
Discours

du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Invité d'honneur de l'audience solennelle de rentrée de la Cour administrative d'appel de Douai – 22 septembre 2011

Il y a quelques deux cent vingt ans, à la porte de certaines maisons, on pouvait lire cette affichette : « Ici, on s'honore du titre de citoyen ». Me fondant sur cette conviction, je crois que les citoyens honorables d'aujourd'hui – il s'en trouve encore beaucoup – pourraient davantage s'intéresser à cette mesure très particulière qu'est la privation de liberté. L'opinion s'en inquiète tout à fait légitimement lorsqu'il s'agit de l'appliquer à un bandit de grand chemin. Plus rarement, lorsqu'il s'agit d'y soustraire une personne à laquelle elle a été improprement appliquée : je n'ai pas besoin, dans cette ville, d'y insister.

Mais les données d'ensemble de la mesure, la place que doit prendre la privation de liberté dans notre vie sociale ne sont guère abordées. Un seul exemple de réflexion que je crois suggestive. Si l'on incarcérait aujourd'hui comme en 1970, dans la même proportion des poursuites engagées par les magistrats (donc incluant la progression des dites poursuites donc de la délinquance faisant l'objet d'une action publique), nous aurions, en 2011 49 000 personnes détenues et non pas 63 602¹. Il y a donc des variations – comme le montrent aussi les données sur la garde à vue² – qui posent question. Seules, au fond, les hospitalisations sans consentement demeurent stables (70 000 par an) mais la loi du 5 juillet dernier, sans changement de la prévalence des maladies, va sans doute modifier cette donnée.

Au fond, après tant de discours savants et de développements historiques, et pour schématiser, l'état de notre droit démocratique est que la privation de liberté est comparable à ce qu'on dit de l'usage de la contrainte par l'autorité publique. On peut en résumer l'usage à deux qualificatifs simples

¹ Au 1^{er} septembre 2011.

² Lesquelles font l'objet, au surplus d'imprécisions, puisque les gardes à vue « d'écrou » n'y sont pas répertoriées, pas plus que les mesures de dégrisement.

- Elle doit être nécessaire
- Elle doit être proportionnée.

La nécessité (cf. les termes du règlement d'emploi de la police nationale par exemple) s'attache plutôt aux moyens employés. Elle s'efforce de graduer le degré de contrainte selon l'attitude des personnes à rechercher, les risques qu'elles encourent et font encourir.

La proportionnalité vise les fins, les buts recherchés. Pendre le marteau pilon de la contrainte et de l'incarcération pour écraser la mouche du désordre ne représente pas seulement gâchis de moyens, mais aussi inadéquation de ces moyens aux fins (déployer un dispositif important pour une atteinte légère) et par là déviation de notre démocratie.

Ce que j'énonce peut sans doute paraître bien abstrait. Non pas. Voici trois exemples du contraire

- Dans un hôtel de police du grand Ouest, au contrôleur qui s'inquiète de l'état des cellules de garde à vue, un responsable répond : « L'inconfort des cellules – il parle par litote – facilite l'aveu ». Au fond, le placement en garde à vue impressionne. En impressionnant, elle affaiblit ; en affaiblissant, elle conduit à l'aveu. Mais doit-on, en-dehors de l'affaiblissement intrinsèque que constitue la privation de liberté, rechercher sciemment, dans l'espoir de l'aveu, un affaiblissement supplémentaire de la personne ? Et quelles en sont les limites ? Je ne veux pas m'étendre davantage.
- Le contrôle général s'est élevé (dès son premier rapport annuel) contre cette habitude qu'on a dans la plupart des commissariats d'enlever systématiquement leur soutien-gorge aux femmes placées en garde à vue : 55 000 femmes par an, qui, lorsque nous les rencontrons, nous disent leur humiliation d'être ainsi attifées³. On invoque la privation nécessaire d'objets dangereux. Pourquoi alors la police ne peut fournir aucun chiffre d'agression (!) ou de suicide par cet étrange moyen ?
- Enfin, un débat actuel ; faut-il rechercher un cadre carcéral identique, un régime de détention semblable pour toutes les personnes détenues, du bandit de grand chemin à l'escroc à la petite semaine ?

³ Je ne mentionne pas les remarques ironiques et graveleuses dont cette pratique peut être accompagnée : nous en avons eu pourtant des témoignages précis.

Quelque chose dans notre société se joue entre la recherche de l'ordre public⁴, le principe d'égalité⁵ (même traitement dès lors que même châtiment) et l'adaptation du châtiment à chaque personnalité. Beaucoup de réflexions et d'actions actuels doivent se lire à la confrontation entre ces trois forces.

Ces difficultés à rendre nécessaire et proportionnelle la privation de liberté et aussi la contrainte, donc les difficultés du métier, ont conduit depuis longtemps à reconnaître la nécessité du contrôle.

