

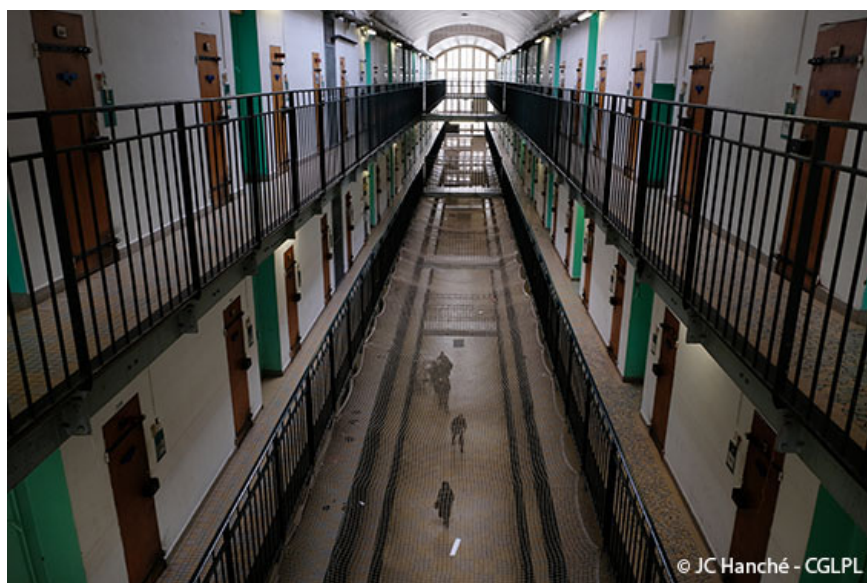


Rapport de visite :

12 au 15 novembre 2019 – 3^{ème} visite

Maison d'arrêt des hommes du
centre pénitentiaire de Fresnes

(Val-de-Marne)



SYNTHESE

Huit contrôleurs ont effectué une visite inopinée de la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire (CP) de Fresnes (Val-de-Marne) du 12 au 15 novembre 2019. Cette mission a fait l'objet d'un rapport provisoire adressé le 10 juillet 2020 au directeur du CP, au médecin responsable de l'unité sanitaire, au président du tribunal judiciaire de Créteil et au procureur de la République près cette juridiction. Seul le directeur du centre pénitentiaire a fait valoir des observations le 15 octobre 2020, intégrées au présent rapport. Cette mission constituait un troisième contrôle, faisant suite à deux visites organisées en 2012 et 2016.

L'objectif des contrôleurs était de vérifier le niveau de mise en œuvre des recommandations en urgence formulées par le CGLPL à la suite de sa précédente visite, en octobre 2016. Les contrôleurs ont ainsi procédé à une contre-visite : ils se sont concentrés sur les seuls sujets au regard desquels des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes détenues avaient été constatées en 2016, justifiant la mise en œuvre de la procédure d'urgence prévue par l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 instituant le CGLPL. Le présent rapport n'aborde donc pas la situation des droits fondamentaux des personnes emprisonnées à la maison d'arrêt des hommes (MAH) dans leur ensemble. Une autre visite sera nécessaire pour le faire.

La maison d'arrêt des hommes, dite aussi « grand quartier », est l'une des composantes du CP de Fresnes, qui compte cinq autres structures¹. Construite selon une architecture originale pour l'époque (bâtiments disposés de façon longitudinale et non en étoile), elle a été mise en service en 1898. Son aspect et son organisation (trois bâtiments appelés divisions) ont peu changé depuis sa construction. Au premier jour de la visite, la MAH hébergeait 2 009 personnes détenues pour 1 246 places. Elle est une structure sensible, sur laquelle le ministère de la justice exerce une vigilance renforcée du fait de sa surpopulation chronique (deuxième plus grande maison d'arrêt de France après celle de Fleury-Mérogis), de l'indignité de ses conditions de détention (plusieurs condamnations à ce titre par les juridictions nationales – par exemple Conseil d'Etat, 6 décembre 2013 – ou internationales – CEDH², 30 janvier 2020) et de ses difficultés en termes de personnel (*turn-over* très élevé, ressources humaines peu expérimentées, en nombre souvent insuffisant).

Les recommandations en urgence, formulées le 18 novembre 2016 et auxquelles le garde des Sceaux a répondu le 13 décembre, portaient sur cinq thématiques : le niveau inacceptable de la surpopulation, l'inadaptation des locaux et l'indignité des conditions de détention, l'insuffisance de l'effectif, de l'accompagnement et de la formation du personnel, l'usage banalisé de la force et des violences, les pratiques de fouilles et de placements en salle d'attente.

Le bilan de la mise en œuvre des recommandations du CGLPL sur ces cinq thèmes en novembre 2019, soit trois ans après leur publication au Journal officiel, est très mitigé.

¹ Maison d'arrêt des femmes, centre national d'évaluation, quartier pour peines aménagées, unité hospitalière sécurisée interrégionale et unité hospitalière spécialement aménagée.

² CEDH : cour européenne des droits de l'homme

Pour deux d'entre elles, portant sur la surpopulation et le personnel, des efforts manifestes ont été accomplis et ont été suivis d'effets durables. La population pénale de la MAH a sensiblement diminué sur la période (- 14 %) alors que, dans le même temps, la population pénale nationale croissait de 5 %. Postérieurement à leur visite, les contrôleurs ont même été informés qu'il n'y avait plus de cellule triplée depuis le 20 avril 2020. Cette situation doit s'inscrire dans le long terme et non résulter d'une baisse temporaire et conjoncturelle du nombre de personnes incarcérées, liée aux mesures prises pendant la première vague de la pandémie de Covid-19.

Les recommandations relatives au personnel ont également été globalement mises en œuvre, à l'exception de celles concernant la formation continue mais qui devraient faire l'objet d'une application au moins partielle à partir de l'automne 2020. Le CGLPL appelle cependant l'attention des autorités sur la nécessité d'intensifier encore la formation continue, la supervision et l'analyse des pratiques dans la mesure où l'abondement des effectifs a été réalisé au prix du recrutement massif de sortants d'école (qu'il s'agisse de surveillants, de conseillers d'insertion et de probation ou de directeurs). Ceux-ci, par définition, sont moins expérimentés et nécessitent un accompagnement et un soutien particuliers, *a fortiori* dans un établissement aussi sensible que le CP de Fresnes.

Pour la troisième des recommandations en urgence, concernant les conditions d'hébergement, le constat est opposé. A l'exception du plan d'actions contre les rongeurs, qui, s'il doit être intensifié, porte déjà ses fruits, les avancées concernant l'état et l'hygiène des locaux, des parloirs, des cours de promenade sont quasi nulles. Les conditions de détention à la MAH demeurent ainsi, comme en 2016 et lors de la première visite de 2012, totalement indignes. La perspective d'un gigantesque plan de rénovation, d'un montant évalué à 270 millions d'euros, annoncé à la suite de la visite du CP de Fresnes par le président de la République en mars 2018 mais sans effet tangible depuis, ne saurait exonérer l'Etat d'assurer dès aujourd'hui un hébergement digne aux personnes privées de liberté et des conditions de travail acceptables pour les agents qui y exercent au quotidien.

Enfin, pour les deux dernières recommandations en urgence qu'il a formulées, le bilan est en demi-teinte. L'usage de la force par le personnel est moins banalisé qu'en 2016 et l'administration a su engager des poursuites disciplinaires à l'encontre des agents fautifs lorsqu'elles étaient nécessaires. Certains surveillants ont été condamnés pénalement, puis radiés des cadres. Pour autant, l'appropriation par le personnel de certaines règles déontologiques demeure perfectible et quelques agents continuent d'exercer des violences psychologiques (comportements vexatoires ou dégradants) envers les personnes dont ils ont la charge, parfois même de façon inconsciente. Les fouilles intégrales au sortir des parloirs étaient tout aussi fréquentes en 2019 qu'en 2016 mais des efforts très conséquents semblent avoir été engagés par la suite. Le directeur a annoncé, pendant la phase contradictoire d'élaboration du présent rapport, un taux de personnes fouillées divisé par quatre entre celui pratiqué lors de la visite des contrôleurs et celui de juillet 2020. Les personnes détenues, quel que soit leur niveau de dangerosité, sont en revanche systématiquement fouillées par palpation à chaque départ en cour de promenade. Quant à l'utilisation des salles d'attente, des notes de service ont bien été prises rapidement après les recommandations en urgence de 2016 et les engagements ministériels, mais sans que les pratiques soient modifiées en profondeur sur le terrain.

