

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2009

RAPPORT D'ACTIVITÉ

FAIT

*pour l'année 2009 au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) et compte rendu des travaux de cette délégation sur le thème « **Les femmes dans les lieux de privation de liberté** », déposé en application de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,*

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; Mme Jacqueline Panis, M. Alain Gournac, Mmes Christiane Kammermann, Gisèle Printz, M. Yannick Bodin, Mmes Catherine Morin-Desailly, Odette Terrade, Françoise Laborde, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Patrice Gélard, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Nicole Bonnefoy, Brigitte Bout, Marie-Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, Jacqueline Chevé, MM. Yvon Collin, Roland Courteau, Mmes Marie-Hélène Des Esgaulx, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, Catherine Dumas, Bernadette Dupont, Gisèle Gautier, Christiane Hummel, Bariza Khiari, Françoise Laurent-Perrigot, Claudine Lepage, M. Philippe Nachbar, Mmes Anne-Marie Payet, Catherine Procaccia, Mireille Schurch, Esther Sittler, Catherine Troendle, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE COMPTE RENDU D'ACTIVITÉ DE L'ANNÉE 2009	9
I. LES ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE	11
A. LES SAISINES SUR DES PROJETS DE LOI	11
1. <i>La retraite des mères de famille</i>	11
2. <i>La réforme territoriale et ses modes de scrutin</i>	14
B. LES TRAVAUX D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE	14
1. <i>La discussion d'une question orale avec débat sur la politique de lutte contre les violences envers les femmes</i>	14
2. <i>Les crédits du Planning familial</i>	15
3. <i>L'audition des responsables gouvernementaux de la politique en faveur des droits des femmes</i>	16
II. LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DE LA DÉLÉGATION	17
A. LES MISSIONS D'INFORMATION À L'ÉTRANGER	17
1. <i>Mission conjointe en Norvège (du 25 au 27 mai 2009)</i>	17
a) <i>La Norvège : un pays avancé en matière de parité</i>	18
b) <i>Des congés parentaux généreux en faveur de la mère et du père</i>	19
c) <i>La loi imposant un quota de 40 % de femmes dans les conseils d'administration</i>	19
2. <i>Mission en Espagne (8 et 9 octobre 2009)</i>	20
a) <i>La problématique espagnole de l'égalité professionnelle</i>	20
(1) <i>La place des femmes dans le marché de l'emploi</i>	20
(2) <i>Le congé de paternité</i>	21
(3) <i>La place des femmes dans les conseils d'administration</i>	21
b) <i>La lutte contre les violences envers les femmes</i>	22
c) <i>L'entretien avec le défenseur du peuple</i>	24
d) <i>La politique carcérale espagnole</i>	26
e) <i>La place des femmes dans les prisons espagnoles</i>	28
B. LA PARTICIPATION À DES RENCONTRES INTERNATIONALES	30
1. <i>Réunion de la CCEC à Bruxelles</i>	30
2. <i>Réunion du réseau des Femmes parlementaires de la Francophonie au Palais du Luxembourg</i>	30
3. <i>Conférence parlementaire sur la parité à Stockholm</i>	32
III. LES COLLOQUES	33
A. LES COLLOQUES ORGANISÉS PAR LA DÉLÉGATION	33
1. <i>Rencontre avec les femmes maires élues en 2008</i>	33
2. <i>Colloque sur les « nouveaux enjeux du partage des responsabilités entre les hommes et les femmes »</i>	34
B. LES COLLOQUES SOUTENUS PAR LA DÉLÉGATION	34
C. LA PARTICIPATION À DES COLLOQUES EXTÉRIEURS	35
D. LE SOUTIEN À DES MANIFESTATIONS CULTURELLES	35
E. LES ENTRETIENS DE LA PRÉSIDENTE	36

ANNEXES DE LA PREMIERE PARTIE	37
a) Annexe 1 – Composition de la délégation.....	39
b) Annexe 2 - Calendrier récapitulatif des activités de la délégation en 2009.....	40
c) Annexe 3 – Calendrier récapitulatif des entretiens de Mme Michèle André, présidente	61
DEUXIÈME PARTIE LES FEMMES DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	65
AVANT-PROPOS	67
I. PAR DELÀ LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS, LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE SPÉCIFIQUE	69
A. UN RAPIDE INVENTAIRE DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	69
1. <i>La prison : établissements pour peines et maisons d'arrêt</i>	69
a) Les condamnés	70
b) Les prévenus.....	70
2. <i>Les locaux de garde à vue</i>	71
3. <i>Les centres de rétention administrative et les zones d'attentes pour les étrangers.</i>	72
a) Zones d'attente	72
b) Centres de rétention administrative.....	73
4. <i>L'hospitalisation sous contrainte</i>	73
5. <i>Des distinctions nécessaires, à respecter</i>	74
B. LA PROBLÉMATIQUE DES FEMMES DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	74
1. <i>Une population minoritaire</i>	75
2. <i>La différence oubliée</i>	75
3. <i>Une population isolée</i>	76
4. <i>Une population spécifique</i>	77
a) L'importance des liens familiaux	77
b) Une approche particulière de la pudeur.....	77
c) Une moindre dangerosité	78
II. LES FEMMES INCARCÉRÉES	79
A. UNE POPULATION MINORITAIRE DANS UN UNIVERS D'ABORD CONÇU POUR LES HOMMES	79
1. <i>Une population minoritaire et caractérisée par une grande détresse sociale</i>	79
a) Les femmes détenues ne représentent qu'une proportion marginale de la population carcérale.....	79
b) La délinquance des femmes : une délinquance spécifique ?	80
c) Les femmes incarcérées constituent une population socialement plus défavorisée que les hommes	82
2. <i>Un parc carcéral d'abord conçu pour les hommes</i>	82
a) Seuls cinq établissements pour peines accueillent les femmes condamnées à de longues peines	83
b) Les femmes prévenues ou condamnées à de courtes peines sont incarcérées soit dans des maisons d'arrêt réservées aux femmes soit dans des quartiers de femmes	84
c) Les caractéristiques des quartiers de femmes : un enclavement qui peut poser problème.....	85
d) Conditions d'incarcération ou éloignement familial ?.....	87
B. UNE ÉGALITÉ DES MALCHANCES	88
1. <i>L'absence de surpopulation permet de meilleures conditions d'hébergement</i>	88

2. Mais la faible proportion de femmes rend plus difficile leur accès aux services et aux activités	91
a) L'accès aux soins.....	91
b) Les soins gynécologiques	92
c) L'accès à la formation professionnelle.....	94
d) L'accès à l'activité professionnelle.....	95
3. L'absence de maison centrale pour femmes	97
4. Les femmes n'ont qu'un accès limité au régime de la semi-liberté	97
5. Les lacunes de la réinsertion.....	98
C. DES SPÉCIFICITÉS À PRENDRE EN COMPTE.....	101
1. La maternité.....	102
a) Les conditions du maintien de l'enfant auprès de sa mère en détention.....	102
b) La délicate conciliation d'intérêts contradictoires.....	105
2. Les liens familiaux	106
3. La pudeur et la dignité.....	111
D. L'EXPÉRIENCE DE LA MIXITÉ	112
1. Les surveillantes	112
a) Les principes.....	112
b) L'influence pacificatrice des surveillantes femmes en milieu carcéral masculin.....	113
2. Les visiteurs de prison	114
3. Les détenues.....	115
a) Une interdiction de principe inscrite dans le code de procédure pénale.....	115
b) Les établissements pour mineurs : une ouverture à la mixité délicate à mettre en œuvre.....	115
c) Les exemples de l'Espagne et du Danemark constituent des approches originales de la mixité en milieu carcéral.....	117
d) La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 permet une ouverture limitée et encadrée de la mixité pour faciliter l'accès aux activités et à des formations professionnelles	119
III. LES FEMMES EN GARDE À VUE	121
A. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORME.....	121
1. Le droit en vigueur applicable aux 578 000 personnes placées en garde à vue en 2008.....	121
2. Les interrogations suscitées par une nouvelle jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	123
3. Les perspectives de réforme tendant à repenser la garde à vue.....	124
B. LES PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES DE LA DÉLÉGATION	125
1. L'absence de statistiques sur la répartition hommes/femmes en garde à vue : la signification d'une grave méconnaissance	125
2. Des locaux souvent dégradés : la visite du dépôt du Palais de justice de Paris.....	125
a) Un constat unanime	125
b) Une hygiène relativement mieux préservée dans les espaces réservés aux femmes	126
3. Concilier les exigences de sécurité et dignité de la personne humaine	126
a) « L'excès de zèle » dans les fouilles corporelles pratiquées sur les femmes.....	126
b) Une urgence : appliquer les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté	127
IV. LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DES FEMMES ÉTRANGÈRES.....	129
A. UN DIAGNOSTIC GÉNÉRAL MITIGÉ.....	129
1. Le constat établi en 2005 par l'inspection générale de l'administration	129
2. Le bilan dressé en 2009 par la Cour des comptes et le Parlement.....	130
a) L'enquête de la Cour des comptes	130

b) Le rapport d'information de la commission des finances du Sénat.....	130
c) Les travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale.....	131
B. LES DONNÉES QUANTITATIVES.....	131
1. <i>Une résultante du contrôle des modalités d'entrée et de séjour des étrangers en France.....</i>	<i>131</i>
2. <i>Les étrangers en situation irrégulière retenus.....</i>	<i>132</i>
a) 30 % de femmes en zone d'attente, au titre des non-admissions sur le territoire national.....	132
b) 5 à 6% de femmes placées en rétention administrative en 2008.....	133
c) De façon générale, les interpellations se multiplient tandis que les éloignements forcés diminuent.....	134
C. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU PARC IMMOBILIER ET DU NIVEAU DE PRESTATIONS OFFERT AUX FEMMES.....	135
1. <i>Les centres de rétention administrative.....</i>	<i>135</i>
a) 26 centres de rétention administrative peuvent accueillir 1 659 personnes.....	136
b) Les progrès constatés.....	137
c) Les lacunes dans l'équipement des CRA.....	138
d) Le cas des mineurs.....	139
2. <i>La nécessaire amélioration de la situation des locaux de rétention administrative.....</i>	<i>139</i>
a) 84 lieux de rétention administrative.....	139
b) La nécessité d'une rationalisation.....	140
3. <i>Les témoignages sur les difficultés du soutien des femmes étrangères retenues.....</i>	<i>140</i>
4. <i>Garantir la liberté de circulation dans les centres tout en préservant l'intimité des femmes.....</i>	<i>141</i>
V. LES FEMMES HOSPITALISÉES SOUS CONTRAINTE.....	143
A. L'HOSPITALISATION SOUS CONTRAINTE DES FEMMES DANS SON ASPECT STATISTIQUE ET JURIDIQUE.....	143
1. <i>Les données quantitatives : la prise en charge psychiatrique de 1,5 millions de personnes socialement fragiles.....</i>	<i>143</i>
a) Seuls 15 % des patients sont hospitalisés.....	143
b) Une minorité de femmes.....	143
2. <i>Les modalités du recours à l'hospitalisation sous contrainte.....</i>	<i>144</i>
a) L'ultima ratio en cas d'échec de la prise en charge ambulatoire des patients.....	144
b) Le schéma de l'hospitalisation sous contrainte : le droit et la pratique.....	145
(1) Le cadre juridique général de l'hospitalisation sans consentement et la géométrie variable de la privation de liberté des patients.....	145
(2) Une illustration des réalités de terrain.....	146
c) L'équilibre entre la nécessité des soins et les garanties en faveur des patients.....	147
B. LA SITUATION ALARMANTE DES FEMMES.....	148
1. <i>La mixité et l'égalité de traitement psychiatrique entre hommes et femmes.....</i>	<i>148</i>
a) L'application du principe de mixité en hospitalisation psychiatrique.....	148
b) La prise en compte spécifique de la maternité.....	149
c) L'importance du contexte social et des difficultés de logement.....	149
2. <i>Les inquiétudes de la délégation relatives à la dignité et à la sécurité des femmes hospitalisées.....</i>	<i>149</i>
a) Les prémisses de l'analyse : la nécessité d'un renforcement de la prévention.....	150
b) Les conditions d'hospitalisation sous contrainte : mieux garantir le respect à la dignité des femmes.....	151
c) Le risque de briser le lien mère-enfant.....	151
d) La difficile question des viols et de la sexualité des patientes hospitalisées en psychiatrie.....	152
e) Une prise en compte suffisante de la fragilité des femmes ?.....	152

<i>3. La nécessaire vigilance à l'égard des femmes dans la perspective de la réforme de l'hospitalisation d'office</i>	153
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	157
EXAMEN EN DÉLÉGATION	161
ANNEXES DE LA DEUXIÈME PARTIE	165
ANNEXE 1 COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	167
ANNEXE 2 COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS, VISITES ET MISSIONS	301
a) Compte rendu du déplacement au Centre pénitentiaire de Rennes.....	303
b) Compte rendu de la visite du dépôt et de la souricière du Palais de justice de Paris.....	309
c) Compte rendu de la visite de la prison d'Aranjuez (Madrid VI).....	313
d) Compte-rendu de la visite de Mme Jacqueline Panis à la prison de Nancy- Maxéville	315
e) Compte-rendu de la visite de Mme Anne-Marie Payet à la prison de Domendjo à la Réunion	317

PREMIÈRE PARTIE
COMPTE RENDU D'ACTIVITÉ DE L'ANNÉE 2009

I. LES ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE

L'article 6 *septies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui a institué la délégation aux droits des femmes, lui confie une triple fonction : une fonction législative, une fonction de contrôle et une fonction d'information.

A. LES SAISINES SUR DES PROJETS DE LOI

L'article 6 *septies* de l'ordonnance précitée dispose dans son paragraphe III : « *En outre, les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes peuvent être saisies sur les projets ou propositions de loi par :*

- le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;

- une commission permanente ou spéciale, à son initiative ou sur demande de la délégation. »

La délégation aux droits des femmes a fait l'objet de deux saisines sur des projets de loi en 2009.

1. La retraite des mères de famille

La commission des affaires sociales, au cours de sa réunion du mardi 29 septembre 2009, a décidé de saisir la délégation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, pour les dispositions annoncées sur la retraite des mères de famille.

Cette réforme inscrite à l'article 38 du projet de loi, avait pour objet de consolider un dispositif de majoration de durée d'assurance, institué dans le régime général de base au profit des seules mères de famille, et dont une jurisprudence récente de la Cour de cassation venait d'étendre le bénéfice aux pères, au nom du principe d'égalité.

La délégation a adopté, le 3 novembre 2009, le rapport d'information présenté par Mme Jacqueline Panis¹.

Dans un contexte marqué par la persistance d'importantes inégalités de retraite entre les femmes et les hommes, la délégation a considéré que des mécanismes compensateurs étaient nécessaires et pleinement légitimes et que ce n'est que lorsque l'égalité entre les sexes serait effective, à l'avenir, que le principe d'égalité pourrait conduire à attribuer les avantages familiaux de retraite dans les mêmes conditions aux femmes et aux hommes.

¹ Rapport d'information n° 83 (2009-2010), « Retraite des mères de famille »

Aussi, a-t-elle considéré que les majorations de durée d'assurance devaient aujourd'hui être sauvegardées, principalement au bénéfice des mères, tout en reconnaissant qu'il était légitime de permettre aux pères, qui ont assuré seuls et à titre principal l'éducation de leurs enfants, de compenser aussi d'éventuels préjudices de carrière.

Elle s'est montrée favorable à l'approbation du projet de loi considérant que le nouveau dispositif proposé pour l'article L.351-4 du code de la sécurité sociale était conçu pour continuer de bénéficier essentiellement aux femmes, tout en respectant les principes de non discrimination rappelés par la Cour de cassation. Elle a cependant assorti cette approbation globale des huit recommandations suivantes qui précisent sa position :

1. Dans la période actuelle, durablement marquée par les inégalités de salaires entre hommes et femmes qui s'accroissent au moment de la liquidation de la retraite, des mécanismes compensateurs restent pleinement légitimes :

- au regard de l'équité ;
- au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ;
- et au regard des règles de compensation des désavantages de carrière ainsi que de protection de la maternité prévues par le droit communautaire.

2. Le dispositif de majoration de durée d'assurance mérite d'être sauvegardé :

- c'est le principal avantage familial de retraite encore presque exclusivement réservé aux femmes ;
- il apporte une compensation aux inégalités de retraite entre hommes et femmes et aux inégalités entre les femmes, en fonction de leur nombre d'enfants. Il apparaît, de ce fait, bien adapté à ses objectifs.

3. L'article 38 du projet de loi s'efforce de préserver, autant que possible au bénéfice des mères, le dispositif des majorations de durée d'assurance. À cette fin, il constitue la meilleure – ou la moins mauvaise – des solutions provisoires possibles. Mais il comporte des inconvénients qui appelleront sans doute des correctifs dans le cadre d'une révision plus globale du système :

- une indéniable complexité ;
- un risque d'érosion des majorations de durée d'assurance des femmes au profit de certains hommes ;
- un caractère quelque peu artificiel puisqu'il ne prend en compte, pour l'attribution des MDA, que les quatre premières années de

la vie d'un enfant alors que son éducation et la charge qu'elle représente s'étendent sur une durée beaucoup plus longue.

4. La délégation se félicite du pas que permet de franchir le nouveau dispositif en direction de certains pères qui ont assumé seuls ou à titre principal l'éducation de leurs enfants, en leur ouvrant la possibilité de compenser d'éventuels préjudices de carrière.

5. Elle préconise, pour éviter la remise en cause juridique du dispositif et clarifier sa gestion, de relever à quatre ans la durée prise en compte au titre de l'éducation.

6. Rappelant que les majorations d'assurance compensent avant tout les discontinuités de carrière, qu'elles doivent prendre en compte les séparations et contribuer à réparer les accidents de la vie, la délégation approuve qu'en cas de décès, les MDA soient attribuées au conjoint survivant qui a effectivement élevé ses enfants. En cas de rupture des parents, elle souhaite que les MDA suivent le parent qui a la garde des enfants.

7. Elle souhaite que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (C.N.A.V.) informe en temps utile les affiliés des nouvelles règles en vigueur en matière d'attribution des MDA.

8. Enfin, ce n'est que dans l'avenir, lorsque l'égalité entre les sexes sera parfaite, que le principe d'égalité pourra conduire à attribuer les avantages familiaux de retraite dans les mêmes conditions aux femmes et aux hommes.

Certaines de ces recommandations ont été reprises par des amendements, adoptés par le Sénat et figurent dans le texte définitif de la loi :

- le relèvement à quatre ans de la période au terme de laquelle les parents d'un enfant peuvent décider de l'attribution des majorations de durée d'assurance ;

- en cas de décès, le reversement des majorations au conjoint survivant qui aura effectivement élevé ses enfants ;

- et enfin l'obligation d'informer les assurés sur ce nouveau dispositif.

2. La réforme territoriale et ses modes de scrutin

La commission des lois, au cours de sa réunion du 4 novembre 2009, a décidé de saisir la délégation du projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, et du projet de loi organique n° 62 (2009-2010) relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, tirant les conséquences en matière électorale des articles 1 et 2 du projet de loi n° 60 (2009-2010) de réforme des collectivités territoriales, déposés sur le bureau du Sénat le 21 octobre 2009.

Cette réforme, et les nouveaux modes de scrutin qu'elle prévoit en matière électorale, auront un impact sur l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

Il était donc indispensable que la délégation puisse se prononcer sur un dispositif qui, dans sa formulation actuelle, permettrait une progression de la proportion de femmes dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les communes de plus de 500 habitants, et les conseils généraux, mais entraînerait une forte régression de la place des femmes dans les conseils régionaux.

La première audition à laquelle la délégation a procédé sur ce sujet lui a permis d'entendre, le 3 décembre 2009, M. Jacques Bourdon, professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille III sur la conformité des modes de scrutin prévus par la réforme des collectivités territoriales au principe de l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs.

B. LES TRAVAUX D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE

L'article 6 *septies* de l'ordonnance précitée du 17 novembre 1958 confie pour mission à la délégation d'informer le Sénat « *de la politique suivie par le Gouvernement au regard des conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* ». Il précise qu'en ce domaine, elle assure « *le suivi de l'application des lois* ».

1. La discussion d'une question orale avec débat sur la politique de lutte contre les violences envers les femmes

Dans le cadre de son activité de contrôle de l'application des lois, et à l'initiative de sa présidente, Mme Michèle André, la délégation a débattu le 19 mars 2009, avec Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, chargée de la solidarité, sur les grandes orientations retenues par le Gouvernement dans la conduite de sa politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

Outre la présidente, auteure de la question, six membres de la délégation ont participé à ce débat : Mme Christiane Kammermann, Mme Françoise Laborde, M. Roland Courteau, Mme Muguette Dini, Mme Odette Terrade et Mme Catherine Morin-Desailly.

Le dépôt de cette question a contribué à hâter la publication du rapport portant sur la politique nationale de lutte contre les violences au sein du couple que le Gouvernement devait transmettre au Parlement en application de l'article 13 de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

2. Les crédits du Planning familial

La délégation s'est alarmée de l'évolution préoccupante des crédits budgétaires qui permettent à l'État de subventionner les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF) qui sont inscrits au budget de la mission interministérielle « *Solidarité, insertion et égalité des chances* », au programme 106 « *Action en faveur des familles vulnérables* ».

Au sein du programme 106, ceux-ci relèvent plus particulièrement de l'Action 01 « *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents* » dont la délégation a constaté que les crédits étaient ramenés de 23,18 millions d'euros en 2008, à 15,5 millions d'euros en 2009, soit une diminution de 33 %, cette diminution touchant plus fortement encore les crédits déconcentrés sur lesquels sont imputés, précisément, les subventions des EICCF.

Alertée par les courriers et les appels qu'elle a reçue, comme d'autres membres de la délégation, de plusieurs responsables associatifs, et notamment du « Mouvement français pour le Planning familial », Mme Michèle André, présidente, a adressé une lettre le 29 janvier 2009 à M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville pour exprimer sa préoccupation et attirer son attention sur la gravité des conséquences qu'entraînerait un désengagement de l'État en ce domaine.

Un communiqué de presse, diffusé le jour même, annonçait la volonté de la présidente d'engager des démarches auprès du Gouvernement en faveur du Planning familial, dont elle jugeait les missions absolument essentielles.

Cette préoccupation a été relayée par plusieurs membres de la délégation qui ont adressé au Gouvernement des questions écrites sur ce sujet.

Ces démarches, conjointement avec la mobilisation des réseaux associatifs, et l'écho qu'elles ont rencontré dans l'opinion, ont incité le Gouvernement à conduire avec la présidente du « Mouvement français pour le Planning familial » un protocole garantissant le maintien à niveau des crédits budgétaires des EICCF pour les années 2009, 2010 et 2011.

3. L'audition des responsables gouvernementaux de la politique en faveur des droits des femmes

La délégation a procédé, dans le courant de l'automne 2009, à l'audition des membres du Gouvernement en charge de la politique en faveur des droits des femmes. Elle a successivement entendu :

- le 5 novembre 2009, Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, auprès du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sur les moyens pour 2010 de sa politique en faveur des femmes ;

- le 19 novembre 2009, M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sur les orientations et les moyens budgétaires de sa politique en faveur des droits des femmes.

II. LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DE LA DÉLÉGATION

Les activités internationales de la délégation répondent à deux objectifs :

- recueillir des éléments d'information sur la politique en faveur du droit des femmes conduite dans des pays étrangers, principalement européens ;
- représenter la délégation au sein des réunions internationales relevant des Nations-Unies, de l'Union européenne, ou de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

A. LES MISSIONS D'INFORMATION À L'ÉTRANGER

La délégation a réalisé deux déplacements à l'étranger à des fins d'information en 2009 : l'un en Norvège, l'autre en Espagne.

1. Mission conjointe en Norvège (du 25 au 27 mai 2009)

La loi du 12 juillet 1999 qui a institué la délégation aux droits des femmes du Sénat et de l'Assemblée nationale prévoit qu'elles peuvent organiser des réunions communes.

Sur ce fondement, la délégation a accepté de participer à une mission commune avec la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale en Norvège.

Cette mission, qui s'est déroulée sur trois jours, entre le 25 et le 27 mai 2009, avait pour objet d'étudier la politique conduite par la Norvège en matière d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Ce pays conduit en effet dans ce domaine une politique très volontaire, souvent citée en exemple, et qui mérite d'être examinée.

La délégation parlementaire était composée, côté Sénat, de Mme Michèle André, présidente, et de Mme Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente ; côté Assemblée nationale, Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, était accompagnée de deux vice-présidentes, Mme Danielle Bousquet et Mme Claude Greff.

Mme Brigitte Grésy, inspectrice générale des affaires sociales et M. François Fatoux, délégué général de l'Observatoire sur la responsabilité sociale des entreprises, se sont joints à ces entretiens organisés par l'ambassade de France.

Au cours de ce déplacement, la délégation parlementaire a pu s'entretenir avec le président du Stortinget, M. Thorbjørn Jagland, les responsables des principales formations politiques en charge de la politique de

l'égalité entre les sexes, M. Angran Gabrielsen, ancien ministre du commerce et de l'industrie, qui est à l'origine de la loi imposant un quota de femmes dans les conseils d'administration des principales sociétés norvégiennes, Mme Knutsen, secrétaire d'Etat à l'enfance et à l'égalité, les responsables administratifs du département des affaires familiales et de l'égalité, ainsi que plusieurs femmes qui sont entrées dans le conseil d'administration de sociétés à la faveur de la loi.

a) La Norvège : un pays avancé en matière de parité

La Norvège est un pays de 4,8 millions d'habitants qui dispose d'importantes réserves d'hydrocarbures. Elle était, en 2007, le cinquième exportateur mondial de pétrole et le troisième exportateur mondial de gaz naturel.

C'est un pays qui se montre assez en pointe en matière d'égalité :

- Les femmes ont obtenu le droit de vote dès 1913 ;
- La loi a imposé une forme de parité politique dès 1993 dans les conseils municipaux et dans les comités qui en dépendent, en disposant que la proportion de l'un ou l'autre sexe ne pouvait descendre en dessous de 40 % ;
- Ces « quotas » n'ont en revanche pas été imposés à l'échelon national ; mais certains partis – le parti travailliste notamment - se sont cependant imposés eux-mêmes cette règle ; ainsi, le Parlement monocaméral compte-t-il 38 % de femmes, et ce pourcentage est stable depuis plusieurs années. Le gouvernement actuel est composé de façon paritaire : 18 ministres, 9 hommes et 9 femmes.

Envisagé sous l'angle de l'égalité professionnelle, le marché du travail présente, au départ, des caractéristiques comparables à la situation française :

- 80 % des femmes sont actives mais le marché est segmenté suivant le genre : les hommes sont surreprésentés dans l'industrie, les femmes se tournent massivement vers le secteur tertiaire et les services ;
- alors que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à être diplômées de l'enseignement supérieur, et qu'elles devraient fournir aux sociétés autant, sinon davantage, de hauts potentiels que les hommes, leur déroulement de carrière prend du retard dès 35 ans, et elles n'occupent qu'une faible proportion des emplois de direction ;
- enfin, les femmes sont souvent employées sur des postes à temps partiel.

Les autorités norvégiennes s'efforcent cependant d'y remédier, et mettent en avant deux mesures particulièrement énergiques.

b) Des congés parentaux généreux en faveur de la mère et du père

Les congés parentaux garantis par la loi sont généreux. Leur originalité est de mettre l'accent sur le rôle des pères de façon à faire évoluer la répartition des charges familiales dont la rigidité constitue un frein à l'égalité professionnelle.

La loi garantit un congé indemnisé de :

- 9 semaines à la mère ;
- 8 semaines au père, durée qui devrait prochainement être portée à 10 semaines ;
- 29 semaines supplémentaires, à partager à volonté, entre les deux parents.

Ces congés sont effectivement pris. De l'aveu général, les pères sont heureux de les prendre et il est socialement mal vu d'y renoncer.

Même les députés, qui deviennent père en cours de mandat, n'hésitent pas à les prendre. Ils sont alors remplacés par leur suppléant pour la durée de leur absence.

c) La loi imposant un quota de 40 % de femmes dans les conseils d'administration

Une loi, adoptée en 2003, a progressivement imposé aux entreprises publiques, puis, à compter du 1^{er} janvier 2006, aux entreprises cotées en bourse, de compter au moins 40 % de femmes dans leurs conseils d'administration. Les sociétés disposent d'un délai de 2 ans pour se mettre en conformité avec la loi.

La sanction du non respect de cette disposition peut aller jusqu'à la dissolution de la société. Elle peut cependant être commuée en lourde amende si la preuve est apportée que cette dissolution affecterait gravement l'économie nationale.

Cette disposition est semble-t-il bien respectée par les entreprises concernées et ses effets ont été rapides.

Le patronat, d'abord réticent à l'égard d'une réforme qui pouvait apparaître comme une restriction au droit de propriété des sociétaires, a finalement accepté une mesure qui avait d'ailleurs été présentée par un ministre conservateur, en charge du commerce et de l'industrie, et que celui-ci défendait au nom de l'efficacité économique.

De sa propre initiative, le patronat a lancé un programme intitulé « *female future* » qui se propose à la fois d'identifier les candidates ayant un bon profil pour siéger dans un conseil d'administration, et de leur dispenser une formation.

Cette mesure, bien respectée par les entreprises, s'est traduite à la fois par une féminisation et par un rajeunissement des conseils d'administration : les femmes ainsi recrutées sont en effet plus jeunes que les hommes qui y siégeaient habituellement. Cette évolution sociologique tendrait à renforcer une tendance à la professionnalisation des conseils d'administration qu'encourage actuellement toute une réflexion sur la *corporate governance*.

Cette féminisation se borne, cependant, aux seuls conseils d'administration. Ce n'est que par contagion qu'elle facilitera ultérieurement l'accès des femmes aux fonctions de direction des entreprises.

2. Mission en Espagne (8 et 9 octobre 2009)

La délégation a envoyé une mission d'information en Espagne les 8 et 9 octobre 2009 pour étudier la politique conduite par ce pays en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, l'instauration de quotas dans les conseils d'administration des grandes entreprises, ainsi que, dans le cadre de son thème d'étude annuel sur les « *Femmes dans les lieux de privation de liberté* », la politique carcérale qui comporte une ouverture vers la mixité.

La délégation, conduite par Mme Michèle André, présidente, était en outre constituée de Mme Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente, M. Alain Gournac, M. Yannick Bodin et Mme Odette Terrade, vice-présidents, et de Mme Brigitte Bout.

Elle s'est entretenue avec Mme Bibiana Aido, ministre de l'égalité, ainsi qu'avec M. Enrique Múgica Herzog, défenseur du peuple. Elle a également été reçue à la Direction générale pour l'égalité dans l'emploi, à la Délégation du gouvernement pour les violences de genre, à l'Observatoire des violences de genre, ainsi qu'au Secrétariat général des institutions pénitentiaires. Mme Sonia Chirinos, juge spécialisée dans les violences envers les femmes, lui a présenté la façon dont la loi sur les violences de genre était appliquée par des tribunaux spécialisés.

a) La problématique espagnole de l'égalité professionnelle

(1) La place des femmes dans le marché de l'emploi

Au premier trimestre 2009, le **marché de l'emploi** espagnol comportait 19,09 millions d'emplois répartis à raison de 10,83 millions pour les hommes et 8,26 millions pour les femmes. La crise économique actuelle a davantage touché les hommes que les femmes, car ceux-ci travaillent généralement dans des secteurs plus vulnérables à la réduction de l'activité, comme par exemple le secteur de la construction.

Les femmes perçoivent, sur le marché espagnol du travail, un **salaires moyen inférieur** de 30 % à celui que perçoivent les hommes pour un travail similaire, alors que cet écart n'est que de 18 % pour le reste de l'Europe. En outre, 86 % des familles monoparentales sont gérées par les femmes.

Le **taux de natalité** est remonté en 2008 à 1,46 enfant par femme. C'est le taux le plus élevé depuis 1990 et cette hausse est alimentée en partie par les femmes issues de l'immigration.

(2) Le congé de paternité

L'Espagne a instauré en 2007 un **congé de paternité** d'une durée de 13 jours pour la naissance ou l'adoption d'un enfant, complété de 2 jours supplémentaires en cas de naissances multiples. Ce congé devrait être porté à 4 semaines au 1^{er} janvier 2011.

En pratique, 80 % des hommes prennent effectivement ce congé de paternité. En revanche les congés de parentalité ne sont pris par les hommes que dans 2 % des cas tout au plus, alors qu'ils peuvent en principe être partagés entre les hommes et les femmes.

(3) La place des femmes dans les conseils d'administration

La **loi organique n° 3-2007 du 22 mars 2007 en faveur de l'égalité** s'efforce de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans un très grand nombre de domaines et en particulier dans la vie économique. L'une de ses dispositions, l'**article 75**, tend à encourager la participation des femmes dans les conseils d'administration des sociétés commerciales. Cet article dispose que « *les sociétés tenues de présenter des comptes de pertes et profits non abrégés doivent veiller à inclure dans leurs conseils d'administration un nombre de femmes permettant d'atteindre une présence équilibrée des femmes et des hommes dans un délai de 8 ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi* ». Il précise que ces dispositions doivent être « *prises en considération pour les nominations réalisées au fur et à mesure qu'arrivera à échéance le mandat des membres du conseil désignés avant l'entrée en vigueur de la présente loi* ».

