

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française

Jeudi

16 septembre 2021

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 8

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

- Audition de M. Vincent Delbos, membre du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, et de M. Régis Brillat, secrétaire exécutif du CPT2
- Présences en réunion..... 9

**Présidence de
M. Philippe Benassaya,
président de la commission**



COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE FRANÇAISE

Jeudi 16 septembre 2021

La séance est ouverte à quatorze heures trente.

(Présidence de M. Philippe Benassaya, président de la commission)

M. le président Philippe Benassaya. Notre commission d'enquête a été créée à la demande du groupe Les Républicains en vue d'identifier les dysfonctionnements et les manquements de la politique pénitentiaire française. Nous avons fixé un vaste cadre d'investigation et notre commission a prévu des déplacements dans des établissements pénitentiaires, à commencer par la Santé et les Baumettes à la fin du mois de septembre.

M. Vincent Delbos, vous êtes membre du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants – CPT – du Conseil de l'Europe, dont M. Régis Brillat est le secrétaire exécutif.

Nous avons bien noté que, eu égard aux usages du CPT, M. Delbos ne pourra s'exprimer à propos de la situation de la France, y siégeant en qualité de membre élu pour notre pays.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. La création de cette commission d'enquête a en effet été demandée par le groupe Les Républicains cet été et son intitulé vise à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française. Il s'agit notamment d'évaluer l'impact éventuel de la surpopulation carcérale sur les conditions d'incarcération, la réponse pénale, la radicalisation, la réinsertion. Le groupe LR souhaite également que nous abordions plus précisément le traitement carcéral des délinquants mineurs. Ce champ d'investigation comprend le parc immobilier, les ressources humaines et les conditions de détention.

Pour ma part, je souhaiterais que nous évoquions également le paradigme français de l'encellulement individuel et que nous comparions cette exigence aux pratiques européennes.

Enfin, nous aborderons des sujets comme les différents régimes d'incarcération, la violence en prison, la sécurisation des lieux de détention, le respect de la laïcité en détention, etc.

Bref, notre programme est vaste.

Nous vous laissons libres de traiter les sujets qui vous semblent les plus en accord avec vos compétences.

M. le président Philippe Benassaya. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(M. Vincent Delbos et M. Régis Brillat prêtent successivement serment.)

M. Vincent Delbos, membre du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe. Je vous remercie pour cette audition, inédite dans l'histoire du Comité de prévention de la torture.

Nous avons décidé de procéder à une intervention liminaire à deux voix afin d'esquisser des réponses au questionnaire que vous nous avez adressé, étant précisé que, dans les prochains jours, nous vous ferons parvenir une réponse écrite plus complète.

Je suis élu au titre de la France au Comité européen pour la prévention de la torture, mais je ne peux pas m'exprimer au sujet de la France. Je me limiterai donc à des propos généraux et M. Brillat évoquera plus particulièrement des sujets français.

Le Comité de prévention de la torture trouve sa source dans l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Nul ne peut être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains et dégradants ». L'intitulé de la convention précise qu'elle est une convention pour la prévention de la torture et les traitements inhumains et dégradants. Elle constitue le plus ancien organe de contrôle externe et indépendant des lieux de privation de liberté.

Depuis 1987, le Comité visite tout lieu dans lequel une personne est privée de sa liberté par décision d'une autorité publique. Cette disposition a été reprise dans la loi du 30 octobre 2007 sur la création du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Elle concerne les prisons, les établissements psychiatriques, les locaux de police, les centres de détention pour étrangers et les foyers sociaux.

Ce Comité est une émanation du Conseil de l'Europe, organisation internationale. Lorsque la convention a été ratifiée, puis signée, en 1987, le Conseil de l'Europe ne comptait pas encore quarante-sept membres. Dès lors, actuellement, le champ d'intervention du Comité s'étend des territoires ultramarins du Pacifique de la République française jusqu'à la Fédération de Russie, les républiques du Caucase et la Turquie.