Le contrôle de novembre 2019 s'est déroulé dans un contexte assez particulier. Outre le fait qu'il s'agissait d'une visite inopinée, ce qui est inhabituel pour un établissement de cette taille, les

contrôleurs ont été étonnés de l'absence de dispositif de suivi formel des recommandations en urgence de 2016. Malgré quelques tableaux de suivi ponctuels (plan d'action contre les nuisibles, par exemple), ils ont constaté un déficit de traçabilité des avancées opérées ou des difficultés rencontrées. Sur certains des sujets concernés, leurs interlocuteurs ont même répondu qu'ils ne niaient pas qu'il ait pu y avoir une problématique en 2016 mais qu'ils n'étaient pas en poste à l'époque ; non sensibilisés sur ces sujets à leur prise de fonction, ils ne s'en sont pas particulièrement préoccupés. De même, beaucoup n'étaient pas informés de la réponse ministérielle aux recommandations en urgence, ni des observations de la garde des Sceaux au rapport complet de la visite, pourtant récentes (juin 2019). Dans certains cas, les affirmations ministérielles étaient en contradiction avec la réalité constatée par les contrôleurs (rénovation des parloirs, par exemple). La Contrôleure générale a fait part de son étonnement sur ces points par courrier autonome à la garde des Sceaux, dès le 25 novembre 2019.

Le CGLPL relève finalement un véritable paradoxe : la situation de la MAH de Fresnes a plus évolué entre la visite de novembre 2019 et la production du présent rapport, qu'entre 2016 et 2019 alors même que la procédure d'urgence avait été utilisée à l'époque et pas cette fois-ci.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

BONNES PRATIQUES

Ces pratiques originales qui sont de nature à favoriser le respect des droits des personnes privées de liberté peuvent servir de modèle à d'autres établissements comparables. L'administration est invitée à mettre en œuvre toute mesure utile (circulaire, guide technique, formation, etc.) pour les faire connaître et imiter.

BONNE PRATIQUE 1 20

Les aménagements de peine ordonnés par le tribunal correctionnel dans le cadre des procédures de comparution immédiate se développent et permettent d'éviter l'incarcération de personnes pour lesquelles l'exécution de la peine en semi-liberté ou sous surveillance électronique sont préférables.

BONNE PRATIQUE 2 21

Le repérage, lors de leur passage au quartier des arrivants, des personnes condamnées à de courtes peines susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine hors débat est une bonne pratique qui permet à la fois de préserver des situations extérieures d'insertion favorables que pourraient mettre en péril les délais d'audience, et de lutter contre la surpopulation.

BONNE PRATIQUE 3 48

Deux surveillants exercent dans les étages où la surpopulation est la plus importante, contre un auparavant. Ce dispositif humanise les rapports et permet d'assurer les mouvements dans de meilleures conditions. Il mériterait d'être étendu dans d'autres prisons dès lors qu'un surveillant seul doit prendre en charge une coursive de plus de quatre-vingts personnes détenues.

RECOMMANDATIONS

Ces recommandations justifient un suivi par le ministre qui exerce l'autorité ou la tutelle sur l'établissement visité. Trois ans après la visite, ce ministre sera interrogé par le CGLPL sur les suites données à ces recommandations

RECOMMANDATION 1 18

Le traitement des dossiers d'orientation, dont le délai moyen entre leur ouverture et leur envoi à la direction interrégionale est encore de trois mois et demi, devrait être prioritaire dans un contexte de surpopulation carcérale.

RECOMMANDATION 2 27

Des outils informatisés de gestion des signalements des défaillances techniques et de planification de la maintenance doivent être rapidement mis en place pour améliorer la maintenance courante des lieux de vie des quartiers de détention. Dans les derniers mois de l'année, les réparations quotidiennes ne doivent pas être ralenties ou suspendues en raison d'un manque de fournitures lié à la fin d'exercice budgétaire.

RECOMMANDATION 3 28

Les opérations de maintenance et de rénovation doivent être retenues de façon prioritaire sur les dotations budgétaires annuelles parce qu'elles participent directement à l'amélioration de l'hygiène et à la lutte contre les nuisibles.

RECOMMANDATION 4 28

La perspective d'un gigantesque plan de réhabilitation des bâtiments de détention, dont les détails sont encore à définir et dont la mise en œuvre ne devrait débuter qu'au mieux en 2022, ne doit pas empêcher la réalisation de chaque chantier permettant d'améliorer les conditions d'accueil et

d'hébergement de la population pénale. Les travaux de première urgence et de priorité absolue pour la population pénale doivent être traités et entrepris avant les échéances de ce plan de réhabilitation.

RECOMMANDATION 5 32

L'établissement doit se doter d'un nombre suffisant de dispositifs fiables et éprouvés d'élimination des ordures. Le marché de prestation pour l'enlèvement des déchets et l'hygiène de la zone de collecte doit être exécuté dans son intégralité, avec un contrôle régulier de l'établissement. Ces dispositions sont à compléter par une démarche de tri sélectif des déchets, comme envisagé par la garde des Sceaux dans sa réponse de juin 2019.

RECOMMANDATION 6 34

Comme recommandé par le CGLPL en 2012 puis en 2016, des travaux doivent être menés sans délai pour rendre les cellules dans un état digne : cloison devant le lavabo, eau chaude, installations électriques sécurisées, mise en place de meubles de rangement conformément à l'engagement du garde des Sceaux.

RECOMMANDATION 7 36

Il doit être remédié à l'état indigne des cours de promenade. Les personnes détenues doivent pouvoir accéder à des cours d'une dimension leur permettant de se détendre, dotées d'espaces naturels, leur offrant une véritable perspective visuelle et comportant un minimum d'équipements tels que bancs, tables, abri contre les intempéries, point d'eau, urinoir, équipements sportifs (barres de traction, par exemple).

RECOMMANDATION 8 39

Il n'est pas acceptable qu'en dépit des affirmations ministérielles, la rénovation des parloirs, considérée comme urgente en 2016, n'ait pas été réalisée, ni même débutée. Le CGLPL renouvelle avec force ses recommandations d'octobre 2016 : la rénovation des parloirs constitue une véritable urgence pour que les visites se déroulent dans des conditions respectueuses de la dignité des utilisateurs.

RECOMMANDATION 9 41

Le plan de lutte contre la prolifération des rats, qui s'est montré en partie efficace, doit être maintenu, pleinement mis en œuvre et même intensifié. Les travaux entamés doivent être poursuivis conformément aux déclarations ministérielles, notamment le bétonnage des pieds des bâtiments et le colmatage des trous.

RECOMMANDATION 10 43

La lutte contre les punaises de lit se révélant insuffisante, il convient de réexaminer les méthodes de traitement et développer les actions de pédagogie et de prévention en direction de la population pénale.

RECOMMANDATION 11 50

Comme déjà indiqué dans l'une des recommandations en urgence de 2016, le personnel de surveillance qui est au contact de la population pénale, composé majoritairement d'agents sortant d'école, doit rapidement être renforcé par des agents expérimentés.

RECOMMANDATION 12 54

Malgré la nécessité de recruter des effectifs très importants de surveillants sur une courte période, les pratiques de redoublement ou de prolongation de stage pour les élèves-surveillants qui n'ont pas acquis un niveau suffisant pour exercer correctement leur métier au contact des personnes détenues doivent être remises en œuvre.

RECOMMANDATION 13 55

Les formations obligatoires doivent être assurées. Les formations indispensables comme celles relatives à la gestion des conflits et la désescalade doivent être largement développées. Le projet du directeur de dégager cinq jours par an et par agent pour lui permettre de bénéficier de formations adaptées doit être encouragé et soutenu par sa hiérarchie.

RECOMMANDATION 14 68

Le médecin examinant une personne détenue présentant des traces de coups et blessures doit systématiquement proposer à son patient d'établir un certificat initial sans attendre que ce dernier en fasse la demande.