D'après les responsables gouvernementaux, ces dispositions devraient permettre d'atteindre en 2015 une proportion de 25 % de femmes dans les conseils d'administration alors qu'idéalement, dans une situation équilibrée, la proportion de l'un des deux sexes ne devrait pas descendre en-deçà de 40 %. Cette proportion sera plus facile à atteindre dans les 79 entreprises du secteur public, vis-à-vis desquelles le gouvernement dispose d'une influence directe sur les nominations, que dans les 139 entreprises du secteur privé concernées, où ces recommandations ont une force plus indicative qu'obligatoire.

Les premières comparaisons pour la période 2004-2009 ne font encore apparaître qu'une progression relativement modeste : la proportion des femmes est passée de 22 % à 25 % dans le secteur public, elle n'est encore que de 10 % dans les sociétés privées. Pour encourager la présence des femmes dans les conseils d'administration du secteur privé, le gouvernement s'appuie sur la promotion d'un code unifié de bonnes pratiques ; il encourage également la formation et la mise à niveau des femmes pour leur permettre d'accéder à des postes de direction, ainsi que la création de réseaux de femmes

en position d'arriver à de hautes responsabilités. Le gouvernement a également lancé une étude consacrée aux trajectoires de carrière de femmes dirigeantes d'entreprises espagnoles, réalisée à partir d'entretiens avec des femmes qui ont accédé à ces postes de responsabilité. Cette étude devrait déboucher sur des recommandations qui seront défendues par l'Espagne lors de sa présidence de l'Union européenne.

Le dispositif espagnol repose toutefois davantage sur l'incitation que sur une contrainte juridique ferme, à la différence du dispositif norvégien qui peut aller jusqu'à sanctionner par la dissolution les entreprises qui ne se mettraient pas rapidement en conformité avec ses dispositions.

b) La lutte contre les violences envers les femmes

L'Espagne a adopté en 2004 une importante **loi-cadre**, votée à l'unanimité tant par les députés que par les sénateurs pour combattre les violences de genre. Cette loi, qui marque la volonté politique du gouvernement de lutter contre ces violences, est conforme aux engagements pris par l'Espagne au plan international, qu'il s'agisse de normes communautaires, ou de dispositions contenues dans le CEDAW.

Le **concept de violence de genre** retenu par la loi est toutefois plus étroit que celui que contient la convention des Nations Unies. Dans les définitions des Nations Unies, la Convention sanctionne l'ensemble des violences commises envers les femmes dans quelque domaine que ce soit. La loi espagnole ne s'attaque en revanche **qu'aux violences qui ont lieu au sein du couple ou entre les membres séparés d'un ancien couple**. Elle inclut cependant l'ensemble des formes de violence physique, psychologique, économique dont peuvent être victimes les femmes. Son adoption bat en brèche la conception qui prédominait jusqu'alors suivant laquelle les violences au sein du couple relevaient strictement de la sphère privée et n'intéressaient pas la sphère publique. Le dispositif de la loi s'attache également à prendre en compte globalement l'ensemble des phénomènes de violence. Il s'attache à promouvoir un effort de sensibilisation à la gravité de ces faits, il consacre les droits des femmes qui sont lésés et prévoit que ces faits sont instruits par des **tribunaux et des juges spécialisés** qui peuvent prendre en faveur des femmes des mesures de protection.

Au nombre de 17 à l'origine, les **tribunaux spécialisés** sont maintenant près d'une centaine. C'est à un magistrat de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg que revient l'idée de créer ces tribunaux spécialisés. Celle-ci est justifiée par la nature particulière des violences faites aux femmes qui relèvent à la fois de la compétence des tribunaux civils, au même titre que, par exemple, les divorces, et de la compétence des tribunaux pénaux, dans la mesure où ces violences constituent des délits publics. Ils permettent ainsi d'éviter que la victime soit ballottée d'un tribunal à l'autre. Il est à noter toutefois que les tribunaux spécialisés en matière de violence envers les femmes n'existent qu'en première instance.

L'Observatoire des violences de genre assure le **suivi de la jurisprudence des tribunaux spécialisés** dans la répression des violences de genre, de façon à s'efforcer d'homogénéiser l'interprétation et l'application de la loi, à travers des directives adressées à ces tribunaux. L'Observatoire regroupe sur une base de données l'ensemble des jugements relatifs à ces faits de violence et il en assure l'analyse de façon à évaluer l'efficacité des actions qui sont ainsi conduites. Ces analyses peuvent l'amener à recommander des aménagements à la loi. Il est également responsable d'une politique de vulgarisation et de sensibilisation de la population à travers des campagnes d'opinion. Il est également à l'origine de la création, sur internet, d'un forum de débats entre magistrats destiné à leur permettre d'échanger leurs points de vue et leurs façons de procéder.

La **présomption d'innocence**, principe général du droit pénal espagnol, s'applique pleinement en ces matières et la preuve du délit doit être apportée suivant les procédures en usage devant les tribunaux. Toutefois l'habitude qu'a le juge de ce type d'affaires l'amène à **ne pas s'arrêter aux contradictions apparentes** qu'il constaterait dans les déclarations de la victime et à lui **apporter la protection dont elle a besoin dès lors qu'il a la conviction de la vérité des faits dénoncés**. Il faut en effet être conscient que c'est précisément au moment où la femme décide de porter plainte qu'elle court le risque maximal et qu'il est alors urgent de lui apporter la protection dont elle a besoin. La procédure particulière devant ces tribunaux permet aux juges de rendre rapidement une décision mais celui-ci peut décider de prendre les délais dont il estime avoir besoin pour mener à terme l'instruction.

Ces tribunaux ont déjà prononcé **128 000 condamnations** et il est significatif que sur **8 affaires jugées** 7 aboutissent à des condamnations. Il existe également des programmes pour la **rééducation des hommes violents**. Le dispositif comporte aussi la possibilité de recourir à des **bracelets électroniques** qui permettent à la femme victime de violence d'être avertie si son conjoint ou son ex-conjoint tente de se rapprocher d'elle.

La loi consacre en outre toute une série de droits :

- un droit à une assistance intégrale
- un droit à obtenir un logement
- des droits en matière de sécurité sociale

La loi prévoit en outre la création d'une **délégation du gouvernement pour les violences de genre** rattachée au ministère des politiques de l'égalité, et qui a rang de direction générale. Cette délégation est chargée d'assurer le suivi et l'application de la loi de 2004. Elle est en relation avec des centres de coordination créés dans les différentes provinces et communautés autonomes.

La loi prévoit en outre la mise en place d'un **numéro de téléphone** qui fonctionne jour et nuit avec des personnes capables de répondre dans

différentes langues et qui peuvent, dans le plein respect de la confidentialité nécessaire, apporter soutien, conseil et secours. Ce numéro d'appel mis en place en septembre 2007 a reçu 140 000 appels émanant de femmes victimes ou des proches de ces femmes.

Ce changement social doit s'appuyer sur les **secteurs de l'éducation et de la santé** dont les personnels doivent être formés à cette fin. Aussi des modules sont-ils incorporés à leur formation initiale comme à leur formation continue. L'application de ce dispositif est précisée par un plan de 2 ans qui prend en compte l'organisation constitutionnelle de l'Espagne et les pouvoirs propres des communautés autonomes.

Un effort particulier est effectué en direction de la **Guardia Civil et des polices locales** en général car celles-ci constituent bien souvent le point d'entrée des femmes dans le système. La formation qui leur est dispensée tend à leur permettre d'accueillir dans les meilleures conditions les femmes victimes de violence.

L'objectif général de ce dispositif est de rendre plus visibles les violences faites aux femmes de façon à provoquer un changement de mentalité. L'adoption de la loi-cadre correspond à une prise de conscience mais ne s'est pas appuyée sur un constat statistiquement établi de l'importance des violences envers les femmes. Les données judiciaires dont on dispose laissent cependant penser que, **quatre fois sur cinq**, les **homicides** dont sont victimes les femmes sont le **fait de leur conjoint ou ex-conjoint**. Une enquête réalisée en 1999, en 2002 et en 2006 évalue à 6,4 % le nombre de femmes qui déclarent avoir été victimes de violence dans leur vie, ce qui représenterait 1,2 million de personnes.

c) L'entretien avec le défenseur du peuple

Le défenseur du peuple est, en Espagne, l'une des pierres d'angle de la défense des libertés et des droits fondamentaux. Son existence est consacrée par la Constitution espagnole.

La délégation a pu rencontrer l'actuel titulaire de cet important mandat, M. Enrique Múgica Herzog, le 9 octobre 2009, à Madrid.

M. Enrique Múgica Herzog a rappelé qu'avant d'avoir été nommé défenseur du peuple, il avait été prisonnier sous le régime de Franco, puis, plus récemment, ministre de la justice, ce qui lui avait permis d'avoir des points de vue complémentaires sur l'univers pénitentiaire.

Il a rappelé que la **Constitution espagnole** garantissait les libertés et droits fondamentaux : notamment son article 53, relatif au droit judiciaire, et son **article 54** qui instituait un **défenseur du peuple**. Il a précisé que celui-ci avait pour mission de défendre les droits fondamentaux des personnes en assurant un contrôle sur l'administration. Il a indiqué qu'il était élu par le Parlement à la majorité des 3/5^{èmes} et avait autorité sur environ 160 fonctionnaires. Il pouvait être saisi de plaintes émanant des citoyens

qu'elles soient individuelles ou collectives, et portant sur un grand nombre de matières. Il a précisé que même si ses **recommandations** n'étaient pas obligatoires, elles étaient suivies d'effet dans 70 % des cas car, à défaut d'avoir l'obligation de s'y conformer, les administrations étaient tenues de répondre à ses observations. Il a indiqué que 94 000 personnes lui avaient déjà adressé des réclamations.

Il a précisé à Mme Michèle André, présidente, que ses compétences s'étendaient à la **protection de l'ensemble des personnes**, quel que soit leur âge, et qu'à ce titre, il était également compétent en matière de droit des enfants, tout en relevant que dans la région de Madrid il existait un défenseur des mineurs particulier. Il a confirmé à M. Alain Gournac que les citoyens pouvaient le saisir directement par téléphone, par courrier ou par courrier électronique et que ses services assuraient une permanence à toute heure du jour et de la nuit. Il a précisé en outre que le défenseur du peuple avait la possibilité de **déferer une loi pour inconstitutionnalité** au même titre que le président du Gouvernement et 50 députés ou sénateurs.

Il est convenu que la loi relative à l'égalité homme-femme soulevait des questions délicates dans la mesure où elle instituait au profit des femmes des formes de discrimination positive : c'est ainsi qu'en cas de maltraitance la loi prévoit des peines plus lourdes pour les hommes que pour les femmes. Or, cette disposition a été attaquée par une association de défense des hommes au nom du principe d'égalité.

M. Enrique Múgica Herzog a ensuite indiqué à Mme Michèle André, présidente, que la **proportion des femmes dans la population carcérale** espagnole était pratiquement le double de celle que l'on constate en France : **entre 7 et 8 %**. La proportion des femmes en prison restant malgré tout très minoritaire (6 000 femmes pour un total de 70 000 personnes incarcérées), elle pouvait entraîner des problèmes d'éloignement géographique. Il a considéré que la situation dans les prisons espagnoles était « acceptable » au regard de la situation qui prévaut dans d'autres pays. Il a relevé que, malgré la crise économique, le projet de budget pour 2010 prévoyait une augmentation de 5,5 % des crédits consacrés à l'amélioration des prisons, ajoutant que le budget du défenseur du peuple progressait de 0,5 % ce qui était favorable dans un contexte où, par exemple, le budget du Parlement diminuait de 5,5 %.

Il a indiqué que le **plan de modernisation des prisons** pour la période 2006-2012 comportait des dispositions favorables pour les femmes dans la mesure où il prévoyait la création de bâtiments spéciaux pour les familles. Il a indiqué qu'il était allé récemment visiter le nouveau centre de Palma de Majorque qui comporte de petits appartements spéciaux destinés aux mères accompagnées d'enfants. Il a expliqué que, contrairement en France où les mères ne gardent leurs enfants que jusqu'à l'âge maximal de 18 mois, en Espagne, les femmes pouvaient garder leurs enfants auprès d'elles jusqu'à l'âge de 3 ans, ce qui comportait à la fois des avantages et des inconvénients. Il a indiqué que, lorsque les mères sortaient avec leur enfant des bâtiments de

Palma de Majorque, elles étaient prises en charge par des assistantes sociales qui les aidaient à trouver un travail et un logement.

Évoquant la situation des **prisonniers espagnols à l'étranger**, il a précisé que le gouvernement espagnol leur attribuait 120 euros par mois de façon à leur permettre de payer leur lit et leur repas quand ceux-ci n'étaient pas mis gratuitement à leur disposition. Il a ensuite précisé qu'une trentaine de femmes françaises étaient incarcérées dans les prisons espagnoles et que chaque établissement pénitentiaire établissait une liste qui était ensuite adressée à des associations de visiteurs pour que celles-ci puissent s'y rendre. Il a précisé que ces prisonnières, qui peuvent réclamer leur transfèrement dans une prison française, se plaignent de ne pouvoir bénéficier de sorties dans la mesure où elles ne disposent pas de correspondants sur place.

Mme Maria Luisa Cava de Llano y Carrió, première adjointe du défenseur du peuple, a ensuite précisé que 99 % des Espagnols incarcérés à l'étranger l'étaient pour trafic de drogue et que les motifs les plus fréquents d'incarcération en Espagne étaient le vol et le trafic de stupéfiants. Elle a précisé que, lorsque les collaborateurs du défenseur des prisons visitaient les établissements pénitentiaires, ils examinaient bien la totalité de ces installations dans le moindre détail, cuisine comprise.

Elle a confirmé à M. Alain Gournac que le **bracelet électronique** introduit par la loi de 2004 donnait d'excellents résultats. Elle a ensuite précisé que des établissements particuliers étaient consacrés aux mineurs : maisons de protection pour les mineurs qui ont des problèmes familiaux et maisons de réforme pour les mineurs qui ont commis des délits. Elle a indiqué que, à défaut de disposition législative spécifique, une loi non écrite permettait de remettre en liberté au cas par cas les personnes âgées malades dès lors qu'elles ne présentaient pas de danger. En réponse à M. Yannick Bodin, elle a précisé que les prisons disposaient de psychiatres et jugé qu'il était nécessaire de mettre autour des détenus atteints de troubles psychiatriques davantage de blouses blanches que de fonctionnaires pénitentiaires. Mme Maria Luisa Cava de Llano y Carrió a ensuite précisé à M. Alain Gournac que l'Espagne ne comptait que **trois prisons pour femmes** mais qu'elle avait aussi beaucoup de prisons avec des modules femmes, y compris des **cellules pour les mères**. Enfin, elle a précisé que si les parlementaires espagnols pouvaient visiter les prisons, c'était à la condition d'en avoir fait la demande préalable.

d) La politique carcérale espagnole

La politique carcérale espagnole est placée sous la responsabilité administrative du **Secrétariat général des institutions pénitentiaires**. Précédemment rattaché au ministère de la justice, celui-ci est, depuis quelques années, rattaché au ministère de l'intérieur pour des raisons circonstancielles. Il a pour mission d'assurer l'exécution des peines privatives de liberté ainsi que l'exécution des peines alternatives à la privation de liberté. Toutes les mesures qui s'appliquent aux mineurs de 18 ans, relèvent en revanche des

communautés autonomes. Le secrétariat général des institutions pénitentiaires se donne pour objectif prioritaire la réhabilitation et la réinsertion des personnes condamnées et c'est dans cette perspective que sont envisagés l'enfermement et l'incarcération.

Le Secrétaire général des institutions pénitentiaires gère un réseau d'établissements constitué :

- de 68 centres pénitentiaires ;
- de 20 centres d'insertion ;
- d'unités spécifiques pour mères en dehors des établissements ;
- d'unités de résidence dans les hôpitaux pour les condamnés qui ont besoin d'être hospitalisés.

Le secrétariat général de l'administration pénitentiaire est un **organisme autonome** dont le conseil d'administration est présidé par la secrétaire générale. Il fait travailler 12 000 personnes dans des ateliers mais s'appuie, en matière de compétence éducative, sur le ministère de l'éducation nationale qui fournit les professeurs et le personnel enseignant, et, en matière de santé, sur le ministère de la santé.

Le gouvernement a mis en œuvre depuis 1992 un plan de modernisation des installations pénitentiaires suivi en 2005 d'un nouveau plan de modernisation des infrastructures pour faire face à l'augmentation de la population carcérale. Le plan adopté en 2005 prévoit la construction de 10 nouveaux centres, de 20 centres d'insertion sociale et de deux centres hospitaliers.

Les **détenus** sont répartis en **trois catégories** après un entretien et une évaluation personnelle :

- les personnes présentant un danger particulier, soumises à un régime de sécurité ;
- les personnes considérées comme normales incarcérées dans les centres de détention ;
- les personnes en régime de semi-liberté.

Dans les centres en milieu fermé, certains blocs permettent d'expérimenter de bonnes pratiques et notamment les **blocs pour couples avec enfants** et les **blocs pour mères avec enfants**. C'est ainsi qu'à Palma de Majorque a été récemment ouvert un centre qui comporte des unités femmes avec enfants différentes des institutions pénitentiaires traditionnelles.

Les centres pénitentiaires espagnols hébergent 76 000 personnes incarcérées. Sur ce total, 8 000 personnes relèvent des institutions pénitentiaires de la Catalogne, qui assure cette fonction et 68 000 personnes relèvent du Secrétariat général des institutions pénitentiaires. Sur ce total, on compte **actuellement 8 % de femmes**.

A ces effectifs s'ajoutent celui des personnes condamnées à des peines alternatives à la privation de liberté qui représentent environ 150 000 personnes.

Le **bracelet électronique** est en particulier utilisé dans le cas d'une évaluation positive de la personne emprisonnée pour lui permettre de bénéficier d'un régime de semi-liberté plus favorable à sa réintégration.

Parmi les 68 000 personnes placées sous écrou en Espagne, 45 000 le sont après condamnation, dont 2 % en régime de sûreté, 80 % en incarcération simple, et 18 % en régime de semi-liberté.

L'article 25 de la Constitution espagnole fixe pour objectif à l'incarcération la préparation de la réinsertion des personnes condamnées et ce principe est ensuite concrétisé par une série de lois et de règlements. La défense des droits des détenus est garantie par le juge et toute personne incarcérée peut effectuer des recours auprès de celui-ci. L'administration pénitentiaire est en outre soumise au contrôle du Parlement pas le biais des questions que les parlementaires adressent au gouvernement. Enfin, la défense des droits et libertés des personnes emprisonnées est garantie par le défenseur du peuple qui dispose de correspondants dans chaque communauté autonome.

e) La place des femmes dans les prisons espagnoles

Lors du passage de la délégation au Secrétariat général des institutions pénitentiaires, Mme Concepción Yagüe Olmos, sous-directrice générale des institutions pénitentiaires, qui a indiqué au préalable qu'elle avait une formation de psychologue et qu'elle avait été directrice d'une prison pour femmes, a présenté la problématique des femmes dans les prisons.

Elle a d'abord rappelé que le gouvernement avait en différents domaines conduit une action positive en faveur des femmes comme le montrait l'adoption de la loi relative aux violences de genre.

Elle a estimé qu'il était nécessaire de procéder à un changement radical des **conditions d'hébergement des femmes en prison** car celles-ci sont dans l'ensemble conçues en fonction d'une population masculine et ne prennent pas suffisamment en compte les besoins spécifiques des femmes : elle a indiqué qu'un plan global avait été récemment adopté pour mettre en œuvre différentes actions, notamment en matière de formation des personnels, de façon à les sensibiliser aux besoins spécifiques des femmes en prison : celles-ci ayant fréquemment été victimes de violences familiales au sein du couple, font preuve d'une vulnérabilité particulière. Elle a indiqué que dans ses fonctions antérieures elle avait participé à un groupe de travail en liaison avec des associations qui interviennent en prison. Celui-ci avait formulé 122 recommandations d'action qu'elle était aujourd'hui tenue, dans ses nouvelles fonctions, de mettre en œuvre comme responsable de projet.

Elle a ensuite précisé les **régimes d'incarcération de la population pénitentiaire féminine** : celles-ci bénéficient dans l'ensemble davantage que

les hommes du régime de semi-liberté et sont moins soumises aux conditions d'incarcération stricte des détenus considérés comme particulièrement dangereux. Pour autant, certaines femmes sont malgré tout condamnées à de longues peines, de 8 ou 9 ans, notamment pour trafic de drogue.

Régime de vie	Hommes	Femmes
Fermé	1,8 %	1,4 %
Ordinaire	80 %	69,1 %
Semi-liberté	18,2 %	29,5 %

Dans l'ensemble, la population pénitentiaire féminine suscite **moins de conflits** et ceux-ci se situent essentiellement au plan verbal. Dans ces conditions, les **exigences de sécurité peuvent être assouplies** par rapport aux établissements pénitentiaires pour hommes, et l'on peut autoriser la possession de certains objets, comme par exemple les sèche-cheveux ou les miroirs. Il faut en outre être conscient que les femmes sont peut-être plus que les hommes attachées à leur image. Il est donc nécessaire de concevoir autrement les prisons qui leur sont destinées, en tenant compte de leurs exigences personnelles. Autre facteur positif, les femmes font preuve d'une plus grande solidarité de vie entre elles.

Enfin, la prison doit prendre en compte leurs caractéristiques particulières :

- une tendance à la marginalisation que risque d'aggraver l'emprisonnement ;
- un très faible niveau d'éducation et de formation ;
- une faible confiance en elles-mêmes ;
- une fréquente dépendance psychologique à l'égard d'une figure masculine ;
- le fait d'avoir été très fréquemment victime de maltraitance ou d'abus sexuels (80 % de ces femmes en ont subi dans le cadre de la famille ou du couple) ;
- une situation sanitaire dégradée : fréquence de la toxicomanie et des syndromes post-traumatiques (elles sont souvent issues de zones où les délits sont monnaie courante) ;
- une fréquente souffrance provoquée par la séparation d'avec leurs enfants, aggravée par la crainte que ceux-ci, laissés à eux-mêmes, ne tombent dans la drogue ; un sentiment de culpabilité lié à cet abandon.

Elle a indiqué qu'un observatoire avait été créé de façon à procéder à l'évaluation régulière, tous les 6 mois, d'un plan d'action.

Elle a ensuite abordé le problème particulier de la **maternité en prison**.

Il existe des enfants dans les prisons espagnoles depuis 1850. Aujourd'hui les femmes emprisonnées relèvent de quatre formes d'incarcération :

1) Les femmes emprisonnées avec enfant peuvent être placées dans des unités indépendantes pour femmes en semi-liberté ; elles reçoivent le soutien d'ONG qui leur cherchent du travail ; le régime de semi-liberté leur permet d'accompagner leurs enfants à l'école.

2) Certaines femmes sont incarcérées en prison, mais dans des structures séparées du reste de l'établissement ; ce système peut donner de bons résultats même si les femmes ne peuvent sortir de la prison ; leurs enfants vont à l'école mais reviennent dans l'établissement à la fin des cours, ce qui pose des difficultés auxquelles on s'efforce de remédier.

3) Certaines femmes sont incarcérées avec leur conjoint et leurs enfants dans des blocs mixtes.

4) Les femmes avec des profils de peine lourde sont incarcérées dans des centres situés en centre-ville. Elles disposent de chambres qui leur permettent de vivre avec leur enfant.

B. LA PARTICIPATION À DES RENCONTRES INTERNATIONALES

La délégation a participé à diverses réunions internationales concernant des questions relatives aux droits des femmes.

1. Réunion de la CCEC à Bruxelles

Le 5 mars 2009, une délégation conduite par Mme Jacqueline Panis, 1^{ère} vice-présidente, et constituée de Mmes Françoise Cartron et Françoise Laborde, s'est rendue au Parlement européen de Bruxelles pour participer à la **Conférence des commissions parlementaires pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes** de l'Union européenne (CCEC).

Les délégations ont été accueillies par M. Hans-Gert Pöttering, président du Parlement européen, par Mme Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne et par M. Vladimir Špidla, commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances.

Les débats ont ensuite porté sur le thème « *Femmes et élections européennes* ».

2. Réunion du réseau des Femmes parlementaires de la Francophonie au Palais du Luxembourg

Le 3 juillet 2009, à l'occasion de la XXXV^e réunion plénière de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, au Palais du Luxembourg, en

Salle Médicis, Mme Michèle André, présidente de la délégation, a présenté le rôle et les missions de la délégation sénatoriale des droits des femmes devant le **Réseau des femmes parlementaires de la Francophonie**. Celui-ci a ensuite proposé et fait adopter une recommandation préconisant la création de délégations aux droits des femmes au sein des parlements nationaux des États membres de la Francophonie.



XXXV^e SESSION
Paris, 3 au 6 juillet 2009

DOCUMENT N° 57

RECOMMANDATION

relative à la création dans chaque parlement membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, d'une instance consacrée aux droits des femmes et à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie réunie à Paris pour sa XXXV^e Session du 3 au 6 juillet 2009, sur proposition de la commission des affaires parlementaires qui fait sienna la recommandation du réseau des femmes parlementaires

Rappelant que le principe de l'égalité des droits des hommes et des femmes est proclamé par la Charte des Nations Unies, par la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 à Paris, par le pacte international relatif aux droits civils et politiques, par le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par la convention relative à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, par la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que par la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes du 20 décembre 1993 ;

Rappelant l'attention constante que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie porte à l'égal accès de tous à l'éducation et aux principes concernant la dignité et l'intégrité de tous les humains ;

Soulignant que ces grands principes, contenus dans les instruments internationaux précités, doivent trouver leur prolongement tant dans les législations nationales que dans leur application concrète, afin de promouvoir une égalité réelle entre les sexes ;

Exprime tout son intérêt pour l'initiative prise par certains parlements, notamment le parlement français, consistant à créer une délégation parlementaire spécifiquement chargée de défendre les droits des femmes et de promouvoir une égalité plus réelle entre les hommes et les femmes ;

Recommande aux sections membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie la création au sein de leurs parlements nationaux d'une telle instance parlementaire.

3. Conférence parlementaire sur la parité à Stockholm

Mme Christiane Kammermann, vice-présidente, a représenté la délégation à la conférence parlementaire sur la parité qui s'est tenue à Stockholm, les 12 et 13 novembre 2009, à l'initiative du Président du Parlement suédois.

Cette conférence a réuni les commissions et délégations en charge de l'égalité entre les sexes des différents parlements nationaux de l'Union européenne, la commission des droits des femmes et de l'égalité des chances du Parlement européen, ainsi que les représentantes des grandes organisations internationales (Conseil de l'Europe, Union Interparlementaire...)

Les débats du 12 novembre ont porté sur la parité en politique et l'accès des femmes aux mandats électifs dans les pays de l'Union européenne et dans le reste du monde.

Les débats du 13 ont été consacrés à la problématique de l'égalité professionnelle dans les différents pays européens.

III. LES COLLOQUES

L'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que la défense des droits des femmes soulèvent des questions de société qui intéressent l'opinion et suscitent la mobilisation de réseaux militants et associatifs à l'écoute desquels la délégation se doit de rester. Ces thèmes sont particulièrement propices à l'organisation de colloques, et la délégation s'est attachée, sous l'impulsion de sa présidente, soit à prendre l'initiative de leur organisation, soit à leur apporter son soutien, soit à y déléguer certains de ses membres, pour y présenter son point de vue.

A. LES COLLOQUES ORGANISÉS PAR LA DÉLÉGATION

La délégation a organisé deux manifestations.

1. Rencontre avec les femmes maires élues en 2008

A l'occasion de la Journée internationale de la femme, la délégation a organisé le lundi 9 mars dans les salons de Boffrand de la présidence du Sénat une « **Rencontre avec les femmes maires élues en 2008** ». Cette manifestation, organisée en partenariat avec l'Association des maires de France, qui avait sélectionné une femme maire par département, a réuni une bonne **centaine** de participantes dont une soixantaine de maires et une quinzaine de sénateurs parmi lesquels 12 membres de la délégation.

Mme Michèle André, présidente, qui a introduit la journée, ainsi que Mme Jacqueline Panis, Mme Christiane Kammermann, M. Yannick Bodin, Mmes Catherine Morin-Desailly, Françoise Laborde, Françoise Cartron, Muguette Dini, Bernadette Dupont, Catherine Procaccia, MM. Roland Courteau et Philippe Nachbar, ont participé à un débat dont les actes ont été publiés sous la forme d'un rapport d'information intitulé « *Rencontre avec des femmes remarquables* »¹.

Mme Catherine Tasca, vice-présidente du Sénat, Mme Jacqueline Gourault, sénatrice, vice-présidente de l'Assemblée des Maires de France (AMF), et M. Claude Biwer ont également assisté à cette manifestation.

M. Gérard Larcher, président du Sénat, est venu saluer les femmes maires à l'issue du déjeuner.

¹ Rapport d'information n° 358 (2008-2009)

2. Colloque sur les « nouveaux enjeux du partage des responsabilités entre les hommes et les femmes »

En partenariat avec l'Observatoire de la parité et les délégations aux droits des femmes de l'Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental, la délégation a organisé, le 4 mars 2009, un **colloque au Palais d'Iéna** sur les « *Nouveaux enjeux du partage des responsabilités entre les hommes et les femmes* ».

La seconde table ronde intitulée « *Garantir les droits professionnels* » était présidée par Mme Michèle André, présidente de la délégation sénatoriale. M. Yannick Bodin a prononcé une intervention sur la parité politique dans le cadre de la troisième table ronde intitulée « *Briser le plafond de verre* ». Mme Christiane Hummel est intervenue comme modératrice dans le débat de la quatrième table ronde, « *Tenir les engagements européens et internationaux de la France* ».

Mme Jacqueline Alquier et M. Roland Courteau ont participé à ces débats.

B. LES COLLOQUES SOUTENUS PAR LA DÉLÉGATION

La délégation et sa présidente ont apporté leur soutien à plusieurs colloques organisés au Palais du Luxembourg, sur des thématiques intéressant les femmes :

- le colloque « *La santé de l'enfant et de l'adolescent* », organisé par l'Association française des femmes médecins (AFFM) ;

- la 2^e Journée humanitaire sur la santé des femmes dans le monde, organisée par « *Gynécologie sans frontières* », et placée sous la présidence conjointe de Mme Michèle André, présidente de la délégation, et de Mme Simone Veil ;

- le colloque européen organisé par l'association « *Elles aussi* » sur le thème « *L'enjeu de la Parité : la démocratie questionnée* » ;

- le colloque organisé par les associations L/ON TOP et Féminin pluriel sur « *réseaux de femmes : le nouveau pouvoir* » ;

- le colloque organisé par l'association « *Genres en mouvement* » ;

- le colloque organisé par le Conseil national des femmes françaises (CNFF) sur le thème « *Conciliation vie professionnelle, vie familiale* » ;

- le débat organisé par la « *Fédération nationale Solidarité femmes* » à l'occasion de la projection du documentaire « *Un silence assourdissant* » ;

- la journée débat organisée par l'association « *Femmes solidaires* » et par la « *Ligue du droit international des femmes* » à l'occasion du

30^e anniversaire de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)

C. LA PARTICIPATION À DES COLLOQUES EXTÉRIEURS

La délégation et sa présidente sont souvent sollicitées pour participer à des colloques organisés à Paris ou en province, sur des thèmes liés aux droits des femmes.

Parmi ces manifestations, qui sont recensées dans l'annexe « *Tableau récapitulatif des activités de la délégation* », on citera notamment :

- les « Assises de la prostitution » organisées le 20 mars 2009 au théâtre national de l'Odéon auxquelles ont participé, en observateurs, Mme Michèle André et M. Richard Yung ;

- le colloque organisé par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) le 19 mai 2009 sur le thème « *Atteindre l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Regards croisés France-Norvège sur l'accès égal des femmes et des hommes à l'emploi, aux responsabilités professionnelles et aux salaires* », auquel ont participé Mmes Michèle André et Jacqueline Panis ;

- la 2^e journée française sur le déni de grossesse, organisée à Montpellier par l'Association française pour la reconnaissance du déni de grossesse, à laquelle ont participé, le 10 octobre, Mmes Odette Terrade et Marie-Thérèse Bruguère.

D. LE SOUTIEN À DES MANIFESTATIONS CULTURELLES

La présidente de la délégation est intervenue pour « marrainer » plusieurs manifestations culturelles dans l'enceinte du palais et du Jardin du Luxembourg, sur des thèmes liés aux femmes.

Elle a apporté son soutien :

- au magazine d'art *Area Revue* dans la perspective d'une manifestation « *Féminin Pluriel* » programmée pour le printemps et l'été 2009 et qui s'est traduite, entre autres, par l'organisation d'une exposition du 16 au 29 septembre à l'Orangerie du Sénat, consacrée à Christine Jean ;

- à un projet d'exposition photographique « *Visages de femmes* » de M. Olivier Martel, sur les grilles du Jardin du Luxembourg, programmée pour mars 2010 ou mars 2011 ;

- à une exposition de « *La Couverture vivante* » présentée du 2 au 9 septembre 2009 dans la galerie sud du Palais du Luxembourg.