L'article 1^{er} de la convention dispose que le Comité fonctionne sur la base de visites et non pas sur des saisines. Nous organisons des visites périodiques dans chaque État, tous les trois ou quatre ans, après en avoir informé les États, et des visites spécifiques, dites « *ad hoc* », lorsqu'une situation particulière se présente. À titre d'exemple, nous avons organisé une visite en Grèce, au mois de mars 2020, juste avant le confinement, autour des événements qui se déroulaient à la frontière entre la Grèce et la Turquie. Parfois, nous annonçons les lieux de nos visites ; parfois, nous nous y rendons inopinément. Nous procédons à des entretiens dont caractère confidentiel doit être préservé non seulement par les personnes privées de liberté, mais également par les surveillants ou les soignants des hôpitaux psychiatriques.

En sa qualité de secrétaire exécutif, M. Régis Brillat est responsable d'un secrétariat qui dispose d'une expertise importante dans la préparation des visites, l'accompagnement et la préparation des rapports produits à l'issue de ces visites. Les rapports sont examinés non seulement par la délégation visiteuse, mais également par l'instance plénière qui regroupe un représentant de chacun des États membres du Conseil de l'Europe. Le Comité plénier est caractérisé par la pluridisciplinarité – médecins, juristes, magistrats, avocats, policiers –, par la parité femmes-hommes et par son indépendance.

Le Comité représente un mécanisme de prévention qui fonctionne sur sa capacité à convaincre dans ses rapports de visites.

Par ailleurs, l'article 8-5 de la convention autorise la formulation directe d'observations auprès des gouvernements et des autorités, lors de la découverte d'une situation totalement inadmissible et à laquelle il doit être remédié sans délai. Lorsqu'elle est opposée, cette disposition produit un impact extrêmement important.

L'article 10-2 de la convention, qui concerne la déclaration publique prononcée à l'issue de la réunion plénière, se révèle également très efficace. Ses dispositions sont utilisées avec beaucoup de modération par le comité. Les deux dernières portent sur la Fédération de Russie et sur ce qui s'est produit dans les républiques du Caucase du Nord, notamment en Tchétchénie en 2018, et sur la Belgique.

Après trente-trois ans d'existence, le Comité a réalisé 474 visites, dont 276 visites périodiques et 198 visites *ad hoc*. Les rapports comportent des recommandations dont l'application est vérifiée lors de la visite suivante.

Le champ d'action du Comité ne se limite donc pas exclusivement à l'administration pénitentiaire. Sa vocation primaire réside dans la prévention de la torture, quel que soit le lieu dans lequel une autorité publique décide du placement d'une personne.

M. Régis Brillat, secrétaire exécutif du CPT. Le Comité pour la prévention de la torture souhaite vivement que les parlementaires s'impliquent dans le suivi de ses recommandations. Les recommandations que formule le Comité dans ses rapports de visites constituent des invitations et des incitations faites aux États à appliquer les mesures de prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Dès lors, certaines d'entre elles concernent directement le travail des parlements, aussi bien dans la dimension législative que dans la dimension de contrôle, essentielle à l'exercice de l'action parlementaire.

À l'issue de leur adoption et de leur transmission aux gouvernements, ces rapports deviennent publics si le gouvernement concerné accepte la publicité et certains États parties à la convention ont accepté une publicité automatique, soit sans discussion.

S'agissant de la France, depuis l'entrée en vigueur de la convention, le comité a effectué quinze visites, dont sept visites périodiques et huit visites *ad hoc*. La dernière visite périodique s'est déroulée au mois de novembre 2019 et elle a couvert un grand nombre de thématiques. Nous avons également réalisé une visite au mois de juillet 2020, centrée sur les conséquences de la crise sanitaire sur la situation en matière de prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Les rapports de ces visites ont été publiés à la demande du gouvernement, au mois de juin 2021, concomitamment aux réponses du Gouvernement à ses recommandations. Ces documents sont donc publics. Nous vous les transmettons, car ils contiennent des réponses détaillées à des questions que vous avez formulées.