RECOMMANDATION 15 74

L'appropriation des règles déontologiques par le personnel de surveillance doit être renforcée. Dans cet objectif, la direction de l'établissement doit mettre en place les mesures pédagogiques et d'organisation nécessaires pour permettre à ses agents d'acquérir une vision juste et complète de leurs obligations, incluant celle de signaler les manquements au respect des droits fondamentaux des personnes détenues dont ils sont témoins. En outre, il doit également être envisagé à cette fin le développement de la supervision dans le cadre d'instances d'analyse des pratiques professionnelles.

RECOMMANDATION 16 86

Les personnes détenues se rendant en promenade ne doivent pas systématiquement faire l'objet d'une fouille par palpation, ce d'autant qu'elles franchissent déjà toutes un portique de détection de masses métalliques.

RECOMMANDATION 17 89

Les salles d'attente doivent faire l'objet de travaux de maintenance et de rénovation ; leur utilisation doit être strictement conforme aux préconisations du courrier ministériel en date du 13 décembre 2016 ; ainsi, les personnes détenues doivent y être placées, en effectif réduit, pour un temps le plus court possible exclusivement « *dans l'attente d'un mouvement vers l'unité sanitaire, l'enseignement, le sport ou une audience* ». La traçabilité des personnes qui y séjournent doit être mise en œuvre.

RECOMMANDATION 18 92

Les fouilles de cellule ne doivent donner lieu à aucune dégradation de ce qui est le lieu de vie de la personne détenue. Les fouilles corporelles doivent être réalisées individuellement, dans un local adapté, sans que la personne fouillée ne puisse être soumise à la vue d'autres personnes détenues ou à des demandes dégradantes.

RECOMMANDATIONS PRISES EN COMPTE

Ces recommandations formulées oralement en fin de visite ou inscrites dans le rapport provisoire ont, selon les informations données au CGLPL, déjà été prises en compte par l'établissement visité. Il semble toutefois utile de les rappeler ici pour mémoire, notamment en raison de leur utilité pour des établissements comparables.

RECO PRISE EN COMPTE 1 17

Même si le nombre de cellules triplées à beaucoup baissé, la suppression totale de l'encellulement à trois, présentée comme une mesure urgente en 2016, doit désormais être mise en œuvre.

RECO PRISE EN COMPTE 2 52

La présence de l'encadrement de proximité doit être renforcée au sein des divisions, dans l'intérêt des personnes détenues comme des surveillants.

RECO PRISE EN COMPTE 3..... 64

Les « fiches silhouette » doivent être systématiquement remplies lors de l'admission d'une personne détenue au QD. L'archivage de ces documents doit être assuré, d'une part et de façon individuelle, dans le dossier de la personne détenue concernée et, d'autre part et pour toute la détention, de manière centralisée dans l'un des services support de l'établissement.

RECO PRISE EN COMPTE 4..... 75

Le système de « double contrôle » des décisions de mise en prévention que l'établissement a instauré en 2017 est opportun mais gagnerait à être perfectionné par une accélération de la procédure permettant la vérification hiérarchique dans des délais plus brefs et surtout une mise en œuvre immédiate des éventuelles décisions infirmatives de la direction.

RECO PRISE EN COMPTE 5..... 77

Outre leur maîtrise technique, les gestes professionnels de contention physique doivent être mis en œuvre avec discernement et de manière adaptée à la dangerosité des personnes détenues qu'ils concernent.

RECO PRISE EN COMPTE 6..... 94

Un contrôle doit être mis en place sans délai pour s'assurer de la diffusion et de l'application des notes du 17 octobre 2019 afin que les fouilles intégrales des personnes détenues ne soient enfin pratiquées qu'en dernier recours, de manière exceptionnelle et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Lorsqu'elles sont décidées pour une période donnée, en application du régime dit « exorbitant » aujourd'hui consacré par la loi, elles doivent être notifiées aux personnes détenues concernées afin que celles-ci puissent formuler un recours.

PROPOSITIONS

Ces propositions sont de nature à améliorer le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté sans toutefois nécessiter un suivi de niveau ministériel. Leur application sera évaluée par le CGLPL au cours d'une visite ultérieure de l'établissement.

PROPOSITION 1..... 30

Le centre pénitentiaire de Fresnes doit renforcer le réseau des assistants de prévention, mettre en place des instances et des budgets spécifiques permettant de sensibiliser le personnel aux préoccupations liées à l'hygiène et la sécurité, et d'évaluer périodiquement les actions déployées par l'établissement.

PROPOSITION 2..... 31

Les auxiliaires du service général qui participent directement aux missions relatives à l'hygiène et à la salubrité de l'établissement doivent être spécifiquement sensibilisés et formés lors de leur classement, et leur action doit être ensuite périodiquement évaluée. Les budgets et le personnel pour ce faire doivent être prévus et pérennisés.

PROPOSITION 3..... 65

Dans le cadre de la formation continue, les équipes locales d'appui et de contrôle doivent bénéficier de modules de formation spécifique en vue de réactualiser leurs techniques d'intervention.

PROPOSITION 4..... 80

Conformément à ses déclarations, la direction de l'établissement doit engager une demande d'explication – préalable éventuel à une procédure disciplinaire – pour chaque fait qui lui est rapporté et qui est constitutif d'un manquement déontologique imputable à l'un de ses agents, *a fortiori* en cas de dépôt de plainte pour des faits de violences. Comme l'a déjà recommandé l'inspection

générale de la justice, ces actions « pré-disciplinaires » et disciplinaires doivent faire l'objet d'un tableau de suivi.

SOMMAIRE

SYNTHESE	2
SYNTHESE DES OBSERVATIONS	5
SOMMAIRE	10
RAPPORT	12
1. CONDITIONS ET OBJECTIFS DE LA VISITE	12
2. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 1 : « LE NIVEAU INACCEPTABLE DE LA SURPOPULATION PENALE ENTRAINE DES CONDITIONS D'HEBERGEMENT INDIGNES » 14	
2.1 Rappel des recommandations du CGLPL et du suivi ministériel les concernant	14
2.2 Une baisse notable de la surpopulation carcérale	16
2.3 L'effet conjugué de la réouverture de la maison d'arrêt de Paris-La Santé, de la volonté de l'administration pénitentiaire et des magistrats locaux	17
3. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 2 : « LES LOCAUX INADAPTES ET L'HYGIENE DESASTREUSE PRESENTENT DES RISQUES AVERES POUR LA SANTE DES PERSONNES DETENUES ET DES SURVEILLANTS »	22
3.1 Rappel des recommandations du CGLPL et du suivi ministériel les concernant	22
3.2 Une politique de maintenance et de rénovation ne prenant pas en compte l'objectif d'amélioration des conditions de vie et d'hébergement de la population pénale	25
3.3 L'hygiène et la salubrité : des initiatives de portée insuffisante.....	29
3.4 Des cellules toujours délabrées, suroccupées et sans dispositif de rangement	32
3.5 Les parloirs et les cours de promenade : aucune évolution depuis 2016 en dépit des affirmations ministérielles	34
3.6 La prolifération des rats : des efforts ayant porté leurs fruits mais encore à intensifier	40
3.7 Les punaises : peu d'évolution malgré les actions menées	41
4. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 3 : « L'INSUFFISANCE DE L'EFFECTIF DU PERSONNEL, DE SA FORMATION ET DE SON ENCADREMENT REND IMPOSSIBLE LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES DETENUES »	44
4.1 Rappel des recommandations du CGLPL et du suivi ministériel les concernant	44
4.2 L'augmentation notable des effectifs.....	47
4.3 La présence accrue des surveillants en détention.....	47
4.4 Les surveillants stagiaires, majoritaires au sein des équipes de roulement en détention ordinaire	49
4.5 Le maintien des effectifs à un niveau acceptable : une lutte quotidienne	50
4.6 L'encadrement de proximité, toujours insuffisant	51
4.7 La formation initiale et continue, à réinvestir	52

5. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 4 : « UN CLIMAT DE TENSION PERMANENTE SUSCITE UN USAGE BANALISE DE LA FORCE ET DES VIOLENCES »	56
5.1 Rappel des recommandations du CGLPL et du suivi ministériel les concernant	56
5.2 Des moyens de prévention et d'encadrement encore insuffisants	59
5.3 Des incidents statistiquement en baisse et une ambiance d'apparence apaisée mais des indices nombreux d'une tension et de maltraitements persistants	66
5.4 L'action disciplinaire à l'encontre du personnel, insuffisamment tracée s'agissant des allégations de violences	77
6. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 5 : « DES PRATIQUES LOCALES ATTENTATOIRES AUX DROITS FONDAMENTAUX QUI SUBSISTENT, QUI SONT CONTRAIRES AUX TEXTES LEGISLATIFS ET AUX RECOMMANDATIONS DU CGLPL »	82
6.1 Rappel des recommandations du CGLPL et du suivi ministériel les concernant	82
6.2 Les salles d'attente : des lieux vétustes et encore utilisés pour gérer le flux des mouvements en détention.....	84
6.3 Des fouilles intégrales pratiquées de manière quasi systématique lors de la mission ; une politique volontariste mise en œuvre depuis, conduisant à une baisse sans précédent du nombre de fouilles opérées à l'issue des parloirs.....	89
7. CONCLUSION GENERALE	95

Rapport

Composition de la mission :

- Alexandre BOUQUET, chef de mission ;
- Hélène BARON, contrôleur ;
- Mathieu BOIDE, contrôleur ;
- Marie-Agnès CREDOZ, contrôleur ;
- Mari GOICOECHEA, contrôleur ;
- Jean-Christophe HANCHE, contrôleur ;
- Bonnie TICKRIDGE, contrôleur ;
- Cédric de TORCY, contrôleur.

En application de la loi du 30 octobre 2007 qui a institué le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), huit contrôleurs ont effectué une visite inopinée de la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire (CP) de Fresnes (Val-de-Marne) du 12 au 15 novembre 2019. Cette mission constituait un troisième contrôle, faisant suite à une première visite réalisée en 2012 et une deuxième en 2016.

1. CONDITIONS ET OBJECTIFS DE LA VISITE

Les contrôleurs sont arrivés à l'établissement le 12 novembre à 11h. Ils l'ont quitté le 15 novembre à 15h. La visite n'était pas annoncée.

A leur arrivée, deux contrôleurs se sont présentés au secrétariat de direction pour rencontrer le directeur tandis que les six autres se sont immédiatement rendus en détention pour débiter leur mission. Les deux contrôleurs n'ont pu être reçus immédiatement car le chef d'établissement était en réunion extérieure et son adjointe en congés. Le premier a néanmoins rejoint le CP de Fresnes dès qu'il a été averti de la visite et les contrôleurs ont pu rapidement lui présenter le sens de celle-ci.

Pendant la mission, les contrôleurs ont rencontré l'ensemble de l'équipe de direction, plusieurs médecins et professionnels de santé de l'unité sanitaire (US), la secrétaire générale de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Paris ainsi que la directrice de l'antenne milieu fermé du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du Val-de-Marne. Ils se sont entretenus par téléphone avec l'adjoint au procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Créteil ainsi qu'avec de nombreux avocats qui avaient sollicité le CGLPL. Ils ont également reçu des informations ou des témoignages par courriel, pendant ou juste après la mission, de la part du vice-président du TGI de Créteil en charge de l'application des peines, de services de la DISP, d'intervenants institutionnels et associatifs. Ils ont enfin été reçus par la bâtonnière du barreau de Créteil quelques semaines après la mission, celle-ci étant indisponible mi-novembre.

Pendant leur contrôle, ils ont pu s'entretenir tant avec les personnes privées de liberté les ayant sollicités qu'avec les membres du personnel, les partenaires et les intervenants divers, comme ils le souhaitaient et en toute confidentialité.

Il a été mis à la disposition des contrôleurs le bureau de l'adjointe au chef d'établissement, en congés pendant leur visite. Une grande partie des documents demandés a été transmis à la mission. Des affichettes signalant la visite ont été diffusées en détention.

Une réunion de restitution a eu lieu le 15 novembre avec l'équipe de direction resserrée.

Le contrôle avait pour unique objet de vérifier si les recommandations en urgence formulées le 18 novembre 2016 à la suite de la précédente visite³ avaient été suivies d'effet. Les contrôleurs se sont donc exclusivement centrés sur les thématiques des cinq recommandations en urgence, libellées comme suit dans le document de 2016 :

1. « *le niveau inacceptable de la surpopulation pénale entraîne des conditions d'hébergement indignes* » ;
2. « *les locaux inadaptés et l'hygiène désastreuse présentent des risques avérés pour la santé des personnes détenues et des surveillants* » ;
3. « *l'insuffisance de l'effectif du personnel, de sa formation et de son encadrement rend impossible le respect des droits fondamentaux des personnes détenues* » ;
4. « *un climat de tension permanente suscite un usage banalisé de la force et des violences* » ;
5. « *des pratiques locales attentatoires aux droits fondamentaux qui subsistent, qui sont contraires aux textes législatifs et aux recommandations du CGLPL* ».

Ces cinq thématiques constituent les cinq chapitres du présent rapport, sans qu'apparaisse nécessaire une nouvelle présentation de la maison d'arrêt des hommes du CP de Fresnes⁴, précisément décrite dans le rapport précédent⁵ et sans modification structurelle depuis.

Pour chacune des thématiques, les contrôleurs se sont référés au texte des recommandations en urgence du 18 novembre 2016 et à la réponse du garde des Sceaux d'alors, en date du 13 décembre 2016. Ils ont également pris en compte tous les éléments ayant trait à ces cinq thématiques dans le rapport de visite envoyé le 14 décembre 2017 à la garde des Sceaux. Ils se sont enfin appuyés sur la réponse ministérielle à ce rapport de visite, adressée le 5 juin 2019, soit quelques mois seulement avant le contrôle faisant l'objet du présent rapport.

Afin d'en faciliter la lecture, ces éléments de constat et de réponse figurent en première partie de chacun des cinq chapitres du rapport.

³ Journal officiel du 14 décembre 2016, texte n° 131

⁴ Le CP de Fresnes comporte également sur site une maison d'arrêt des femmes et un centre national d'évaluation, et hors site un centre pénitentiaire aménagé (à Villejuif, dans le Val-de-Marne), une unité hospitalière spécialement aménagée (également à Villejuif, au centre hospitalier Paul Guiraud) et une unité hospitalière sécurisée interrégionale (à Paris, à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière).

⁵ V. rapport issu de la visite de 2016, spéc. p. 20 à 27

2. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 1 : « LE NIVEAU INACCEPTABLE DE LA SURPOPULATION PENALE ENTRAINE DES CONDITIONS D'HEBERGEMENT INDIGNES »

2.1 RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU CGLPL ET DU SUIVI MINISTERIEL LES CONCERNANT

Dans ses recommandations en urgence publiées le 14 décembre 2016, la CGLPL relevait :

Si l'on observe l'évolution de la population pénale hébergée dans l'ensemble du centre pénitentiaire de Fresnes sur une période de dix ans, la dégradation de la situation apparaît de manière évidente et massive :

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 960	2 275	2 259	2 265	2 396	2 566	2 511	2 612	2 720	2 769	2 989

Sur la période, l'augmentation de la population pénale est donc supérieure à 52 %.

Pour la maison d'arrêt des hommes, le taux d'occupation moyen est de 188 %, mais cette moyenne recouvre d'importantes disparités. La maison d'arrêt est organisée en trois bâtiments, dénommés « division », chacune d'elles ayant une vocation propre et les spécificités qui s'y attachent.

La première division accueille le quartier des arrivants, le quartier d'isolement, l'unité dédiée aux personnes dont l'infraction est liée à une pratique radicale de l'islam ainsi que les lieux d'hébergement des personnes détenues dont l'affaire a été médiatisée. Cette division héberge 614 personnes pour une capacité théorique de 386 places ; son taux d'occupation est donc de 159 %.

La deuxième division, qui héberge des condamnés (à 92 %) dans une aile et des prévenus (à plus de 70 %) dans l'autre aile, compte 862 personnes détenues pour une capacité théorique de 432 places ; son taux d'occupation est donc supérieur à 199 %.

La troisième division héberge une proportion importante de personnes étrangères et les personnes détenues qui travaillent (en cellule ou en atelier) ou qui suivent un enseignement ; elle compte 861 personnes détenues pour une capacité théorique de 428 places ; son taux d'occupation est donc de 201 %.