E. LES ENTRETIENS DE LA PRÉSIDENTE

Au cours de l'année 2009, Mme Michèle André, présidente, a reçu une quarantaine de personnes en entretien : personnalités ou délégations étrangères, conseillers techniques des cabinets ministériels, responsables associatifs, artistes porteurs de projets relatifs à l'image des femmes, dont la liste est présentée dans l'annexe « *tableau récapitulatif des entretiens de Mme Michèle André, présidente* ».

ANNEXES DE LA PREMIERE PARTIE

- **Annexe 1** – Composition de la délégation

- **Annexe 2** – Calendrier récapitulatif des activités de la délégation

- **Annexe 3** – Calendrier récapitulatif des entretiens de Mme Michèle André, présidente

a) Annexe 1 – Composition de la délégation

76 sénatrices siègent actuellement au Sénat, dont elles représentent 22,2 % des effectifs.

La Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes comprend 29 sénatrices et 7 sénateurs.

Sa composition est la suivante :

Présidente

Mme	Michèle	ANDRÉ	Puy-de-Dôme	Soc.
-----	---------	-------	-------------	------

Vice-présidents

Mme	Jacqueline	PANIS, 1 ^{re} vice-prdte	Meurthe-et-Moselle	UMP
M.	Alain	GOURNAC	Yvelines	UMP
Mme	Christiane	KAMMERMANN	Français établis hors de France	UMP
Mme	Gisèle	PRINTZ	Moselle	Soc.
M.	Yannick	BODIN	Seine-et-Marne	Soc.
Mme	Catherine	MORIN-DESAILLY	Seine-et-Marne	UC
Mme	Odette	TERRADE	Val-de-Marne	CRC
Mme	Françoise	LABORDE	Haute-Garonne	RDSE

Secrétaires

Mme	Joëlle	GARRIAUD-MAYLAM	Français établis hors de France	UMP
M.	Patrice	GÉLARD	Haute-Garonne	UMP

Membres

Mme	Jacqueline	ALQUIER	Tarn	Soc.
Mme	Nicole	BONNEFOY	Charente	Soc.
Mme	Brigitte	BOUT	Pas-de-Calais	UMP
Mme	Marie-Thérèse	BRUGUIÈRE	Hérault	UMP app.
Mme	Françoise	CARTRON	Gironde	Soc.
Mme	Jacqueline	CHEVÉ	Côtes-d'Armor	Soc.
M.	Yvon	COLLIN	Tarn-et-Garonne	RDSE
M.	Roland	COURTEAU	Aude	Soc.
Mme	Marie-Hélène	DES ESGAULX	Gironde	UMP
Mme	Sylvie	DESMARESCAUX	Nord	NI
Mme	Muguette	DINI	Rhône	UC
Mme	Catherine	DUMAS	Paris	UMP
Mme	Bernadette	DUPONT	Yvelines	UMP
Mme	Gisèle	GAUTIER	Loire-Atlantique	UMP
Mme	Christiane	HUMMEL	Var	UMP
Mme	Bariza	KHIARI	Paris	Soc.
Mme	Françoise	LAURENT-PERRIGOT	Gard	Soc.
Mme	Claudine	LEPAGE	Français établis hors de France	Soc.
M.	Philippe	NACHBAR	Meurthe-et-Moselle	UMP
Mme	Anne-Marie	PAYET	La Réunion	UC
Mme	Catherine	PROCACCIA	Val-de-Marne	UMP
Mme	Mireille	SCHURCH	Allier	CRC
Mme	Esther	SITTLER	Bas-Rhin	UMP
Mme	Catherine	TROENDLE	Haut-Rhin	UMP
M.	Richard	YUNG	Français établis hors de France	Soc.

b) Annexe 2 - Calendrier récapitulatif des activités de la délégation en 2009

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Mercredi 14 janvier 2009	Déjeuner de travail réunissant l'ensemble des membres de la délégation : thèmes et méthodes de travail pour 2009.	
Jeudi 15 janvier 2009	9 h - Réunion du Bureau : sélection du thème de travail pour 2009 (<i>Femmes dans les lieux privatifs de liberté</i>), dépôt d'une QOAD (<i>Les violences faites aux femmes</i>), organisation de la manifestation du 9 mars (<i>Les nouvelles maires</i>).	
Vendredi 23 janvier 2009	Courrier adressé à M. le Président du Sénat pour demander l' inscription à l'ordre du jour d'une question orale avec débat portant sur les orientations de la politique du gouvernement en matière de lutte contre les violences faites aux femmes , adressée à M. le Ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville. (<i>3^e semaine de mars consacrée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques</i>)	
Mardi 27 janvier 2009	Communiqué de presse : <i>La présidente de la délégation aux droits des femmes se réjouit de la nomination de deux femmes au Conseil supérieur de l'audiovisuel.</i>	
Mercredi 28 janvier 2009	Courrier à M. Brice Hortefeux , Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, attirant son attention sur la baisse des crédits du planning familial et des établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF)	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Jeudi 29 janvier 2009	<p>Communiqué de presse : <i>La présidente de la délégation aux droits des femmes veut engager des démarches auprès du gouvernement en faveur du Planning familial dont elle juge les missions absolument essentielles.</i></p>	
	<p>Préparation d'une question écrite à M. Brice Hortefeux, ministre du travail : crédits consacrés par la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » au « planning familial » et aux associations de même nature.</p>	
Samedi 31 janvier 2009		<p>Colloque « <i>La santé de l'enfant et de l'adolescent</i> », organisé par l'Association française des femmes médecins (AFFM), salle Médecis. Message de Mme Michèle André.</p>
Mercredi 4 février 2009	<p>Petit-déjeuner de travail du Bureau : état d'avancement des différents projets de la délégation.</p>	
	<p>Engagement pris par M. Brice Hortefeux, ministre du travail, en séance publique à l'Assemblée nationale sur les crédits du planning familial (Engagement réitéré quelques jours plus tard par Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la Famille).</p>	
Mercredi 11 février 2009	<p>Courrier à M. Brice Hortefeux, prenant acte des premières déclarations et demandant un maintien de l'effort budgétaire de l'État en faveur des EICCF.</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Mercredi 18 février 2009</p>	<p>En séance publique : Dans le cadre de la discussion de l'article 7 du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution : sous-amendement n° 193 rect. à l'amendement n° 10 de la commission des lois, de Mme Michèle André, présenté par M. Yannick Bodin, demandant que les études accompagnant les projets de loi évaluent l'impact sur l'égalité hommes-femmes des dispositions proposées.</p>	
<p>Mercredi 4 mars 2009</p>		<p>Colloque organisé par l'Observatoire de la parité, en partenariat avec les délégations aux droits des femmes du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental sur « <i>Les nouveaux enjeux du partage des responsabilités entre les femmes et les hommes</i> », au Palais d'Iéna :</p> <p>Deuxième table ronde présidée par Mme Michèle André ;</p> <p>Troisième table ronde : intervention de M. Yannick Bodin sur la parité en politique ;</p> <p>Quatrième table ronde : modéra-trice Mme Christiane Hummel ;</p> <p>Intervention de M. Jean-Guy Branger, ancien sénateur, sur le Conseil de l'Europe.</p> <p>Participation de Mme Jacqueline Alquier et de M. Roland Courteau.</p>

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Jeudi 5 mars 2009</p>	<p>Participation d'une délégation conduite par Mme Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente, et constituée de Mme Françoise Laborde, vice-présidente, et de Mme Françoise Cartron, à la Conférence des commissions parlementaires pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes de l'UE (CCEC), au Parlement européen, à Bruxelles.</p>	
	<p>Communiqué de presse : <i>La délégation aux droits des femmes du Sénat débat avec 50 femmes élues maires en 2008 de leurs premiers retours d'expérience</i></p>	
<p>Vendredi 6 mars 2009</p>		<p>- 2^{es} Journée humanitaire sur la santé des femmes dans le monde, placée sous la présidence de Mme Simone Veil, et sous le marrainage de Mme Michèle André, organisée par Gynécologie sans frontières, autour de deux thèmes : « Violences sexuelles faites aux femmes lors des conflits armés » et « Prostitution en France », salle Médicis. Accueil par Mme Michèle André.</p> <p>- Colloque à Sciences Po sur le thème « Prostitution : quelles perspectives pour l'Europe ? » : Intervention de Mme Michèle André.</p>

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Lundi 9 mars 2009 Accueil à partir de 9 h</p>	<p>A l'occasion de la Journée internationale de la femme, Rencontre avec les femmes maires élues en 2008</p> <p>Débat (10 h 00 – 13 h 00) suivi d'un déjeuner (Salons Boffrand de la Présidence du Sénat).</p> <p>Participants membres de la délégation : Mme Michèle André, Mme Jacqueline Panis, Mme Christiane Kammermann, M. Yannick Bodin, Mme Catherine Morin-Desailly, Mme Françoise Laborde, Mme Françoise Cartron, M. Roland Courteau, Mme Muguette Dini, Mme Bernadette Dupont, M. Philippe Nachbar, Mme Catherine Procaccia</p> <p>Sénateurs non membres de la délégation présents : Mme Catherine Tasca, vice-présidente du Sénat, Mme Jacqueline Gourault, M. Claude Biwer.</p>	
<p>Mercredi 11 mars 2009</p>	<p>Audition sur le thème « Les femmes dans les lieux privés de liberté » :</p> <p>17 h – M. Jean-Charles Toulouze, adjoint au chef de l'inspection des services pénitentiaires.</p> <p>18 h - M. Laurent Ridel, sous-directeur des personnes placées sous main de justice à la Direction de l'administration pénitentiaire.</p>	
<p>Jeudi 12 mars 2009</p>	<p>Visite du Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes.</p> <p>Participants : Mme Michèle André, Mme Christiane Kammermann, M. Yannick Bodin, Mme Françoise Laborde, Mme Jacqueline Chevé, Mme Muguette Dini, Mme Bernadette Dupont, Mme Claudine Lepage</p>	
<p>Samedi 14 mars 2009</p>		<p>Matinée débat organisée par Mme Catherine Morin-Desailly en Seine-Maritime sur le thème : « Femmes : comment s'engager dans la société ? », à l'occasion du mois de la femme.</p>

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Mercredi 18 mars 2009	<p>Déjeuner des membres du bureau de la délégation à l'invitation de Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité.</p> <p>Participants : Mme Michèle André, présidente, Mme Jacqueline Panis, M. Alain Gournac, Mme Christiane Kammermann, M. Yannick Bodin, Mme Catherine Morin-Desailly, Mme Odette Terrade, Mme Françoise Laborde, Mme Joëlle Garriaud-Maylam.</p>	
Jeudi 19 mars 2009	<p>Auditions sur le thème « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> » :</p> <p>9 h 30 – Mme Nicole Maestracci, présidente du Tribunal de grande instance de Melun, membre de la Commission indépendante de labellisation des établissements pénitentiaires et présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ;</p> <p>10 h 30 – M. Claude d'Harcourt, directeur de l'administration pénitentiaire.</p>	
Jeudi 19 mars 2009 après 15 h	<p>En séance publique :</p> <p>A l'issue des questions d'actualité au gouvernement prévues à 15 h 00, question orale avec débat n° 24 de Mme Michèle André à M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sur la politique de lutte contre les violences faites aux femmes.</p> <p>Interventions de : Mmes Michèle André, Christiane Kammermann, Françoise Laborde, M. Roland Courteau, Mmes Muguette Dini, Odette Terrade et Catherine Morin-Desailly.</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Vendredi 20 mars 2009		<p>Les Assises de la prostitution (Odéon-Théâtre de l'Europe à partir de 9h30) Participation de Mme Michèle André et de M. Richard Yung.</p>
Samedi 28 mars 2009		<p>Colloque européen organisé par l'association « Elles aussi » sur le thème « <i>L'enjeu de la Parité : la démocratie questionnée</i> », autour de 2 questions « <i>Le concept de parité : de quoi parle-t-on ?</i> » et « <i>L'Europe et la parité</i> » (Salle Monnerville, de 9 h 00 à 18 h 00).</p> <p>Ouverture du colloque par Mme Michèle André.</p> <p>Participation de Mme Muguette Dini à la première table ronde.</p>
Mardi 31 mars 2009	<p>Communiqué de presse : <i>La présidente de la délégation aux droits des femmes : la chanson d'Orelsan ne doit pas parasiter la lutte contre les violences faites aux femmes.</i></p>	
Jeudi 2 avril 2009	<p>Auditions sur le thème « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> » :</p> <p>10 h – M. Jean-Marie Faucher, directeur général de l'Association Réflexion Action Prison et Justice (ARAPEJ) ;</p> <p>11 h – M. Arnaud Philippe, président du Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), accompagné de Mme Lucie Fournier, déléguée régionale Ile-de-France.</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Mercredi 8 avril 2009		<p>Déjeuner de travail avec Natalia Karpovitch, députée à la Douma russe, 1^{ère} Vice présidente du Comité pour la question de la famille, des femmes et des enfants.</p> <p>En présence de Mmes Michèle André, Catherine Troendle et M. Patrice Gélard.</p>
Jeudi 9 avril 2009	<p>Auditions sur le thème « Les femmes dans les lieux privés de liberté » :</p> <p>9 h 30 – M. Damien Nantes, responsable du service Défense des étrangers reconduits (centres de rétention) et Mme Caroline Bollati, responsable de la Commission prisons du Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE) ;</p> <p>10 h 30 – Mme le Docteur Pascale Giravalli, psychiatre, en charge des soins psychiatriques délivrés aux femmes détenues au Centre pénitentiaire des Baumettes et aux mineurs de l'Établissement pénitentiaire de La Valentine.</p>	
Jeudi 23 avril 2009	<p>Communiqué de presse : La présidente de la délégation aux droits des femmes regrette l'absence de référence à l'égalité hommes-femmes dans les conclusions de la conférence d'examen de Durban qui s'est déroulée à Genève du 20 au 24 avril 2009.</p>	
Mardi 5 mai 2009	<p>Communiqué de presse : Les femmes dans les lieux privés de liberté : la délégation du Sénat aux droits des femmes organise des auditions ouvertes à la presse.</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Jeudi 7 mai 2009	Auditions sur le thème « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> » : 10 h 00 – Mme Marie-Paule Héraud, présidente de l’Association nationale des visiteurs de prison (ANVP) et Mme Michelle Touvron, visiteuse et correspondante de l’ANVP à la maison d’arrêt des femmes de Versailles.	
Jeudi 14 mai 2009 Salle Médicis	Auditions publiques sur le thème « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> » : 10 h 15 – M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, accompagné de Mme Martine Clément, contrôleur ; 11 h 15 – M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, accompagné de Mme Marguerite Nass, déléguée du médiateur de la République en Moselle.	
Vendredi 15 mai 2009	Communiqué de presse : <i>Femmes dans les lieux privés de liberté : deux auditions publiques de la délégation aux droits des femmes appellent à un meilleur équilibre entre les impératifs de sécurité et le respect de la dignité des personnes.</i> Communiqué de presse : <i>La présidente de la délégation aux droits des femmes réclame la libération de Mme Aung San Suu Kyi</i>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Mardi 19 mai 2009 de 9 h à 18 h</p>		<p>Colloque organisé par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) sur le thème « <i>Atteindre l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Regards croisés France-Norvège sur l'accès égal des femmes et des hommes à l'emploi, aux responsabilités professionnelles et aux salaires</i> », au Palais d'Iéna.</p> <p>Participation de Mme Michèle André, Mme Jacqueline Panis.</p>
<p>du lundi 25 mai au mercredi 27 mai 2009</p>	<p>Mission d'étude commune avec la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale en Norvège sur l'égalité professionnelle.</p> <p>Participation de Mme Michèle André, présidente, et de Mme Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente</p>	
<p>Vendredi 5 juin 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>La présidente de la délégation aux droits des femmes se réjouit de l'adoption de dispositions qui assurent une meilleure reconnaissance à la profession de sage-femme.</i></p> <p>Communiqué de presse : <i>La présidente de la délégation aux droits des femmes voit un signe positif dans l'élection d'une femme « intouchable » à la tête de l'Assemblée indienne.</i></p>	
<p>Jeudi 11 juin 2009</p>	<p>8 h 30 - Petit-déjeuner de travail réunissant les membres du Bureau de la délégation (Restaurant du Sénat)</p> <p>Participation de : Mme Michèle André, Mme Jacqueline Panis, Mme Gisèle Printz, M. Yannick Bodin, Mme Catherine Morin-Desailly, Mme Odette Terrade, Mme Joëlle Garriaud Maylam</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Jeudi 11 juin 2009 de 10 h à 12 h</p>	<p>Visite du dépôt et de la souricière du Palais de Justice de Paris Participation de : Mme Michèle André, Mme Jacqueline Panis, M. Yannick Bodin, M. Alain Gournac, Mme Gisèle Printz, Mme Odette Terrade, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, Mme Brigitte Bout, Mme Françoise Laurent-Perrigot, Mme Claudine Lepage, M. Richard Yung</p>	
<p>Jeudi 11 juin 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>Grâce au scrutin proportionnel, la représentation française au Parlement européen est constituée de 44 % de femmes.</i></p>	
<p>Jeudi 18 juin 2009</p>	<p>Auditions publiques sur le thème « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> » :</p> <p>9 h – Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (FNAPSY) ;</p> <p>9 h 45 – M. Roland Lubeigt, président de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale (ADESM), accompagné de Mme le Docteur Blandine Cabannes-Rougier, psychiatre, chef de service à l'hôpital Barthélémy Durand ;</p> <p>10 h 30 - Mme Christine Bronnec, responsable de l'offre régionale de soins et populations spécifiques à la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé et des sports ;</p> <p>11 h 30 - M. Jean Canneva, président de l'Union nationale des amis et familles de malades psychiques (UNAFAM).</p>	
<p>Jeudi 25 juin 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>Port de la niqab : un vrai débat qui appelle une réflexion approfondie.</i></p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Jeudi 25 juin 2009</p>	<p>10 h : Auditions publiques sur le thème « Les femmes dans les lieux privés de liberté » : M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) au ministère de la justice, accompagné de M. Damien Mulliez, directeur-adjoint.</p>	
<p>Vendredi 26 juin 2009</p>	<p>Communiqué de presse : Mme Michèle André s'interroge sur les droits et la place des femmes au sein du nouveau gouvernement</p>	
<p>Mercredi 1^{er} juillet 2009 Salle Médicis 14 h 30</p>		<p>Auditions organisées par la commission des finances sur « La suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les centres de rétention administrative ». Le président de la commission des finances a donné son accord pour que les membres de la délégation puissent assister à cette audition, ouverte aux membres de la commission des lois et à la presse.</p> <p>Participation de : Mmes Michèle André, Jacqueline Panis, Gisèle Printz, M. Yannick Bodin</p>
<p>Vendredi 3 juillet 2009 Salle Médicis de 9 h à 18 h</p>		<p>A l'occasion de la tenue à Paris de la XXXVe Session plénière de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, présentation par Mme Michèle André de la délégation aux droits des femmes devant le Réseau des Femmes parlementaires de la Francophonie » réuni au Palais du Luxembourg. Adoption par l'APF d'une résolution recommandant la création de délégations aux droits des femmes dans les parlements des États membres de la Francophonie.</p>

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Mercredi 8 juillet 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>Élection de Muguette Dini : une femme accède pour la première fois sous la Ve République à la présidence d'une des commissions permanentes du Sénat.</i></p>	
	<p>Communiqué de presse : <i>Mme Michèle André se réjouit que l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie recommande aux différents parlements francophones de se doter de délégations aux droits des femmes.</i></p>	
<p>Mercredi 22 juillet 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>Parlement européen : 40 % de femmes présidentes de commissions.</i></p>	
<p>Vendredi 11 septembre 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>Mme Michèle André, présidente de la délégation aux droits des femmes, salue le courage et la détermination de la journaliste soudanaise Loubna Ahmed al-Hussein.</i></p>	
<p>Du 16 au 29 septembre 2009</p>		<p>Exposition organisée par l'association « Féminin pluriel » à l'Orangerie du Sénat avec le soutien de la délégation</p>
<p>Lundi 21 septembre 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>Mme Michèle André, présidente de la délégation aux droits des femmes : la délégation veillera à la préservation effective des majorations de durée d'assurance attribuées aux mères de famille</i></p>	
<p>Jeudi 24 septembre 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>L'élection de Mme Irina Bokova à la tête de l'Unesco : un signe encourageant pour l'égalité des sexes.</i></p>	
<p>Samedi 26 septembre 2009 à partir de 9 h</p>		<p>Colloque organisé par les associations L/ON TOP et Féminin pluriel (salle Clémenceau)</p> <p>Message de Mme Michèle André</p>

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Mercredi 30 septembre 2009 de 15 h à 18 h</p>		<p>Colloque organisé par l'association Genres en mouvement (salle Gaston Monnerville), suivi d'un cocktail (salle René Coty). Ouverture du colloque par Mme Michèle André</p>
<p>Jeudi 1^{er} octobre 2009</p>	<p><i>Communiqué de presse : Un projet de résolution prônant « une meilleure compréhension des valeurs traditionnelles de l'humanité » actuellement en discussion devant le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU constitue une menace pour les droits des femmes</i></p>	
<p>Mercredi 7 octobre 2009</p>		<p>Vernissage (salle René Coty) de l'exposition présentée par La Couverture vivante dans la galerie Sud du Palais du Luxembourg entre le 2 et le 9 octobre 2009</p>
<p>Jeudi 8 octobre 2009</p>		<p>Colloque organisé par le Conseil national des femmes françaises (CNFF) sur le thème « Conciliation <i>vie professionnelle, vie familiale</i> » Allocution d'ouverture de Mme Françoise Laborde</p>
<p>Jeudi 8 et vendredi 9 octobre 2009</p>	<p>Mission d'information en Espagne. A l'occasion de cette mission, principalement consacrée à l'étude du système pénitentiaire espagnol, la délégation s'est également informée sur la politique espagnole de lutte contre les violences envers les femmes ainsi que sur la législation garantissant aux femmes une place dans les conseils d'administration des entreprises</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Samedi 10 octobre 2009 de 9 h à 17 h</p>		<p>2^e journée française sur le déni de grossesse, organisée par l'Association française pour la reconnaissance du déni de grossesse, Montpellier.</p> <p>Intervention de Mme Odette Terrade (3^e table ronde : Situations à risque : médecine et loi)</p> <p>Participation de Mme Marie-Thérèse Bruguière</p>
<p>Jeudi 15 octobre 2009 Salle n° 245 (salle de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication)</p>	<p>10 h 15 – Nomination d'un rapporteur sur les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2010 relatives à la retraite des mères (<i>sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission</i>);</p> <p>Auditions sur le thème « Les femmes dans les lieux privés de liberté » :</p> <p>10 h 30 – M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières ;</p> <p>11 h 15 – M. Géraud Guibert, conseiller maître à la Cour des Comptes, ayant participé à l'enquête de la Cour sur la gestion des centres de rétention administrative</p>	
<p>Jeudi 22 octobre 2009 de 10 h à 12 h</p>	<p>Auditions sur le thème « Les femmes dans les lieux privés de liberté » :</p> <p>Table ronde avec les représentants des organisations syndicales de l'administration pénitentiaire</p>	
<p>Vendredi 23 octobre 2009</p>	<p>Communiqué de presse commun de Mmes Marie-Jo Zimmermann, Michèle André et Françoise Vilain, présidentes aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental : Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux : la parité mise en danger</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Lundi 26 octobre 2009	<p>Communiqué de presse : « Les femmes dans les lieux privés de liberté » : La délégation du Sénat aux droits des femmes organise des auditions ouvertes à la presse</p>	
Mercredi 28 octobre 2009	<p>Audition par Mme Jacqueline Panis, dans le cadre du rapport d'information sur les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) :</p> <p>10 h : M. Guillaume Autier, conseiller technique Solidarité-vieillesse au cabinet de M. Xavier Darcos accompagné de Mme Agnès de Fressenel conseillère parlementaire au cabinet du ministre</p> <p>15 h : M. François Fondard, Président de l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), accompagné de Mme Chistiane Basset, administratrice.</p> <p>16 h : Mme Annie Rosès, Directrice Juridique et de la Réglementation Nationale de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), accompagnée de Mme Isabelle Bridenne de la direction statistique et prospective.</p>	
Jeudi 29 octobre 2009 Salle Clémenceau	<p>Auditions publiques sur le thème « Les femmes dans les lieux privés de liberté » :</p> <p>10 h – Mme Florence Aubenas, présidente de l'Observatoire international des prisons (OIP) ;</p> <p>11 h – Mme Dominique Versini, défenseure des enfants</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Mardi 3 novembre 2009</p>	<p>14 h - Examen du rapport d'information de Mme Jacqueline Panis sur les dispositions du projet de loi (AN 1976) de financement de la sécurité sociale (PLFSS) relatives à la retraite des mères de famille (majoration de durée d'assurance)</p> <p>16 h 30 - Présentation des recommandations de la Délégation à la commission des Affaires sociales</p>	
<p>Jeudi 5 novembre 2009 à 16 h</p>	<p>Audition de Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la Famille et de la Solidarité, auprès du ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville sur les moyens pour 2010 de sa politique en faveur des femmes</p>	
<p>Vendredi 6 novembre 2009 de 17 h à 20 h</p>		<p>Débat organisé par la Fédération nationale Solidarité femmes à l'occasion de la projection du documentaire « <i>Un silence assourdissant</i> » (salle Clemenceau). Allocution de Mme Michèle André</p>
<p>Lundi 9 novembre 2009 19 h 30</p>		<p>Dîner-débat organisé avec le soutien de la délégation par l'Association française des femmes juristes et entrepreneures sur le thème « <i>Gouvernance d'entreprise pendant la crise</i> » (Salon Pourpre)</p>

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Vendredi 13 novembre 2009</p>		<p>Journée débat « La CEDAW trente ans après : où en sommes-nous ? », organisée par l'association « Femmes solidaires » et par la « Ligue du droit international des femmes » à l'occasion du 30^e anniversaire de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (Salles Monnerville et Vaugirard)</p> <p>Ouverture du colloque par Mme Michèle André</p> <p>2^e table ronde <i>Témoignage de « Femmes debout »</i>, présidée par Mme Christiane Hummel</p> <p>Participation de Mme Odette Terrade</p>
<p>Jeudi 19 novembre 2009</p>	<p>16 h 15 - Audition de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sur les orientations et les moyens budgétaires de sa politique en faveur des droits des femmes.</p>	
<p>Jeudi 19 novembre 2009</p>	<p>Communiqué de presse : <i>La lutte contre le réchauffement climatique, un nouvel argument en faveur de l'éducation des filles et du planning familial, d'après les Nations Unies</i></p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
<p>Mercredi 25 novembre 2009 de 13 h à 18 h</p>		<p>Colloque organisé par le Conseil économique, social et environnemental et le Mouvement « Ni Putes Ni soumises » dans le cadre de la « Journée nationale contre les violences faites aux femmes »</p> <p>Intervention de Mme Michèle André à la table ronde « <i>Quelles solutions politiques pour briser le cycle des violences faites aux femmes ?</i> »</p> <p>Participation de Mme Gisèle Printz</p>
<p>Jeudi 26 novembre 2009</p>	<p>11 h - Échange de vue sur les conséquences du projet de réforme territoriale sur l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives</p>	
<p>Jeudi 3 décembre 2009</p>	<p>9 h 30 – Audition de M. Jacques Bourdon, professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille III sur la conformité des modes de scrutin prévus par la réforme des collectivités territoriales au principe de l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs</p>	<p>De 9 heures à 13 heures - Dialogue interreligieux et Société : quel rôle pour la Femme ?, colloque organisé par l'Association du dialogue inter-culturel et inter-religieux, en partenariat avec le groupe interparlementaire d'amitié France-Liban (salle Clemenceau)</p> <p>Interventions de Mme Christiane Kammermann (table ronde « <i>Une approche féminine des codes de la famille</i> ») et de Mme Bariza Khiari (table ronde « <i>Pratique religieuse : sphère publique ou sphère privée ?</i> »)</p>
	<p>Communiqué de presse : Inégalité professionnelle et inégalité dans les tâches domestiques : les deux versants d'un même problème</p>	

Date	Délégation et séance publique	Colloques et manifestations
Jeudi 10 décembre 2009	10 h - Examen du rapport annuel d'activité 2009 portant notamment sur le thème : « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> »	
Mercredi 16 décembre 2009 Salle Clemenceau	11 h - Conférence de presse à l'occasion de la publication du rapport annuel d'activité 2009 portant notamment sur le thème : « <i>Les femmes dans les lieux privés de liberté</i> »	
	13 h - Déjeuner de la délégation consacré au programme et aux thèmes de travail de la délégation pour l'année 2010	

c) *Annexe 3 – Calendrier récapitulatif des entretiens de Mme Michèle André, présidente*

Date	Entretien
Jeudi 15 janvier	<p>10 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Françoise Laurant, présidente du Mouvement français pour le planning familial (MFPF) et Mme Marie-Pierre Martinet, secrétaire générale du MFPF</p> <p>11 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Caroline Flepp fondatrice du site infos-femmes (« Actu'elles »)</p>
Mercredi 28 janvier	<p>11 h - Entretien de Mme Michèle André avec le Dr. Cécile Renson, présidente de l'Association française des femmes médecins</p>
Mercredi 4 février	<p>9 h 30 - Entretien avec Mme Annette Vazel, Présidente de l'Association « Elles aussi », pour la préparation du colloque du 28 mars 2009</p> <p>11 h - Entretien de Mme Michèle André avec M. Olivier Martel, reporter-photographe, dans le cadre de l'exposition de photos « Visages de femmes », grilles du Jardin du Luxembourg, début 2010 ou 2011</p>
Mardi 10 février	<p>Déjeuner de travail de Mme Michèle André à l'Assemblée nationale, avec Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, Mme Françoise Vilain, présidente de la délégation aux droits des femmes du Conseil économique, social et de l'environnement, et Mme Emmanuelle Latour, secrétaire générale de l'Observatoire de la parité</p>
Mardi 11 février	<p>9 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Christiane Poirier, présidente de la Fédération d'associations de conjoints survivants (FAVEC)</p>
Mercredi 12 février	<p>10 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Danièle Luccioni, présidente de la Commission des droits des femmes du Conseil économique, social et environnemental d'Île-de-France, accompagnée de Mme Michelle Gancel, chargée de mission</p>

Date	Entretien
Jeudi 13 février	<p>9 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Odile Lajoix, de l'Association des juristes et entrepreneures</p> <p>10 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Cécile Dennery, organisatrice d'un colloque à Sciences Po sur le thème « Prostitution : quelles perspectives pour l'Europe ? »</p> <p>11 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Corinne Pollier, vice-présidente de Weight Watchers France et Mme Florence Maisel, directeur général de Interel, conseil de Weight Watchers</p>
Vendredi 20 février	<p>9 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Michelle Audette, responsable politique de la communauté innue, ancienne sous-ministre à la condition féminine dans le gouvernement du Québec, dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir du ministère des affaires étrangères et européennes</p>
Mercredi 11 mars	<p>9 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Aurélia Marcadier, responsable des contacts presse du magazine <i>Arearevue(s)</i>, à l'occasion de la parution de son prochain numéro consacré à la création féminine, dans la perspective de la manifestation d'art contemporain « Féminin pluriel » prévue à Paris au cours du printemps/été 2009</p>
Mercredi 18 mars	<p>8 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec M. Grégoire de La Roncière dans le cadre de l'organisation des « 2^e rencontres parlementaires pour la diversité et l'égalité des chances »</p> <p>9 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'Association Parité, accompagnée de Mme Olga Trostiansky, présidente de la Coordination française pour le Lobby européen des femmes</p> <p>15 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Brigitte Grésy, inspecteur général des affaires sociales, chargée par la secrétaire d'Etat à la solidarité, d'une mission préparatoire aux négociations avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle</p> <p>16 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Palwasha Mohammed Zai Khan, députée pakistanaise, dans le cadre du Programme d'invitation des personnalités d'avenir du ministère des affaires étrangères et européennes</p>
Mardi 28 mars	<p>13 h - Déjeuner de Mme Michèle André avec la Princesse Lama Al Souleiman, première femme élue au conseil d'administration d'une chambre de Commerce (Jeddah) en Arabie Saoudite.</p> <p>15 h - Rencontre avec une Délégalation de parlementaires du Royaume de Bahreïn (délégalation accueillie par le groupe interparlementaire France-Arabie Saoudite-Pays du Golfe)</p>

Date	Entretien
Mardi 7 avril	14 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Beski, présidente de l'ADRIC, agence de développement des relations interculturelles pour la citoyenneté
Mercredi 8 avril	Déjeuner de travail avec Natalia Karpovitch, députée à la Douma russe, 1^{ère} vice-présidente du Comité pour la question de la famille, des femmes et des enfants En présence de Mmes Michèle André, Catherine Troendle et M. Patrice Gélard
Jeudi 9 avril	11 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Marie Josée Keller, présidente du Conseil national de l'Ordre des sages-femmes, et Mme Cécile Moulinier, secrétaire générale du Conseil national de l'Ordre des sages-femmes 14 h 00 - Entretien de Mme Michèle André avec le Docteur Elisabeth Aubeny, présidente de l'Association française pour la contraception
Mardi 19 mai	14 h - Entretien de Mme Michèle André avec des représentants de l'organisation Beautiful World, 10 ans pour changer le monde
Vendredi 12 juin	11 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Eve Bazaiba Masudi, sénatrice de la République Démocratique du Congo et présidente de la Commission socioculturelle, dans le cadre d'une rencontre d'information sur la condition sociopolitique des femmes en République démocratique du Congo dans le contexte des viols massifs à l'Est du pays, en compagnie de Mme Marlène Tuininga, présidente de la section française des Femmes pour la paix et la liberté (LIFPL)
Mercredi 17 juin	10 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mlle Abye Bjelinka, présidente – fondatrice de l'ONG G.I.P.F. - Groupe International de Paroles de femmes et M. Swan FALANDRY, Coordinateur-cofondateur de l'ONG G.I.P.F.
Jeudi 17 septembre	11 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité
Mardi 23 septembre	12 h 30 - Participation de Mme Michèle André à un déjeuner organisé par Mme Nadine Morano avec les anciennes ministres en charge du droit des femmes
Mardi 6 octobre	Entretien avec M. Philippe Court , directeur de cabinet et Mme Agnès de Fressenel , conseillère parlementaire, au cabinet de M. Xavier Darcos , Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Mercredi 7 octobre	14 h 30 - Entretien filmé de Mme Michèle André avec la « Couverture vivante »

Date	Entretien
Mercredi 14 octobre	8 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Micella Testori, Directrice de la communication de « Elle » et Mme Karine Guldemann, déléguée générale de la Fondation d'entreprise Elle.
Mardi 20 octobre	14 h - Entretien de Mme Michèle André avec M. Jean-François Daniel sur la campagne « With Women »
Mercredi 21 octobre	11 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mmes Christine Villeneuve et Sylvina Boissonnas, sur le projet du « dictionnaire des femmes créatrices »
Mercredi 4 novembre	8 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, chef du Service des droits des femmes et de l'égalité au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, et M. Alain Kurkdjian, chef de service adjoint (Salon Victor Hugo)
Jeudi 5 novembre	9 h - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Laure Lazare Holly, conseillère technique au cabinet de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville (Salon Victor Hugo)
Vendredi 6 novembre	14 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec Mme Françoise Lalanne, vice-présidente de l'association Camille
Mercredi 25 novembre	8 h 30 - Entretien de Mme Michèle André avec M. Robert Georges sur un projet d'exposition photographique de l'association culturelle « Gaston, Jeanne et les autres »
Mercredi 9 décembre	Déjeuner avec la Princesse Adeelah, fille du Roi d'Arabie saoudite, ainsi qu'une délégation de dix personnalités féminines saoudiennes choisies personnellement par la Princesse Adeelah.
Jeudi 10 décembre	Déjeuner avec Mr. Anthony Steen, parlementaire britannique de la Chambre des Communes, président du groupe « All party parliamentary group for trafficking of women and children »

DEUXIÈME PARTIE
LES FEMMES DANS LES LIEUX
DE PRIVATION DE LIBERTÉ

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Lorsque votre délégation a décidé de s'intéresser en 2009 au thème des « *femmes dans les lieux de privation de liberté* », elle était bien consciente que le thème général de la prison avait déjà fait l'objet de très nombreux travaux parlementaires de grande qualité.