*

Je dirai quelques mots des contrôles traditionnels en matière de privation de liberté. Puis j'évoquerai le rôle propre du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Enfin je tracerai quelques perspectives.

*

*

*

I. Les contrôles traditionnels

Le directeur général de la police nationale, rencontré, faisait part de sa conviction selon laquelle il n'y a pas de profession plus contrôlée que celle de fonctionnaire de police

Peut-être a-t-il raison ; peut-être pas. En tout état de cause, ce qui importe naturellement dans le contrôle n'est pas le volume de ses expressions, ni même sa fréquence, mais évidemment son efficacité.

A) Quels sont ces contrôles traditionnels ?

On peut schématiquement en trouver cinq.

⁴ *Objectif à valeur constitutionnel, faut-il le rappeler ?*

⁵ *Principe constitutionnel fondateur de notre République.*

1) Les contrôles du corps (des pairs)

Me plaçant un instant dans une perspective sociologique, il me semble qu'il faut commencer par là car c'est là le contrôle essentiel bien que souvent très sous-estimé.

Dans tout corps, existent des pratiques admises et des manières d'exercer son métier inadmissibles.

Les corps chargés des lieux privatifs de liberté n'échappent pas à cette modalité essentielle de fonctionnement.

Ainsi, chez les soignants, le manque de vigilance (dormir) est impensable

Chez les surveillants, la corruption (être payé par le détenu), inacceptable.

Dans la plupart des métiers, la solidarité devant le danger est très solidement acquise (au moins jusqu'à quelques signes inverses récents...)

Les faits contraires à ce qui n'est pas à proprement parler une déontologie, mais s'apparente plutôt à une conscience d'une modalité de travail préservatrice⁶, vite connus et plus aisément réprimés (par les pairs ou par d'autres moyens).

2) Le contrôle hiérarchique

Il est évidemment très important, d'autant plus que les corps de sécurité sont très hiérarchisés (sécurité oblige)

Mais ce contrôle est ambivalent. Il porte certes sur la bonne exécution des règles mais aussi sur l'efficacité des résultats. Si les deux convergent, il n'y a pas de difficultés. Mais si ce n'est pas le cas, qu'est-ce qui l'emporte ?

Ainsi, en garde à vue, les fouilles à corps sont en principe ordonnées et tracées. Mais la décision ne suit pas nécessairement le schéma prescrit : l'OPJ ou bien décide – comme il doit le faire – ou bien laisse au fonctionnaire le soin de décider selon la personnalité du mis en cause.

On pourrait examiner sous le même angle de vue ce qu'il advient des « fouilles de sécurité en prison ». La loi pénitentiaire dans son article 27 définit très précisément leur régime (« les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité »).

Les instructions hiérarchiques aujourd'hui données prescrivent les fouilles de sécurité pour tous à la sortie des parloirs (comme antérieurement à la loi).

⁶ Ce qui ne veut pas dire qu'elle lui soit nécessairement antagonique et, plus généralement, qu'elle ne soit pas positive. Mais, a contrario, il y a des tolérances négatives (par exemple des formes de solidarité s'il y a violence du côté du professionnel).

3) Le contrôle des inspections

On y trouve la distance et la solennité car elles sont rares et principalement motivées par un incident très sérieux (un décès) ou bien une consigne (ministérielle par exemple) avec l'objectif d'identifier quelque chose de précis (cf. IGPN et IGS, IGGN, IGAS, inspection des services pénitentiaires). L'efficacité de ces inspections est toutefois accrue avec le développement des inspecteurs attachés à une région (périodicité accrue).

Elles sont ministérielles ou relèvent d'un ministre distinct (pour les prisons, contrôle des services vétérinaires, de l'inspection du travail...)

L'objet de l'inspection est de vérifier, dans une situation déterminée, la stricte application de la règle, au risque même de quelque formalisme.

Sévérité en cas d'incidents ou d'entorses graves.

Les inspections sont craintes (et agissent souvent de manière à justifier ce sentiment...)

Expérience et forte éthique.

4) Le contrôle des magistrats

« Rien de ce qui est contraint n'est étranger à l'autorité judiciaire » (pour paraphraser Térencia) : ce n'est là que l'application de l'article 66 de la Constitution

C'est d'ailleurs pourquoi les textes définissent la présence des magistrats dans les lieux privés de liberté, surtout du parquet : les lieux de garde à vue, les hôpitaux psychiatriques (registre de la loi) ; mais aussi juges du siège (JAP) et parquet dans les lieux de détention (moins en rétention ; mais un contrôle est possible, comme l'indique clairement la Cour de cassation⁷.

Les magistrats remplissent (« par nature ») l'exigence d'indépendance et, en tout état de cause, d'extériorité, qui facilite les bons contrôles. Ils disposent aussi d'un pouvoir hiérarchique sur certains fonctionnaires ou militaires (OPJ). Ils peuvent tout voir.