À l'issue de la publication du rapport, des recommandations et des réactions du gouvernement, le Comité initie un dialogue confidentiel avec les gouvernements relativement à la mise en œuvre de ses recommandations. Ce travail est extrêmement important parce qu'il assure la continuité entre une visite et la visite suivante.

De façon générale, le Comité ne compare pas les États entre eux parce que les visites se déroulent à des périodes différentes, dans des contextes différents, et parce que parfois, les situations évoluent très rapidement.

À titre d'exemple, la surpopulation carcérale constitue une préoccupation de longue date du Comité et elle a fait l'objet d'une attention particulière lors de la visite périodique que nous avons effectuée en novembre 2019. Au mois de juillet 2020, le Comité a constaté que la situation avait positivement évolué, notamment en raison de la pandémie.

Vous nous avez interrogés quant aux relations du Comité avec le défenseur des droits et le contrôleur général sur les lieux de privation de liberté. Le Comité a coutume, lorsqu'il commence une visite dans un pays, de prendre contact non seulement avec les ministères concernés par la visite, mais aussi avec d'autres institutions, et, pour ce qui concerne la France, systématiquement avec le défenseur des droits et le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Toutefois, nous entretenons également des liens en dehors des visites, notamment par le biais des différentes institutions du Conseil de l'Europe auxquelles ces institutions nationales participent, ou de réseaux de mécanismes nationaux de prévention. En outre, à l'issue d'une visite, nous organisons des entretiens avec les autorités concernées auxquels le contrôleur général des lieux de privation de liberté est convié de sorte qu'il prenne connaissance oralement des premiers constats de la délégation du CPT. Nous avons d'ailleurs invité ces institutions à participer à la célébration du trentième anniversaire du CPT.

Les règles pénitentiaires européennes constituent une recommandation adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, soit par les représentants des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. Elles ont été révisées et une nouvelle version a été adoptée récemment. Ces règles représentent une source d'inspiration très importante pour le CPT dans son action quotidienne et dans l'appréciation qu'il porte au cours des visites. En effet, ces règles traduisent un consensus entre les États membres du Conseil de l'Europe, sur lequel le Comité peut s'appuyer pour formuler ses recommandations. D'une manière générale, il existe une cohérence entre les recommandations du CPT et les règles pénitentiaires européennes, mais parfois, nos opinions divergent. À titre d'exemple, le CPT recommande que l'isolement soit limité à quatorze jours de sorte à diminuer ses conséquences négatives. Or le texte édictant les règles pénitentiaires européennes ne prévoit aucune limite temporelle à l'isolement.

Le CPT est attentif depuis de très nombreuses années à la question de la surpopulation carcérale et des normes minimales relatives à l'espace vital des détenus. Il a recommandé des standards minimaux à respecter, à savoir une superficie de six mètres carrés pour une cellule individuelle et de huit mètres carrés pour une cellule occupée par deux détenus. La partie toilettes, séparée du reste de la cellule, n'est pas prise en compte dans le calcul de ces superficies. Le respect de ces normes est évidemment lié à la question de la surpopulation carcérale sur laquelle le Comité a exprimé ses préoccupations, notamment quant à la situation en France. La Cour européenne des droits de l'homme – CEDH – a prononcé plusieurs arrêts qui sont soumis au système de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Il importe que ces normes soient appliquées, dans le respect de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme.

M. Vincent Delbos. Nous constatons que le droit est progressivement rentré dans les prisons, ce qui constitue une évolution remarquable de la situation dans l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe. Plus le droit est appliqué, plus se réduit la part de l'arbitraire dont personne ne peut réellement se satisfaire. La plupart des États de l'Union européenne ont

souscrit au protocole des Nations unies sur la prévention de la torture et la mise en place de ces mécanismes au niveau national.