Elle avait bien présentes à l'esprit les conclusions de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France dont le rapport, intitulé « *Prisons : une humiliation pour la République* »¹, a durablement marqué les esprits et constitué une étape dans la prise de conscience de la nécessité de réformer les prisons. Elle suivait en outre avec attention les travaux du Sénat sur la loi pénitentiaire, en particulier les conclusions du rapporteur de la commission des lois, M. Jean-René Lecerf, qui ont permis d'intégrer dans le projet de loi gouvernemental un certain nombre d'avancées significatives, ainsi que l'apport de la commission des affaires sociales et de son président M. Nicolas About.

Elle a toutefois considéré que, même si elle pouvait et devait s'adosser à ces travaux de portée générale pour soutenir et encadrer sa réflexion, le thème qu'elle se proposait d'étudier était à la fois plus spécifique et plus large.

Plus spécifique, parce que les femmes ne constituent qu'un peu plus de 3 % de l'ensemble de la population carcérale en France, et que les conditions d'incarcération d'une population aussi minoritaire, pour ne pas dire marginale, ne pouvaient pas ne pas poser de problèmes particuliers, dans la mesure où les établissements pénitentiaires avaient été conçus, d'abord et avant tout, en fonction d'une population masculine. La délégation a d'ailleurs relevé que si l'incarcération des femmes avait pu être abordée ça et là dans les précédents travaux parlementaires, aucune étude d'ensemble ne lui avait encore été consacrée.

¹ Rapport n° 449 (1999-2000) fait par M. Jean-Jacques Hyest, président, et M. Guy Cabanel, rapporteur, au nom de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France.

Les problèmes posés par la présence des femmes dans des lieux de privation de liberté, qui ne sont pas d'abord conçus en fonction d'elles, lui ont d'ailleurs paru ne pas se limiter à la prison et à ses déclinaisons (établissements pour peines, maisons d'arrêt). Aussi a-t-elle souhaité se donner un champ d'étude plus large et y englober l'ensemble des lieux de privation de liberté. Elle s'est donc intéressée également aux zones d'attente et aux centres de rétention pour étrangers, aux dépôts et geôles de commissariats, gendarmeries et palais de justice, aux centres hospitaliers où des malades mentaux sont hospitalisés sous contrainte, bref, à tous les lieux dans lesquels des personnes sont privées de liberté par décision d'une autorité publique.

Ce champ d'étude, il est vrai très large, rejoint d'ailleurs le champ d'intervention du contrôleur général des lieux de privation de liberté, tel qu'il a été défini par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 et en particulier par son article 8.

La délégation a mené un large programme d'auditions sur ce thème, de mars à novembre 2009.

Elle a ainsi pu recueillir le point de vue des principaux responsables de l'administration pénitentiaire, de la police aux frontières ou du ministère de la santé, celui des syndicats, des associations très nombreuses et très actives qui œuvrent en matière de formation, de soutien, ou de réinsertion des personnes incarcérées. Elle a également entendu, sous la forme d'auditions publiques enregistrées et diffusées sur Public Sénat¹, quatre personnalités qualifiées : M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, Mme Florence Aubenas, présidente de l'Observatoire international des prisons, et Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, qui sont venus accompagnés de leurs principaux collaborateurs.

Elle a complété ce programme d'auditions par une visite du Centre pénitentiaire de Rennes, le 12 mars 2009, une visite du dépôt et de « la souricière » du Palais de justice de Paris, le 11 juin 2009, et un déplacement en Espagne, les 8 et 9 octobre 2009 pour rencontrer les responsables de l'administration pénitentiaire espagnole à Madrid, et visiter la prison d'Aranjuez qui comporte une ouverture limitée mais intéressante à des formes de mixité.

¹ Ces auditions peuvent en outre être visionnées sur le site Video Senat :
M. Jean-Marie Delarue <http://videos.senat.fr/video/videos/2009/video2161.html>
M. Jean-Paul Delevoye <http://videos.senat.fr/video/videos/2009/video2163.html>
Mme Florence Aubenas <http://videos.senat.fr/video/videos/2009/video3157.html>
Mme Dominique Versini <http://videos.senat.fr/video/videos/2009/video3158.html>

I. PAR DELÀ LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS, LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE SPÉCIFIQUE

La privation de liberté est une réalité qui recouvre, en France, des situations extrêmement contrastées : qui ne voit la différence qui sépare l'incarcération d'un condamné qui purge une longue peine, et le placement pour quelques heures dans le dépôt d'un commissariat, à la suite d'un incident sur la voie publique ? Quelle différence encore entre ces deux situations et celle de l'étranger, qui faute d'un titre en règle pour pénétrer sur le territoire national, est placé en zone d'attente, ou encore avec le malade qu'une aggravation de son état psychique conduit à placer, sans son consentement, dans un hôpital psychiatrique.

Cette variété des situations se reflète dans la diversité des statuts juridiques des personnes privées de liberté, dans la diversité des lieux où elles sont recluses et qui relèvent d'autorités administratives différentes, enfin, dans la durée très variable de temps qu'elles sont amenées à y séjourner.

Au sein du large champ d'investigation qu'elle s'est choisi, votre délégation s'est attachée à examiner quelle était la place faite aux femmes dans ces différents lieux de privation de liberté : la différence des sexes était-elle convenablement prise en compte par les administrations qui en avaient la responsabilité ? Existait-il des besoins spécifiques aux femmes auxquels il convenait de répondre ? Pouvait-on constater, en leur faveur ou en leur défaveur, une inégalité de traitement par rapport à celui réservé aux hommes ?

Voici quelques-unes des questions qui ont guidé sa réflexion.

A. UN RAPIDE INVENTAIRE DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Les différentes catégories de lieux de privation de liberté relèvent chacune d'une **autorité administrative différente** : administration pénitentiaire, services de police ou de gendarmerie, direction centrale de la police aux frontières, services hospitaliers.

Les **statuts des personnes** qui y sont hébergées diffèrent également : condamnés ou prévenus dans le monde carcéral ; personnes « retenues » dans les centres de rétention administrative pour étrangers ; patients, dans les hôpitaux psychiatriques. Ces distinctions sont nécessaires. Il convient de les maintenir car elles comportent des conséquences importantes.

1. La prison : établissements pour peines et maisons d'arrêt

Les établissements pour peines et les maisons d'arrêt sont placées sous la responsabilité de **l'administration pénitentiaire**. Les statistiques mensuelles du ministère de la justice recensent en novembre 2009,

62 000 personnes écrouées détenues, dont **2 400 femmes**, soit **3,8 %** de l'ensemble de la population carcérale.

Ces détenus se répartissent en deux catégories bien distinctes : les condamnés et les prévenus.

a) Les condamnés

Leur privation de liberté résulte d'une condamnation en justice.

Dans le cas d'un **crime**, elle est qualifiée de **réclusion** ou de **détention**. Sa durée ne peut être inférieure à 10 ans et peut aller jusqu'à la perpétuité, comme le précise l'article 131-1 du code pénal.

En correctionnelle, la peine de privation de liberté sanctionnant un délit est l'**emprisonnement**. Sa durée est comprise entre 6 mois et 10 ans, aux termes de l'article 131-3 du code pénal.

Les conditions dans lesquelles les condamnés à l'emprisonnement exécutent leur peine sont définies par le code de procédure pénale.

Son article 717 précise que les condamnés purgent en principe leur peine dans un **établissement pour peine**. Il prévoit cependant que les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an peuvent être maintenus, à titre exceptionnel, en **maison d'arrêt**, lorsque les conditions tenant à la préparation de leur libération, une situation familiale, ou leur personnalité le justifient.

Cette exception peut également bénéficier, sous les mêmes conditions, aux condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an.

Dans les deux cas, les condamnés doivent être incarcérés dans un **quartier distinct** de ceux des simples prévenus.

b) Les prévenus

Une personne mise en examen peut être placée en détention préventive dans une **maison d'arrêt**, dans des conditions définies par le code de procédure pénale. Celui-ci entoure cette décision d'un certain nombre de garanties procédurales qui font intervenir, notamment, le juge des libertés et de la détention.

Le placement en détention provisoire est soumis à la réunion de deux conditions définies par le code précité :

– l'importance de la peine encourue par la personne mise en examen : celle-ci doit être soit une peine criminelle, soit une peine correctionnelle égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement (articles 143-1 du code de procédure pénale)

– la démonstration que la détention constitue l'unique moyen pour conserver des preuves ou des indices matériels nécessaires à la manifestation

de la vérité, ou pour empêcher une concertation frauduleuse ou des pressions sur les témoins ou des victimes, ou encore pour protéger la personne mise en examen, ou garantir son maintien à la disposition de la justice, ou encore pour mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement (article 144 du code de procédure pénale).

Quant à la durée de la détention provisoire, on notera que l'article 144-1 du code précise seulement que celle-ci « *ne peut excéder une durée raisonnable* », au regard de la gravité des faits incriminés et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

Les personnes soumises à la détention provisoire sont aux termes de l'article 714 du code précité, placées en **maison d'arrêt**. Elles sont, sauf dérogations définies par le code, placées sous le régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit (article 716).

Les prévenus peuvent être temporairement extraits de la maison d'arrêt en vue de leur comparution devant une juridiction de jugement ou de leur audition par un magistrat de la chambre d'instruction. Ils sont alors transférés, pour une durée n'excédant pas la journée, dans des locaux aménagés à cet effet dans l'enceinte du Palais de justice, tels la « souricière » du Palais de Justice de Paris, visitée par votre délégation.

2. Les locaux de garde à vue

L'article 63 du code de procédure pénale autorise tout officier de police judiciaire à placer en garde à vue, pour les nécessités de l'enquête, toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction. La durée de la garde à vue est limitée à vingt-quatre heures, et peut être prolongée de vingt quatre heures supplémentaires sur autorisation écrite du procureur de la République.

On évalue à **578 000** le nombre des personnes, dont sans doute **approximativement 10 % de femmes**, qui ont été placées en 2008, dans un local de garde à vue d'un commissariat ou d'une gendarmerie. Ceux-ci se retrouvent donc au **palmarès des lieux de privation de liberté les plus fréquentés de France**.

Il est d'autant plus regrettable que l'état de ces lieux ne soit pas à la hauteur de cette forte fréquentation, et que, comme le relève le contrôleur général des lieux de privation de liberté¹, malgré des efforts de rénovation incontestables, « *la plupart des lieux de garde à vue restent dans un état indigne pour les personnes qui y séjournent, qu'elles soient interpellées ou qu'elles y exercent leurs fonctions* ».

¹ Rapport d'activité 2008, p. 21.

Variantes des cellules de garde à vue, et relevant d'un constat comparable, les **cellules de dégrisement**, dans lesquelles sont placées, sur le fondement de l'article L.3341-1 du code de la santé publique, « *jusqu'à ce qu'elles aient retrouvé la raison* », les personnes ayant causé du fait de leur ivresse, un trouble à l'ordre public.

3. Les centres de rétention administrative et les zones d'attentes pour les étrangers.

Les centres de rétention administrative, les locaux de rétention administrative, ainsi que les zones d'attente pour les étrangers sont placés sous la responsabilité de la **police aux frontières**.

a) Zones d'attente

Les conditions de maintien en zone d'attente d'un étranger non autorisé à pénétrer sur le territoire français sont définies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'article L.221-1 de ce code autorise le maintien en zone d'attente de tout étranger entrant en France qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile. Ces dispositions s'appliquent aussi aux étrangers en transit auxquels les autorités du pays de destination ont refusé l'entrée.

Les zones d'attente sont délimitées par l'administration à proximité d'une gare, d'un port, d'un aéroport et doivent inclure un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. En pratique, il a été indiqué à votre délégation que la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle accueillait la très grande majorité - 95 % - des personnes actuellement placées en zones d'attente et que la direction centrale de la police aux frontières évalue à **17 000 dont un tiers environ de femmes**.

Le code prévoit que l'étranger est maintenu en zone d'attente « *le temps strictement nécessaire à son départ, et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée* ». En tout état de cause, le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quatre jours par une décision écrite et motivée (article L.221-3). Au-delà de ces quatre jours, le maintien en zone d'attente peut être décidé par le juge des libertés et de la détention pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours (article 222-1), complétée à titre exceptionnel de quatre jours supplémentaires dans certaines circonstances (article L.222-2).

b) Centres de rétention administrative

L'article L.551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que les étrangers présents sur le territoire français qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'un arrêté de reconduite à la frontière, d'un signalement ou d'une décision d'éloignement, ou encore, qui doivent être remis aux autorités compétentes d'un État membre de l'Union européenne peuvent être placés « *dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.* »

Ces locaux sont soit des **centres de rétention administrative**, soit des **locaux de rétention administrative**, qui en sont une forme de variante de proximité, en quelque sorte.

Le placement en rétention peut être prolongé au-delà de 15 jours par une décision du juge des libertés et de la détention pour une nouvelle période d'une durée maximale de 15 jours (article 557-7).

La direction centrale de la police aux frontières évalue à **34 600** le nombre de personnes placées en centre de rétention en 2008, dont environ **2 000 femmes**, soit **5,65 % de l'ensemble**.

4. L'hospitalisation sous contrainte

Les **hôpitaux psychiatriques** constituent également, en partie, des lieux de privation de liberté, dans la mesure où certains patients atteints de maladies psychiques peuvent y être **hospitalisés sans leur consentement**.

Le code de la santé publique définit les deux modalités de l'hospitalisation sous contrainte :

– **l'hospitalisation sur demande d'un tiers** (membre de la famille, ou personne susceptible d'agir dans l'intérêt du malade) lorsque l'état de la personne exige des soins immédiats assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier, et si les troubles rendent impossible son consentement (article 3211-1) ;

– **l'hospitalisation d'office** prononcée par le préfet pour les personnes dont les troubles mentaux nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes, ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public (article 3213-1).

Dans les deux cas, la décision est subordonnée à des expertises médicales qui doivent être confirmées lors de l'hospitalisation.

Le ministère de la santé évalue à **54 000** le nombre de personnes qui ont été hospitalisées pour contrainte en 2008, **dont 22 000 femmes**, soit **40 % de l'ensemble**.

5. Des distinctions nécessaires, à respecter

Le droit français établit des distinctions très claires entre ces différentes modalités de privation de liberté.

Leur **régime juridique** est défini dans des **codes distincts** : code pénal et code de procédure pénale pour la détention et pour la garde à vue ; code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour le placement en rétention ou en zone d'attente des étrangers ; code de la santé publique pour l'hospitalisation sous contrainte.

Les lieux de privation de liberté sont placés **sous la responsabilité d'autorités administratives différentes** : administration pénitentiaire pour les centres de rétention, les maisons d'arrêt, et les dépôts du palais de justice ; administration de la santé pour les hôpitaux psychiatriques.

Les personnes privées de liberté ont elles-mêmes des **statuts différents** entre lesquels aucune confusion ne doit être admise :

– les étrangers placés en zone d'attente ou en centre de rétention ne doivent en aucune façon être assimilés à des délinquants ; aussi doit-on veiller à ce qu'ils puissent jouir des droits et libertés afférents à leur condition, et notamment de la liberté de mouvement à l'intérieur du centre qui leur est en principe garantie ;

– votre délégation partage l'indignation justifiée des familles de malades psychiques suscitée par une précédente velléité du ministère de l'intérieur qui avait envisagé d'intégrer des mesures liées à la santé mentale dans un dispositif de prévention de la délinquance ; il convient d'éviter à l'avenir toute assimilation de malades mentaux, qui n'ont commis ni crime ni délit, à des délinquants, car celle-ci ne peut être qu'incongrue et odieuse ;

– il faut aussi rappeler qu'au sein de la population carcérale, les prévenus qui sont par définition encore en attente de jugement, doivent bénéficier de la présomption d'innocence, qu'à ce titre, ils ne doivent pas être traités, par une anticipation abusive, comme des criminels ; au sein des maisons d'arrêt, la séparation des prévenus et des condamnés, demandée par la règle pénitentiaire européenne 18-8, et prévue par le droit français, souffre parfois des entorses en raison de la surpopulation pénale.

B. LA PROBLÉMATIQUE DES FEMMES DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Malgré la variété des lieux de privation de liberté, et la diversité des statuts des personnes qui y sont enfermées, certains **constats transversaux** s'imposent quant à la place qu'y tiennent les femmes et à la façon dont elles y sont traitées.

1. Une population minoritaire

Les femmes représentent une proportion minoritaire, pour ne pas dire marginale de la population qui est hébergée dans les différents lieux de privation de liberté. Elles ne représentent, à de faibles variations près, qu'un peu plus de **3,5 % de la population carcérale**.

La direction centrale de la police aux frontières estime qu'elles ne constitueraient qu'entre **5 et 6 % des personnes placées en centre de rétention administrative**. Leur proportion serait en revanche plus importante dans la population passant par les **zones d'attente : un tiers environ**.

On ne dispose pas de statistiques sexuées sur les personnes placées en **garde à vue**, mais le contrôleur général des lieux de privation de liberté évalue leur proportion, à partir des sondages ponctuels qu'il a pu effectuer dans les registres, à **environ 10 %**.

Il n'est guère qu'en matière **d'hospitalisation sous contrainte** que le nombre de femmes atteint une proportion significative : **environ 40 %**.

2. La différence oubliée

Le faible poids numérique des femmes ne conduit pas les administrations concernées à porter à la différence des sexes l'attention qu'elle mérite.

Il est significatif à cet égard que certaines d'entre elles ne disposent d'aucune statistique par genre, comme par exemple pour les gardes à vue. D'autres évaluations paraissent très globales, parfois approximatives, ou à tout le moins peu connues même des professionnels du secteur.

Dans cet ensemble flou, les statistiques de l'administration pénitentiaire qui suivent mois par mois l'effectif des hommes et des femmes détenus, font figure d'îlot de précision. Encore faut-il remarquer que cet appareil statistique ne permet cependant pas toujours une analyse aussi précise qu'on le souhaiterait de la distinction entre les hommes et les femmes incarcérés.

Votre délégation regrette ces lacunes, qui révèlent une certaine forme d'indifférence à la situation de femmes dans les lieux de privation de liberté. **Elle souhaite que les administrations concernées y remédient, et que, dès lors qu'elles opèrent un suivi statistique des populations dont elles ont la responsabilité, celui-ci prenne en compte la question du genre, de façon à permettre de mesurer la place relative des femmes, et leurs spécificités éventuelles.**

3. Une population isolée

Le caractère très minoritaire des femmes dans les lieux de privation de liberté comporte des avantages évidents et des inconvénients plus discrets mais non moins sensibles.

Du fait de leur faible nombre, les femmes sont, dans l'ensemble, **moins touchées par le phénomène de surpopulation** qui contribue dans une large mesure à la dégradation de la condition carcérale.

C'est un atout non négligeable même si un examen établissement par établissement conduit à le nuancer significativement.

Mais le faible poids relatif des femmes nourrit, en contrepartie, des formes **d'isolement**.

C'est ainsi par exemple que l'administration pénitentiaire est confrontée à un dilemme :

– soit elle incarcère les femmes dans des centres de rétention qui leur sont propres ; mais le très petit nombre de ces derniers, et leur répartition inégale sur le territoire se traduit alors le plus souvent par un éloignement des détenues de leur domicile d'origine, et risque de porter atteinte au maintien des liens familiaux ;

– soit elle les place dans des quartiers pour femmes enclavés dans des établissements d'abord et avant tout conçus pour les hommes ; par la proximité qu'elle permet avec le domicile d'origine, cette solution peut être plus favorable au maintien des liens familiaux ; mais elle présente pour inconvénient de forcer les détenues à vivre repliées sur un espace restreint, avec des accès limités aux espaces de promenade, aux services communs, aux ateliers de travail, à l'offre de formation.

La faible proportion des femmes pose également le problème dans les lieux de privation de liberté qui sont ouverts à une forme de mixité.

Les établissements pour mineurs, et en particulier dans les **centres éducatifs fermés**, procèdent à des hébergements de nuit distincts mais organisent des activités sur la base de la mixité. La disproportion entre filles et garçons soulève cependant de graves difficultés.

L'administration pénitentiaire et les services de la protection judiciaire de la jeunesse ont dû **conditionner le maintien de ces unités mixtes à la présence d'un nombre suffisant de filles**.

Un des interlocuteurs de la délégation lui a fait part de l'embarras qu'il avait éprouvé lorsque, visitant le **centre de rétention** de Cayenne, dont le quartier femmes avait été ouvert à la mixité, il avait découvert une unique femme face à une quarantaine d'hommes.

4. Une population spécifique

Les lieux de privation de liberté, et notamment les prisons, sont le plus souvent conçus en fonction des caractéristiques et des nécessités d'une population essentiellement masculine.

De ce fait, ils ne prennent pas spontanément en compte les besoins propres et les spécificités des femmes : l'importance que revêtent pour elles les liens familiaux, la pudeur et le respect de l'intimité, enfin un moindre recours à la violence physique qui permet d'envisager sous un autre angle les exigences de sécurité.

a) L'importance des liens familiaux

La maternité et les liens familiaux revêtent pour les femmes une importance particulière. Cette importance peut tenir à la **présence des enfants à leurs côtés** : en prison, elles peuvent conserver leurs enfants auprès d'elles jusqu'à l'âge de 18 mois, même s'il est assez rare, en pratique, que l'on aille jusqu'au terme de ce délai ; la présence d'enfants auprès des femmes est également fréquente dans les zones d'attente et les centres de rétention.

Il est assez fréquent, en outre, que certaines femmes soient des parents isolés, et exercent seules l'autorité parentale.

Enfin, comme l'ont relevé tous les interlocuteurs de votre délégation, les femmes placées dans les lieux de privation de liberté ressentent plus douloureusement que les hommes la **séparation d'avec leurs enfants**.

Cette souffrance doit être mieux prise en compte. Certes, des efforts significatifs ont déjà été réalisés : les unités de vie familiale mises en place dans certains établissements pénitentiaires, comme le centre de Rennes, visité par la délégation, permettent déjà à certaines mères de passer entre 6 heures et 3 jours en compagnie de leurs proches, et notamment de leurs enfants. Mais l'on peut regretter d'une façon générale, l'absence de parloirs aménagés pour améliorer les conditions dans lesquelles les enfants peuvent rendre visite à leurs mères incarcérées.

D'une façon générale encore, les liens avec les enfants restés à l'extérieur dépendent dans une large mesure de **l'accès à des postes téléphoniques** garantissant la tranquillité des conversations. Bien des progrès restent, semble-t-il, à faire en ce domaine, dans les différents lieux de privation de liberté.

b) Une approche particulière de la pudeur

Les exigences de sécurité, et les contraintes qu'entraîne inévitablement la réclusion de plusieurs personnes dans un espace restreint ne sont, par nature, pas propices au respect de l'intimité.

Dans son premier rapport, le contrôleur général des lieux de privation de liberté a consacré des développements particulièrement pertinents à ces questions dont il rappelle qu'elles sont « *transversales aux personnes et aux responsables* » des lieux de privation de liberté, même si elles ne se posent pas dans les mêmes termes partout.

Votre délégation serait tentée d'ajouter qu'elles ne se posent pas nécessairement dans les mêmes termes pour les femmes, qui ont sans doute, en matière d'intimité et de pudeur, une sensibilité particulière.

Elle estime notamment que la **pratique des fouilles à corps**, qui suppose la mise à nu puis l'examen intrusif des différentes cavités corporelles peut s'avérer particulièrement pénible et humiliante pour les femmes, particulièrement à certaines périodes de leur cycle.

Cette sensibilité particulière ne tient pas seulement à ce qu'on appelle la « pudeur féminine », mais s'explique aussi, chez un très grand nombre de détenues, par leur parcours antérieur et par les violences, notamment sexuelles, qu'elles ont souvent subies.

Votre délégation partage également l'étonnement et l'indignation du contrôleur général des lieux de privation de liberté devant les instructions et la pratique qui conduit à confisquer les soutien-gorge des femmes placées en garde à vue.

Elle souhaite donc d'une façon générale qu'un meilleur équilibre soit trouvé, entre les exigences de sécurité légitimes, et le respect indispensable de la dignité des personnes détenues. À ce titre, elle souhaite que le recours aux fouilles à corps soit effectivement limité autant que possible, notamment grâce à des équipements permettant aujourd'hui des pratiques plus respectueuses de la dignité.

c) Une moindre dangerosité

D'une façon générale, et à quelques exceptions près, et notamment celle de jeunes filles mineures incarcérées, on s'attache à reconnaître que les femmes placées dans des lieux de privation de liberté sont moins violentes que les hommes, ou du moins que leur violence ne s'exprime pas de la même façon, qu'elle est plus verbale que physique.

Dans la recherche d'un équilibre entre sécurité et dignité des personnes, cet état de fait plaide en faveur d'un **certain assouplissement des contraintes sécuritaires pour les femmes.**

II. LES FEMMES INCARCÉRÉES

A. UNE POPULATION MINORITAIRE DANS UN UNIVERS D'ABORD CONÇU POUR LES HOMMES

1. Une population minoritaire et caractérisée par une grande détresse sociale

a) Les femmes détenues ne représentent qu'une proportion marginale de la population carcérale

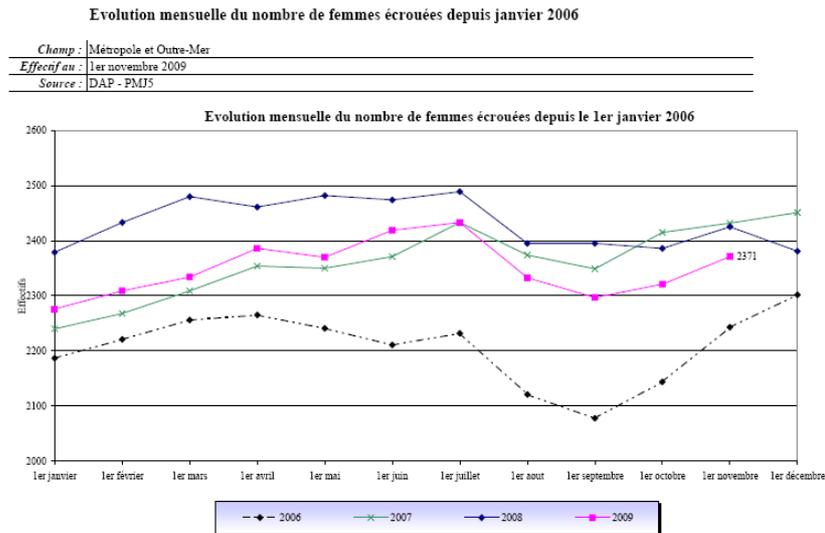
La population carcérale féminine est très largement minoritaire. Au 1^{er} novembre 2009, selon les chiffres de l'administration pénitentiaire, 2 135 femmes étaient détenues dans l'ensemble des établissements pénitentiaires en France, sur une population totale de 62 073 détenus, soit 3,5 % de la population sous écrou. On constate, au sein de cette population, une différence très nette de proportion entre le nombre de femmes prévenues et le nombre de femmes condamnées. En effet, au sein de la population carcérale féminine, on dénombre 714 prévenues et 1 421 condamnées.

À cela s'ajoutent 236 femmes écrouées mais non hébergées, c'est-à-dire placées sous surveillance électronique ou bénéficiant d'une mesure de placement extérieur. Parmi les femmes écrouées détenues, la **proportion de prévenues** s'élève donc à **environ 33 %**, contre 25 % chez les détenus masculins. De façon logique, la proportion de détenues condamnées est de 67 %.

La population carcérale féminine se caractérise également depuis une quinzaine d'années par une relative stabilité, alors que cette même population a progressé de plus de 20 % chez les hommes sur la même période.

Enfin, de manière plus spécifique, le nombre des **mineures incarcérées** est réduit : 27 mineures sont incarcérées en 2009.

Le caractère extrêmement minoritaire des femmes au sein des prisons n'est pas pour autant sans conséquence sur la conception de notre univers carcéral, dont il faut bien reconnaître qu'il a été conçu prioritairement pour des hommes.



Source : Direction de l'administration pénitentiaire - Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France – Situation au 1^{er} novembre 2009

b) La délinquance des femmes : une délinquance spécifique ?

D'une manière générale, la délinquance féminine est dans doute **moins lourde que celle des hommes**. En effet, selon les statistiques de l'Observatoire national de la délinquance¹, sur l'ensemble des personnes qui ont été mises en cause en 2008 pour un crime ou un délit, 12,6 % sont des femmes majeures. Il est significatif que, sur ces 147 167 femmes ainsi mises en cause, seules 2 135 ont donc été incarcérées, dont 1 421 condamnées. Pour expliquer ce phénomène, certains intervenants ont fait part de leur sentiment selon lequel les magistrats ont peut-être tendance à avoir moins recours à l'incarcération pour les femmes que pour les hommes et à ne la décider qu'en tout dernier recours.

La délinquance féminine **tend pourtant à se banaliser**. La durée moyenne de détention des femmes et des hommes est similaire et se situe entre huit mois et demi et neuf mois. D'après la sous-direction des personnes placées sous main de justice on relève d'ailleurs une similitude croissante des motifs d'incarcération quel que soit le sexe. Les contours d'une délinquance féminine spécifique, qui se manifestait clairement il y a une dizaine d'années, semblent donc s'estomper

Certaines particularités demeurent cependant, notamment pour certaines formes lourdes de délinquance. Les femmes restent par exemple surreprésentées dans le trafic de stupéfiants, qui figure en tête des causes

¹ Ces statistiques sont disponibles dans la publication *Grand Angle* n° 17 de juin 2009. Utilisée pour ces statistiques, la notion de « mis en cause » correspond à un état défini dans la statistique d'enregistrement des crimes et délits commune à la police et à la gendarmerie, appelée « état 4001 ». Il ne s'agit pas d'un statut prévu par le code de procédure pénale comme celui de mis en examen puisque l'enregistrement des mis en cause se situe en amont de toute décision judiciaire.

d'incarcération féminine (16,4 % contre 13 % en moyenne générale) ou dans les crimes de sang (16 % des femmes incarcérées contre 7 % d'hommes).

