à exécution.'

¹³ LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et LOI n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

bon fonctionnement de ces établissements n'est pas non plus prévu. Il est donc essentiel que ces deux composantes soient prises en compte lors de la planification de la construction d'un établissement pénitentiaire.

3. RESTRICTIONS TOUJOURS PLUS SEVERES DU DROIT A LA VIE PRIVEE DES DETENUS

10. Avec l'arrivée de détenus mis en examen suite aux attentats terroristes commis à Paris en novembre 2016, le droit à la vie privée de certains détenus a été sévèrement restreint au profit de la sauvegarde de la sécurité publique. Ceci est le cas notamment à la prison de Fleury-Mérogis, où la vidéo surveillance continue d'un détenu s'est imposée comme nouvelle pratique¹⁴. La possibilité d'une telle pratique existait déjà dans le cadre de la prévention du suicide, mais était limitée à 24 heures consécutives¹⁵. La vidéo-surveillance continue est désormais rendue possible avec l'Arrêté du 9 juin 2016 portant création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéo-protection de cellules de détention¹⁶. Cet arrêté, pris avec l'aval de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), autorise une vidéosurveillance continue des cellules de détention dans lesquelles sont affectées certaines personnes 'dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et l'impact de celles-ci sur l'opinion publique'¹⁷. Des voix n'ont pas manqué de s'inquiéter des effets contre-productifs d'une telle surveillance : 'C'est un principe basique, tout être humain a besoin d'intimité. Être surveillé 24 heures sur 24 toute une vie peut engendrer des comportements d'hyper vigilance, un sentiment de persécution chez des personnes qui sont déjà paranoïaques, des passages à l'acte agressifs, des états dépressifs', a prévenu Michel David, président de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)¹⁸. Cette nouvelle pratique dans la prison de Fleury-Mérogis inquiète les Dominicains car elle pose de sérieuses questions éthiques et constitue un précédent qui pourrait justifier de futures utilisations de vidéosurveillance en continue.

11. Une autre préoccupation importante concerne la prise récente de l'Arrêté du 14 avril 2017 portant création des délégations locales au renseignement pénitentiaire¹⁹. Cet acte, pris dans le cadre de l'article 14 de la Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale²⁰, permet aux agents de l'administration pénitentiaire d'exercer les fonctions d'agents de renseignement. Avec cette nouvelle disposition, le rôle de l'agent semble sérieusement s'éloigner de son objectif premier de participer à l'exécution des

¹⁴ 'Vidéo surveillance en prison', 28 juillet 2016 : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Videosurveillance-en-prison>

¹⁵ Arrêté du 23 décembre 2014 portant création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéo protection des cellules de protection d'urgence.

¹⁶ Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032677465&dateTexte=&categorieLien=id>

¹⁷ Article 1 de l'arrêté. Journal Officiel de la République Française n° 0136 du 12 juin 2016.

¹⁸ À l'antenne de *France 24*, le 27 mai 2016.

¹⁹ Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034429495&dateTexte=&categorieLien=id>

²⁰ Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id>

décisions pénales, de contribuer à l'insertion ou la réinsertion sociale des détenus et à la sécurité publique et de prévenir les récidives²¹. Adeline Hazan, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avait déjà exprimé ses inquiétudes en 2015 alors que l'idée n'était qu'au stade de l'amendement du projet de loi sur le renseignement : 'C'est très préoccupant. Assimiler de facto l'administration pénitentiaire à un service de renseignement à part entière est une idée surtout dangereuse car elle change la nature de la mission de l'administration pénitentiaire. Demander aux surveillants de se transformer en agents de renseignement, c'est miner toute relation de confiance entre les détenus et eux'²². Malgré le caractère très récent de cette disposition et le peu de recul, les Dominicains sont très concernés par le fait que les détenus se verraient leur droit à la vie privée restreint comme cela n'avait jamais été le cas.

12. En conclusion, nous posons de sérieux doutes sur la légitimité des restrictions au droit à la vie privée mentionnées ci-dessus. Ces récentes mesures dans l'administration pénitentiaires sont-elles réellement proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées, c'est-à-dire la sauvegarde de la sécurité publique ?

Recommandations

- Nous recommandons aux autorités de garantir au maximum l'équilibre entre le respect du droit à la vie privée du détenu et l'intérêt légitime de l'Etat. Nous encourageons l'Etat à s'assurer que les restrictions au droit à la vie privée des détenus soient réduites au strict nécessaire et qu'elle soient proportionnelles à l'objectif de sauvegarde de la sécurité publique, tel que disposé dans la Règle 3 des Règles Pénitentiaires Européennes²³.

²¹ LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

²² Le Monde, *Assimiler l'administration pénitentiaire à un service de renseignement est dangereux*, Propos recueillis par Matthieu Suc, 13 avril 2015.

²³ Règles pénitentiaires européennes (RPE): http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE2.pdf