Néanmoins, au regard des droits des détenus en Europe, plusieurs questions demeurent et constituent des obstacles majeurs à la reconnaissance des droits.

Cela concerne d'abord la surpopulation carcérale qui ne touche pas l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe de la même manière. Certains pays, notamment les Pays-Bas, disposent de nombreuses places vacantes dans leurs prisons. Ce constat a d'ailleurs conduit à des opérations de transfert de détenus de la Belgique et de la Norvège vers les Pays-Bas. J'ai participé à la visite organisée en Norvège en 2018 et les autorités norvégiennes indiquaient clairement que cette situation n'était absolument pas satisfaisante, car elle induisait non seulement une rupture du lien familial, mais également des coûts importants puisque la surveillance était assurée par des brigades de personnels pénitentiaires norvégiens déplacées aux Pays-Bas.

Les régimes d'isolement constituent un autre obstacle. Au-delà de la question de leur durée, la façon dont les décisions sont prises et révisées pose des problèmes.

La troisième catégorie d'obstacles réside dans l'insuffisance de la vigilance envers les personnes particulièrement vulnérables, à savoir non seulement les femmes, les personnes âgées, les mineurs, mais également les LGBT, qui font encore l'objet de discriminations dans certains pays.

J'insiste notamment sur l'inactivité. Dans certains pays, l'incarcération constitue un temps au cours duquel il ne se passe rien, sans aucun de ces moments de remobilisation qui sont intéressants pour que la prison remplisse son double rôle de garde et de réinsertion. Néanmoins, certains pays appliquent de bonnes pratiques, notamment la Norvège, qui considère que le temps passé en cellule doit être minimal et qui organise des activités de resocialisation et d'insertion professionnelle. Par ailleurs, en Norvège, la distribution de nourriture à la porte de la cellule a été remplacée par une sorte de supérette dans laquelle les détenus continuent et achètent des produits avec les ressources dont ils disposent sur leur compte nominatif. Cette organisation modifie fondamentalement l'approche des détenus à ce temps de détention, notamment parce qu'ils se trouvent dans une position de responsabilisation. De plus, cet établissement norvégien organise des activités professionnelles. Il dispose d'un atelier de menuiserie et d'un atelier de vente, situé à l'extérieur de l'enceinte de la prison, qui fonctionne sous forme de coopérative.

Enfin, le maintien du lien familial est essentiel et il a été fortement limité pendant la crise sanitaire. Le CPT a poursuivi ses visites pendant cette période et il a constaté que, alors que la quasi-totalité des pays membres du Conseil de l'Europe avait suspendu les visites familiales, d'autres avaient mis en place des démarches de substitution, notamment des parloirs par Skype.

La double mission dévolue à la prison impose des conditions de dignité et un nombre suffisant de ressources humaines formées. En outre, il conviendrait probablement de réinterroger la place de la prison dans l'échelle des sanctions. L'ancien président du CPT avait coutume de dire qu'il existait une forme d'addiction à la prison de la part de la justice pénale.

M. Régis Brillat. Dans son dernier rapport, le CPT n'a pas constaté de problèmes généraux de violence. En revanche, dans certains établissements, le Comité a enregistré des

allégations de mauvais traitements émanant de détenus, notamment s'agissant d'un usage excessif de la force lors d'interventions. Le CPT estime que tous les mauvais traitements de la part des gardiens doivent faire l'objet des procédures appropriées afin d'éviter leur récurrence. Ils sont souvent liés à un nombre insuffisant de personnels, voire à un défaut de formation.

La violence entre les prisonniers ne constitue pas un phénomène généralisé. Pour autant, il existe dans certains établissements et le Comité recommande une vigilance très particulière.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. L'encellulement individuel constitue-t-il une pratique systématique, voire même philosophiquement induite ? Lors d'une visite dans une prison au Danemark, j'ai constaté que le principe de fonctionnement était identique à celui que vous décrivez pour la Norvège. Nous avons donc tout à apprendre de ces bonnes pratiques étrangères.