En revanche, les femmes commettent moins de violences volontaires, de viols, d'agressions sexuelles ou de vols qualifiés. Enfin, 13 % des femmes en prison sont coupables d'escroqueries, d'abus de confiance, de recel, de faux et usage de faux alors que ce taux est de 7 % pour l'ensemble de la population carcérale.

Elles sont également surreprésentées dans une rubrique dite « autres » qui comprend, notamment, les infractions à la législation sur les chèques, le vagabondage ou la mendicité et le proxénétisme.

Il est également significatif que **la récidive est moins fréquente** chez les femmes, ce qui s'explique en partie par la nature des crimes plus graves qu'elles commettent, et notamment les crimes familiaux. En matière de stupéfiants, elle est, en revanche, globalement comparable à celle des hommes.

Caractéristiques de la population carcérale féminine : exemple du centre pénitentiaire de Rennes

D'après les indications fournies par l'équipe de direction, la population pénale féminine du centre pénitentiaire de Rennes se répartissait ainsi au 1^{er} janvier 2009, sur un total de 298 places :

- 19 prévenues ;
 - 98 condamnées à une peine correctionnelle ;
 - 138 condamnées à la réclusion criminelle ;
- Parmi les condamnées à la réclusion criminelle :
- 38 l'étaient à une peine comprise entre 10 et 15 ans ;
 - 48 à une peine comprise entre 15 et 20 ans ;
 - 44 à une peine comprise entre 20 et 30 ans ;
 - 8 à la réclusion criminelle à perpétuité.

Le profil de la **délinquance des mineures** mérite une mention particulière. Il a évolué au cours des dernières années, passant d'une délinquance plutôt ponctuelle, marquée par une volonté d'opposition familiale ou par une réaction à des actes dont elles avaient été victimes, à une délinquance aujourd'hui plus proche de celle des jeunes hommes.

Leurs comportements commencent ainsi à se calquer sur ceux des garçons, y compris dans un recours à la violence dans les relations humaines, qui peut aller jusqu'à des actes de barbarie. En outre, **cette délinquance, encore relativement faible, est aujourd'hui en train d'exploser**. De manière significative, les jeunes filles mineures ne représentaient en 2008, selon les statistiques de l'Observatoire national de la délinquance, que 3,4 % des mis en cause pour les violences non crapuleuses – c'est-à-dire celles dont l'objet n'est

pas le vol – mais cette proportion a connu, en cinq ans, une augmentation de plus de 120 %. En 2003, elles n'étaient que 2 800 mises en cause pour ce type de violences, contre 6 146 en 2008.

M. Damien Mulliez, directeur adjoint de la Protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la Justice, s'est en outre inquiété, lors de son audition, du nombre croissant de jeunes adolescentes impliquées dans des actes d'agression à caractère sexuel.

c) Les femmes incarcérées constituent une population socialement plus défavorisée que les hommes

D'une façon générale, les détenues proviennent de milieux défavorisés et sont très désocialisées lors de leur incarcération. Elles ont souvent dû faire face, davantage que les hommes, à des situations de violences familiales ou conjugales. Elles sont également souvent peu alphabétisées et connaissent beaucoup de difficultés de réinsertion, une fois leur peine effectuée.

Un peu plus élevé que celui des hommes, leur âge moyen oscille entre 37 et 38 ans. Ce phénomène de vieillissement renforce les difficultés de réinsertion.

Les détenues mères sont, la plupart du temps, célibataires, plus isolées que les autres, et ont souvent rompu les liens avec leur famille.

C'est un constat largement partagé que l'on rencontre chez les femmes détenues une concentration **de difficultés à la fois physiologiques, psychologiques et sociologiques**, avec des situations souvent plus complexes et plus douloureuses que chez les hommes.

Les femmes immigrantes présentent en outre des différences spécifiques, liées en particulier à la barrière linguistique.

2. Un parc carcéral d'abord conçu pour les hommes

Le faible nombre de femmes détenues a pour corollaire **un nombre très restreint d'établissements susceptibles de les accueillir**, et entraîne, à son tour, des problèmes d'éloignement, notamment familial, qui compliquent le travail de préparation à la sortie.

En vertu du **principe de non-mixité posé par l'article D.248 du code de procédure pénale**, hommes et femmes peuvent être détenus soit dans des établissements distincts, soit dans des quartiers séparés d'une même prison. 63 établissements sur 194, à peu près répartis sur l'ensemble du territoire, sont aujourd'hui en mesure d'héberger, au total, 2 300 femmes. Seuls 5 d'entre eux accueillent des femmes condamnées pour de longues peines.

L'administration pénitentiaire fait face à un dilemme concernant le parc carcéral susceptible d'accueillir les femmes détenues. Ce dernier comporte deux aspects :

– d'une part, pour les détenues condamnées à des peines moyennes et longues, le dilemme consiste entre, d'un côté, privilégier les établissements spécialisés, forcément peu nombreux et mal répartis par le territoire mais favorisant l'accès aux différents services pénitentiaires et la réinsertion, et de l'autre, favoriser l'incarcération de ces femmes dans des quartiers spécifiques, au sein d'établissements pour peine accueillant principalement des hommes, ce qui permet une détention géographiquement plus près de leur famille mais rend plus difficile un égal accès des hommes et des femmes aux différents services ;

– d'autre part, pour les prévenues ou les femmes condamnées à de courtes peines, l'administration pénitentiaire doit trancher s'il est préférable de favoriser les établissements (essentiellement des maisons d'arrêt) spécialisés de petite taille favorisant la coopération entre les différents acteurs intervenant en milieu pénitentiaire et revêtant une dimension plus humaine et de l'autre côté incarcérer les femmes dans des quartiers au sein de grands établissements favorisant l'activité et disposant de moyens plus sophistiqués, mais ne permettant pas toujours un égal accès à ces services.

a) Seuls cinq établissements pour peines accueillent les femmes condamnées à de longues peines

Cinq établissements pour peines accueillent des femmes condamnées à des moyennes et longues peines, tous situés – à l'exception du Centre de détention de Marseille – dans la moitié Nord de la France :

- Centre de détention de Rennes ;
- Centre de détention de Bapaume dans le Pas-de-Calais ;
- Centre de détention de Joux-la-Ville dans l'Yonne ;
- Centre de détention de Roanne, récemment inauguré en janvier 2009 ;
- Centre de détention de Marseille, au sein du centre pénitentiaire des femmes.

Parmi ces établissements, le Centre de détention de Rennes est le seul établissement pénitentiaire en France exclusivement réservé aux femmes (avec un quartier centre de détention pour les longues peines, un quartier maison d'arrêt, un quartier nursery et un quartier semi-liberté). En dehors du centre de détention du centre pénitentiaire pour femmes de Marseille, qui est exclusivement réservé aux femmes mais au sein d'un établissement pénitentiaire plus vaste comprenant également une maison d'arrêt pour hommes et un centre de semi-liberté, les autres centres de détention comportent seulement un quartier réservé aux femmes.

Cette répartition géographique des centres de détention accueillant des femmes condamnées à de longues peines plutôt axée sur la moitié du nord du pays, soulève des problèmes en matière d'éloignement familial et de maintien des liens familiaux, notamment pour les détenues dont la famille se trouve dans le sud-ouest de la France. À ces cinq établissements en métropole, s'ajoutent six établissements pour peines outre-mer pouvant accueillir des femmes :

- le centre de détention de Faa'a Nuutania, en Polynésie française ;
- le centre de détention de Rémire-Montjoly en Guyane ;
- le centre de détention de Ducos en Martinique ;
- le centre de détention de Baie Mahault en Guadeloupe ;
- le centre de détention de Nouméa en Nouvelle-Calédonie ;
- le centre de détention de Saint-Denis à la Réunion

b) Les femmes prévenues ou condamnées à de courtes peines sont incarcérées soit dans des maisons d'arrêt réservées aux femmes soit dans des quartiers de femmes

Le dilemme évoqué plus haut entre les établissements spécialisés et les quartiers réservés aux femmes au sein des établissements pénitentiaires se retrouve dans le choix du lieu d'incarcération des femmes détenues prévenues ou condamnées à de courtes peines.

Au total, quarante et une maisons d'arrêt peuvent accueillir des femmes en métropole, dont trente-deux sont réservées aux femmes. Ces maisons d'arrêt spécialisées pour les femmes sont réparties sur tout le territoire, au sein de neuf directions interrégionales : Agen, Angoulême, Bordeaux-Gradignan, Limoges, Pau, Poitiers, Saintes, Chalons-en-Champagne, Dijon, Bourges, Orléans, Amiens, Beauvais, Rouen, Valenciennes, Bonneville, Chambéry, Riom, Saint-Etienne, Valence, Nice, Fleury-Mérogis, Fresnes, Versailles, Brest, Caen, Nancy, Epinal, Mulhouse, Strasbourg, Nîmes, Toulouse-Seysses.

À cela s'ajoutent sept maisons d'arrêt recevant des femmes outre-mer, au sein de quartiers réservés, sauf à la maison d'arrêt de Majicavo, exclusivement réservée aux femmes :

- Maison d'arrêt de Saint-Denis ;
- Maison d'arrêt de Guyane ;
- Maison d'arrêt de Ducos ;
- Maison d'arrêt de Baie Mahault ;
- Maison d'arrêt de Faa'a-Nuutania ;
- Maison d'arrêt de Nouméa ;

– Maison d’arrêt de Majicavo.

c) Les caractéristiques des quartiers de femmes : un enclavement qui peut poser problème

En vertu du principe de non-mixité évoqué plus haut, lorsqu’elles ne sont pas incarcérées dans des établissements – centres de détention ou maisons d’arrêt – non spécialisés, les femmes sont détenues dans des quartiers qui leur sont réservés au sein d’établissements accueillant aussi des hommes. Outre les trois centres de détention de Rennes, Joux-la-ville et Bapaume et les six centres de détention outre-mer qui comportent des quartiers réservés aux femmes, les femmes prévenues ou condamnées à de courtes peines sont également détenues dans des quartiers situés au sein de maisons d’arrêt accueillant aussi des hommes. C’est le cas de la plupart des maisons d’arrêt accueillant des femmes car il existe peu de maisons d’arrêt de femmes spécialisées (Rennes, Fleury-Mérogis, Fresnes, Versailles, Perpignan, Majicavo, Draguignan). Par ailleurs, quatre centres de semi-liberté comportent un quartier femmes.

Répartition entre établissements comprenant des quartiers de femmes :
nombre de places et nombre de détenues au 1^{er} mars 2009

Établissement	Nombre de places au sein du quartier de femmes	Nombre de détenues
Maison d’arrêt d’Agen	19	15
Maison d’arrêt d’Angoulême	12	12
Maison d’arrêt de Bordeaux-Gradignan	26	37
Maison d’arrêt de Limoges	11	15
Maison d’arrêt de Pau	46	26
Maison d’arrêt de Poitiers	6	8
Maison d’arrêt de Saintes	5	8
Maison d’arrêt de Chalons-en-Champagne	41	31
Maison d’arrêt de Dijon	34	39
Maison d’arrêt de Bourges	19	9
Maison d’arrêt d’Orléans	11	15
Maison d’arrêt d’Amiens	37	37
Maison d’arrêt de Beauvais	16	17
Maison d’arrêt de Lille-Loos-Séquedin	149	114
Maison d’arrêt de Rouen	69	31
Maison d’arrêt de Valenciennes	24	30
Centre de semi-liberté de Haubourdin (au sein du centre pénitentiaire de Lille)	11	0
Maison d’arrêt de Bonneville	8	14
Maison d’arrêt de Chambéry	10	15

Maison d'arrêt de Saint-Etienne	17	32
Maison d'arrêt de Valence	10	17
Centre de semi-liberté de Grenoble	4	1
Maison d'arrêt de Borgo	17	10
Maison d'arrêt de Nice	39	37
Maison d'arrêt de Draguignan	20	21
Maison d'arrêt de Marseille	122	190
Maison d'arrêt de Saint-Denis	8	15
Maison d'arrêt de Guyane	23	32
Centre de détention de Guyane	16	12
Maison d'arrêt de Ducos	27	10
Centre de détention de Ducos	7	3
Maison d'arrêt de Baie Mahault	25	19
Centre de détention de Baie Mahault	6	0
Maison d'arrêt de Faa'a Nuutania	5	19
Centre de détention de Faa'a Nuutania	5	0
Maison d'arrêt de Nouméa	8	6
Centre de détention de Nouméa	6	0
Maison d'arrêt de Saint-Pierre-et-Miquelon	1	0
Centre de détention de Saint-Denis	17	17
Maison d'arrêt de Brest	11	16
Maison d'arrêt de Caen	37	30
Maison d'arrêt de Nantes	28	24
Centre de détention de Bapaume	100	94
Centre de détention de Roanne	89	30
Centre de détention de Joux-la-Ville	100	93
Maison d'arrêt de Nancy	31	22
Maison d'arrêt d'Epinal	17	16
Maison d'arrêt de Mulhouse	18	28
Centre de semi-liberté de Souffehveyersheim	4	0
Centre de semi-liberté de Maxéville	6	1
Maison d'arrêt de Strasbourg	18	18
Maison d'arrêt de Metz-Queuleu	19	30
Maison d'arrêt de Nîmes	24	35
Maison d'arrêt de Toulouse-Seysses	40	46

Les quartiers de femmes au sein de ces établissements sont généralement enclavés, isolés du reste de la détention, ce qui rend l'accès aux différents services – comme les services médicaux, la formation ou les ateliers – parfois plus difficile pour les femmes.

Par ailleurs, les maisons d'arrêt sont en principe, conformément aux articles 714 et 715 du code de procédure pénale, prévues pour accueillir les personnes prévenues placées en détention provisoire. Mais l'article 717 du

même code¹ prévoit qu'exceptionnellement et dans certaines conditions, des condamnés peuvent y être incarcérés pour une peine inférieure à un an et dans des quartiers distincts. Mais, comme le relevait déjà fort justement en 2000 le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires de MM. Jean-Jacques Hyst et Guy Cabanel², cette exception a eu largement tendance, au fil des années, à devenir la règle.

Toutes ces considérations mènent à un double constat :

– le principe de l'incarcération dans des quartiers distincts des prévenues et des condamnées à de courtes peines n'est pas respecté dans l'ensemble des maisons d'arrêt accueillant des femmes ;

– dans les établissements pour peine, cohabitent au sein d'un même quartier des femmes condamnées pour des faits d'une gravité très variable.

d) Conditions d'incarcération ou éloignement familial ?

Au fil des auditions, la délégation a pu constater que l'administration pénitentiaire se trouvait face à un véritable dilemme à deux facettes concernant les conditions d'incarcération des femmes. Il convient en effet de distinguer deux cas de figure : la détention des femmes prévenues ou condamnées à de courtes peines et celle des femmes incarcérées pour de très longues peines au sein des centres de détention.

Les femmes en détention provisoire ou condamnées à de très courtes peines sont placées dans des maisons d'arrêt, ce qui, compte tenu de la répartition sur le territoire de ces établissements, ne se traduit généralement pas par un trop grand éloignement. En outre, certaines d'entre elles ne sont jamais écrouées en qualité de « condamnées », dès lors que le juge prononce une peine dont la durée a déjà été couverte par la période de détention provisoire.

Les femmes condamnées à de longues peines sont incarcérées dans des centres de détention aux conditions d'hébergement globalement meilleures et plus modernes que dans les autres établissements. Mais, contrairement aux hommes pour lesquels il existe des établissements assez bien répartis sur l'ensemble du territoire, ces femmes se retrouvent le plus souvent très éloignées de leur domicile, en raison du très faible nombre d'établissements pénitentiaires pour peines susceptibles de les accueillir.

Le centre pénitentiaire de Rennes a pendant longtemps été le seul établissement pour peines recevant des femmes. En outre, malgré la création

¹ Article 717 du code de procédure pénale - « Les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque les conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an. »

² Rapport n° 449 de MM. Jean-Jacques Hyst, président et Guy Cabanel, rapporteur – « Prisons : une humiliation pour la République » (29 juin 2000).

de plusieurs quartiers de femmes depuis une vingtaine d'années avec la mise en place du programme de construction de prisons en gestion déléguée lancé au début des années 1990, les centres de détention accueillant des femmes restent peu nombreux et mal répartis sur le territoire, ce qui rend difficiles les visites des familles.

Votre délégation convient que **le choix entre une incarcération dans un centre pénitentiaire pour femmes**, qui offre de meilleures conditions de détention, et **une incarcération dans le quartier femmes** d'une prison pour hommes qui peut s'avérer plus propice à la préservation des liens familiaux, **ne peut être tranché a priori**.

Tout au plus peut-on estimer que le choix d'une incarcération dans un établissement pour femmes comme celui de Rennes doit plutôt être privilégié dans le cas d'une condamnation à une longue peine, alors qu'une incarcération de proximité favorable au maintien des liens familiaux, quand ils existent, devrait primer dans le cas de courtes peines.

Dans ces conditions, **le choix du lieu d'incarcération** et de l'établissement doit résulter pour chaque détenue d'un **examen individuel** prenant en compte la durée de la peine et la préservation des liens familiaux.

On peut en outre souhaiter que l'administration pénitentiaire s'attache autant que possible à ce que les prévenues et les femmes condamnées à de courtes peines ne soient pas incarcérées à plus de 150 km de leur domicile antérieur ou du lieu d'implantation de leurs parents et proches, sauf si des circonstances particulières exigent le contraire.

B. UNE ÉGALITÉ DES MALCHANCES

Du fait de leur faible nombre, les détenues sont dans l'ensemble moins touchées que les hommes par un phénomène général de surpopulation qui contribue largement, en France, à la dégradation des conditions carcérales. Elles ne bénéficient, en revanche, pour des raisons liées à leur dissémination dans des quartiers de faible dimension, que d'un moindre accès aux soins médicaux, à la formation professionnelle, ou aux activités rémunérées.

Évoquant ce triste bilan de ces avantages et de ces inconvénients, le contrôleur général des lieux privatifs de liberté avait estimé qu'il était plus juste de parler d'une « égalité des malchances » plutôt que d'une égalité des chances entre les hommes et les femmes en prison.

1. L'absence de surpopulation permet de meilleures conditions d'hébergement

Compte tenu du faible nombre de femmes incarcérées et de sa stabilisation, on ne constate pas pour celles-ci de phénomène global de surencombrement des prisons. Il y a aujourd'hui 2 364 places théoriques

réservées pour les femmes pour un total de 2 135 femmes écrouées. Des auditions et des visites effectuées par notre délégation, il ressort que les quartiers de femmes sont dans l'ensemble plus propres et mieux tenus que ceux des hommes, les détenues veillant le plus souvent à assurer elles-mêmes l'entretien de leurs locaux.

En outre, les témoignages de bénévoles intervenant en prison pour le GENEPI révèlent que les conditions de détention paraissent, dans l'ensemble, plutôt meilleures pour les femmes que pour les hommes. Les femmes incarcérées se retrouvent dans un environnement moins bruyant et moins tendu.

Mais le constat d'une absence de surpopulation globale doit être fortement **nuancé au terme d'un examen au cas par cas** de la situation de différents établissements pénitentiaires comme le montre le tableau ci-après.

Taux d'occupation des établissements pénitentiaires accueillant des femmes
en situation de surpopulation au 1^{er} mars 2009¹

Établissement	Nombre de places réservées aux femmes détenues	Nombre de détenues	Taux d'occupation en %
Maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan	26	37	142
Maison d'arrêt de Limoges	11	15	136
Maison d'arrêt de Poitiers	6	8	133
Maison d'arrêt de Saintes	5	8	160
Maison d'arrêt de Dijon	34	39	115
Maison d'arrêt d'Orléans	11	15	136
Maison d'arrêt de Beauvais	16	17	106
Maison d'arrêt de Valenciennes	24	30	125
Maison d'arrêt de Bonneville	8	14	175
Maison d'arrêt de Chambéry	10	15	150
Maison d'arrêt de Saint-Etienne	17	32	188
Maison d'arrêt de Valence	10	17	170
Quartier femmes au sein de la maison d'arrêt de Draguignan	20	21	105
Quartier femmes de la maison d'arrêt de Saint-Denis	8	15	188
Quartier femmes du centre de détention de Guyane	23	32	139
Quartier femmes de la maison d'arrêt de Faa'a-Nuutania	5	19	380
Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis	245	303	124
Maison d'arrêt de Brest	11	16	145
Maison d'arrêt de Mulhouse	18	28	156
Quartier femmes de la maison d'arrêt de Metz-Queuleu	19	30	158
Maison d'arrêt de Nîmes	24	35	146
Maison d'arrêt de Toulouse-Seysses	40	46	115
Quartier femmes de la maison d'arrêt de Perpignan	37	38	103

Au total, sur les 63 établissements pénitentiaires accueillant des femmes, 23, soit plus du tiers, sont en situation de surpopulation.

¹ Les informations figurant dans ce tableau sont extraites du rapport d'information n° 1900 de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale présenté par M. Guénhaël Huet – « Femmes en détention, une réalité méconnue » (8 septembre 2009).

Les auditions réalisées par la délégation ont notamment attiré son attention sur la situation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, où le taux d'occupation oscille en permanence entre 120 et 150 % et où les détenues sont deux par cellule, ou encore sur celui de la maison d'arrêt de Versailles, où les détenues sont hébergées en dortoirs, ou encore celle de la maison d'arrêt de Metz-Queuleu, dont le quartier femmes connaît actuellement un phénomène de surpopulation avec deux cellules accueillant six personnes et une cellule accueillant deux personnes dont une femme enceinte.

2. Mais la faible proportion de femmes rend plus difficile leur accès aux services et aux activités

Le faible nombre de femmes peut entraîner un plus grand isolement et un accès plus difficile aux soins, à la formation ou aux diverses activités proposées aux détenus, ce qui pèse sur la préparation à la sortie ainsi que sur le travail de réinsertion.

a) L'accès aux soins

Du fait de leur faible nombre, les femmes pâtissent d'une moins bonne prise en charge sanitaire et médicale.

Compte tenu du profil de très grande misère sociale de la plupart des détenues, leur état sanitaire est souvent dégradé et aggravé par le phénomène du vieillissement de cette population. Pourtant, l'organisation des soins proposés à ces femmes est insuffisante. Une consultation des personnes détenues, lancée en 2006, dans le cadre des États généraux de la condition pénitentiaire¹, avait débouché sur le constat du caractère très insuffisant de la prise en charge sanitaire et de la préparation à la sortie.

Les conditions d'hygiène sont aussi régulièrement dénoncées, comme par exemple l'état des douches ou encore l'absence de toilettes à Fleury-Mérogis.

La prévention est également souvent mal assurée par les services médicaux pénitentiaires. M. François Bès, responsable national de la santé et coordinateur pour la région Île-de-France de l'Observatoire international des prisons avait fait remarquer, lors de son audition, que les UCSA avaient été interrogées dans le cadre du plan cancer et qu'un tiers d'entre elles ne connaissaient même pas l'existence de ce plan.

D'une manière plus générale, certains éléments peuvent être aggravants dans la mesure où ils n'incitent pas les femmes détenues à demander des soins médicaux.

¹ Consultation sous pli fermé et gérée par l'institut d'étude de marché et d'opinion BVA.

Tout d'abord, la présence du personnel de surveillance lors d'examens médicaux incite beaucoup de détenues à **refuser de se faire soigner**.

Dans son rapport¹, le contrôleur général des lieux de privation de liberté cite le courrier dans lequel une détenue explique à quel point le fait d'avoir à subir une « consultation très intime » en présence d'une surveillante l'avait mise mal à l'aise.

Elle expliquait à quel point cette atteinte au secret médical l'avait atteinte dans son intimité et sa dignité et concluait qu'elle préférerait continuer à « souffrir en silence au fond de sa cellule » plutôt que de subir à nouveau ce type d'humiliation.

La délégation considère que les examens médicaux doivent être effectués dans le respect de la dignité et de l'intimité des personnes. À ce titre, elle se réjouit que l'article 52 de la loi pénitentiaire ait prévu que les examens gynécologiques et les accouchements soient obligatoirement pratiqués par le personnel soignant en dehors de la présence des personnels de surveillance. Elle jugerait inadmissible le maintien de la pratique consistant à menotter une femme lors de l'accouchement.

Par ailleurs, l'enclavement des quartiers femmes au sein des établissements pénitentiaires rend en pratique **l'accès aux soins plus difficile** : à Joux-la-Ville par exemple, le service médical est situé au sein du quartier réservé aux hommes, ce qui entraîne, pour les détenues qui veulent consulter, et pour les personnels de surveillance, des contraintes de déplacements et de créneaux horaires.

En effet, en vertu du principe « d'étanchéité » posé par l'article D. 248 du code de procédure pénale, aucune communication ni aucun contact ne doit être permis entre les détenus hommes et les détenues femmes, ce qui conduit à **intercaler les mouvements des femmes entre ceux des hommes**, limitant ainsi leur accès aux services communs comme les services médicaux. Lors de son audition, le contrôleur général des lieux de privation de liberté avait dénoncé les risques d'arbitraire qui pouvaient résulter du fait que les mouvements de ces femmes dépendaient, pour une grande part, du bon vouloir ou de la disponibilité des surveillants.

b) Les soins gynécologiques

D'une manière plus spécifique, les établissements pénitentiaires accueillant les femmes ne disposent pas toujours du matériel adapté aux soins et au suivi gynécologiques des détenues, comme le montre une enquête réalisée auprès des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) – services médicaux des prisons – ce qui conduit les femmes détenues, faute

¹ Rapport d'activité 2008, p. 110 et suivantes « Extraction hospitalière, correspondance reçue d'une détenue »

d'un suivi régulier préventif, à être ensuite soignées dans les hôpitaux de proximité.

La délégation se réjouit que l'article 47 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ait posé le principe d'une « prise en charge sanitaire adaptée » aux besoins des femmes détenues.

Elle demande, qu'en application de ce principe, les établissements pénitentiaires accueillant des femmes se dotent des équipements nécessaires au suivi sanitaire des détenues, notamment en matière d'examens gynécologiques.

*

Ces difficultés se font également ressentir sur le plan de la santé psychique, compte tenu des difficultés que connaissent nombre de femmes détenues : problèmes sociaux, troubles psychiques, difficultés liées à la prise de produits toxiques ou à l'alcoolisation. Dans ce domaine, l'offre de soins est largement insuffisante par rapport à la demande des détenues.

Lors de sa visite du centre de détention de Rennes, la délégation a pu rencontrer les responsables des soins psychiatriques. Ces derniers ont estimé qu'une forte proportion de femmes incarcérées pourrait relever plutôt d'une hospitalisation psychiatrique que de l'incarcération.

80 % de la population féminine incarcérée fait en effet l'objet d'un suivi psychiatrique, ce qui semble s'expliquer par une plus forte propension des femmes à faire appel à ces soins. Par ailleurs, les problèmes liés à l'éloignement des enfants ou à la difficulté de préserver les liens familiaux conduisent aussi les femmes à demander un tel suivi.

Il est difficile, dans la plupart des cas, de savoir si l'incarcération est à l'origine de ces troubles ou si elle ne fait que les aggraver.

Mme Nicole Maestracci, présidente du tribunal de grande instance de Melun et présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, a relevé, lors de son audition, que certaines pathologies, comme par exemple les comportements de type psychopathique, étaient très peu représentées chez les femmes détenues alors que d'autres, comme la schizophrénie ou la dépression, étaient relativement fréquentes.

Or la plupart des établissements n'offrent aux femmes qu'une possibilité de consultation, contrairement aux hommes qui peuvent souvent bénéficier d'une prise en charge renforcée en hôpital de jour. Ainsi, un seul

des 26 services médico-psychologiques régionaux (SMPR)¹ – disposant chacun de 10 à 32 places – est habilité à recevoir des femmes atteintes de pathologies psychiques ou de dépressions. Il s’agit de celui de Fleury-Mérogis.

La délégation souhaite que les femmes détenues puissent accéder dans les mêmes conditions que les hommes à une prise en charge renforcée en hôpital psychiatrique, et demande en conséquence une augmentation du nombre des services médicaux régionaux susceptibles de les accueillir.

c) L'accès à la formation professionnelle

L'accès des femmes détenues à la formation professionnelle est lui aussi rendu plus difficile par leur petit nombre, pour des raisons d'échelle et d'organisation.

Le **principe de non-mixité**, conjugué à la faible proportion de femmes, pose ainsi des problèmes de locaux et de mise en œuvre de formations proposées pour une **population très restreinte**. En règle générale, ce sont les très petits quartiers de femmes qui souffrent plus particulièrement d'un manque de moyens.

L'accès à la formation professionnelle est par ailleurs encore largement conditionné par certains stéréotypes sexués et les femmes détenues ne se voient souvent proposer que des formations correspondant à des métiers considérés comme « féminins », véhiculant une image caricaturale et dépassée du rôle de la femme.

En outre, **l'insistance sur le rôle de la femme en tant que mère** n'incite pas l'administration à se mobiliser pour proposer aux détenues une gamme plus large de formations. Les auditions réalisées par la délégation ont en effet montré le risque, à vouloir trop privilégier la question de la maternité des femmes détenues, d'une possible absence d'ouverture et d'incitation de ces femmes, en retour, à la formation professionnelle ou à l'activité. Mme Florence Aubenas, présidente de l'Observatoire international des prisons, a souligné à quel point il était dommage que la nurserie de Fleury-Mérogis ne propose pratiquement aucune formation aux mères, alors que celles-ci, étant en majorité des mères célibataires, devront exercer un emploi à leur sortie de prison.

Pourtant, certains centres de détention, notamment ceux qui sont réservés aux femmes, font de **réels efforts** en la matière. Par exemple, le

¹ Le décret du 14 mars 1986 a créé un ou plusieurs « secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire » (SPMP) dans chaque région pénitentiaire. Chaque SPMP est rattaché à un établissement hospitalier public. Il comprend notamment un service médico-psychologique régional (SMPR), service hospitalier de consultations ambulatoires implanté au sein d'un établissement pénitentiaire. Le SMPR a pour mission d'assurer le dépistage systématique des troubles psychiques, les soins médico-psychologiques courants à l'intention de la population détenue dans l'établissement pénitentiaire où le SMPR est implanté, de lutter contre l'alcoolisme et les toxicomanies et de coordonner les prestations de santé mentale du SPMP dans sa région.

centre pénitentiaire de Rennes dans lequel s'est rendue votre délégation, propose différents programmes de formation – comme « agent de restauration » ou « agent de propreté » - accorde des permissions de sortie pour que les détenues puissent effectuer des stages en entreprise et a mis en place des ateliers pédagogiques personnalisés et des cours de français langue étrangère.

En outre, la **maison d'arrêt de Metz** a démarré l'expérimentation d'un quartier arrivant mais ce dernier n'est **pas accessible aux femmes détenues**. Pourtant, ce dispositif permet aux détenus arrivant en prison d'avoir, pendant une durée variant de huit à dix jours, des informations sur les conditions de fonctionnement de la maison d'arrêt, les différents intervenants en milieu pénitentiaire comme les services d'insertion et de probation, les visiteurs de prison ou encore les aumôniers, et de se familiariser avec le règlement intérieur de l'établissement.

La délégation souhaite rendre hommage au **travail effectué par de nombreuses associations** qui interviennent en milieu pénitentiaire, parallèlement aux services d'insertion et de probation, pour lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion sociale des détenues.

C'est par exemple le cas du GENEPI (Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées), qui rassemble environ 1 300 étudiants bénévoles, et dont les missions consistent, d'une part, en une action visant à apporter le savoir et des activités culturelles et socio-éducatives à l'intérieur des prisons, et, d'autre part, en une action d'information et de sensibilisation du public à la réinsertion des personnes incarcérées dans le but de faire tomber un certain nombre de préjugés. Sans s'occuper spécifiquement de formation professionnelle, cette association prend principalement en charge des cours ainsi que des ateliers ayant pour but d'entretenir et de stimuler une ouverture sur l'extérieur.

d) L'accès à l'activité professionnelle

Si certains établissements, comme le centre de détention de Rennes, offrent une gamme assez large et variée d'activités, d'autres établissements ne proposent que peu ou pas d'activités.

Un exemple réussi d'accès à l'activité professionnelle : les ateliers de travail du centre de détention de Rennes

La délégation, lors de sa visite du centre pénitentiaire de Rennes, a pu se rendre dans les différents ateliers de travail.

Une soixantaine de détenues travaillent dans un atelier de confection pour fabriquer des uniformes utilisés par l'administration pénitentiaire et touchent un salaire mensuel d'environ 600 € par mois.

En outre, au terme d'une convention passée entre l'Institut national de l'audiovisuel, le centre héberge un atelier dans lequel une dizaine de détenues procèdent à la sauvegarde des

bandes vidéo et des bandes son d'un fonds ancien de pellicules cinématographiques, pour un salaire moyen de 750 € par mois.

Enfin, la délégation a pu visiter le centre d'appel téléphonique, concédé par une société privée extérieure. Mis en place en mars 2009, ce centre est équipé d'une douzaine de postes de travail sur lesquels travaillent des détenues.

Les activités professionnelles sont mises en place de la même manière dans les quartiers de femmes et dans les quartiers d'hommes.