Ils sont juges de la loi. Ils sont donc capables d'articuler la pratique avec la règle dont ils sont bons observateurs de l'application

Dans certains cas, leurs visites peuvent être relativement régulières, s'ils le souhaitent (mineurs en garde à vue) comme l'a constaté le contrôle général.

⁷ Cf. Cass. I Civ., 9 février 2008.

5) Contrôle des autorités administratives indépendantes ou assimilées

De nouveaux contrôles sont nés avec l'extension des autorités administratives indépendantes (AAI), de nature souvent spécialisée.

Dans certains cas, l'affranchissement du cadre ministériel et hiérarchique a paru souhaitable.

- Cas des bonnes pratiques hospitalières : rôle préventif confié à la Haute autorité de santé (HAS) : certification des établissements moyennant vérification de la conformité des pratiques avec les exigences du soin.
- Cas des écarts avec la déontologie en matière de sécurité : avant le Défenseur des droits, la Commission nationale de déontologie de la sécurité.
- Cas pour litiges particuliers : délégués du Médiateur de la République en prison, progressivement étendus depuis une convention passée en 2005 entre le Médiateur et le garde des sceaux.
- Cas pour la défense de certaines catégories fragiles : étrangers en rétention (CRAZA), enfants (Défenseur des enfants) ou patients d'établissements psychiatriques (les commissions départementales des hospitalisations psychiatriques - CDHP → CDSC – que j'assimile ici par commodité à des « petites AAI »).

B – Quel bilan peut-on raisonnablement en faire ?

Dans le rapport qu'il avait signé en 2000, relatif au contrôle des seuls établissements pénitentiaires⁸, le président Canivet –premier président de la Cour de cassation – avait dressé un bilan très mitigé de ces contrôles et, pour tout dire, très sceptique sur leur caractère opérant.

On ne peut confondre en effet le nombre d'institutions investies d'une responsabilité de contrôle et leur efficacité, c'est-à-dire la compréhension approfondie de leur fonctionnement – je vais revenir sur ce terme – et en isoler, pour le valoriser, ce qui est bien, et en dénoncer avec pertinence ce qui est moins bien ?

Il me semble qu'on peut tracer un bilan de ces contrôles, de manière certes abruptes, au regard de six critères :

⁸ Mais on pourrait facilement étendre cette opinion au moins aux lieux de garde à vue et aux lieux de rétention.

D'abord le fait de savoir s'ils sont inclus ou non dans la chaîne hiérarchique. Il est clair que l'inclusion oriente les travaux (moins dans leur objet que dans les concepts et dans la perception des choses), biaise la relation, limite l'expression des professionnels interrogés et celle des contrôleurs, détermine l'audace des conclusions (comme on le voit bien tous les jours).

Egalement l'étendue de leur publicité. Beaucoup de travaux issus de ces contrôles restent inconnus (sauf s'il y a saisine corollaire de magistrats mais alors c'est l'article 11 du code de procédure pénale qui s'impose) ou peu connus. Les contrôles des parquetiers donnent lieu à un rapport de politique pénale mais tellement synthétisé qu'il est limité à des considérations abstraites.

Et puis la nature des charges qui pèsent sur les contrôleurs. Sont-ils parfaitement disponibles pour la tâche de contrôle. Naturellement, les magistrats sont ici particulièrement handicapés : assommés d'urgences, pivots d'un certain nombre de procédures déterminantes pour la privation de liberté, le contrôle même de cette privation leur apparaît, tout à fait naturellement, très secondaire dans leurs priorités. Mais aussi les autorités hiérarchiques, engoncées dans la bureaucratie, très loin parfois des pratiques quotidiennes des agents d'exécution qui, de surcroît, dans ces métiers, disposent « au contact »⁹ d'une très large autonomie.

Aussi l'objet de ces contrôles : beaucoup ont un aspect qui n'englobe qu'une part de l'activité des contrôlés ; d'ailleurs une part qui peut être marginale, ou technique (examen d'un registre de la loi au regard de la vie quotidienne d'un malade d'établissement psychiatrique).

Encore la procédure peut être compliquée ou filtrée : bien des autorités indépendantes « de première génération » ne pouvaient être saisies que par un parlementaire, ce qu'on peut concevoir. Mais la CNDS vers sa fin était saisie d'une quinzaine de plaintes par mois¹⁰. Il y a d'autres complications. Comment une circulaire de l'administration pénitentiaire pourrait-elle être contestée dans le délai réglementaire de deux mois après sa publication si elle n'est pas connue (comme c'est le cas) de ceux auxquels elles s'appliquent ? Sans parler de l'ignorance abyssale du droit et des procédures dans laquelle sont placées

⁹ *C'est-à-dire dans la prise en charge non formalisée des personnes privées de liberté : interpellation d'un mis en cause, surveillance nocturne d'une cellule... La privation de liberté est, si je fais bien comprendre, tout à fait « digitalisée ».*

¹⁰ *A comparer, par exemple aux 720 000 gardes à vue de 2009.*

beaucoup trop de personnes privées de liberté. Sans évoquer non plus les conditions matérielles qui interdisent purement et simplement l'existence de recours prévus par la loi (le contrôle général a vu trop souvent des hospitalisés sans consentement démunis de papier, de crayon, d'adresse de tribunal et de téléphone d'avocat ou même du droit de téléphoner).