S'agissant de la dignité en prison, la France est condamnée régulièrement, avec d'autres pays d'ailleurs. Les normes que vous recommandez et les exigences de la CEDH seraient-elles de plus en plus contraignantes ? Ces nouvelles exigences attesteraient-elles d'un progrès global de la situation dans les prisons européennes depuis quarante ans ?

M. Régis Brillat. S'agissant de l'encellulement individuel, la situation est extrêmement variable d'un pays à l'autre. Je vous rappelle que le Conseil de l'Europe compte quarante-sept pays membres, qui ont évidemment des traditions et des expériences différentes. Dans certains pays, les prisons sont organisées sous forme de dortoirs collectifs et le CPT n'y est pas très favorable. D'autres prisons disposent de cellules individuelles.

Le CPT a fixé des normes minimales dès sa création et elles n'ont pas varié.

M. Vincent Delbos. S'agissant de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et de ses condamnations, un arrêt de 2016 très important, prononcé contre l'Italie, a conduit le Conseil de l'Europe à mener un travail très intéressant pour l'ensemble de ses États membres sur la thématique de la surpopulation.

La dignité représente le cœur du mandat du CPT dès lors qu'il s'agit de vérifier que les personnes ne sont pas traitées de façon inhumaine et dégradante.

Dans l'ensemble des pays d'Europe, la prison s'adresse à des populations pauvres. Ce constat s'explique notamment par le fait que ce sont des personnes plus vulnérables, qui disposent de faibles ressources dans leur environnement qui ne leur permettent pas d'échapper à la prison.

M. le président Philippe Benassaya. À l'issue d'une visite en Suède, en janvier 2021, un rapport a été publié relativement aux mesures adoptées par les autorités suédoises. La Suède représente-t-elle un modèle pour le CTP ?

M. Vincent Delbos. Dans les pays scandinaves, des hôpitaux psychiatriques prennent en charge des personnes condamnées par la justice pénale. Les autorités suédoises ont dégagé un important investissement en ressources humaines afin d'accompagner ces personnes vers l'autonomie, à savoir trois personnels pour un patient détenu.

En outre, la Suède dispose de chambres d'isolement à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

M. le président Philippe Benassaya. Le Comité a-t-il édicté des normes relatives à la situation des mineurs ?

M. Régis Brillat. Il s'est beaucoup préoccupé de la question des mineurs et il a édicté de nombreuses recommandations spécifiques que nous vous communiquerons.

M. Vincent Delbos. Les normes que nous recommandons, notamment sur la superficie des cellules, n'ont pas de valeur juridique. La Cour les ayant édictées en tant que normes, elles ont pris une forme exécutoire. Le CPT est une instance de prévention. La situation dans les prisons nous concerne tous, au-delà de l'administration pénitentiaire : elle concerne non seulement les juges, la justice pénale, mais également le législateur.

Le CPT a engagé une discussion sur la manière d'associer les parlements nationaux aux entretiens que nous organisons avec les États, en amont ou en aval de nos visites. En effet, leur rôle est essentiel dans l'édition des législations pénales, dans la formation des systèmes de justice pénale et dans le recours à d'autres types de peines que l'emprisonnement. Le CPT réfléchit à ce sujet avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Nous sommes convaincus qu'il est nécessaire de franchir une étape supplémentaire de sorte à initier un dialogue avec les parlements nationaux. Cette audition représente une opportunité et, au nom du Comité, je vous en remercie.

La réunion se termine à quinze heures dix.

—————

Membres présents ou excusés

**Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la
politique pénitentiaire française**

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Françoise Ballet-Blu, M. Sacha Houlié,
M. Jacques Krabal

Excusés. - M. Alain David, M. Stéphane Trompille