Pourtant, leur faible nombre rend plus difficile, pour des raisons d'organisation pratique, leur accès aux diverses activités – en atelier, ou en bibliothèque notamment.

Il ressort des auditions de la délégation que les femmes sont encore trop souvent cantonnées à des activités qui témoignent bien trop souvent de la **persistance de certains stéréotypes sexués** : cuisine, couture, maquillage, coiffure ou bureautique.

La délégation regrette en outre que les mauvaises conditions de travail et notamment la **sous-rémunération du travail en prison**, dénoncées par le rapport d'information de M. Paul Loridant, intitulé « Prisons : le travail à la peine »¹, restent encore trop souvent d'actualité.

Convaincue du rôle positif que peuvent jouer la formation et les activités professionnelles pour faciliter la réinsertion des détenues, la délégation demande que toute femme détenue puisse en bénéficier, dès lors qu'elle le souhaite, et quel que soit l'établissement dans lequel elle est incarcérée. Elle souhaite que la gamme des formations ou activités proposées soit aussi large que possible, et qu'elle s'émancipe des stéréotypes sexués qui, en prison comme à l'extérieur, tendent à concentrer les femmes vers des filières considérées a priori comme « féminines ».

Dans le souci d'assouplir un cloisonnement qui aboutit, dans bien des cas, à priver les femmes de certaines activités ou de certaines formations, votre délégation invite l'administration pénitentiaire à ouvrir, à titre dérogatoire et expérimental, certains ateliers à la mixité.

Elle se réjouit que la délégation de l'Assemblée nationale partage son point de vue et ait introduit cette possibilité dans l'article 28 de la loi pénitentiaire.

¹ *Rapport d'information du Sénat n° 330 fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Paul Loridant (19 juin 2002) – « Prisons : le travail à la peine ».*

3. L'absence de maison centrale pour femmes

Les maisons centrales sont des établissements pénitentiaires qui reçoivent les détenus masculins condamnés à une peine supérieure à cinq ans, les multirécidivistes, les détenus réputés dangereux ou ceux pour lesquels les pronostics de réinsertion sociale sont jugés peu favorables. Le régime de détention caractérisant ces établissements privilégie les exigences de sécurité.

Il existe **cinq maisons centrales** actuellement en France mais aucune ne peut accueillir de femmes :

- Maison centrale d'Arles dans les Bouches-du-Rhône (209 places)
- Maison centrale d'Ensisheim dans le Haut-Rhin (205 places)
- Maison centrale de Poissy dans les Yvelines (230 places)
- Maison centrale de Saint-Maur dans l'Indre (260 places)
- Maison centrale de Saint-Martin-de-Ré en Charente-Maritime (500 places)

Par ailleurs, **huit établissements** comportent des **quartiers maison centrale** mais aucun d'entre eux n'accueille de femmes.

Faute de places réservées aux femmes au sein des maisons centrales, les détenues les plus dangereuses sont le plus souvent, au cas par cas, mises à l'écart du reste de la détention mais au sein des quartiers réservés aux femmes dans les centres de détention et se voient appliquer le régime de détention appliqué dans les maisons centrales. Le reste du temps, elles sont incarcérées avec les autres détenues.

Votre délégation a souhaité attirer l'attention sur cette difficulté, qui nuit à la réinsertion des femmes considérées comme les plus dangereuses et présente l'inconvénient de conduire à la coexistence, au sein d'un même établissement, des détenues condamnées à de lourdes peines et de femmes incarcérées pour des actes moins graves.

4. Les femmes n'ont qu'un accès limité au régime de la semi-liberté

Les peines d'emprisonnement peuvent être aménagées par la juridiction de l'application des peines sous l'une des formes suivantes : permission de sortir, libération conditionnelle, suspension de peine pour raisons médicales, semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique. Ces aménagements de peine visent à préparer la réinsertion, à lutter contre la récidive et à maintenir ou restaurer les liens familiaux et sociaux des détenus.

D'une manière générale, alors que depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, un

aménagement de la fin de la peine - c'est-à-dire un placement en semi-liberté, un placement à l'extérieur ou un placement sous surveillance électronique - est systématiquement proposé aux détenus qui remplissent les conditions requises, les faibles capacités d'accueil peuvent avoir tendance à restreindre pour les femmes l'accès au régime de semi-liberté.

Seuls **cinq centres de semi-liberté sur treize** au total sont habilités à accueillir des femmes :

- le centre de semi-liberté de Lyon (capacité d'accueil : 10 places)
- le centre de semi-liberté de Corbeil (capacité d'accueil : 12 places)
- le centre de semi-liberté de Maxeville (capacité d'accueil : 6 places)
- le centre de semi-liberté de Souffehveyersheim (capacité d'accueil : 4 places)
- le centre de semi-liberté de Montpellier (capacité d'accueil : 3 places)

En outre, le centre pénitentiaire de Lille-Haubourdin comprend un quartier de centre de semi-liberté qui peut accueillir 11 femmes.

Au total, d'après les chiffres de l'administration pénitentiaire, seules 24 femmes sur 1 421 condamnées étaient placées en semi-liberté au 1^{er} mars 2009.

Pourtant, au 1^{er} novembre 2009, 236 femmes écrouées, soit 10 % de la population féminine incarcérée, font l'objet de mesures alternatives à l'incarcération, comme le placement sous surveillance électronique ou le placement extérieur.

Par ailleurs, il semble que les détenues bénéficient davantage de mesures de libération conditionnelle que les hommes, expliquant ainsi qu'elles soient moins nombreuses à jouir du régime de la semi-liberté.

5. Les lacunes de la réinsertion

La réinsertion des détenues et la préparation à la sortie des détenues sont freinées par plusieurs facteurs, essentiellement administratifs.

D'une façon générale, la préparation à la sortie est prise en charge de la même manière pour les femmes et pour les hommes.

En collaboration avec des partenaires publics ou associatifs, l'administration pénitentiaire met en place des dispositifs d'insertion qu'elle propose aux détenus ou aux personnes faisant l'objet d'une mesure restrictive de liberté : hébergement, formation, emploi ou suivi médical par exemple. Ces dispositifs sont pour la plupart inscrits dans le cadre de la politique de la ville.

Les 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont placés sous l'autorité de directeurs et regroupent l'ensemble des travailleurs

sociaux et des moyens nécessaires à l'exercice de leur mission dans chaque département. Ils agissent en milieu ouvert et en milieu fermé et participent à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement sur les détenus, aident à préparer leur réinsertion sociale et favorisent le maintien des liens sociaux et familiaux. Ils concourent à l'individualisation des peines privatives de liberté et à la préparation des décisions de justice à caractère pénal. Ils assurent le contrôle et le suivi des personnes placées sous main de justice qui leur sont confiées par les autorités judiciaires. L'organisation départementale de ces services permet une meilleure prise en compte des personnes placées sous main de justice par les collectivités locales d'action sociale. Il existe un SPIP par département.

Les travailleurs sociaux de ces SPIP sont les chefs de service pénitentiaire d'insertion et de probation, les conseillers d'insertion et de probation et les assistants de service social.

Il est positif que la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ait donné une définition législative de la mission des personnels d'insertion et de probation. Aux termes de l'article 13 en effet, *« les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes placées sous main de justice, prévenues ou condamnées. À cette fin, ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi ou le contrôle des personnes placées sous main de justice et préparent la sortie des personnes détenues »*.

Entre 2002 et 2008, les SPIP ont été renforcés par une importante politique de recrutement. Le total des effectifs d'insertion et de probation est ainsi passé de 1 618 à 2 600 agents, tous grades confondus. Cependant, il semble que cette augmentation n'ait pas encore permis aux SPIP de consacrer suffisamment de temps pour le suivi de chaque mesure qui leur est confiée.

De nombreux obstacles administratifs empêchent une préparation à la sortie efficace. C'est surtout le cas de certaines prestations sociales, dont il n'est plus possible, en raison de certaines rigidités administratives, de bénéficier en prison.

Le droit permet à une personne détenue de bénéficier de certaines **allocations versées par la caisse d'allocations familiales (CAF)** dans les mêmes conditions qu'à l'extérieur¹.

Par exemple, pour les enfants nés depuis le 1^{er} janvier 2004, la mère détenue peut bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui comprend une prime à la naissance et une allocation de base mensuelle à compter du mois de naissance de l'enfant jusqu'au mois précédant ses trois ans.

¹ Circulaire de la CNAF n° 51-94 du 16 décembre 1994 et circulaire DSS n° 99-723 du 30 décembre 1999.

Par ailleurs, les femmes incarcérées enceintes ou avec leur enfant ont la possibilité de percevoir l'allocation de parent isolé (API) pendant leur incarcération aux mêmes conditions que si elles étaient libres. La mère détenue avec son enfant de moins de 18 mois peut également percevoir pour son allocation de soutien familial (ASF), à condition qu'elle ne bénéficie pas de l'allocation de parent isolé.

La délégation souhaite cependant que les administrations concernées veillent à ce que, lorsqu'une détenue a conservé l'autorité parentale, les prestations sociales légales soient transférées aux personnes qui ont effectivement la garde de l'enfant et assurent à ce titre la prise en charge de la vie quotidienne : nourriture, vêtements, scolarité, loisirs...

Enfin, pour les détenus célibataires, les **allocations de logement et l'aide personnalisée au logement** sont maintenues pendant un an à condition que le loyer continue d'être payé et que le logement ne soit ni loué ni sous-loué.

Pourtant, **l'absence de domicile** constitue un obstacle important pour nombre de détenus pour l'obtention de certaines de ces prestations d'aide sociale légale, dans la mesure où l'article L.122-1 du code de l'action sociale et des familles précise que « *les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours.* »

Les femmes sont ainsi souvent démunies lorsqu'elles sortent de prison, d'autant plus qu'elles sont en général également coupées de leur famille, se retrouvant donc seules et sans ressources. Elles se heurtent aussi à la **difficulté de trouver un logement**, les foyers d'hébergement étant généralement complets.

Partageant cette analyse, M. Jean-René Lecerf, rapporteur du projet de loi pénitentiaire au Sénat, a estimé que l'un des « *grands drames du monde carcéral* », résidait dans le fait que « *des personnes venant d'être libérées [pouvaient] se retrouver pendant quelque temps dans une situation – notamment financière – extrêmement difficile, avant d'être prises en main par les services sociaux des conseils généraux.*¹ »

Le Médiateur de la République a également rapporté, lors de son audition, les témoignages des femmes dont le conjoint ou les membres de la famille sont en lieux privatifs de liberté et pour lesquelles certaines prestations comme l'aide personnalisée au logement pouvaient être supprimées.

Votre délégation juge de ce point de vue très positive l'adoption, à l'article 30 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, d'une disposition permettant aux détenues d'être **juridiquement domiciliées auprès de l'établissement pénitentiaire.**

¹ M. Jean-René Lecerf, *Débats du Sénat, séance du 4 mars 2009.*

Elle demande aux administrations concernées de veiller à ce que cette domiciliation permette aux détenues de bénéficier pleinement des prestations légales d'aide sociale mentionnées à l'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles.

Elle invite l'administration pénitentiaire à réduire autant que possible, pour les hommes comme pour les femmes, le phénomène des « sorties sèches », qui consiste à libérer un détenu sans que celui-ci dispose ni de ressources, ni de solutions d'hébergement. Elle demande que la préparation à la sortie s'effectue le plus en amont possible pour les femmes détenues, qui lorsqu'elles sont mères célibataires ou isolées, devront assurer seules l'exercice de l'autorité parentale.

De manière plus spécifique, faute de papiers, nombreuses sont les détenues étrangères qui ne peuvent pas bénéficier d'aménagements de peine.

Votre délégation invite l'administration pénitentiaire à rechercher les moyens rendant plus accessibles, pour les détenues, et notamment pour les détenues étrangères, les aménagements de peine.

En sens inverse, elle souhaite inviter les pouvoirs publics à effectuer toutes les démarches nécessaires pour permettre aux femmes françaises incarcérées à l'étranger de purger leur peine en France, si elles le souhaitent.

C. DES SPÉCIFICITÉS À PRENDRE EN COMPTE

Le droit national actuellement en vigueur pose le principe de l'étanchéité entre les femmes et les hommes incarcérés mais ne considère pas les femmes comme une catégorie particulière de détenus. Il ne prévoit donc aucune règle spécifique les concernant, à l'exception de certaines dispositions relatives aux femmes enceintes et aux femmes gardant leur enfant auprès d'elle en détention.

Seules 4 des 108 règles pénitentiaires européennes¹ sont spécifiques aux femmes.

En pratique, le respect de ces règles est parfois difficile à assurer.

¹ *Adoptées pour la première fois en 1973, révisées en 1987 puis en 2006, les règles pénitentiaires européennes visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des États membres du Conseil de l'Europe et à faire adopter des pratiques et des normes communes. Elles portent à la fois sur les droits fondamentaux des personnes détenues, le régime de détention, la santé, l'ordre et la sécurité des établissements pénitentiaires, l'inspection et le contrôle des prisons. Non contraignantes pour les États, elles n'en constituent pas moins un outil de référence sur lequel l'administration pénitentiaire s'appuie pour fonder son action.*

Règles pénitentiaires européennes spécifiques aux femmes

Règle 19.7. Des mesures spéciales doivent être prises afin de répondre aux besoins hygiéniques des femmes.

Règle 34.1. Outre les dispositions des présentes règles visant spécifiquement les détenues, les autorités doivent également respecter les besoins des femmes, entre autres aux niveaux physique, professionnel, social et psychologique, au moment de prendre des décisions affectant l'un ou l'autre aspect de leur détention.

Règle 34.2. Des efforts particuliers doivent être déployés pour permettre l'accès à des services spécialisés aux détenues qui ont des besoins tels que mentionnés à la règle 25.4.

Règle 34.3. Les détenues doivent être autorisées à accoucher hors de prison mais, si un enfant vient à naître dans l'établissement, les autorités doivent fournir l'assistance et les infrastructures nécessaires.

De façon significative, le commentaire aux règles 34.1, 34.2 et 34.3, regroupées au sein d'un chapitre « Femmes », justifie ces dernières par le fait que « *les détenues femmes, en tant que minorité au sein du système pénitentiaire, peuvent facilement être l'objet de discriminations* ».

1. La maternité

Il est possible pour une femme détenue de garder son enfant auprès d'elle jusqu'à ce que l'enfant ait dix-huit mois, même si en pratique, la séparation a souvent lieu plus tôt. Ce sont les articles D.400 à D.401-2 du code de procédure pénale, issus du décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires, qui prévoient les conditions d'accueil de ces enfants laissés auprès de leur mère incarcérée.

Ce maintien d'un enfant auprès de sa mère détenue est très rigoureusement organisé au niveau réglementaire et implique des établissements équipés de locaux et de nurseries spécialement aménagés. Cependant, la problématique de la maternité en prison doit concilier deux intérêts, parfois difficiles à définir : l'intérêt supérieur de l'enfant, dont l'épanouissement personnel ne doit pas être mis en danger, et l'intérêt de la mère détenue, qui ne doit pas, en retour se retrouver isolée au sein de la détention.

a) Les conditions du maintien de l'enfant auprès de sa mère en détention

Concernant la **procédure du maintien d'un enfant auprès de sa mère en détention**, cette décision est prise par la mère elle-même, sans qu'aucune autorisation du juge d'instruction pour les prévenues ou du juge de l'application des peines ou du chef d'établissement pour les condamnées ne soit nécessaire. À cet égard, le rapport d'activité de 2004 du Défenseur des enfants avait proposé d'instaurer une évaluation pluridisciplinaire des demandes de rencontre entre l'enfant et le parent détenu et des demandes de

maintien de l'enfant auprès de sa mère détenue afin d'évaluer si l'enfant et la personne détenue sont en mesure de s'adapter à la réalité de la détention.

La circulaire AP 99-2296 du 18 août 1999 relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée organise cette situation particulière autour de plusieurs principes :

– le père doit être informé de l'accueil de l'enfant en milieu pénitentiaire et, en cas de désaccord, il peut saisir le juge aux affaires familiales ;

– la mère incarcérée peut décider à tout moment de mettre fin au séjour de l'enfant auprès d'elle ;

– l'enfant ne peut en principe rester auprès de sa mère au-delà de dix-huit mois, comme le prévoit l'article D.401 du code de procédure pénale ; toutefois une décision de prolongation peut être exceptionnellement prise à la demande de la mère par le directeur régional des services pénitentiaires, après avis d'une commission consultative (article D.401-1). Cette prolongation ne dépasse en général pas six mois et n'est accordée que dans les cas d'une libération imminente de la mère ou d'une difficulté imprévue dans l'accueil de l'enfant à l'extérieur. Cette procédure demeure cependant relativement rare, et d'ailleurs, la plupart des enfants font l'objet d'un placement à l'extérieur avant que les dix-huit mois ne soient écoulés.

*

L'article D.401 du code de procédure pénale prévoit que **des locaux spécialement aménagés** sont réservés à l'accueil des mères ayant gardé leur enfant auprès d'elles.

Vingt-trois établissements pénitentiaires sont aujourd'hui aménagés pour recevoir une mère accompagnée de son bébé pour un total de 58 cellules mère-enfant : la maison d'arrêt de Bordeaux, la maison d'arrêt de Pau, la maison d'arrêt de Dijon, le centre pénitentiaire de Lille-Loos-Séquedin, la maison d'arrêt de Rouen, le centre de détention de Bapaume, l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Rhône-Meyzieu, le centre de détention de Roanne, le centre pénitentiaire de Borgo, le centre pénitentiaire de Marseille, la maison d'arrêt de Nice, la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, le centre pénitentiaire de Nantes, le centre pénitentiaire de Rennes, la maison d'arrêt de Nancy, la maison d'arrêt de Strasbourg, la maison d'arrêt de Nîmes, le centre pénitentiaire de Perpignan, la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses, l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur, près de Toulouse ainsi que trois centres pénitentiaires outre-mer.

La circulaire du 18 août 1999 précise que ces établissements doivent respecter un certain nombre de normes : eau chaude dans les cellules, aménagement de la cellule pour permettre une séparation de l'espace de la mère et de celui de l'enfant, superficie de la cellule individuelle au moins égale à 15 m² notamment.

Dix-neuf cas de détention de ce type au sein de « quartiers nourrice » ont été recensés en janvier 2009 selon l'administration pénitentiaire.

Ces nurseries sont organisées avec le concours des collectivités territoriales, et surtout des départements, qui remplissent depuis les lois de décentralisation un rôle déterminant dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence et sont les maîtres d'œuvre de la protection de l'enfance, notamment via l'outil de veille de la protection maternelle et infantile (PMI). Mais l'engagement des conseils généraux peut varier d'un département à l'autre.

La nurserie de la Maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis, avec 13 places, est la plus grande structure d'accueil de ce type de détention en France.

Fonctionnement de la nurserie de la Maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis

La nurserie de la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis permet aux femmes incarcérées, dans la limite d'une capacité d'accueil de 13 places, de garder leur enfant de moins de dix-huit mois auprès d'elle en détention.

Le Service de protection maternelle et infantile (PMI) organise tous les quinze jours, une demi-journée de consultations et d'actions médico-sociales au sein de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis. Les enfants se trouvant auprès de leur mère en détention peuvent ainsi bénéficier d'une consultation et les mères peuvent demander conseil au médecin de PMI et à l'auxiliaire de puériculture qui l'accompagne.

La PMI assure également le contrôle des locaux de la nurserie.

Par ailleurs, les enfants de la nurserie de Fleury-Mérogis fréquentent en journée un établissement d'accueil occasionnel de proximité, les frais de cet accueil étant pris en charge par le département, conformément à la circulaire du Ministère de la justice du 18 août 1999 qui établit le cadre général des conditions d'accueil des enfants en maison d'arrêt et incite notamment à favoriser leur participation à des activités éducatives en dehors du site carcéral.

Parallèlement, une puéricultrice de la Maison des solidarités de Sainte-Geneviève-des-Bois est impliquée dans le suivi de ces enfants, notamment une fois qu'ils ont dépassé l'âge de 18 mois et qu'ils ne peuvent plus rester auprès de leur mère détenue.

Des assistants familiaux peuvent en outre accueillir un enfant dont la mère traverse une période difficile ou une période de crise et ne peut momentanément assurer sa prise en charge.

Source : Conseil général de l'Essonne

Par ailleurs, la délégation a pu visiter la nurserie du centre pénitentiaire de Rennes, quartier distinct comprenant cinq cellules, occupées indifféremment par des femmes provenant de la maison d'arrêt ou du centre de détention et a jugé l'équipement de cet espace convenable.

Votre délégation tient à souligner le concours extrêmement précieux que les **conseils généraux** peuvent apporter à l'administration pénitentiaire dans la **mise en place de nurseries** et des dispositifs permettant aux enfants, grâce à des sorties régulières, de connaître des formes de sociabilisation,

notamment avec d'autres enfants, dont ils sont nécessairement privés, en prison.

Ainsi se réjouit-elle que cette préoccupation ait été reprise par la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale et que, sur la recommandation de celle-ci, une disposition ait été introduite à l'article 38 de la loi pénitentiaire pour consacrer l'existence de conventions entre les départements et les établissements pénitentiaires disposant d'une nursery. Elle souhaite la généralisation de ces conventions.

b) La délicate conciliation d'intérêts contradictoires

Des auditions et des visites qu'elle a effectuées, la délégation a retenu que la question du maintien d'un enfant auprès de sa mère détenue nécessitait la prise en compte à la fois de l'intérêt de l'enfant, et de celui de sa mère, parfois difficiles à déterminer.

Si l'enfant n'a pas le statut de détenu, il est en pratique conduit à intégrer très rapidement toutes les règles relatives à la détention, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur son développement. Il convient donc, comme le remarquait Mme Dominique Versini, Défenseuse des enfants, de chercher à déterminer de manière approfondie si l'intérêt de l'enfant est ou non de rester auprès de sa mère.

Par ailleurs, certains intervenants ont également souligné le risque d'isolement qui pouvait découler de ces conditions particulières de détention pour les femmes avec enfants, et une éventuelle pénalisation de ces femmes dans leur préparation à la réinsertion.

Votre délégation souhaite que les demandes formulées par les détenues qui souhaitent conserver auprès d'elles un enfant de moins de dix-huit mois fassent l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire préalable faisant intervenir l'ensemble des services pénitentiaires et en particulier les services pénitentiaires d'insertion et de probation, de façon à déterminer si cette démarche est conforme à l'intérêt de l'enfant et aux capacités de la mère.

Le moment de la séparation peut également avoir des conséquences, là encore à la fois pour le développement personnel de l'enfant et pour la mère, qui peut être psychologiquement fragilisée et socialement isolée au sein de la détention. Les conditions de sortie de l'enfant et la séparation d'avec la mère sont ainsi prévues par la circulaire et le code de procédure pénale. Il appartient en effet au service pénitentiaire d'insertion et de probation d'aider la mère à rechercher un lieu d'accueil approprié pour l'enfant, en liaison avec les services départementaux de la Protection maternelle infantile (article D.401 alinéa 3 du code de procédure pénale). Le départ de l'enfant doit être si possible progressif et durant les six mois suivant son départ, l'enfant peut être admis à séjourner pour de courtes périodes auprès de sa mère, sur décision du

chef de l'établissement. Il peut également, accompagné d'un adulte titulaire d'un permis de visite, rencontrer sa mère au parloir.

2. Les liens familiaux

Du fait de leur faible nombre et de la localisation géographique des établissements pour peines, les détenues sont souvent incarcérées loin de leurs proches, au détriment du maintien des liens familiaux. Ce dernier passe par plusieurs canaux : les visites familiales, l'accès aux parloirs aménagés, les unités de vie familiale, l'accès au téléphone dans des conditions respectueuses de l'intimité mais aussi le suivi à distance du devenir des enfants pour les détenues mères.

• *Les visites familiales*

Le droit aux visites familiales ne reposait en France jusqu'à aujourd'hui que sur des dispositions réglementaires. En effet, le code de procédure pénale¹ prévoit que les autorisations de visite aux détenus, délivrées par le chef d'établissement, ne peuvent être refusées aux membres de la famille d'un condamné que pour des motifs liés « au maintien de la sécurité ou au bon ordre de l'établissement » (article D.404).

Selon l'article D.405 du même code, les visites se déroulent en principe dans un parloir sans dispositif de séparation, mais en présence d'un surveillant « *qui doit avoir la possibilité d'entendre la conversation* ».

Les difficultés relatives au droit de visite peuvent être aggravées dans certains cas :

– d'une part les cas de conflits familiaux puisque c'est le parent qui est à l'extérieur qui doit prendre en charge et organiser la visite, alors qu'il est parfois victime du parent qui est en détention dans les cas de violence conjugale ;

– d'autre part dans les cas où les enfants sont placés à l'aide sociale à l'enfance dans la mesure où le nombre de mineurs pris en charge par un travailleur social se situe actuellement entre 25 et 30 et rend ainsi très difficile une fréquence des visites supérieure à une par trimestre voire par semestre.

Il semble que les femmes détenues bénéficient moins que les hommes de visites de leur famille et de leur conjoint. En effet, comme l'a rappelé Mme Florence Aubenas, si les femmes rendent régulièrement visite à leur mari détenu et l'attendent, les hommes, d'une manière générale, ne viennent pas voir leur femme incarcérée. Les femmes détenues peuvent être, dans certains cas, abandonnées par leur famille, et ce phénomène est plus fréquent dans les cas de crimes intrafamiliaux ou d'infanticides.

¹ Article D.402. « *En vue de faciliter le reclassement familial des détenus à leur libération, il doit être particulièrement veillé au maintien et à l'amélioration de leurs relations avec leurs proches, pour autant que celles-ci paraissent souhaitables dans l'intérêt des uns et des autres.* »

Votre délégation se réjouit de l'adoption, à l'article 35 de la loi pénitentiaire, d'une disposition consacrant au plan législatif le principe du droit au maintien des liens familiaux, et garantissant une fréquence des visites d'au moins trois fois par semaine pour les prévenues, et d'au moins une fois par semaine pour les condamnées.

Par ailleurs, un droit de visite ne peut s'obtenir que sur présentation de papiers d'identité en règle, ce qui soulève des difficultés pour les détenues dont la famille est en situation irrégulière. La Défenseure des enfants a indiqué avoir été alertée à plusieurs reprises par les situations douloureuses qui peuvent en découler, lorsque des enfants, faute de papiers en règle, ne peuvent pas rendre visite à leur mère détenue.

La délégation demande que l'administration pénitentiaire remédie à l'impossibilité dans laquelle sont aujourd'hui les enfants d'étrangers sans papiers de rendre visite à leur mère détenue, et accepte de délivrer une autorisation de visite sur la base d'une simple formule déclarative.

*

En ce qui concerne les visites familiales, les exemples étrangers montrent que ces pratiques ont eu tendance à se généraliser et révèlent des expérimentations différentes selon les pays.

Une étude de législation comparée parue au Sénat en mai 2006 avait notamment montré que :

– les visites familiales sont couramment admises, voire encouragées, au Danemark, en Espagne, en Suède et au Canada ;

– aux Pays-Bas et dans plusieurs Länder allemands, certains détenus bénéficient de visites familiales ;

– en Italie ainsi qu'en Angleterre et au pays de Galles, quelques expériences sont menées pour promouvoir le maintien des liens familiaux des détenus.

M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, a évoqué lors de son audition l'exemple de la **prison ouverte de Frondenberg en Rhénanie du Nord-Westphalie**, qui regroupe seize mères et leurs enfants jusqu'à l'âge de seize ans. D'une manière plus générale en Allemagne depuis 1984, certains établissements autorisent les visites « de longue durée », en moyenne trois heures, qui permettent aux détenus de recevoir leur famille et d'avoir des relations intimes. Dans certains cas, ces visites se déroulent dans des espaces spécialement aménagés. En tout état de cause, elles ne constituent pas un droit et leur octroi est laissé à l'appréciation du directeur de l'établissement.

• *L'accès aux parloirs aménagés*

Les parloirs familiaux sont un intermédiaire entre le parloir traditionnel et l'Unité de vie familiale (UVF) : à la différence des UVF qui

permettent une visite de plusieurs jours, leur durée est limitée à une demi-journée ; mais à la différence des parloirs traditionnels, ils assurent au détenu et à son ou ses visiteurs une protection de l'intimité. 34 parloirs familiaux, répartis dans huit maisons centrales, ont été créés, sous la forme de pièces d'environ 10 m², dans lesquelles l'intimité est totalement préservée. Comme les UVF, ces parloirs familiaux sont réservés aux personnes condamnées pour de longues peines.

Les **maisons centrales** ne disposant, à ce jour, **d'aucune place réservée aux femmes**, ces dernières ne peuvent bénéficier de **l'accès à ces parloirs familiaux**.

- *Les unités de vie familiale*

À partir de septembre 2003, l'administration pénitentiaire avait ouvert des unités expérimentales de visite familiale dans trois établissements pilotes, le centre pénitentiaire de Rennes ainsi que les maisons centrales de Poissy et de Saint-Martin-de-Ré.

Ils permettent à des personnes condamnées à de longues peines, ne bénéficiant pas de permission de sortie, de recevoir pour une durée pouvant aller jusqu'à 72 heures, dans un local de la taille d'un petit trois pièces, plusieurs membres de leur famille. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit que cette durée est fixée « *en tenant compte de l'éloignement du visiteur* ».

Le bilan de ces expérimentations ayant été très positif, le ministre de la Justice a décidé, en juin 2006, de mettre en place ce dispositif dans quatre autres centres pénitentiaires à partir de septembre 2006 (Meaux, Avignon-le-Pontet, Toulon-la-Farlède et Liancourt), d'étendre les unités de vie familiale dans les futurs établissements pénitentiaires pour longues peines (programme 13200), et d'installer des parloirs familiaux dans les maisons centrales existantes où la configuration ne permet pas de créer de telles unités.

Actuellement, il existe 28 UVF, réparties dans 10 établissements pour peines¹. Entre 2009 et 2013, l'administration pénitentiaire prévoit d'ouvrir 42 UVF supplémentaires situés dans 13 établissements².

¹ Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes (3), maison centrale de Saint-Martin de Ré (3), maison centrale de Poissy (3), centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin (2), centre pénitentiaire de Toulon-la-Farlède (2), centre pénitentiaire d'Avignon-le-Pontet (2), centre pénitentiaire de Liancourt (4), centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan (3), centre de détention de Roanne (3), centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (3).

² Centre pénitentiaire de Béziers (3), centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne (4), centre pénitentiaire de l'agglomération havraise (4), centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse (3), centre pénitentiaire pour hommes de Rennes-Vézin (3), centre pénitentiaire de Lille-Annoeullin (4), centre de détention de Réau-Ile-de-France (4), maison d'arrêt de Nantes (4), centre de détention de Nantes (3), maison centrale d'Arles (2), maison d'arrêt d'Ajaccio (2), maison centrale de Condé-sur-Sarthe (3), maison centrale de Vendin-le-Vieil (3).

L'administration pénitentiaire a publié une circulaire relative aux unités de vie familiale le 26 mars 2009, abrogeant celle du 18 mars 2003, relative à « l'expérimentation d'unités de vie familiale ». Elle en précise les modalités de fonctionnement et prévoit que ces règles sont intégrées et précisées dans le règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire.

Concrètement, les unités de vie familiale sont des appartements de type F3, entièrement meublés. Situées dans l'enceinte du centre pénitentiaire mais en dehors de la détention proprement dite, les UVF sont composées : d'un séjour avec coin cuisine, de deux chambres (l'une avec lit double, l'autre comportant deux lits simples), d'une salle de bain, de toilettes séparées et d'un patio. Si ces rencontres s'effectuent sans surveillance directe ni caméra, un règlement intérieur en détermine le fonctionnement et limite notamment le nombre de personnes pouvant être accueillies à quatre.

Les visites dans les UVF sont autorisées une fois par trimestre par le chef d'établissement, après avis des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les personnes accueillies doivent être : des membres de la famille proche, les membres de la famille élargie ou les personnes pouvant attester d'un lien affectif avec la personne incarcérée dans le cadre d'un projet familial. Ces personnes doivent en outre être titulaires d'un droit de visite, dans les conditions fixées aux articles D.403 et suivants du code de procédure pénale.

Pour avoir accès aux UVF, visiteurs et détenus doivent s'être entretenus, au préalable, avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation et prennent ainsi connaissance des conditions de visite et des contraintes d'accès à ces unités.

La circulaire du 26 mars 2009 prévoit en outre que « *les mineurs font l'objet d'une attention particulière* » et « *qu'un soin particulier est porté à la situation des enfants de moins de trois ans, qui ont particulièrement besoin de relations avec leur parent incarcéré pour leur développement psychique* ». Les mineurs ne peuvent accéder à l'UVF qu'en présence d'un adulte autre que la personne détenue, avec l'autorisation du ou des titulaires de l'autorité parentale ou en vertu d'une décision du juge des enfants ou du juge aux affaires familiales.