Enfin, ce qui apparaît le plus décisif à mes yeux est ceci : les éventuels plaignants, privés de liberté, limitent eux-mêmes leurs recours. Ils savent que mettre en cause d'une manière ou d'une autre son geôlier est s'exposer à des suites désagréables dans le traitement dont il pourra bénéficier. Et s'ils ne le savent pas encore, l'expérience acquise de ces lieux m'oblige à dire sans déguisement qu'ils l'apprendront très vite. C'est parce qu'elles sont soumises à contrainte 24h sur 24h que les personnes privées de liberté présentent à cet égard – et ce n'est pas les plaindre ou les excuser – une très grande vulnérabilité à la riposte. J'y reviendrai.

*

*

*

II. Le CGLPL

A – Origine

Une commission, présidée par le premier président de la Cour de cassation, Guy Canivet, est réunie en 2000 pour réfléchir sur l'opportunité d'un contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. L'une de ses conclusions est celle-ci : l'institution d'un tel contrôle est **en soi** une garantie offerte aux personnes privées de liberté.

Le contrôle général des lieux de privation de liberté qui existe aujourd'hui a une double origine

- 1) La première est interne à la France ; réflexions sur la prison : rapports parlementaires, préoccupation politique, soutien d'une partie (réformatrice) des professionnels. Dans ces réflexions, leurs auteurs (notamment au Sénat) ont intégré la nécessité de ce contrôle externe.
- 2) Une contrainte externe : traité des Nations Unies contre la torture (CAT) de 1984, complété en 2002 par un « protocole annexe » (OPCAT) en vertu duquel chaque Etat signataire doit mettre en œuvre un

« mécanisme national » de prévention de la torture. Dans la mesure où la France signe ce protocole en 2005¹¹, elle est tenue de créer ce mécanisme.

→ projet de loi déposé en 2006 puis redéposé et adopté en 2007¹²

Toutefois, la loi votée se traduit par un double élargissement par rapport aux origines qu'on vient de dire :

- Le champ d'application du nouvel organisme n'est pas seulement la prison (comme on le pensait en France) mais l'ensemble des lieux de privation de liberté
- Il ne s'agit pas seulement de prévenir la torture mais de prévenir toute atteinte à un droit fondamental de la personne.

B – Missions

Tâche du contrôle général : veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté

Qu'est-ce à dire ? Hobbes (dans son *Léviathan*) relève qu'il n'a jamais rien lu sur la définition de ce qu'est la Loi fondamentale. Lui-même en donne alors une définition : c'est la loi qui, si elle était supprimée, détruirait les fondations de la République. De la même manière, les droits fondamentaux, ce sont les droits qui, lorsqu'ils sont méconnus, détruisent la dignité de l'homme, c'est-à-dire ce qui confère à l'être humain sa particularité (ces droits ce sont ceux qu'ont définis chacun à leur manière la Déclaration universelle de 1948, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ou la Charte européenne, ou encore le bloc de constitutionnalité dégagé par le Conseil constitutionnel)

Dans l'emploi de ce qualificatif (« fondamentaux »), naît vite une idée profondément inexacte de ces droits : celle d'une solennité quelque peu éthérée. Il faudrait alors se contenter de les inscrire en lettres dorées au fronton de nos édifices publics.

C'est une grave erreur. Le fondement est la base. Voici des illustrations de trois droits fondamentaux, dont vous pardonnerez peut-être le caractère un peu cru...

- Droit au respect de la vie privée : dans les unités psychiatriques d'un centre hospitalier général (pas très loin d'ici), les patients ne peuvent téléphoner sans l'autorisation d'un soignant et les téléphones, toujours placés dans les couloirs, n'autorisent aucune conversation qui ne soit pas entendue.

¹¹ Qu'elle a ratifié en 2008.

¹² Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

- Interdiction des traitements inhumains ou dégradants : voici, dans les couloirs d'un palais de justice, une femme entre deux gendarmes, attendant sa comparution devant un magistrat. Elle a sollicité l'usage de toilettes, mais aucun WC n'est prévu. Alors, il arrive ce qui devait arriver et c'est ainsi que se fait la comparution.
- Droit d'expression : dans une prison, une personne détenue fait venir par ses proches un annuaire téléphonique départemental broché (les livres reliés sont interdits mais non les livres brochés). L'entrée de cet annuaire est interdite, sans motifs, à l'entrée de l'établissement.