Les conditions d'encellulement se trouvent dès lors très dégradées. Rappelons qu'à Fresnes toutes les cellules sont à peu près identiques. Ce sont des cellules individuelles, d'une taille voisine de 10 m². Pourtant on n'y trouve que 296 cellules occupées par une seule personne, 350 cellules occupées par deux personnes et 421 cellules occupées par trois personnes. Dès lors, c'est seulement 13 % environ de la population qui bénéficie d'un encellulement individuel, 31 % environ qui partage une cellule à deux et près de 56 % qui vit à trois dans une cellule. En troisième division, la moins bien lotie, seul un condamné sur huit est seul en cellule et plus de la moitié d'entre eux sont dans des cellules occupées par trois personnes ; près du tiers des prévenus partagent leur cellule avec au moins un condamné ; la séparation des prévenus et des condamnés n'est donc en aucune manière respectée.

La hauteur sous plafond des cellules a permis d'éviter l'installation de matelas au sol en superposant trois lits. Néanmoins, dans des cellules dont la surface n'atteint pas 10 m², une fois déduite l'emprise des lits, des toilettes et de la table, trois personnes doivent vivre dans un espace d'environ 6 m². Les toilettes, qui ne sont pas totalement isolées du reste de la pièce,

le délabrement de l'immobilier et l'hygiène déplorable rendent le confinement plus intolérable encore.

L'existence d'unités ou de quartiers spécifiques qui permettent d'atteindre ponctuellement l'objectif d'encellulement individuel aggrave par ailleurs la promiscuité pour ceux qui ne relèvent pas de ces régimes. Le CGLPL avait du reste souligné cette difficulté dans son avis du 7 juin 2016 relatif à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral.

Cette situation est très en deçà des normes fixées par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), qui prévoient que les détenus doivent bénéficier, hors espace sanitaire, de 6 m² au moins pour une cellule individuelle, 10 m² pour deux et 14 m² pour trois⁶. La surpopulation n'est bien sûr pas unique dans les établissements pénitentiaires français, mais à Fresnes, son caractère massif et durable lui confère un caractère particulièrement indigne.

Dans le contexte d'une surpopulation pénale inacceptable au niveau national (taux d'occupation global de 117 % au 1^{er} octobre 2016, de 140 % pour les seules maisons d'arrêt), on ne peut tolérer qu'un établissement subisse une charge totalement disproportionnée. Malgré les projets annoncés pour résorber globalement la surpopulation pénale à moyen terme, il est nécessaire que celle de Fresnes diminue rapidement de manière conséquente. La suppression immédiate des encellulements à trois (421 cellules) doit être la première étape de cette réduction ; elle aurait pour effet de ramener la population détenue à Fresnes légèrement au-dessus de son niveau de 2012. Bien entendu cette mesure urgente ne saurait suffire à régler le problème.

Dans ses observations relatives aux recommandations en urgence, le garde des Sceaux alors en fonction ne répondait pas directement sur la surpopulation :

Je vous informe que des raisons objectives justifient la répartition en trois divisions des effectifs. Cette répartition est réalisée en tenant compte notamment du motif et de la durée de la peine, du caractère particulièrement surveillé ou non de la personne détenue, du besoin pour la personne détenue de bénéficier d'une cellule adaptée aux personnes à mobilité réduite, etc. La capacité de la première division est moins importante du fait du centre national d'évaluation (CNE) côté nord, du quartier d'isolement côté sud, de l'absence de cellules dans les rez-de-chaussée – qui ne comportent que des bureaux, salles d'attentes, cabines pour avocats et visiteurs – et de la présence de quartiers spécifiques. De plus, la séparation entre les divisions permet d'assurer les interdictions de communiquer.

Dans ses observations du 5 juin 2019 au rapport de la visite, la ministre de la justice indiquait :

La dimension des cellules (9,5 m² pour trois personnes) ne pourra être interrogée qu'à l'occasion de la rénovation de l'établissement ; s'agissant de l'encellulement individuel, il convient de souligner que le centre pénitentiaire n'a pas recours aux matelas au sol : les détenus disposent tous d'un lit.

[...] Par ailleurs, un effort important est réalisé pour augmenter les transferts et incarcérer les personnes détenues sur d'autres directions interrégionales que l'Île-de-France. De ce point de vue, la réouverture de La Santé depuis le 7 janvier 2019 a d'ores et déjà un effet sur le taux d'occupation de Fresnes.

⁶ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Conseil de l'Europe, CPT/inf (2015) 44, 15 décembre 2015

[...] Pour votre information, 329 détenus sortent chaque mois en moyenne du centre pénitentiaire de Fresnes (ce chiffre intègre également les transferts).

Elle ajoutait en outre, au sujet des moyens employés pour désengorger l'établissement :

La surpopulation au sein de l'établissement engendrant des difficultés de mouvements, la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris appuyée par [...] la direction de l'administration pénitentiaire, mène une politique volontariste pour désengorger les établissements de la DISP de Paris. Cette démarche a permis au centre pénitentiaire de Fresnes de faire baisser le nombre de cellules triplées. En janvier 2017, 448 cellules étaient triplées [...]. Elles étaient 365 en juillet 2017. La modification des articles D53, D77, D300, D301 du code de procédure pénale (CPP) par décret du 4 mai 2017, a également permis de fluidifier le processus d'affectation des condamnés et des personnes prévenues et fait passer les effectifs globaux de la DISP de Paris de 14 200 personnes détenues à 13 546 en six mois.

Au centre pénitentiaire de Fresnes, le taux de suroccupation a ainsi favorablement évolué, passant de 205 % en décembre 2016, à 194 % en juillet 2017, puis à 190 % au 1^{er} août 2017 et à 193 % en décembre 2018. Il est de 175 % (EPSN compris) au 1^{er} mars 2019.

2.2 UNE BAISSÉ NOTABLE DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Lors du précédent contrôle en 2016, le CP de Fresnes hébergeait 2 989 personnes, dont 2 337 à la maison d'arrêt des hommes (c'est-à-dire hors CNE⁷, MAF, QPA, UHSI et UHSA). Le 12 novembre 2019, premier jour de la visite, la maison d'arrêt des hommes n'accueillait plus que 2 009 personnes (environ deux tiers de condamnés et un tiers de prévenus). Le « grand quartier » a donc perdu 14 % de sa population pénale en trois ans, soit environ 330 personnes détenues. De ce point de vue, et dans un contexte national inverse (inflation carcérale nationale de 5 % durant la même période), la recommandation en urgence du CGLPL a été indiscutablement prise en compte.

Cette baisse s'est effectuée à peu près uniformément dans les trois divisions. La première, dont la capacité théorique retenue par l'administration pénitentiaire est de 386 places, accueillait 539 personnes le 12 novembre 2019 (contre 614 personnes en 2016, soit une baisse de 12 %). La deuxième, dont la capacité est de 432 places, accueillait 737 personnes (contre 862 en 2016, soit une baisse de 15 %). La troisième, de 428 places, accueillait 733 personnes (contre 861 en 2016, soit là aussi une baisse de 15 %).

Logiquement, le nombre de cellules occupées par trois personnes a fortement diminué. Lors de la visite de 2019, 214 cellules étaient triplées (41 en première division, 99 en deuxième division, 74 en troisième division). Lors de la mission de 2016, 421 cellules étaient concernées. Même si le nombre de cellules triplées a ainsi été divisé par deux et qu'aucune personne détenue ne dort sur un matelas au sol, les contrôleurs notent qu'une partie de la recommandation en urgence portait sur « la suppression immédiate des encellulements à trois ». De nets progrès sont donc constatés sur ce point mais d'autres restaient à faire au moment de la visite, incitant les contrôleurs à rappeler qu'enfermer trois personnes dans des cellules de 9,7 m² est en soi

⁷ CNE : centre national d'évaluation ; MAF : maison d'arrêt des femmes ; QPA : quartier pour peines aménagées ; UHSA : unité hospitalière spécialement aménagée ; UHSI : unité hospitalière sécurisée interrégionale

indigne : pour trois personnes détenues, le Conseil de l'Europe établit sa norme à 14 m² au minimum⁸.

Dans ses observations du 15 octobre 2020 au rapport provisoire, le directeur indique que le CP de Fresnes ne compte plus de cellule triplée depuis le 20 avril 2020. La population pénale a considérablement diminué au printemps 2020, comme partout ailleurs dans les établissements pénitentiaires. Au 20 août 2020, la prison comptait 610 cellules individuelles et 342 cellules doublées.