Votre délégation se réjouit de voir l'existence des parloirs familiaux et des unités de vie familiale consacrée par l'article 36 de la loi pénitentiaire. **Elle demande que des parloirs familiaux soient systématiquement créés dans les établissements pénitentiaires accueillant des femmes, et que les unités de vie familiale soient progressivement généralisées dans les établissements pour peines.**

• L'accès au téléphone dans des conditions respectueuses de l'intimité

Le droit à l'accès au téléphone est un principe posé par la règle pénitentiaire européenne 24.1¹.

Le décret n° 2007-699 du 3 mai 2007 a étendu le droit d'accès au téléphone à tous les condamnés, quel que soit le lieu dans lequel ils exécutent leur peine, y compris dans les maisons d'arrêt. Ce décret a prévu une mise en place progressive de cette extension : « *dans l'attente de l'installation des dispositifs techniques, la liste des maisons d'arrêt dans lesquelles les condamnés sont autorisés à téléphoner est fixée par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice* » (article D.419-1, alinéa 2, du code de procédure pénale). Au 1^{er} mars 2009, 83 établissements pénitentiaires, dont 30 maisons d'arrêt, étaient dotés de points téléphoniques, couvrant environ 58 % de la population pénale soit 36 000 personnes détenues.

Mais actuellement, dans les prisons, les téléphones sont souvent installés dans les cours de promenade ne garantissant pas la confidentialité et où les personnes incarcérées sont susceptibles d'être soumises à diverses pressions ou menaces. Une amélioration des conditions d'accès au téléphone peut jouer un rôle important dans le maintien des liens familiaux.

Aussi la délégation recommande-t-elle à l'administration pénitentiaire de veiller à ce que l'implantation des téléphones dans les établissements pénitentiaires garantisse l'intimité des conversations, et leur confidentialité à l'égard des autres détenues et des personnes non habilitées à en exercer la surveillance.

- *Le suivi à distance du devenir des enfants*

Le maintien des liens familiaux passe aussi pour les femmes détenues, en grande part, par la possibilité de suivre, à distance, l'évolution, la scolarité, les études, et l'orientation de leurs enfants. De nombreux obstacles administratifs peuvent cependant entraver ce suivi.

Certes, le droit actuel prévoit que les parents détenus conservent les attributs de l'autorité parentale, sauf ceux qui sont inconciliables avec la mesure de placement de l'enfant.

La circulaire du 17 novembre 2000 relative à l'exercice de l'autorité parentale par les parents incarcérés énumère d'ailleurs un certain nombre de prérogatives permettant au parent incarcéré de prendre connaissance et, le cas échéant, de pouvoir viser un certain nombre de documents concernant l'enfant comme une autorisation d'intervention chirurgicale ou la consultation de livrets scolaires par exemple.

¹ Règle 24.1. *Les détenus doivent être autorisés à communiquer aussi fréquemment que possible – par lettre, par téléphone ou par d'autres moyens de communication – avec leur famille, des tiers et des représentants d'organismes extérieurs, ainsi qu'à recevoir des visites des dites personnes.*

De tels documents sont transmis au parent incarcéré par une personne titulaire d'un droit de visite, dans les conditions prévues par l'article D.423 du code de procédure pénale qui prévoit l'autorisation du chef d'établissement.

La circulaire rappelle aussi que le parent incarcéré a la possibilité, en cas de conflit avec l'autre parent sur la décision à prendre dans l'intérêt de l'enfant, de saisir le juge aux affaires familiales qui statuera conformément aux dispositions de l'article 372-1-1 du code civil.

Cependant, l'exercice de l'autorité parentale est rendu particulièrement difficile par la persistance de certaines rigidités administratives qui freinent l'acheminement des informations dans des situations urgentes.

Seule une autorisation signée par le détenteur de l'autorité parentale a en effet valeur légale. Or, il est parfois très difficile de faire pratiquement parvenir des informations de cette nature aux détenus.

Par ailleurs, pour ce qui est de la visite des enfants à leur mère incarcérée, elle est souvent prise en charge, soit par un autre membre de la famille, soit par un service éducatif ou une association. Mme Nicole Maestracci, présidente du tribunal de grande instance de Melun et présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), a ainsi évoqué, lors de son audition, le travail des associations régionales Relais enfants-parents. Dix-sept associations régionales sont en effet regroupées au sein d'une Fédération, et accompagnent chaque année des milliers d'enfants en détention pour qu'ils y rencontrent leur parent incarcéré.

Votre délégation est convaincue de l'importance et du caractère extrêmement sensible que revêt, pour le détenu, comme pour son enfant, l'exercice de l'autorité parentale. Aussi invite-t-elle les administrations concernées à garantir les conditions de son exercice effectif. Elle souhaite en particulier que toutes les informations et demandes d'autorisations relatives à l'enfant, sa santé, sa scolarité et son orientation soient portées sans délais à la connaissance du parent détenu.

3. La pudeur et la dignité

Les femmes détenues semblent particulièrement sensibles au problème de la pudeur, du respect de la dignité et du souci de soi.

Le respect de la dignité des femmes détenues doit être un souci permanent, dans la mesure où certaines situations, notamment les consultations médicales ou les fouilles, peuvent être traumatisantes.

Certaines pratiques peuvent ainsi porter atteinte à la pudeur et à l'intimité des femmes, comme l'accouchement menotté, malgré son interdiction. Les **fouilles à corps**, qui passent par la mise à nu de la détenue, sont également très vivement ressenties par les femmes, tout particulièrement

lorsqu'elles ont été victimes, dans le passé, de sévices sexuels. Ces fouilles peuvent aussi être très humiliantes lorsqu'elles sont pratiquées sur des femmes âgées par des gardiennes plus jeunes.

Le caractère intrinsèquement humiliant des fouilles est également reconnu par la Cour européenne des droits de l'Homme dans tous ses arrêts relatifs à ce sujet : « *S'agissant spécifiquement de la fouille corporelle des détenus, la Cour n'a aucune difficulté à concevoir qu'un individu qui se trouve obligé de se soumettre à un traitement de cette nature se sente de ce seul fait atteint dans son intimité et sa dignité, tout particulièrement lorsque cela implique qu'il se dévêtisse devant autrui, et plus encore lorsqu'il lui faut adopter des postures embarrassantes* »¹.

En outre, M. Jean-Marie Delarue a estimé que les femmes souffraient peut-être davantage que les hommes d'une **absence de civilité** et a évoqué les effets bénéfiques des pratiques qui consisteraient à appeler plus systématiquement une femme détenue « madame » plutôt que par son seul patronyme, soulignant que la généralisation d'une telle pratique à l'ensemble des détenues constituerait une réforme qui ne coûterait rien aux finances publiques.

La délégation partage ce point de vue. **Elle souhaite, à son tour, insister sur l'importance d'une attitude respectueuse des personnes, et considère que l'observation des règles de civilité, et par exemple, le vouvoiement et le recours à des formules de courtoisie comme « Madame », fait intrinsèquement partie de l'effort de réhabilitation des personnes condamnées.**

D. L'EXPÉRIENCE DE LA MIXITÉ

1. Les surveillantes

a) Les principes

Le code de procédure pénale encadre, à travers deux articles, les conditions d'intervention du personnel de surveillance **dans les quartiers de femmes** :

– l'article D.248² prévoit que « *les femmes détenues ne sont surveillées que par des personnes de leur sexe* » ;

– par ailleurs, l'article D.222¹ restreint considérablement l'accès du personnel masculin aux quartiers de femmes en le soumettant à une autorisation obligatoire du chef de l'établissement.

¹ Cour européenne des droits de l'Homme, *Frérot contre France*, 12 juin 2007, n° 70204/01, paragraphe n° 38.

² Article D.248, alinéa 2 : « *Les femmes détenues ne sont surveillées que par des personnes de leur sexe ; les agents masculins du personnel ont seulement accès aux locaux qu'elles occupent dans les conditions déterminées à l'article D.222.* »

Par ailleurs, dans la pratique, aucun membre du personnel pénitentiaire masculin ne peut pénétrer seul dans la cellule d'une détenue, ce type de dispositions ayant été instauré pour éviter toute éventuelle plainte de harcèlement.

L'administration pénitentiaire s'efforce ainsi de n'affecter que des surveillantes femmes dans les quartiers de femmes. En revanche, les fonctions d'encadrement, et notamment de directeur, sont le plus souvent confiées à des hommes, comme c'est le cas par exemple pour le centre pénitentiaire de Rennes.

A contrario, au sein des quartiers d'hommes, le personnel de surveillance peut être mixte et les femmes y sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses.

b) L'influence pacificatrice des surveillantes femmes en milieu carcéral masculin

La mixité du personnel de surveillance, de plus en plus forte au sein de l'univers carcéral masculin, semble, d'après les témoignages recueillis par la délégation, pacificatrice et efficace.

La suppression des quotas dans les concours de recrutement et le taux élevé de réussite des femmes a en effet conduit à un afflux de surveillantes qui s'est traduit par une augmentation du nombre de surveillantes en détention pour hommes.

Des auditions effectuées par la délégation, il ressort que la présence des surveillantes peut, semble-t-il, favoriser un climat plus serein dans les espaces d'incarcération des hommes, grâce à leur grande capacité d'écoute.

Cette féminisation du personnel surveillant dans les établissements détenant des hommes doit concrètement s'accompagner des efforts nécessaires de la part de l'administration pénitentiaire pour préparer au mieux les conditions et l'organisation pratique de cette mixité.

Bien qu'en pratique, certains personnels masculins, comme les premiers surveillants, puissent se trouver en rapport direct avec les femmes détenues sans que cela soulève de difficultés particulières, la question d'appliquer la mixité du personnel de surveillance aux quartiers des femmes semble toutefois soulever davantage de difficultés.

Votre délégation relève que si les femmes constituent aujourd'hui une proportion importante des surveillantes de prison, elles sont en revanche beaucoup moins présentes dans les fonctions d'encadrement et de direction. **Elle invite en conséquence l'administration pénitentiaire à encourager une plus grande mixité des fonctions de responsabilité.**

¹ Article D.222 : « Le personnel masculin n'a accès au quartier des femmes que sur autorisation du chef de l'établissement ».

2. Les visiteurs de prison

Malgré une forte féminisation du réseau des visiteurs de prison, la possibilité pour une détenue de recevoir un visiteur de prison masculin et surtout pour un détenu de recevoir des visiteuses de prison introduit une autre forme de mixité au sein de l'univers carcéral. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire est très favorable à l'intervention régulière de ces acteurs qui constituent des interlocuteurs précieux car ils contribuent à la préservation des contacts entre la société civile et la prison.

Pour être visiteur de prison, il faut réunir un certain nombre de conditions et obtenir l'agrément de l'administration pénitentiaire. Les visites s'effectuent en collaboration avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Le visiteur apporte ainsi aux détenus signalés par le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de l'établissement quels qu'ils soient (hommes ou femmes, majeurs ou mineurs...) et quelle que soit leur situation pénale une aide et un soutien, une écoute, des connaissances contribuant ainsi à atténuer les effets de l'incarcération.

Il dispose, pour ce faire, de deux moyens de communication : les visites et la correspondance.

L'Association nationale des visiteurs de prison (ANVP) est une association conventionnée partenaire de l'administration pénitentiaire. Elle contribue au soutien de l'action en faveur de la réinsertion sociale. Elle compte aujourd'hui 1 095 bénévoles et dispose d'un correspondant par prison, ce qui lui permet d'intervenir dans tous les établissements pénitentiaires de métropole et d'outre-mer.

Les membres de cette association reçoivent une formation initiale et une formation continue – consistant en des formations à l'écoute, des formations à l'accompagnement, des formations de prévention du suicide et des formations sur les dépendances – et adhèrent à une charte déontologique.

L'agrément de l'administration pénitentiaire pour être visiteur de prison n'est pas subordonné à l'adhésion à l'ANVP. On compte environ 500 visiteurs de prison autonomes qui peuvent, de ce fait, n'avoir reçu aucune formation, ce qui est regrettable.

Votre délégation souhaite qu'une formation soit systématiquement proposée et dispensée aux visiteurs de prison.

Mme Michelle Touvron, visiteuse et correspondante de ANVP à la maison d'arrêt des femmes de Versailles, a indiqué, lors de son audition, que les visiteurs de prison étaient incités à consacrer au moins une demi-journée par semaine à leurs visites, pour leur permettre de rencontrer régulièrement les détenus et d'établir avec eux une relation suivie.

À la maison d'arrêt des femmes de Versailles par exemple, l'intervention des visiteurs, et surtout des visiteuses de prison, a lieu dès l'accueil des détenues. La correspondante de l'ANVP en charge de cet accueil rencontre donc individuellement chaque arrivante, lui présent l'association et lui indique qu'elle a la possibilité de bénéficier d'un visiteur de prison.

En cas d'accord de l'arrivante, la correspondante ou le correspondant s'enquiert alors auprès du conseiller d'insertion et de probation, des éventuels antécédents psychiatriques des détenues ou des situations particulièrement sensibles, sans pour autant lui demander de dévoiler la teneur du dossier, de façon à orienter les détenues difficiles vers des visiteuses plus expérimentées.

Les femmes incarcérées ne sont pas tenues de poursuivre un engagement pris auprès d'une visiteuse et peuvent demander à interrompre les visites à tout moment.

3. Les détenues

a) Une interdiction de principe inscrite dans le code de procédure pénale

L'article D.248 du code de procédure pénale¹ pose le principe de la non-mixité.

Il dispose que les hommes et les femmes doivent être séparés lors de leur détention, incarcérés dans des établissements distincts. Il ajoute que toutes les dispositions doivent être prises, lorsque des quartiers séparés sont aménagés au sein du même établissement, afin qu'il ne puisse y avoir aucune communication.

Les femmes sont ainsi incarcérées soit dans des établissements spécialisés soit dans des quartiers qui leur sont réservés au sein des établissements pénitentiaires.

b) Les établissements pour mineurs : une ouverture à la mixité délicate à mettre en œuvre

L'incarcération des jeunes filles mineures est organisée autour de deux grands principes :

– un **principe de séparation stricte d'avec les majeurs**, découlant de l'article 20-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

¹ Article D.248, alinéa 1 : « Les hommes et les femmes sont incarcérés dans des établissements distincts. Lorsque néanmoins des quartiers séparés doivent être aménagés dans le même établissement pour recevoir respectivement des hommes et des femmes, toutes dispositions doivent être prises pour qu'il ne puisse y avoir aucune communication entre les uns et les autres. »

– un **principe de non-mixité** dans leur **hébergement**, posé par l'article R.57-9-12¹ du code de procédure pénale, soit dans les quartiers spécialisés pour mineurs au sein des établissements pénitentiaires, soit dans les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs tandis que les **activités** au sein de ce dernier type d'établissement sont **organisées de façon mixte**.

Cette relative ouverture à la mixité s'explique par les caractéristiques particulières des établissements spécialisés pour mineurs (EPM), qui privilégient la dimension pédagogique et font bénéficier chaque jeune détenu d'un suivi personnalisé par un éducateur. Le programme de construction de ces EPM avait en effet pour but de faire respecter le principe de séparation stricte de l'incarcération des mineurs de celle des adultes. Prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, le programme de ces constructions a porté sur 420 places réparties dans 7 EPM, tous situés près de grandes agglomérations : EPM de Paris, EPM de Meaux Chauconin et Porcheville, EPM de Quiévrechain près de Lille, EPM de Meyzieu près de Lyon, EPM La Valentine à Marseille, EPM de Nantes et EPM de Lavour près de Toulouse.

Les EPM peuvent héberger jusqu'à 60 mineurs détenus et leur ouverture s'accompagne de la fermeture de 27 quartiers mineurs. 4 à 6 places d'hébergement sont réservées aux jeunes adolescentes.

La Protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire envisagent de consacrer au Centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis les mêmes moyens que pour un EPM dans la mesure où l'EPM de Meaux ne serait a priori pas ouvert, en raison de la diminution du nombre de mineurs incarcérés.

*

Toutefois, l'incarcération des jeunes filles mineures se heurte à un certain nombre de difficultés :

– les auditions effectuées par la délégation ont révélé l'émergence d'une forme de violence extrême de la part de certaines jeunes filles ;

– le nombre – souvent très faible – de jeunes filles incarcérées, par rapport aux jeunes garçons, a largement conditionné le maintien des unités pour filles au sein des EPM, comme par exemple l'unité pour jeunes filles de l'EPM de Quiévrechain et celle de l'EPM de Lavour.

L'obligation d'incarcération séparée des mineurs est donc aujourd'hui toujours respectée pour les jeunes hommes mineurs mais pas pour les jeunes filles, souvent détenues avec les femmes majeures.

¹ Article R. 57-9-12 : « Les détenues mineures sont hébergées dans les unités prévues à cet effet sous la surveillance des personnels de leur sexe. Les activités organisées dans les établissements spécialisés pour mineurs peuvent accueillir des détenus des deux sexes. »

En effet, la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire ont décidé de regrouper les femmes mineures incarcérées dans quatre centres de détention – dont seulement un EPM :

- l'EPM de Quiévrechain ;
- le quartier femmes de la prison des Baumettes à Marseille ;
- le centre pénitentiaire de Rennes, qui devrait regrouper les mineures de Rennes et de la maison d'arrêt pour femmes de Nantes ;
- la maison d'arrêt de femmes de Fleury-Mérogis, préférée à l'EPM de Porcheville, en raison du nombre variable et faible des jeunes filles concernées.

La question de savoir s'il faut, pour l'incarcération de ces jeunes filles mineures, privilégier le principe de séparation mineurs/majeurs ou le principe de non-mixité, suscite un débat important qui justifie la mise en place d'un groupe de travail pluridisciplinaire sur ce sujet au sein de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, il existe actuellement 38 centres éducatifs fermés, structures constituant une alternative à l'incarcération pour des mineurs ayant été condamnés par la justice, offrant au total 413 places disponibles. Parmi ces centres, un seul est actuellement strictement réservé aux jeunes filles, celui de Doudeville, en Normandie, et dix autres sont mixtes, sous réserve de pouvoir héberger au moins deux ou trois filles.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a évoqué, lors de son audition, l'exemple d'un centre éducatif dans la Marne, qui gère la question de la non-mixité d'hébergement des mineurs en délimitant l'espace des jeunes filles et celui des jeunes hommes par un système de cloison mobile que l'on peut déplacer en fonction de l'effectif féminin présent dans le centre.

c) Les exemples de l'Espagne et du Danemark constituent des approches originales de la mixité en milieu carcéral

La délégation s'est rendue en Espagne pour étudier un système pénitentiaire adossé à une conception renouvelée après la disparition du général Franco et caractérisé par l'ouverture à certaines formes de mixité, notamment dans l'organisation des activités ou encore avec l'incarcération en couple de condamnés.

Mme Conception Yagüe Olmos, sous-directrice générale des institutions pénitentiaires et ancienne directrice d'une prison pour femmes a présenté à la délégation les **quatre formes d'incarcération des femmes** en Espagne :

- Les femmes emprisonnées avec enfant peuvent être dans des unités indépendantes pour femmes de semi-liberté ; elles reçoivent le soutien d'ONG qui leur cherchent du travail. Le régime de semi-liberté leur permet par exemple d'accompagner leurs enfants à l'école.

– D'autres sont incarcérées dans les prisons mais dans des structures séparées du reste de l'établissement. Leurs enfants vont à l'école mais reviennent en prison à la fin des cours.

– Certaines femmes sont incarcérées avec leur conjoint et leurs enfants dans des blocs mixtes.

– Les femmes condamnées à de lourdes peines sont incarcérées dans des centres situés en centre-ville et disposent de chambres qui leur permettent de vivre avec leur enfant.

*

La délégation a eu l'occasion d'apprécier concrètement cette approche originale de la **mixité autorisée par le système pénitentiaire espagnol** en visitant le centre pénitentiaire de Madrid VI à Aranjuez, inauguré en 1998.

Ce centre permet ainsi d'héberger à la fois des détenus masculins placés sous le régime ordinaire, mais aussi des couples et des femmes avec enfants, placés dans des départements spécifiques.

Au sein de cet établissement, les détenus peuvent avoir des contacts avec leurs familles à raison de 40 à 60 minutes le week-end, contacts qui peuvent être portés à une heure, voire à trois heures avec les enfants. Les détenus peuvent en outre avoir accès au téléphone pour des communications de 5 minutes.

Un bloc est réservé aux mères et aux couples avec enfants, constitué de studios doubles d'une surface de 21 m² (soit le double de la surface d'une cellule individuelle, fixée à 10 m²) comportant un lieu de vie et, séparée par un rideau, une chambre garnie d'un lit double avec un cabinet de toilette.

Les couples avec enfants y sont admis après un examen individuel. En sont a priori exclus les condamnés pour délits sexuels et pour violences conjugales, ainsi que ceux condamnés pour des crimes et délits liés au trafic de drogue. Pour être admis, les deux membres du couple doivent avoir fait l'objet d'une décision judiciaire : soit une condamnation définitive, soit une décision de mise en détention préventive.

Il semble que la mise en œuvre de la mixité au sein des établissements pénitentiaires espagnols ait contribué, d'après les services concernés, à apaiser le climat au sein de la détention et à conserver, pour les détenus, un minimum de lien social en vue d'une meilleure préparation à la sortie.

Une telle expérience d'ouverture à la mixité n'est pas unique en Europe. Lors de son audition, M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, a présenté l'exemple du **système pénitentiaire danois**, fondé sur le principe selon lequel la détention devait se rapprocher le plus possible de la vie en liberté et où la surpopulation est interdite par la loi.

Ce système a pour objectif de permettre aux détenus de maîtriser leur vie quotidienne. Les visites conjugales y sont fréquentes et les parloirs privés multiples.

Un règlement du ministre danois de la justice du 17 mai 2001 énonce notamment que « *les parloirs doivent, dans toute la mesure du possible, être aménagés de façon à créer une atmosphère de visite naturelle et chaleureuse* » et ajoute que les visites peuvent, le cas échéant, avoir lieu dans les cellules ou dans les espaces collectifs de l'établissement. Il dispose que les visites ne doivent, en règle générale, pas se dérouler en présence du personnel pénitentiaire.

En outre, les couples mariés peuvent habiter dans la même unité de détention et la majorité des centres de détention sont mixtes, même si les femmes peuvent demander à être incarcérées séparément. Quant aux enfants, ils peuvent rester auprès de leur mère incarcérée jusqu'à l'âge de trois ans.

Néanmoins, l'administration pénitentiaire française semble considérer avec précaution la transposition de telles innovations en France.

d) La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 permet une ouverture limitée et encadrée de la mixité pour faciliter l'accès aux activités et à des formations professionnelles

L'article 28 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, prévoit que des activités peuvent être organisées de façon mixte au sein des établissements pénitentiaires, sous réserve du bon ordre et de la sécurité.

Le rapport de M. Jean-Paul Garraud au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi pénitentiaire, déposé le 8 septembre 2009, a précisé qu'il s'agissait de favoriser l'activité des femmes, souvent incarcérées dans des enceintes très petites et enclavées et qui accèdent difficilement aux activités organisées le plus souvent dans les quartiers hommes dans la mesure où l'article D.248 du code de procédure pénale prévoit qu'aucune communication ne peut être possible entre les détenus hommes et les détenues femmes au sein d'un même établissement.

Le rapport précise que « *c'est d'ailleurs ce qui se pratique en Espagne et ce qui existe déjà, en France, pour les mineurs, en vertu de l'article R.57-9-12 du code de procédure pénale qui prévoit que les activités organisées dans les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs peuvent accueillir des détenus des deux sexes* ».

III. LES FEMMES EN GARDE À VUE

En matière de garde à vue, l'approche de la délégation aux droits des femmes prolonge tout d'abord les préoccupations qui se manifestent régulièrement, depuis plusieurs années, à travers les questions adressées au Gouvernement et dans les travaux parlementaires. Ainsi, à l'occasion d'une question, M. Alain Fouché¹ rappelait, il y a plus de quatre ans, que « *le respect de la personne s'impose dès la garde à vue et suppose d'élémentaires garanties matérielles. Aussi convient-il de faire en sorte que les gardes à vue se déroulent dans des locaux propres et que toute personne gardée à vue puisse se laver, s'alimenter normalement et bénéficier de périodes de repos effectives dans des salles conçues à cette fin.* »

Au-delà de ces considérations de bon sens, la délégation s'est aussi efforcée de dégager les principales spécificités de la condition des femmes en garde à vue tout en les replaçant dans un cadre juridique global.

A. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORME

L'actualité la plus récente, en matière de garde à vue, s'est concentrée sur ses modalités juridiques ainsi que sur le nombre élevé des personnes qui y sont soumises.

1. Le droit en vigueur applicable aux 578 000 personnes placées en garde à vue en 2008

Interrogé sur l'accroissement de plus de 50 %, au cours des huit dernières années, du nombre de personnes placées en garde à vue - qui aurait atteint près de **578 000 personnes en 2008** - le Gouvernement, dans une très récente réponse ministérielle (publiée au JOAN du 10 novembre 2009, p. 10686), a synthétisé le **droit en vigueur** en apportant plusieurs précisions utiles.

Tout d'abord, le code de procédure pénale prévoit que peut être placée en garde à vue, dès lors que les nécessités de l'enquête l'exigent, **toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit.**

S'agissant de l'**augmentation du nombre** des mesures de garde à vue, le Gouvernement indique que « *le travail d'initiative toujours plus*

¹ JO Sénat du 27 avril 2006, p. 1180.

important des forces de sécurité et de l'efficacité accrue des enquêtes expliquent pour partie cette hausse, qui résulte de l'interpellation d'un nombre croissant de personnes suspectées de crimes ou de délits. Par ailleurs, plusieurs contraventions sont devenues des délits au cours des dernières années, ce qui permet le recours à la garde à vue dès lors que les faits en cause et les nécessités de l'enquête le justifient. »

Ensuite, la garde à vue doit être en principe entourée d'importantes **garanties**. Elle ne peut être décidée que pour les nécessités de l'enquête, par un officier de police judiciaire et pour une durée déterminée. Elle n'est pas systématique et doit être adaptée aux circonstances de l'affaire et à la personnalité du mis en cause. Cette mesure ouvre des droits au profit des personnes concernées (droit à un avocat, droit à une visite médicale, droit de faire prévenir un proche ou son employeur, etc.). Elle est placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, qui en est informée dès le début et peut y mettre fin à tout moment. Une attention particulière est portée au respect de la dignité des personnes, qui fait l'objet d'instructions strictes fixées par une circulaire du 11 mars 2003 du ministre de l'intérieur, qui concerne également les conditions matérielles de la garde à vue.

Des **mesures de sécurité** peuvent accompagner le placement en garde à vue pour protéger la personne concernée, les membres des forces de l'ordre et les tiers :

- Il en est ainsi de la **palpation de sécurité**, opérée à chaque prise en charge et lors des différents transports de la personne gardée à vue. **Pratiquée par une personne du même sexe** et au travers de vêtements, elle a pour but de révéler le port de tout objet dangereux. La **fouille de sécurité**, d'autre part, peut être rendue nécessaire par la nature de l'affaire et le comportement de l'intéressé, ou lorsque celui-ci est susceptible de dissimuler des objets dangereux pour lui-même ou pour autrui. Il faut rappeler que **celle-ci ne doit pas être systématique**.

- Ces mesures sont à distinguer de la **fouille à corps**, opérée pour les nécessités de l'enquête. **Pratiquée par une personne du même sexe**, elle consiste exclusivement en la recherche d'objets ou d'indices intéressant l'enquête. **Il faut là aussi insister sur le fait qu'elle ne doit être pratiquée qu'en cas de nécessité**. Assimilée à une perquisition, elle nécessite dans le cadre de l'enquête préliminaire l'assentiment de la personne.

- Le code de procédure pénale dispose que nul ne peut être soumis au port des **menottes** ou des **entraves** que s'il est considéré comme dangereux pour autrui ou pour lui-même ou comme susceptible de prendre la fuite. Le policier ou le gendarme dispose donc d'un pouvoir d'appréciation et doit **agir avec discernement**, en considération des circonstances de l'affaire, de l'âge, des renseignements de personnalité recueillis sur la personne et du principe de proportionnalité fixé par le code de procédure pénale.

Le strict respect des principes déontologiques traduits dans le décret du 18 mars 1986 portant sur la déontologie de la police nationale doit constituer une exigence absolue.

Tout manquement expose son auteur à des sanctions disciplinaires et, le cas échéant, à des poursuites pénales. Les autorités administratives relèvent d'ailleurs que les observations de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) confirment généralement les motivations des sanctions disciplinaires et judiciaires qui ont été prises, ou étaient sur le point de l'être.

Le Gouvernement a récemment annoncé plusieurs garanties supplémentaires dans ce domaine : les rapports des inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale sur l'activité disciplinaire des services seront rendus publics dès 2009. Par ailleurs, le ministre a décidé, afin de faciliter les démarches des citoyens qui s'estiment victimes d'un manquement à la déontologie, que leurs observations pourraient désormais faire l'objet d'une saisine par **message électronique**. L'utilisation de **caméras miniatures** lors des interventions sera également développée.

Votre délégation souhaite insister tout particulièrement sur l'absolue nécessité, pour les services de police, de respecter les règles déontologiques qui encadrent la garde à vue, et de **faire preuve en ce domaine du discernement nécessaire**. Elle considère que l'attitude des forces de l'ordre dans ces circonstances joue un rôle essentiel dans le lien de confiance qui doit exister entre la population et les forces de sécurité.

Elle estime en outre que **le recours à la garde à vue doit rester proportionné à la gravité des infractions présumées, et au danger** que peuvent représenter les personnes interpellées pour la sécurité et l'ordre public.

Attentive à la très forte progression du nombre de gardes à vue au cours des dernières années, elle invite les forces de sécurité à faire preuve de discernement dans le recours à une mesure qui doit toujours rester proportionnée à son objectif et aux dangers qu'elle est supposée conjurer. Compte tenu de son impact en termes de libertés publiques, elle ne saurait en aucun cas être ramenée à un indicateur sur le fondement duquel serait évaluée l'efficacité d'un service.

2. Les interrogations suscitées par une nouvelle jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Prenant appui sur le contenu d'un récent **arrêt¹ de la Cour européenne des droits de l'homme** de Strasbourg du 13 octobre 2009, une série de questions parlementaires ont été adressées au Gouvernement à partir de la mi-novembre 2009, sur une éventuelle réforme des modalités de la garde à vue dans notre pays.

¹ Requête n°7377/03 *Affaire Dayanan c. Turquie*.

Cet arrêt ne concerne pas directement la France puisqu'il invite, dans ses conclusions, l'État Turc à verser 1 000 € à un requérant condamné à 12 ans d'emprisonnement comme membre du Hizbullah. Cependant, les interrogations sur l'opportunité d'un réaménagement de notre droit se fondent sur les **deux considérants de portée générale (30 et 31)** que comporte cette jurisprudence récente :

« 30. En ce qui concerne l'absence d'avocat lors de la garde à vue, la Cour rappelle que le droit de tout accusé à être effectivement défendu par un avocat, au besoin commis d'office, figure parmi les éléments fondamentaux du procès équitable (...).

31. Elle estime que l'équité d'une procédure pénale requiert d'une manière générale, aux fins de l'article 6 de la Convention, que le suspect jouisse de la possibilité de se faire assister par un avocat dès le moment de son placement en garde à vue ou en détention provisoire. »

On peut rappeler qu'à la différence du droit turc, notre code de procédure pénale prévoit, dans son article 63-4 que « *dès le début de la garde à vue, la personne peut demander à s'entretenir avec un avocat.* ». Cependant, les critiques adressées au droit français sur ce point se fondent notamment sur le fait que la loi limite la durée de cet entretien à trente minutes au cours de la garde à vue.

3. Les perspectives de réforme tendant à repenser la garde à vue

D'une façon plus générale, prenant en considération à la fois l'ensemble des modalités de la garde à vue et l'augmentation du nombre de personnes qui y sont soumises, le Premier ministre, dans un discours prononcé le 21 novembre 2009 :

– constate que depuis très longtemps, les mêmes reproches et les mêmes inquiétudes sont formulés à l'égard de la justice française en évoquant, d'une part, les situations « *exceptionnelles mais choquantes, des gardes-à-voir non indispensables, des détentions provisoires trop longues, des jugements qui interviennent trop tardivement* » et, d'autre part, la complexité des procédures qui est devenue une source de nullité lorsqu'une formalité a été oubliée ou mal mise en œuvre;

– et, s'agissant des perspectives d'évolution du droit, indique que la France doit se doter d'une procédure pénale assurant un équilibre entre l'efficacité de l'enquête et les droits de la défense ainsi que des victimes. Afin d'aboutir à une procédure plus lisible, « *le débat devrait être ouvert dans le courant de l'année 2010 pour mettre en place une nouvelle législation.* ».

B. LES PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES DE LA DÉLÉGATION

1. L'absence de statistiques sur la répartition hommes/femmes en garde à vue : la signification d'une grave méconnaissance

Lors de son audition par la délégation, M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté a déploré l'absence de statistiques sexuées recueillies dans les lieux de privation de liberté autres que la prison, notamment les centres de rétention ou certains hôpitaux psychiatriques. Il a estimé, sur la base des registres de garde à vue qu'il a consultés, que les femmes représentaient approximativement **10 % du total des 578 000 personnes placées en garde à vue en 2008**. Il s'est demandé si ce défaut général de quantification ne trahissait pas le peu d'attention portée par les autorités administratives à la différence de sexe.