Veiller au respect des droits fondamentaux, c'est donc s'assurer que les personnes sont traitées en conformité avec les droits. Mais cette conformité se vérifie dans chacun des éléments de leur vie quotidienne : en effet, à la différence des personnes libres, celles privées de liberté *peuvent* être menacées, bien traitées ou maltraitées dans les gestes et les moments quotidiens les plus simples dès lors que, tout au long des 24h, l'autorité publique peut exercer sur elles de fortes contraintes.

C – Moyens d'action

- Saisines : toute personne physique, de nombreuses personnes morales¹³, peuvent saisir sans intermédiaire le contrôle général
3276 lettres en 2010.
La plupart proviennent des personnes détenues, de leur famille ou de leur avocat. Quelques-unes de malades hospitalisés. Très peu de personnes en garde à vue (et naturellement *a posteriori*) ou d'étrangers en rétention. Les thèmes abordés sont le rapprochement avec leurs proches ; l'accès aux soins ; les « pertes » d'objets ; les craintes en détention ; le climat général des établissements...
- Visites : 460 depuis trois ans
Elles sont possibles dans toute espèce d'établissement (gendarmerie maritime par exemple, ou brigade de surveillance extérieure des douanes, ou zone d'attente dans un aéroport), dans toute région (y compris outre-mer) ; elles sont, au gré du Contrôleur général, inopinées ou programmées
But : examiner « l'état, l'organisation et le fonctionnement » de l'établissement (article 9 de la loi du 30 octobre 2007).

¹³ Celles dont l'objet est la défense des droits de l'homme.

Par là , il s'agit de rechercher ce qui peut **prévenir** la violation des droits fondamentaux (et, bien entendu, *a fortiori* d'interrompre ceux qui seraient constatés)

Méthode : toujours en équipe pour regarder, écouter, et lire (tout document ; aucun secret administratif ne nous étant opposable).

- **Recommandations aux ministres**

Chaque visite (après échange avec le chef d'établissement) est suivie d'un rapport. Ce dernier contient des recommandations aux ministres compétents (garde des sceaux, intérieur, santé...). Ceux-ci sont tenus de répondre.

Le Contrôleur général a la possibilité de publier des avis au *Journal officiel* ≈ 10/an. Tel est le cas dans l'hypothèse de difficultés perçues dans beaucoup d'établissements, d'anomalies particulièrement sérieuses ou de problèmes sur lesquels les ministres n'apportent pas de réponse satisfaisante. Les deux derniers avis, publiés au *Journal officiel* du 12 juillet dernier, portaient respectivement sur l'informatique en prison et sur la nécessaire supervision des personnels de forces de sécurité.

La décision a été prise de publier, après un certain délai, **tous les rapports** (avec, naturellement les réponses des ministres) sur le site Internet du contrôle général, dans un souci de parfaite transparence¹⁴.

D – Principes d'action du CGLPL

- L'indépendance : la loi en donne les moyens : je ne suis soumis ni à quelque autorité, comme l'indique la loi, ni, par conséquent aux modes ou aux « bienséances » des discours convenus.
- Mais l'indépendance implique que je ne me range sous aucune bannière dans les conflits politiques. Je m'interdis d'entrer dans toute polémique sur le fond des décisions prises tant par la majorité que par l'opposition. Je n'ai pas à commenter (c'est largement fait par ailleurs...) les projets ou propositions de loi, ni les lois adoptées. En revanche, je me dois d'apporter les informations nécessaires (auditions devant le Parlement) et de défendre vigoureusement les prérogatives que je tiens de la loi du 30 octobre 2007

¹⁴ Site cgpl.fr.