Dans la mesure où la population pénale, à l'échelle nationale, est de nouveau à la hausse depuis septembre 2020, les contrôleurs ont recontacté l'établissement à la fin de la phase contradictoire pour disposer des chiffres les plus récents. Au 29 octobre, étaient recensées 564 cellules individuelles et 443 cellules doublées, soit une centaine de plus qu'au mois d'août. Il n'y a toujours pas de cellule triple. Le CGLPL souhaite que la disparition des cellules triplées ne soit pas que conjoncturelle, mais s'inscrive au contraire dans la durée. A ce titre, les troisièmes lits pourraient être déposés dans toutes les cellules concernées.

RECO PRISE EN COMPTE 1

Même si le nombre de cellules triplées a beaucoup baissé, la suppression totale de l'encellulement à trois, présentée comme une mesure urgente en 2016, doit désormais être mise en œuvre.

2.3 L'EFFET CONJUGUE DE LA REOUVERTURE DE LA MAISON D'ARRET DE PARIS-LA SANTE, DE LA VOLONTE DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET DES MAGISTRATS LOCAUX

Comme l'indique la ministre, la réouverture de la maison d'arrêt de Paris-La Santé en janvier 2019 a eu un effet-clicquet sur le nombre de personnes détenues incarcérées dans la petite couronne parisienne, notamment à Fresnes. Cependant le mouvement de décroissance était déjà amorcé auparavant puisqu'en décembre 2018, 2 787 personnes étaient hébergées au CP de Fresnes (en son ensemble)⁹, soit 200 de moins qu'en 2016.

2.3.1 L'augmentation des transferts et le décret du 4 mai 2017

Les contrôleurs ne peuvent ni confirmer ni infirmer qu'une « *augmentation des transferts* », comme l'avance la réponse ministérielle, a eu un effet sur la surpopulation fresnoise. Il est vrai cependant que le décret du 4 mai 2017 cité par la ministre a permis d'assouplir les critères du lieu d'écrou initial pour les prévenus et de simplifier la procédure de transfèrement des condamnés¹⁰, afin de faciliter le désengorgement des maisons d'arrêt très surpeuplées, en particulier celles de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Paris¹¹.

⁸ CPT, 15 décembre 2015, déjà cité

⁹ Source : rapport d'activité 2018 du CP de Fresnes, p. 17

¹⁰ Décret n° 2017-771 du 4 mai 2017 modifiant le code de procédure pénale

¹¹ Il a d'ailleurs été complété par une dépêche conjointe de la directrice des affaires criminelles et des grâces et du directeur de l'administration pénitentiaire le 21 juillet 2017 (2017/0100/C31) ayant pour objet les dispositions exceptionnelles relatives au désencombrement des établissements pénitentiaires de la DISP de Paris.

Le décret permet notamment, pour les prévenus, que l'écrou initial ne soit pas effectué dans la maison d'arrêt du ressort mais dans une autre maison d'arrêt moins suroccupée (pour les établissements franciliens, cela peut concerner des maisons d'arrêt situées sur les ressorts des cours d'appel d'Amiens, Reims et Rouen). Il s'agit d'une mesure utile pour l'établissement et ce dernier a dû en bénéficier – dans une proportion malheureusement inconnue au niveau local. Ce dispositif est à saluer car il prouve une réelle prise de conscience des conséquences de la surpopulation à Fresnes. Néanmoins les contrôleurs ne peuvent se réjouir complètement de ce mode de gestion de la surpopulation sans savoir où les prévenus en question ont été affectés. S'il s'agissait de les éloigner de 100 ou 150 km de leur famille, de compliquer nettement l'accès au juge en charge de leur dossier ou encore de les écrouer dans une maison d'arrêt certes moins suroccupée mais toujours pas en cellule individuelle, le dispositif les laisserait même circonspects. Une étude plus fine mériterait d'être présentée par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sur le sujet.

Pour les condamnés, le décret est censé améliorer la procédure d'orientation en ne subordonnant plus la constitution du dossier d'orientation à la réception des extraits de jugement¹². La rapidité et l'efficacité de la procédure d'orientation peuvent en effet largement contribuer à un transfèrement plus rapide des condamnés vers les établissements pour peine, et baisser ainsi le niveau de suroccupation des maisons d'arrêt.

Selon les statistiques obtenues au greffe du CP de Fresnes, 516 dossiers d'orientation ont été ouverts entre le 13 novembre 2018 et le 13 novembre 2019. Les cadres du greffe ont indiqué que les dossiers sont ouverts dès que le reliquat de peine est supérieur à quinze mois, contre deux ans auparavant. La surcharge de travail subséquente a nécessité une création de poste : un surveillant « orienteur » initie le dossier, se charge de son suivi, de la transmission à la DISP et de la notification de la décision finale.

Lors de la visite de novembre 2019, le délai moyen entre l'ouverture du dossier et son envoi à la DISP de Paris était de 105 jours, soit trois mois et demi. Les modifications apportées par le décret de 2017 ont porté leurs fruits puisque le délai moyen d'instruction de ces dossiers était de quinze mois lors de la précédente visite du CGLPL¹³. Néanmoins, malgré la création du poste de surveillant orienteur, ce temps de traitement reste trop long. Parmi les différents services devant émettre un avis, seules l'unité sanitaire (moyenne de trois jours) et la détention (moyenne de huit jours) renseignent le dossier dans un délai raisonnable. Les durées d'instruction des dossiers sont beaucoup plus conséquentes (jusqu'à un mois et demi par service) pour l'ensemble des autres acteurs : SPIP, direction, juge de l'application des peines (JAP), parquet.

RECOMMANDATION 1

Le traitement des dossiers d'orientation, dont le délai moyen entre leur ouverture et leur envoi à la direction interrégionale est encore de trois mois et demi, devrait être prioritaire dans un contexte de surpopulation carcérale.

Dans ses observations relatives au rapport provisoire, le directeur indique que la surveillante chargée de l'orientation « a mis en place un tableau de suivi qu'elle transmet tous les mois aux

¹² Nouvel article D. 77 du code de procédure pénale

¹³ Rapport issu de la visite de 2016, p. 140

différents acteurs afin qu'ils connaissent les dossiers en instance. Les services sont tous relancés régulièrement par ses soins. Et les directeurs de secteur sont sensibilisés tous les mois à la question par le directeur de la maison d'arrêt des hommes ». Selon le chef d'établissement, une nouvelle réduction du délai d'instruction a été opérée depuis la contre-visite des contrôleurs. Le délai moyen d'instruction serait descendu à 129 jours en août 2020, contre 145 en novembre 2019. Ces nouveaux chiffres appellent trois commentaires de la part des contrôleurs :

- le mode de calcul retenu dans les observations du chef d'établissement diffère de celui utilisé par le greffe lors de la contre-visite du CGLPL (puisque le délai moyen d'instruction était évalué à 105 jours et non 145 jours) ;
- en tout état de cause, la baisse de ce délai n'est que relative, de l'ordre de 11 %, bien en-deçà des espoirs des contrôleurs ;
- le nouveau délai moyen annoncé (129 jours) correspond à un délai légèrement supérieur à quatre mois, ce qui reste excessivement long.

Du reste, le directeur rapporte quelques difficultés relatives à cette procédure. « Les alertes par mail [du logiciel DOT] permettant aux différents services de savoir qu'un dossier doit être rempli ne fonctionnent pas systématiquement. Ce sont principalement les magistrats qui font retour de ce problème. Enfin, l'unité sanitaire refuse de remplir le logiciel DOT car les médecins estiment que les données somatiques et psychiatriques doivent être traitées séparément, remplir sa partie, sans connaître l'avis des autres praticiens ».

Une fois le dossier transmis, les délais moyens d'instruction par la DISP sont faibles si l'affectation envisagée se situe dans son ressort (deux semaines environ). Souvent, la DISP de Paris utilise son « droit de tirage » sur des établissements du ressort d'autres DISP. Dans ce cas, le délai de traitement entre la réception du dossier à la DISP de Paris et le retour de la décision d'affectation est plus long car l'avis de la DISP d'accueil est requis (deux mois en moyenne). Quant aux délais d'instruction par la DAP, ils sont très variables selon les profils des personnes et les établissements sollicités mais peuvent parfois s'élever à un an.