- On ne doit pas séparer, dans les visites, l'intérêt porté aux personnes privées de liberté et celui donné aux professionnels qui en ont la charge. Je tiens au contraire à ce que le respect des professionnels (qui le sont) ne fasse aucun doute. Parce que leur travail est très difficile et ingrat. De surcroît et en tout état de cause, leurs conditions de travail sont inséparables des conditions de captivité. Enfin, je dois veiller à la confiance des personnels, laquelle est aussi une condition de progrès possible.
- Vertu du temps. Il convient non pas d'avoir un « aperçu » de ces lieux de privation de liberté, mais de nous immerger dans leur fonctionnement : voilà pourquoi nous passons, dans un établissement comme une prison, ou un hôpital, trois, quatre, cinq jours, plus s'il le faut. Il s'agit pour nous avant tout de comprendre (or, la réalité de ces lieux est compliquée) ; de tisser des relations ; de voir et de revoir un nombre croissant de personnes (intervenants inclus), qui ont demandé à nous voir ou n'ont rien demandé. Depuis 2008, nous avons passé collectivement : 4,5 ans de prison, 400 h en brigade de gendarmerie et 1200 h en commissariat. C'est loin d'être suffisant mais cela nous donne quelque légitimité à bien parler de ces endroits.
- Regard objectif. Surtout pas d'affect ou *d'a priori*. Le recueil des sentiments, des émotions, doit impérativement s'accompagner de constats précis, objectifs, faisant l'objet de mesures. Une cellule n'est pas « petite » ou « grande » : elle fait 8,34 m² de superficie. La température qui y règne n'est pas « froide » ou « chaude » mais on relèvera qu'elle est égale à $T=12^{\circ}$. Nous multiplions les recueils de données qui nous paraissent significatifs (ex. du « cahier électronique de liaison » - CEL – actuellement mis en place par l'administration pénitentiaire : combien de surveillants y écrivent-ils ?)
- Surtout : **effectivité** des droits.
Corpus de règles en général digne d'éloges en France. Mais le problème national auquel nous sommes souvent confrontés est celui de son application. Notre rôle à nous n'est pas de dresser un bilan du droit (analyse du *Journal officiel*) mais un **bilan de l'état du droit** (avec un petit « e » : analyse de ses applications dans les lieux visités). Cette tâche est d'autant plus importante que, désormais, faute de moyens, la réponse de l'Etat à une multitude de difficultés est la promulgation de nouvelles lois.

E – Qu'avons-vous vu ?

- 1) Peut-être y a-t-il eu un malentendu du législateur ou, au moins de certains parlementaires, dans l'instauration d'un contrôle général : il s'agissait de mettre fin aux brutalités... Celles-ci existent mais sont relativement peu fréquentes. Nous avons rencontré des professionnels de grande qualité (techniquement **et** humainement). Ce qu'il faut de courage à des surveillants pour extirper d'une cellule un détenu qui y a mis le feu... Mais on doit aussi clairement dénoncer la mise en cause fréquente et grave de la dignité humaine par d'autres voies.
- 2) Ces atteintes sont les conséquences des politiques publiques (elles-mêmes, parfois mais pas toujours, reflet de l'attachement de l'opinion à ces questions qui sont connexes au lancinant problème de la sécurité). En voici trois illustrations.
 - Le recrutement de psychiatres publics est problématique et le nombre de vacances d'emploi très élevés. Ces vides ont de multiples conséquences.
 - Délais des expertises : dans un département du centre-Sud, où un établissement pénitentiaire de 800 places a été implanté, il existe un et un seul expert psychiatre ; les personnes dont les aménagements de peines sont soumis à expertise attendent des mois (sans comprendre) ;
 - Dans les hôpitaux, les urgences psychiatriques (crises) sont, faute de présence de psychiatres, traitées par les médecins somaticiens. Or, ceux-ci appréhendent plus difficilement ces situations. Pour se prémunir, ils recourent plus facilement à l'isolement.
 - Dans une unité hospitalière interrégionale accueillant des détenus (UHSI), la police nationale assure une part de la tâche de surveillance et de garde. En 2006, l'unité qui en était chargée comptait 40 fonctionnaires ; aujourd'hui 25. Moins nombreux, les fonctionnaires recourent à des mesures de sécurité plus draconiennes.
 - Construction de nouvelles prisons : 3 programmes successifs (un 4^{ème} d'ores et déjà prévu) depuis 1987. Nous l'avons dit : ils consistent à « industrialiser la captivité » : ≈ 800 détenus en un même lieu (sauf exception (maison d'arrêt de Rodez). La sécurité y est sensiblement renforcée et les effectifs de personnel sont

calculés au plus juste (on a pensé que la technique – vidéosurveillance... – le permettait). Il en résulte une solitude et une immobilité des détenus beaucoup plus fortes ; une crainte du personnel développée et, en définitive, des attentes, donc de la frustration, par conséquent de l'agressivité qui conduira inéluctablement aux violences.

Dans ces trois exemples, l'évolution conduit à renforcer les mesures d'enfermement au-delà de ce qui a été pensé et prévu.

- 3) Le point commun de tous les personnels chargés de ces lieux est incontestablement d'être, si je puis m'exprimer ainsi, **au plus près de la loi** (en prévenir les écarts, en punir les infractions). On est, dans ces conditions, toujours très étonné de voir beaucoup de responsables afficher tranquillement un comportement qui s'oppose frontalement à la loi : ex. commissariat d'une proche banlieue de Paris, le 21 septembre 2011 : alors que, comme il a été écrit dans la loi du 30 octobre 2007 (et donné comme consigne par le ministre de l'intérieur) le secret ou confidence administratifs ne sont pas opposables aux contrôleurs, le commissaire de police local a plaidé que sa hiérarchie lui interdisait de nous communiquer les chiffres de la délinquance de sa circonscription (d'ailleurs publics) et l'organigramme de ses services...

On peut se demander dès lors ce qu'il en sera de l'application, par ex., du code de procédure pénale si l'on se permet des licences vis-à-vis d'une loi qui a, en réalité, pour l'intéressé, peu d'enjeux personnels.

- 4) Dans les visites, on constate une très grande variété des lieux pour le meilleur et pour le pire. Une mesure contraignante qu'on présente là (avec beaucoup de certitudes) comme étant le minimum pour la protection des personnels n'a jamais été appliquée dans un établissement similaire dans le département voisin (cf. aussi différence entre police et gendarmerie). **Il y a, en matière de sécurité, beaucoup d'irrationalité**¹⁵. Poids des patrons locaux : génération des « quadras » en général excellente (cf. établissements pénitentiaires ou hôpitaux) ; mais il en est aussi de mauvais, mal contrôlés. Habitudes locales depuis longtemps acquises sur les comportements admis ou non.

¹⁵ Laquelle se développe le plus souvent au détriment des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

- 5) Plus encore, on relève massivement non pas une attitude *contra legem*, mais ce fait que la loi « privée » (étymologiquement : privilège) se substitue à ou, au moins, complète la loi de l'Etat.

L'illustration la plus frappante (et la plus constante) est la suivante. Dans tous les lieux de privation de liberté, des sanctions disciplinaires ou pénales sont mises en œuvre lorsque qu'il y a eu détérioration de bien ou, naturellement, agression de personne.

Il se trouve beaucoup de fonctionnaires parmi le personnel pour estimer que ces sanctions ne sont pas suffisantes et qu'il leur appartient, si l'on veut réduire l'insubordination, de les compléter. Gare à celui qui a « provoqué » les agents. Il lui en coûtera, hors des procédures prévues (ex. ne pas aller chercher quelqu'un dans sa cellule). Gare même à celui qui a cherché à user à son profit les voies de recours que les textes lui reconnaissent (recours au juge) : à supposer qu'il en ait les moyens matériels (ce n'est pas le cas dans beaucoup d'hôpitaux ou de commissariats), les « procéduriers » ne sont pas bien jugés. Gare simplement à celui qui dérange trop, par ex. la nuit. Il y a, dans tous les lieux de privation de liberté (à l'exception des hôpitaux très généralement, et souvent des gendarmeries), une réalité de la vengeance, source de « vendetta », laquelle est à l'origine de comportements, qui ajoutent à la loi des pratiques prohibées (et le plus souvent indécélables), mais bien contraires aux droits fondamentaux.

*

*

*

III. Perspectives

- 1) Sur l'état des lieux de privation de liberté, la France n'est pas, se rassure-t-on souvent, une dictature centre-américaine, pas davantage qu'un pays sortant de soixante-dix années d'étouffement des libertés.

Et pourtant, prêtez donc attention à ceux qui, depuis ces lieux, disent (ou crient) :

- « Nous sommes prêts à payer notre crime, mais ce n'est pas une raison pour nous traiter comme des chiens » ;
- « Nous n'avons pas été poursuivis à l'issue de la GAV, mais nous avons été traumatisés pour le restant de nos jours » ;

- « J'ai demandé à revenir en France purger ce qui me restait de peine : c'est là la plus grosse erreur de ma vie » etc.

Naturellement, on dira : « ils n'ont que ce qu'ils méritent » (tel est l'argument que j'ai souvent entendu dans les discussions...). A cet égard, je dois faire deux remarques :

- Depuis le code d'Ur-Nammu (≈2100 av. JC) des Sumériens, l'homme essaie de se soustraire à la loi du talion.
- La privation de liberté n'est pas destinée à libérer, *in fine*, des êtres assoiffés de vengeance et remplis de haine contre la société. **La vérité de ces lieux est bien le jour de la sortie** : dans quelles dispositions, avec quelles chances de revenir à une société pacifiée, de nouer un lien social durable et partagé, les détenus, les malades et, d'une certaine manière, les personnes placées en garde à vue, sortent-ils ?

Par conséquent, ma détermination est entière pour assurer en France la réalité (pas seulement la proclamation) des droits fondamentaux : non seulement pour les intéressés, pour assurer le respect de leur dignité d'homme, mais aussi dans l'intérêt même de notre vie collective.

2) Autre considération voisine, fréquemment en usage parmi les professionnels de la sécurité : 'en vous préoccupant des « voyous », vous oubliez les victimes'. A cet égard, deux réponses :

- Là aussi, si ce que j'ai dit sur la sortie est vrai, alors la meilleure des sécurités à garantir aux Français est bien de veiller à ce que la sortie des lieux privés de liberté soit la meilleure possible. Ce n'est nullement un don du ciel ou de je sais quel automatisme. C'est quelque chose qui se pense, se prépare et se met effectivement en œuvre.
- J'ai beaucoup de difficultés à comprendre en quoi les deux éléments sont contradictoires. Je partage et soutiens les mesures à l'égard des victimes (à condition qu'on ne modifie pas les données du procès pénal). Mais celles prises pour respecter la personne des coupables (ne pas les traiter comme ils l'ont fait en commettant leur infraction) est la première éducation de ceux-ci que nous devons précisément aux victimes.