A la lumière des témoignages reçus et des documents transmis, d'autres explications méritent d'être avancées pour expliquer cette baisse de la population pénale.

2.3.2 Les solutions d'amont

En amont, des solutions ont été mises en œuvre par les magistrats et le SPIP pour éviter d'incarcérer au CP de Fresnes.

En premier lieu, les magistrats du TGI de Créteil, au siège comme au parquet, reçoivent toutes les semaines les taux d'occupation de la prison. Selon le procureur adjoint, cette sensibilisation permet notamment « une attention particulière au moment de requérir », qu'il s'agisse de demander un mandat de dépôt ou une condamnation à l'emprisonnement ferme.

En deuxième lieu, les aménagements de peine *ab initio* de l'article 723-15 du code de procédure pénale sont très favorisés. Auparavant, lorsque la personne condamnée ne se présentait pas au JAP, aucune mesure d'aménagement *ab initio* n'était prise et la personne finissait par être incarcérée. Une nouvelle procédure, dite de « rejapage » a été mise en place en concertation entre le siège et le parquet. Sauf si elle a commis une nouvelle infraction, la personne est convoquée une nouvelle fois devant le JAP, lui donnant ainsi une « deuxième chance » d'obtenir un tel aménagement, lui évitant ainsi la prison.

Enfin, lors des comparutions immédiates, le tribunal prononce régulièrement une peine avec saisine immédiate du JAP aux fins du prononcé d'un aménagement de peine sous écrou (placement sous surveillance électronique et semi-liberté, principalement). Cette dernière technique s'est beaucoup développée ces dernières années : 155 aménagements en 2018, contre 43 en 2015¹⁴.

BONNE PRATIQUE 1

Les aménagements de peine ordonnés par le tribunal correctionnel dans le cadre des procédures de comparution immédiate se développent et permettent d'éviter l'incarcération de personnes pour lesquelles l'exécution de la peine en semi-liberté ou sous surveillance électronique sont préférables.

2.3.3 Les solutions d'aval

La politique d'application des peines est très pro-active, favorisant ainsi l'élargissement de nombreuses personnes détenues avant la date de leur fin de peine et participant donc de la lutte contre la surpopulation au CP de Fresnes. L'intervention des JAP du TGI de Créteil dans cet établissement représente une part très importante de l'activité du service. Leur investissement est unanimement reconnu par l'ensemble des fonctionnaires que les contrôleurs ont rencontré. Selon son rapport d'activité pour l'année 2018, « le service de l'application des peines du TGI de Créteil, convaincu de la nécessité d'un retour progressif à la liberté des personnes incarcérées, a toujours œuvré en faveur d'une politique d'aménagement de peine cohérente et ambitieuse, adaptée à la diversité des situations rencontrées en détention »¹⁵.

De nombreuses libérations sous contrainte sont prononcées (1 639 ordonnances en 2018 contre 1 436 en 2017)¹⁶ alors que cette mesure n'est parfois jamais mise en œuvre dans certains établissements. Le taux d'octroi est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale : environ 21 %, et en hausse par ailleurs (19 % d'octroi en 2017).

En outre, il est possible de présenter une procédure d'aménagement de peine au JAP dès le quartier des arrivants, sur signalement du SPIP. Cette procédure totalement inhabituelle, déjà signalée dans les rapports de visite du CGLPL en 2012 et 2016, permet d'éviter les délais d'audiencement ordinaires pour les personnes détenues qui disposent déjà d'un solide dossier de sortie. Entre le 1^{er} janvier et le 8 novembre 2019, trente-quatre dossiers ont ainsi pu être présentés, toujours hors débat pour que la procédure se tienne dans la quinzaine. Le nombre de procédures examinées est en légère baisse par rapport aux années précédentes, ce qui s'explique en grande partie par la procédure d'amont nouvellement mise en œuvre par le tribunal correctionnel, évoquée ci-dessus au § 2.3.2. En 2019, vingt-deux aménagements de peine ont été accordés (soit un taux d'octroi de 65 %). Le SPIP a, ces dernières années, prouvé sa capacité à identifier très rapidement les personnes et les situations pour lesquelles un aménagement quasi

¹⁴ Source : SPIP du Val-de-Marne

¹⁵ Rapport d'activité 2018 du service d'application des peines (SAP) du TGI de Créteil, p. 11

¹⁶ Sources pour ce paragraphe : rapport d'activité 2018 du CP de Fresnes, p. 21-22 et rapport d'activité 2018 du SAP de Créteil, p. 11 à 13

immédiat est possible. Une bonne pratique avait été identifiée dans le rapport précédent¹⁷. Elle peut être reproduite quasiment à l'identique ici, en regrettant néanmoins qu'elle n'ait pas essaimé depuis trois ans, en particulier dans d'autres maisons d'arrêt de taille très importante comme celles de Fleury-Mérogis (Essonne) ou de Marseille (Bouches-du-Rhône).

BONNE PRATIQUE 2

Le repérage, lors de leur passage au quartier des arrivants, des personnes condamnées à de courtes peines susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine hors débat est une bonne pratique qui permet à la fois de préserver des situations extérieures d'insertion favorables que pourraient mettre en péril les délais d'audience, et de lutter contre la surpopulation.

Enfin, plus généralement, les JAP de Créteil, manifestement investis et innovants, s'appuyant sur des liens de confiance avec le SPIP, la direction du CP de Fresnes et les partenaires, accordent un grand nombre d'aménagements de peine. Les taux d'octroi sont plus élevés que dans la plupart des maisons d'arrêt que les contrôleurs visitent. En 2018, ils s'établissent, pour les commissions d'application des peines, à 56 % en 1^{ère} division, 54 % en 2^{ème} division et 45 % en 3^{ème} division, et pour le tribunal d'application des peines à 46 %.

Le service d'application des peines (SAP) est parfaitement lucide sur la situation du CP de Fresnes, ce qui justifie certainement cette appréciation bienveillante des demandes présentées par le public fresnois. Il indique avec courage dans son rapport d'activité 2018 que la suroccupation, même si elle est en baisse, demeure importante et « *ne permet pas d'assurer aux personnes détenues l'effectivité de l'ensemble des règles du droit pénitentiaire, qu'il s'agisse d'hygiène, de conditions matérielles de détention, d'accès aux activités ou de relations avec l'extérieur* ». ¹⁸

¹⁷ Rapport précédent, p. 138

¹⁸ Rapport d'activité du SAP de Créteil, p. 12

3. ACTUALISATION DU CONSTAT N° 2 : « LES LOCAUX INADAPTES ET L'HYGIENE DESASTREUSE PRESENTENT DES RISQUES AVERES POUR LA SANTE DES PERSONNES DETENUES ET DES SURVEILLANTS »

3.1 RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU CGLPL ET DU SUIVI MINISTERIEL LES CONCERNANT

Les recommandations en urgence du 18 novembre 2016 étaient ainsi rédigées :

Le bâtiment, de conception très ancienne, n'a manifestement pas bénéficié des investissements minimaux nécessaires aux exigences contemporaines et au respect de conditions d'hygiène acceptables, fussent-elles sommaires.

Outre l'exiguïté déjà mentionnée des locaux d'hébergement, l'espace consacré aux cours de promenade et aux parloirs est structurellement insuffisant.

Les parloirs sont constitués de boîtes de 1,3 ou 1,5 m² dans lesquels deux personnes ne peuvent se tenir assises face à face qu'en croisant leurs jambes alors que, pourtant, on y installe de manière habituelle une personne détenue et trois visiteurs et, le cas échéant, des enfants. L'absence d'aération et l'accumulation de salpêtre et de crasse sur les murs en font des lieux indignes, tant pour les personnes détenues que pour leurs visiteurs. Le rapport du CGLPL de 2012 avait du reste souligné le caractère inadapté des parloirs « sous-dimensionnés, sans confidentialité et sans aération ».

Les cours de promenade sont exiguës et dépourvues de bancs et d'abris. En l'absence de toilettes, les personnes détenues urinent dans des bouteilles qu'elles projettent ensuite par-dessus les murs. Il n'est pas rare que l'on voie plus de vingt-cinq personnes dans un espace d'environ 45 m².

Néanmoins, c'est l'état d'hygiène déplorable de l'établissement qui constitue l'anomalie la plus grave, tant pour les personnes détenues que pour le personnel.

Les rats évoluent en masse au pied des bâtiments, dans les cours de promenade et aux abords des bâtiments tout au long de la journée. Ils ne s'effraient pas de la présence d'êtres humains ; on ne peut éviter de piétiner leurs excréments ; ils sont présents jusque dans la cour d'honneur de l'établissement. L'odeur persistante de leur pelage, de leurs excréments et de leurs cadavres s'ajoute à celle des amas d'ordures qui jonchent le pied des bâtiments. Cette pollution contribue du reste elle-même à entretenir la présence des rongeurs ; elle résulte certes en partie d'actes d'incivilité, mais aussi d'autres facteurs tels que la promiscuité en cellule, l'absence de réfrigérateurs ou la taille insuffisante des poubelles. Les mesures nécessaires pour prévenir et traiter cette pollution ne sont pas prises.

A l'intérieur des bâtiments, les rats sont moins visibles mais leur présence se manifeste sporadiquement ; selon plusieurs témoignages du personnel, un rat s'est introduit dans le lit d'un surveillant de permanence qui a dû subir un traitement préventif de la leptospirose et il arrive que l'on voie l'urine des rats s'écouler de faux plafonds.

Des comportements « adaptés » à cette nuisance permanente se sont développés : les personnes détenues ne s'asseyent plus au sol dans les cours de promenade, mais doivent se contenter de s'accroupir ou de s'adosser, et lorsqu'elles veulent jouer aux cartes, elles ne les posent pas par terre mais dans les mains d'un codétenu, qui servent de table de jeu.

Ces conditions de vie sont indignes et portent directement atteinte à la santé des personnes, personnel et détenus, en particulier lorsque ces derniers sont affectés à un travail de

nettoyage comme les « auxiliaires abords » sans aucune précaution d'hygiène et de sécurité : cette année, deux cas graves de leptospirose liés à la présence des rats ont été signalés à l'Institut national de veille sanitaire.

L'établissement est également infesté par les punaises de lit. Entre mars et octobre 2016, 281 cas ont été déclarés à l'unité sanitaire, dont 63 % dans la troisième division, la plus surpeuplée. La promiscuité, 22 heures sur 24, dans les cellules accroît la gravité de cette situation. Les contrôleurs ont pu observer que de nombreuses personnes détenues présentaient de multiples traces de piqûres. L'unité sanitaire considère que les piqûres des punaises sont à l'origine d'environ 10 % des visites effectuées pour les soins somatiques. Comme la présence des rats, celle de ces insectes porte donc à la fois atteinte à la dignité et à la santé des personnes détenues et des professionnels présents dans l'établissement.

La présence des rats et des punaises n'est ignorée ni de la direction, ni des autorités de l'administration pénitentiaire, ni même des partenaires de l'établissement. Elle a été clairement évoquée le 10 mai 2016 lors du conseil d'évaluation de l'établissement. Pourtant, elle n'a pas été traitée par des mesures proportionnées au problème : les protocoles de désinfection et de dératisation mis en place par l'établissement sont ponctuels, partiels et inefficaces, l'infection par les punaises a redoublé en septembre et les rats sont plus que jamais prospères.

Saisi à plusieurs reprises par des personnes détenues, le CGLPL a interrogé la direction du centre pénitentiaire de Fresnes dès le début de l'année 2016. Celle-ci s'est contentée de mesures insuffisantes et de réponses rhétoriques dépourvues de tout lien avec la réalité qui a pu être observée quelques mois plus tard.

A l'occasion d'un de ces échanges, le chef d'établissement répondait le 26 mai 2016 par une liste vague des diligences mises en œuvre, qui n'incluait aucune mesure « défensive » ou « systémique » (notamment sur l'étanchéité des réseaux d'assainissement) et il concluait : « vous constaterez que la plupart des actions sont réalisées, ou en cours de réalisation. Il m'est fait état que les actions entreprises ont eu pour effet de réduire la présence de rongeurs de manière significative. Des travaux importants demeurent à prévoir et doivent conforter l'inflexion constatée. J'ai bon espoir qu'ils permettront de limiter ce phénomène qui fait l'objet de mon attention et mobilise mes services ».

Cette lettre, produite devant le tribunal administratif de Melun, saisi le 3 octobre 2016 par la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP), semble avoir servi de fondement à la décision de la juridiction et emporté sa conviction. La juridiction administrative précise en effet dans sa décision du 6 octobre 2016 que « l'administration, en l'occurrence, démontre que la situation est en voie d'amélioration » et enjoint l'administration pénitentiaire de prendre dans les meilleurs délais les mesures prévues. On peut cependant craindre que le respect de cette injonction ne soit pas de nature à résoudre la difficulté rencontrée car les mesures prévues par l'administration ne semblent pas être d'une portée très différente de celles qui ont déjà été prises en vain. L'amélioration alléguée en mai par le directeur du centre pénitentiaire n'est en rien conforme à la réalité observée quatre mois plus tard. Le CGLPL ne peut donc que s'étonner que l'administration se soit prévaluée de ce courrier devant un juge à une date où son caractère irréaliste était devenu évident.

Le CGLPL estime que la situation observée à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes est comparable à celles que la Cour européenne des droits de l'homme a considérées comme une violation de l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Canali contre France du 25 avril 2013, qui indique que « l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles d'hygiène a provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser. Dès lors, la Cour estime que ces conditions de détention s'analysent en un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention ».

Cette situation contrevient également aux obligations que l'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 impose à l'Etat : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits ».

La rénovation du centre pénitentiaire de Fresnes constitue une urgence, notamment en ce qui concerne les locaux d'hébergement, les parloirs et les cours de promenade. Sans l'attendre, des mesures de dératisation et de désinsectisation d'une ampleur adaptée à la situation, avec obligation de résultat, doivent être mises en œuvre immédiatement.

Dans ses observations du 13 décembre 2016, le garde des Sceaux de l'époque répondait :

S'agissant de l'état des cellules, la présence de plusieurs personnes détenues dans les cellules se traduit par une quantité insuffisante de mobilier, qui subit de ce fait une usure accélérée. En 2015, il a été procédé au remplacement de toutes les tables en bois et pieds métalliques. De même, en 2016, toutes les chaises ont été remplacées. Afin de permettre aux personnes détenues de disposer d'au moins une armoire par cellule, l'établissement de Fresnes vient de procéder à l'achat de 650 armoires, livrées fin octobre 2016, qui sont en cours d'installation. Par ailleurs, le cloisonnement des sanitaires a été réalisé pour l'ensemble des bâtiments en 2009. La maintenance de ces installations est assurée par l'établissement.

S'agissant du nombre et de la dimension des cours de promenade, l'établissement dispose de 128 cours, réparties entre les trois divisions. Ces dernières ont été dimensionnées au regard de la capacité théorique des détenus, soit 1 226 places. L'établissement étant en suroccupation depuis plusieurs années, avec un effectif au 21 novembre 2016 de 2 474 personnes détenues, soit un taux d'occupation de 202 %, les cours de promenade sont effectivement devenues exiguës. Ces cours sont utilisées quotidiennement de 8h30 à 11h30 et de 14h30 à 17h30. Elles sont nettoyées par des auxiliaires, sous l'autorité d'un surveillant de division ou d'assistant sanitaire.

Les abords des bâtiments à proximité immédiate des cours, lieu de réception des jets de déchets par les fenêtres, sont nettoyés par des auxiliaires, sous le contrôle des surveillants pénitentiaires, deux fois par jour, week-end compris.

L'établissement a récemment fait l'acquisition de trois nettoyeurs à haute pression permettant de procéder à des nettoyages plus complets des pieds de bâtiments et des cours. De plus, des actions et réflexions ont été menées afin d'améliorer les conditions d'hygiène comme le ramassage des déchets en sacs plastiques une fois par jour après le repas de midi ; la mise en place à l'été 2016 d'une poubelle par cellule.

S'agissant des parloirs, les murets de « cabines parloirs » ont été enlevés au cours de l'année 2015 au sein de la maison d'arrêt des hommes (près de 80 000 euros). Des matériaux lessivables ont été posés sur les cloisons internes de la cabine. De plus, le renouvellement de l'ensemble des tabourets a été réalisé dans toutes les « cabines parloirs ». Un programme de

16/18 quai de la Loire
CS 70048
75921 PARIS CEDEX 19
www.cglpl.fr