3) Je dois admettre, au vu de ce que je viens de dire, que je fais ici une sorte de pari pascalien : « traiter les personnes privées de liberté en respectant leurs droits est plus opératoire pour la vie collective que de les traiter en 'chiens' ». Mais c'est un pari, il faut bien l'avouer, bien peu audacieux :

- La preuve inverse (il vaut mieux, pour la sécurité collective, traiter les auteurs d'infraction « comme des chiens ») n'est pas rapportée (j'ajouterais même qu'elle est loin de l'être). Ce lieu commun est autant un pari pascalien.
- Les meilleurs connaisseurs des choses de l'esprit humain me donnent raison, comme la réflexion de ce psychiatre bien connu lors du vote d'une loi récente non moins connue : « Traitez les gens en fauves, ils se comporteront comme des fauves ».
- Enfin, quels que soient ces paris, le juge international et le juge national, sont déjà très largement engagés dans l'idée qu'en toute hypothèse, les droits fondamentaux doivent être mis en œuvre. Et ce n'est que par une ignorance de ces engagements forts et continus de la jurisprudence que les esprits peu prêts à l'évolution justifient leur point de vue.

4) Le combat en faveur des droits fondamentaux n'est pas davantage une lutte en faveur de... l'insécurité. Seuls les esprits réducteurs peuvent opposer la sécurité et la dignité. Et ce manichéisme est naturellement infondé comme beaucoup trop simple. Ce que je fais, comme je l'ai indiqué en commentant mon premier rapport annuel, est rechercher un bon équilibre entre sécurité et dignité. La sécurité parle fort ; la dignité parle à voix basse. L'insécurité a des conséquences immédiates ; l'indignité se paie très cher à moyen et long terme. La sécurité est l'objet d'enjeux omniprésents ; la dignité est ce qui nous rend hommes. Cet équilibre entre l'une et l'autre n'est d'ailleurs pas figé une fois pour toutes, on le sait bien depuis précisément dix ans. Mais cela n'exclut nullement que notre tâche commune, à ceux qui sont ici, est de rechercher le meilleur pour notre société, *hic et nunc*.

5) Ultime remarque

Désormais, nous concourons à beaucoup pour faciliter les évolutions nécessaires. Au sein des professionnels, des changements importants se sont produits et continueront d'être proposés. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et toute son équipe, de leur côté, jouent le rôle de connaisseur, d'éclaireur et de stimulant que j'ai indiqué.

Reste le juge – auquel j'ai déjà fait allusion – qui travaille lui aussi, lorsqu'il est saisi, à faire évoluer les choses. Je pense à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, au juge judiciaire et au juge administratif. Ici même, à la Cour administrative d'appel de Douai, un arrêt de la 1^{ère} chambre du 12 novembre 2009, *Garde des sceaux c. M. Paul T. et autres*, qui a eu beaucoup de retentissement, a

écarté un appel du ministre formé contre un jugement du tribunal administratif de Rouen condamnant l'Etat à indemniser des personnes détenues en raison de leurs mauvaises conditions de détention. Et ce qui m'intéresse de près est, plus encore, une ordonnance du 9 mars 2011 par laquelle le juge de votre cour d'appel a rejeté une demande d'expertise pour établir les conditions matérielles de détention dans une maison d'arrêt, motif pris de ce que le rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sur cet établissement permettait de s'en faire une idée suffisamment précise.

Et je me prends à rêver d'une tâche commune, dans le respect absolu, cela va de soi, de l'indépendance de chacun. Je prends avec reconnaissance à mon compte les acquis de la jurisprudence (voyez, par exemple, l'avis publié au J.O. du 17 avril dernier sur l'exercice des cultes dans les lieux de privation de liberté). Ils sont un soutien essentiel. Tant mieux si les rapports (tous rendus publics intégralement sur Internet comme on l'a indiqué) du Contrôleur général des lieux de privation de liberté peuvent, de leur côté, contribuer sur le plan des faits, à donner au juge des indications qui lui permettront, au-delà des controverses factuelles entre les parties, de se forger une opinion.

*

*

*

Le travail que j'ai défini devant vous est de longue haleine. Ce long parcours ne me trouble pas, ni moi, ni mes collaborateurs. Je suis convaincu que c'est là l'intérêt public, au-delà des préoccupations immédiates. Mais à la condition que chacun veuille bien aussi, selon son allure, emprunter le même chemin.