S'agissant des couples, il a tout d'abord rappelé que les règles pénales imposaient, en matière de garde à vue et de détention, une **ségrégation stricte entre les genres**.

2. Des locaux souvent dégradés : la visite du dépôt du Palais de justice de Paris

a) Un constat unanime

De nombreuses initiatives parlementaires ont attiré l'attention du Gouvernement sur les conditions dans lesquelles sont détenues au dépôt du palais de justice de Paris les personnes sortant de garde à vue et attendant d'être présentées à un juge.

Dans une question récente¹ M. André Vallini rappelle au Gouvernement que les personnes placées au dépôt sont présumées innocentes. *« Affaiblies psychologiquement et moralement, les conditions d'attente insupportables, les conditions d'hygiène et d'intimité qui bafouent la dignité humaine ne permettent pas aux personnes détenues de se préparer à leur défense. Il lui demande donc d'engager d'urgence les travaux de rénovation du dépôt du palais de justice de Paris afin de mettre un terme à cette situation indigne d'un pays civilisé, la France, que l'on présente souvent comme la Patrie des droits de l'Homme. »*

Par une réponse en date du 11 août 2009, le Gouvernement a indiqué que le dépôt du Palais de justice de Paris allait faire très prochainement l'objet de travaux qui vont être complétés par de nouvelles mesures : *« La chancellerie a décidé d'affecter en urgence 1 million d'euros, en s'appuyant sur les crédits du plan de relance, décidé par le Gouvernement. (...) Les*

¹ publiée au JOAN le 9 juin 2009, p. 5525

travaux doivent débuter dès juillet 2009, pour une durée de sept mois maximum. »

b) Une hygiène relativement mieux préservée dans les espaces réservés aux femmes

Dans ce contexte jugé unanimement inacceptable, la délégation a concentré son attention sur les conditions spécifiques d'accueil des femmes et a pu observer que l'hygiène y était mieux sauvegardée que dans les espaces réservés aux hommes, comme en témoigne le compte rendu de la visite au dépôt et à la souricière du Palais de Justice de Paris effectué le 11 juin 2009 que l'on trouvera en annexe.

À cette occasion, la délégation a également pu constater que les femmes en garde à vue ou déférées étaient, conformément au droit en vigueur, fouillées par des personnels féminins. Il a été précisé aux parlementaires que les personnes déférées pouvaient faire l'objet de plusieurs fouilles successives, et, en pratique, à chaque changement d'autorité entre la police et la gendarmerie. Interrogés sur la répétition de ces fouilles, les responsables ont signalé qu'il existait aujourd'hui des systèmes permettant de procéder à des fouilles sans palpation, tout en relevant que ceux-ci ne sont actuellement pas autorisés dans les aéroports français. Ces « scanners » corporels seraient toutefois plus respectueux de l'intimité des personnes que la façon dont sont actuellement pratiquées les fouilles à corps.

Au nom des droits de la défense, la délégation estime fondamental de garantir aux personnes placées en garde à vue des conditions d'hygiène convenables pour qu'ils puissent comparaître dignement devant un juge, un procureur et un officier de police judiciaire.

3. Concilier les exigences de sécurité et dignité de la personne humaine

a) *« L'excès de zèle » dans les fouilles corporelles pratiquées sur les femmes.*

Au titre des atteintes à l'intimité et à la pudeur, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a évoqué, devant la délégation sénatoriale, **« l'habitude très générale » qui consiste à priver les femmes en garde à vue de leur soutien-gorge.**

Tout en admettant la nécessité de respecter les impératifs de sécurité, il a, sur ce point précis, constaté que ni la direction générale de la gendarmerie, ni la direction générale de la police n'avaient pu lui fournir des données permettant d'établir la moindre corrélation entre le port de ce type de sous-vêtement et l'existence de tentatives d'auto-agressions. Il a alors déploré que l'administration puisse ainsi ignorer la dignité des personnes sans

s'appuyer, par ailleurs, sur un quelconque fondement réglementaire, ni sur l'existence d'un risque avéré. M. Jean-Marie Delarue s'est demandé si les femmes ainsi humiliées, et qui passent parfois directement de la garde à vue à la comparution immédiate, ne seraient pas en mesure d'invoquer, avec succès, devant la Cour européenne des droits de l'Homme, une **atteinte à la règle du procès équitable**. Il a, en conséquence, fermement préconisé de renoncer à cette pratique indigne. Il a invité l'administration à mieux discerner les vrais risques et à mettre en balance la dignité de la personne et les exigences, certes légitimes, de sécurité, considérant que celle-là devait être respectée tant que ceux-ci n'étaient pas démontrés.

b) Une urgence : appliquer les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Compte tenu de cette situation, la délégation ne peut qu'exhorter les pouvoirs publics à appliquer les recommandations formulées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et, en particulier, à mettre un terme aux pratiques de retrait du soutien-gorge et de la paire de lunettes de vue qui portent atteinte à la dignité de la personne sans pouvoir être justifiées par un impératif de sécurité démontré.

Ces recommandations qui figurent dans le rapport annuel du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (cf. supra) se fondent sur des visites de terrain dans des locaux de garde à vue, comme en témoigne, par exemple, la publication ci-dessous.

La délégation estime ainsi nécessaire de faire preuve d'une juste appréciation du degré de dangerosité des objets susceptibles d'être considérés comme dangereux, et à ce titre confisqués aux personnes placées en garde à vue.

Les soutien-gorge et les lunettes ne sauraient, sauf en de très rares exceptions, être considérés comme de nature à présenter un péril pour la sécurité de la personne interpellée, ou celle d'autrui.

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE n° 126 du 3 juin 2009

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Recommandations du 11 mai 2009 relatives au commissariat central de police de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine)

Le commissariat central de police de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine) a été visité par quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté le 16 octobre 2008.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées le 24 octobre 2008 au commissaire divisionnaire, chef de district. Elles ont donné lieu à une réponse en date du 8 décembre 2008.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations, le 22 décembre 2008, à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui a fait connaître sa réponse le 1er avril 2009.

À la suite de cette procédure, et conformément à la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

1. Les **conditions d'hygiène sont indignes** pour les personnes placées en garde à vue et celles placées en dégrisement : les toilettes « à la turque » débordent dans les chambres de sûreté, une odeur nauséabonde saisit toute personne pénétrant dans une cellule même inoccupée, les murs sont recouverts d'inscriptions et de matières diverses. L'entretien courant est totalement défaillant. De ce fait, il s'ensuit aussi des conditions de travail que les personnels ne devraient pas avoir à supporter. Des travaux doivent être entrepris sur-le-champ. Faute d'amélioration immédiate, les cellules de garde à vue et de dégrisement ne sauraient être utilisées.

2. Il revient à l'administration de contrôler les conditions d'exécution de la prestation de nettoyage assurée par une société privée, voire de faire évoluer les termes du marché par application du principe de mutabilité.

3. La **pratique du retrait du soutien-gorge et de la paire de lunettes de vue doit être abandonnée : elle constitue une atteinte à la dignité de la personne que n'a pu justifier aucun impératif démontré de sécurité.**

4. **Toute personne doit pouvoir comparaître dignement devant un juge, un procureur et un officier de police judiciaire ; cette exigence rejoint celle des droits de la défense. La situation actuelle ne l'autorise pas :**

a) Aucune installation ne permet au garde à vue de faire sa toilette le matin ;

b) Le rasage et le brossage des dents sont impossibles et le commissariat ne dispose d'aucun kit d'hygiène ;

c) Les conditions de couchage ne sont pas réunies pour accueillir les personnes y passant la nuit en vue des auditions à venir : le matelas et la couverture sont attachés à la cellule et ne sont pas renouvelés avec l'arrivée d'une nouvelle personne gardée à vue ; il n'y a pas de matelas dans les chambres de sûreté.

5. La **traçabilité** du déroulement des garde à vue doit être assurée sur le registre prévu à l'article 65 du code de procédure pénale, et ce en temps réel et de manière complète.

IV. LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DES FEMMES ÉTRANGÈRES

En dépit de la multiplication des enquêtes et des missions parlementaires sur les conditions de vie des ressortissants étrangers en situation de rétention administrative, les données spécifiques à la condition des femmes sont assez peu nombreuses. La délégation s'est donc efforcée de pallier cette lacune.

A. UN DIAGNOSTIC GÉNÉRAL MITIGÉ

1. Le constat établi en 2005 par l'inspection générale de l'administration

La mise en rétention est apparue au début des années 1980 comme moyen de garantir la reconduite effective hors de nos frontières des étrangers en situation irrégulière, frappés d'une mesure d'éloignement. « *Son développement s'est fait de façon empirique, au coup par coup, sans plan d'ensemble, dans des locaux qui n'étaient pas toujours adaptés à cet usage, et sans qu'aient été définies de façon rigoureuse les conditions à remplir ni les normes à respecter. Depuis quelques années, les choses évoluent et l'on assiste à la mise en place d'un véritable régime juridique de la rétention administrative* » : tel était le constat synthétique effectué par le rapport de la mission d'audit de modernisation sur la garde des centres de rétention administrative présenté en décembre 2005 par M. Bernard Jullien, chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration.

Ce rapport indique que le décret du 19 mars 2001 a fixé les normes minimales sur le plan des conditions de vie et d'hébergement, exigences renforcées par le décret du 30 mai 2005 et observe ainsi que s'agissant des locaux, la réflexion a progressé au début des années 2000 pour donner naissance à un véritable référentiel immobilier.

La mission d'audit de modernisation concluait en 2005 que ces réformes, pour importantes qu'elles aient été, n'ont pas fait disparaître les défauts du système, maintes fois décrits et analysés :

- l'éparpillement des compétences entre plusieurs ministères (intérieur, défense, justice, santé, affaires sociales) ;
- la complexité du droit applicable, avec la multiplication des instances juridictionnelles qui en résulte et s'accompagne de la nécessité de transférer les personnes retenues, parfois sur de longues distances ;
- la difficulté d'obtenir les laissez-passer des autorités consulaires, au terme de démarches lourdes et souvent vaines ;

– la multiplicité des financements, conséquence de ce qui précède, et qui constitue un frein à l'introduction de techniques modernes de gestion.

2. Le bilan dressé en 2009 par la Cour des comptes et le Parlement

a) L'enquête de la Cour des comptes

La Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur « la gestion des centres de rétention administrative » en juin 2009.

Lors de son audition par la délégation, M. Géraud Guibert, conseiller maître à la Cour des comptes, rapporteur de l'enquête a résumé les trois principaux enseignements qui ressortent de ses investigations :

– une amélioration incontestable de la conformité des centres de rétention administrative (CRA) aux normes, même s'il subsiste des difficultés dans certains centres et notamment un grave problème constaté à Mayotte ;

– une situation encore très insatisfaisante des lieux de rétention administrative (LRA), pour la plupart aménagés dans d'anciennes salles de garde à vue ;

– et depuis 2006, une augmentation du nombre d'interpellations et de retenues s'accompagnant d'une diminution du nombre des reconduites forcées, due au nombre important d'annulation des procédures par les tribunaux et surtout à la difficulté d'obtenir les laissez-passer consulaires.

b) Le rapport d'information de la commission des finances du Sénat

Le rapport d'information¹ de M. Pierre Bernard-Reymond sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative détaille en quelques 140 pages les caractéristiques de la situation actuelle.

Le 1^{er} juillet 2009, lors de la présentation en commission des finances du résultat de ces travaux, plus particulièrement centrés sur l'efficacité des moyens financiers alloués aux actions de rétention, le rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » a notamment souligné que la politique de l'immigration concernait **neuf ministères, quinze directions et treize programmes** et que vingt pour cent seulement des crédits de la politique d'immigration et d'asile figuraient dans la mission relevant du ministère de l'immigration

À cette occasion, votre rapporteure a interrogé M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire sur les conditions d'accueil des femmes dans les

¹ Rapport n° 516 (2008-2009) fait au nom de la commission des finances.

CRA. M. Éric Besson lui a alors répondu que, **sur vingt et un CRA, seuls neuf accueillent des femmes et trois des familles et que le nombre de femmes et de familles retenues était faible, les taux d'occupation en 2008 s'élevant respectivement à 33 % et à 15 %**. Le ministre a précisé que les mineurs n'étaient pas retenus mais qu'ils accompagnaient leurs parents. Il a estimé que **d'après les indicateurs disponibles, les femmes étaient très bien traitées dans les CRA et que les constructions nouvelles sont adaptées à leur situation**.

c) Les travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale

Selon une approche moins financière et plus juridique, le rapport d'information n° 1776 (treizième législature) présenté par M. Thierry Mariani, au nom de la commission des lois sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente, conclut qu'au regard de la qualité de l'hébergement et des espaces communs, de la restauration, du suivi médical et social, la mission d'information peut affirmer que les conditions d'existence dans ces lieux sont correctes et ne méritent pas les critiques qu'ils reçoivent parfois. Bien évidemment, ce constat général doit être nuancé : la mission d'information a relevé que certains centres de rétention administrative et zones d'attente n'étaient pas dans un état satisfaisant (Paris-Dépôt, Mayotte, Orly) et devraient être fermés à terme.

Le rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale constate ainsi, dans l'ensemble, les très importantes améliorations de la situation matérielle dans les centres de rétention administrative et les zones d'attente ces dernières années, en précisant que les observations formulées par les organismes nationaux ou internationaux contrastent très nettement avec ce qu'ils pouvaient écrire il y a encore quelques années sur la France. Il ajoute que *« cette situation ne signifie bien évidemment pas que la vie quotidienne soit facile et agréable dans ces lieux d'enfermement. Incontestablement, les tensions y sont nombreuses, le stress inévitable compte tenu de la perspective d'un retour non souhaité dans le pays d'origine. Quelle que soit la qualité des infrastructures et des équipements des CRA et des ZA, ces difficultés demeureront. »*

B. LES DONNÉES QUANTITATIVES

1. Une résultante du contrôle des modalités d'entrée et de séjour des étrangers en France

Lors de son audition par la délégation sénatoriale, M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, a rappelé que les mesures prises par les services de la police aux frontières ne concernaient, par définition, que des **ressortissants étrangers**. Il a ensuite indiqué que les dispositifs mis en

place par ses services étaient de deux ordres, en fonction de la façon dont ces ressortissants en situation irrégulière étaient appréhendés :

– un premier type de contrôle concerne les **opérations effectuées aux frontières**, en particulier aériennes, au titre du code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen » ; celui-ci rend obligatoire la mise en œuvre de règles communautaires ainsi que de règles propres à chaque pays déterminées par la latitude que ce code reconnaît à chaque pays pour fixer les conditions d'entrée des ressortissants étrangers, comme par exemple les modalités de contrôle de la capacité de justifier d'un viatique suffisant, c'est-à-dire de documents témoignant de ressources suffisantes pour faire face aux frais de séjour en France ;

– un deuxième type de **contrôle, à l'intérieur des frontières nationales**, est effectué à l'occasion d'opérations de police traditionnelles et porte sur les infractions non pas aux conditions d'entrée mais aux conditions de séjour sur le territoire.

Comme l'a souligné le directeur central de la police aux frontières, ces deux types de contrôle impliquent deux approches juridiques différentes quand bien même, dans l'un et l'autre cas, ils peuvent déboucher sur une mesure de privation de la liberté d'aller et de venir. Des obligations spécifiques pèsent sur les compagnies aériennes, tenues de procéder, avant l'embarquement des passagers, à la vérification du respect des conditions d'acceptation sur le territoire national.

Il a estimé que les informations relatives à ces conditions semblaient généralement bien comprises et connues des passagers : la police des frontières est tenue de refouler les personnes qui ne sont pas en règle par ignorance au même titre que les personnes usant de documents falsifiés, la bonne foi ne pouvant jouer en leur faveur.

2. Les étrangers en situation irrégulière retenus

a) 30 % de femmes en zone d'attente, au titre des non-admissions sur le territoire national

Le nombre de non-admissions sur le territoire national en 2008 s'élevait à **18 564, dont 17 103 placements en zone d'attente**, pour laisser le temps à la compagnie aérienne de trouver un vol de retour et à ces personnes en situation irrégulière d'exercer leurs droits. **La part des femmes dans les non-admissions est d'environ 30 %, c'est-à-dire à 5 877 étrangères en 2008**, ces femmes étant généralement isolées.

Le **délai moyen d'attente** dans la zone de l'aéroport de **Roissy** est de **2,7 jours**.

Les **mineurs en situation irrégulière**, à leur arrivée sur le territoire national, ne font pas l'objet d'une réadmission immédiate mais sont d'abord placés sous protection juridique, un administrateur ad hoc étant immédiatement désigné pour étudier les droits spécifiques aux enfants et pour examiner si ses parents se trouvaient ou non sur le territoire.

En revanche, **aucun dispositif spécifique n'est prévu pour les femmes**. Néanmoins les femmes, les hommes et les familles sont hébergés séparément, et les femmes enceintes bénéficient d'une visite médicale dès leur arrivée.

En ce qui concerne les conditions d'accueil et de confort en zone d'attente, le directeur central de la police aux frontières a apporté plusieurs précisions :

– une zone d'attente est composée d'une salle d'attente et d'une cour extérieure pour la journée, ainsi que d'une partie hôtelière pour la nuit avec des chambres individuelles ou doubles ;

– la capacité de logement dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle est de 164 places ; son taux d'occupation moyen varie entre 60 et 80, avec des pics à 120 ou 140 personnes hébergées ;

– les **femmes** disposent **d'un kit d'hygiène approprié**, ainsi que **d'équipements de puériculture et d'aliments pour bébés**, toute autre prestation qui s'avérerait nécessaire étant prise en charge par la compagnie aérienne responsable.

En ce qui concerne le respect de l'intimité des personnes, le directeur central de la police aux frontières a précisé que **la zone d'attente de jour était mixte** : en effet, le placement en zone d'attente, au contraire de la détention, ne justifie pas de régime permanent de séparation. Une séparation pouvait être envisagée en cas d'incompatibilité d'humeur entre des personnes retenues.

b) 5 à 6% de femmes placées en rétention administrative en 2008

Le placement en **centre de rétention administrative (CRA)**, correspond à une réglementation plus complète et plus précise : il concerne les personnes contrôlées sur le territoire, en infraction au séjour et pour lesquelles est engagé un processus d'éloignement. **En 2008, 34 592 personnes ont été placées en rétention administrative en métropole, dont 1 956 femmes, soit une proportion faible de l'ordre de 5,65 %**. Depuis janvier 2009, 23 584 personnes avaient été placées en rétention administrative, dont 1 444 femmes, soit une proportion relativement stable d'environ 5 %.

Entendus par la délégation, les représentants de la CIMADE ont précisé que, dans les centres de rétention, **la moyenne d'âge des femmes** avoisinait **trente ans**, en ajoutant qu'il convenait de distinguer les femmes intégrées dans un tissu social ou familial, et les personnes isolées ou en errance, comme par exemple les prostituées. Ils ont également signalé que les

femmes détenues dans les centres de rétention étaient, pour la plupart, originaires du Maghreb, de Chine ou d'Afrique de l'Ouest.

Le directeur central de la police aux frontières a expliqué la différence relativement importante entre la proportion de femmes placées en zone d'attente et celle de femmes placées en rétention administrative notamment par le fait que les candidates à une immigration de longue durée sur le territoire national étaient beaucoup moins nombreuses.

Il a également indiqué qu'aucune association n'était spécifiquement attachée, dans ce contexte, à la **défense des droits des femmes**, mais que ceux-ci étaient d'autant mieux pris en compte par des **associations plus généralistes**, qu'elles comportent beaucoup de **femmes bénévoles**, à même de constituer des interlocutrices appropriées.

c) De façon générale, les interpellations se multiplient tandis que les éloignements forcés diminuent

Les chiffres globaux des mesures d'éloignement exécutées, en apparence conformes aux objectifs que s'est fixé le Gouvernement, masquent toutefois une **diminution du nombre de retours forcés depuis 2006** ainsi qu'un **effondrement du taux d'exécution des mesures d'éloignement forcé prononcées**, passé de 62,1 % en 2002 (10 067 éloignements forcés effectifs pour 16.406 prononcés) à 19,4 % en 2008 (19 724 éloignements réalisés pour 101 539 prononcés) : **moins d'une mesure d'éloignement forcé sur cinq est aujourd'hui effectuée.**

Par ailleurs, le nombre de retenus dans les CRA effectivement reconduits, hors retours volontaires, a baissé depuis 2006 : 16 909 en 2006, 15 170 en 2007 et 14 411 en 2008. La France se trouve donc dans une situation où **le nombre de retenus augmente fortement alors qu'ils sont de moins en moins nombreux à être effectivement reconduits**, la remise en liberté étant de loin la situation la plus fréquente des retenus non reconduits. Or 30 % des remises en liberté le sont pour défaut d'obtention du laissez-passer consulaire (LPC) requis pour reconduire un étranger dans son pays, ce taux étant en forte augmentation.

Cette évolution résulte donc à la fois de la forte augmentation du nombre d'interpellations et d'une difficulté évoquée, lors de son audition par la commission des finances du Sénat, par M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes : *il s'agit de « la « mauvaise volonté », ou la relative inertie, ou l'inefficacité dont font preuve les autorités consulaires des pays des ressortissants pour octroyer des laissez-passer consulaires, ce qui est le préalable à un retour dans de bonnes conditions dans le pays d'origine. Il y a manifestement un dysfonctionnement, une difficulté. »*

C. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU PARC IMMOBILIER ET DU NIVEAU DE PRESTATIONS OFFERT AUX FEMMES

Selon le diagnostic établi par l'enquête de la Cour des comptes précitée, les **centres de rétention administrative** sont « *des lieux de droit indéniablement, qui se sont beaucoup améliorés. S'il fallait faire un bilan, du côté des CRA, on pourrait se montrer légitimement rassurés et satisfaits, alors que sans doute, du côté des lieux de rétention administrative, il y a encore quelques progrès à faire.* » En dépit des progrès accomplis, les magistrats soulignent « *le lancinant et douloureux problème des mineurs, de la place des femmes dans ces centres de rétention, comment à la fois les protéger, pouvoir les retenir, mais dans des conditions qui soient conformes à la dignité humaine.* »

S'agissant des **lieux de rétention administrative** la Cour des comptes relève que la situation est plus contrastée en faisant observer que dans beaucoup de ces lieux, notamment ceux qui sont situés dans des commissariats de police ou dans des lieux policiers en général, la frontière matérielle, concrète et humaine entre la rétention et la détention n'est pas toujours clairement tracée, en raison de la promiscuité des locaux et aussi parce que les agents de l'administration, qui sont chargés de surveiller les retenus, sont aussi chargés de garder les détenus. Par ailleurs, beaucoup de LRA apparaissent comme un provisoire qui perdure.

Lors de son audition devant la délégation, M. Géraud Guibert, rapporteur de l'enquête de la Cour sur la gestion des centres de rétention administrative a noté que le régime juridique de création tant des centres que des lieux de rétention ne contenait **pas de dispositions spécifiques aux femmes**. Il a cité le décret de 2005 qui, s'il prévoit des conditions spécifiques d'accueil des familles, n'organise rien pour les femmes. Il a souligné que la seule disposition qui les concerne est l'**interdiction de la mixité dans les chambres**.

Puis, il a estimé que, du fait sans doute de leur nombre plus réduit, les **femmes en rétention** avaient tendance à être considérées par l'administration comme une **catégorie peu prioritaire**. Il a relevé qu'il n'existait **aucune statistique officielle** accessible au public, ni sur le nombre de femmes, ni sur le nombre d'enfants en détention. Il a indiqué que, d'après certaines évaluations, on compterait **1 000 à 2 700 femmes retenues** chaque année, soit **5 à 9 % de la population totale**. Il a également noté que les nationalités les plus représentées n'étaient pas les mêmes que pour les hommes.

1. Les centres de rétention administrative

D'après l'enquête de la Cour des comptes, les récentes constructions qui ont été faites marquent un progrès très sensible, d'autant que les centres qui avaient défrayé la chronique et que l'opinion, en tout cas les observateurs

indépendants, avaient stigmatisé, ont été fermés pour certains d'entre eux, que des efforts et une réflexion ont été menés sur la technique de construction.

Concernant le taux d'occupation de ces centres, le directeur central à la police des frontières a indiqué que **les locaux réservés aux hommes étaient occupés à 64 %, tandis que ceux réservés aux femmes l'étaient à 32 % et ceux réservés aux familles à 9 %**. Il a ainsi considéré que les conditions de vie, même sommaires, des personnes placées en rétention administrative, n'étaient pas aggravées par un phénomène de surpopulation.

a) 26 centres de rétention administrative peuvent accueillir 1 659 personnes

On recense **22 CRA en France métropolitaine** pour un total de 1 515 places et **4 CRA opérationnels en outre-mer** pour une capacité de 144 places : au total, 26 CRA peuvent accueillir 1 659 personnes. La taille des CRA est variable : 24 places à Bordeaux et 140 au Mesnil-Amelot. Les taux d'occupation varient également de 33 % à Nîmes à 91 % à Vincennes, pour une moyenne qui s'établit à 68 % en 2008. Le parc immobilier est hétérogène : anciennes casernes, ancien hôtel, bâtiments neufs, palais de justice, hôtels de police, locaux *ad hoc*.

Si **presque tous les centres accueillent à la fois des hommes et des femmes**, seuls certains centres peuvent accueillir des enfants accompagnant leurs parents : il s'agit des centres de Coquelles, de Lille 2, de Lyon Saint-Exupéry, de Marseille-Canet, de Plaisir, de Rouen-Oissel et de Toulouse Cornebarieu.

La seule exigence posée dans ce domaine par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) est l'existence de **chambres non mixtes** (article R.553-3). Comme le précise l'enquête de la Cour des comptes, la problématique de l'accueil des femmes est, dans les faits, complexe et varie selon les centres.

LISTE DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE DE MÉTROPOLE							
CENTRE DE RÉTENTION	Service gestionnaire	Capacité	Taux d'occupation réelle en 2008	Durée moyenne de rétention en 2008	Présence de femmes	Présence de familles	Création
BOBIGNY (93)	PAF	55	83%	8,19	NON	NON	2003
BORDEAUX (33)	PAF	24	71%	10,9	NON	NON	2003
COQUELLES (62)	PAF	75	85%	9,75	OUI	OUI	2003
GEISPOLSCHEIM (67)	Gendarmerie	36	79%	13,47	OUI	NON	1991
LE MESNIL AMELOT (77)	Gendarmerie	140	90%	10,79	NON	NON	1995
LILLE LESQUIN 1 (59)	PAF	40	14%	10,17	NON	NON	1985
LILLE LESQUIN 2 (59)	PAF	96	69%	7,95	OUI	OUI	1996
LYON SAINT EXUPERY (69)	PAF	120	76%	9,96	OUI	OUI	1995
MARSEILLE CANET (13)	PAF	136	69%	11,46	OUI	OUI	2006
METZ (55)	Gendarmerie	30	71%	16,46	OUI	OUI	2007
NANTES (44)	PAF	8	84%	8,68	OUI	NON	1995
NICE AUVARE (06)	PAF	40	88%	8,01	OUI	NON	1986
NIMES (30)	PAF	126	33%	7,81	OUI	OUI	2007
PALAISEAU (91)	PAF	40	71%	9,84	OUI	NON	2005
PARIS VINCENNES 1 (75)	Préfecture de Police	140	93%	14,86	NON	NON	
PARIS VINCENNES 2 (75)	Préfecture de Police	140	92%	15,96	NON	NON	2006
PARIS DÉPÔT (75)	Préfecture de Police	40	61%	8,04	Exclusivement	NON	1981
PERPIGNAN (66)	Gendarmerie	50	66%	7,90	NON	NON	2007
PLAISIR (91)	PAF	32	67%	10,68	OUI	OUI	2006
RENNES (35)	Gendarmerie	60	52%	11,58	OUI	OUI	2007
ROUEN OISSEL (76)	PAF	72	58%	9,35	OUI	OUI	2004
SÈTE (34)	PAF	28	42%	8,76	OUI	NON	1993
TOULOUSE 1 (31) Centre actuellement inutilisé	PAF	37			OUI	OUI	
TOULOUSE CORNEBARRIEU (31)	PAF	126	46%	11,77	OUI	OUI	2006

b) Les progrès constatés

Les rapports parlementaires précités rendent compte d'un réel effort en faveur des Centres de rétention administrative depuis 2002. Ainsi, dès janvier 2005, un programme d'urgence a été mis en œuvre. Doté d'un budget de 2 millions d'euros, il a permis d'améliorer l'état des locaux existants et de les munir d'un certain nombre d'équipements élémentaires nécessitant un renouvellement ou faisant défaut jusqu'alors. Au-delà de ce programme, plus de 4,8 millions d'euros d'investissement ont été affectés aux travaux d'entretien et de réhabilitation des centres existants (Marseille Arenç, Paris dépôt, Nantes, Nice, Bordeaux et Bobigny) sur la période 2004-2005. Les centres de Nanterre et de Versailles qui ne répondaient pas aux normes ont été fermés et des travaux d'aménagement dans plusieurs centres ont permis une

amélioration des conditions de rétention. Début 2005, la totalité des centres existants en métropole disposaient d'une cour de détente extérieure, d'une séparation hommes/femmes et de locaux de visites. Ainsi, sans même attendre la livraison des nouveaux CRA répondant à l'ensemble des normes du décret de 2005, des crédits importants ont été consacrés à l'amélioration des centres existants, y compris ceux destinés à être fermés, comme celui de Marseille-Arenc. De même, c'est également en 2006 que la partie « hommes » du CRA de Paris-Dépôt a été fermée : cette fermeture, liée à l'ouverture du deuxième centre de Vincennes, a permis d'agrandir et de moderniser la partie réservée aux femmes de ce CRA.

La responsabilité administrative de la totalité des CRA est progressivement transférée, depuis 2008 et jusqu'en 2010, à la **police aux frontières** (PAF). Toutefois, les CRA de Paris-dépôt et de Vincennes restent sous la gestion de la préfecture de police de Paris, ce qui semble discutable au regard des objectifs d'optimisation des moyens, des procédures et des formations qui seraient souhaitables.

c) Les lacunes dans l'équipement des CRA

En matière de mise aux normes des équipements, une nette amélioration de la situation a été relevée par l'enquête de la Cour des comptes présentée à la délégation, mais quelques cas demeurent problématiques, d'autant plus que la durée de rétention est longue :

– l'état général des centres de Marseille et de Palaiseau n'est pas satisfaisant ;

– dans certains centres (Bobigny par exemple), le local réservé aux échanges avec les avocats ne permet pas la confidentialité théoriquement prévue par la loi ;

– des équipements de puériculture sont absents dans certains centres censés pouvoir accueillir des familles, comme celui de Plaisir ;

– il en est de même d'équipements pour laver le linge, ce qui oblige les retenus à les laver dans les toilettes et à les faire sécher dans leurs chambres (Bobigny notamment).

Par ailleurs, les graves incendies intervenus dans les CRA de Vincennes (début 2007 et Noël 2007) et de Bordeaux (janvier 2009) s'expliquent en partie par un grand laxisme en matière de prévention contre les incendies et notamment par l'absence totale d'exercices d'évacuation.

La taille des CRA est limitée à 140 places mais les centres les plus grands posent d'importants problèmes de tensions sociales lorsque cette capacité est proche d'être atteinte. **La question de la réduction de la taille maximale des CRA se pose donc**, notamment au regard des projets actuels d'extension de certains d'entre eux (Coquelles, Cayenne, Mesnil-Amelot).

L'**accès aux soins** est lacunaire dans certains centres où la visite médicale théoriquement systématique à l'entrée du retenu ne l'est pas en pratique.

L'**exercice effectif des droits des retenus** en matière de demande d'asile semble parfois compromis du fait de l'absence d'assistance gratuite d'un traducteur, qui ne permet pas la rédaction d'une demande rédigée obligatoirement en langue française.

Enfin, il demeure un problème de disparités des pratiques en matière de mises en chambres d'isolement et de suivi de ces pratiques. Cette question mériterait un traitement homogène sur le territoire dans l'ensemble des CRA.

d) Le cas des mineurs

M. Frédéric Perrin, directeur central à la police des frontières, a évoqué, à la demande de la délégation la situation particulière des mineurs, expliquant que ces derniers ne pouvaient pas faire l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière et qu'ils n'étaient donc pas en principe placés dans des centres de rétention administrative. Sur ce sujet, il a toutefois expliqué qu'il appartenait aux parents de choisir que leur enfant soit placé dans un foyer d'hébergement ou qu'il soit placé en rétention administrative avec eux. Il a indiqué aux membres de la délégation que cette situation constituait un exemple de **conflit de normes, entre l'interdiction de placer des mineurs en rétention administrative et l'interdiction de séparer les familles**.

Il a précisé que les **mineurs isolés** étaient en revanche systématiquement placés en **foyer de protection de l'enfance**.

2. La nécessaire amélioration de la situation des locaux de rétention administrative

a) 84 lieux de rétention administrative

Fin 2008, on comptait **56 LRA permanents** et **28 LRA temporaires**, pour un nombre de places de 413. La capacité d'accueil des LRA varie de 2 à 22 (cité administrative de Nanterre), la plupart ayant une capacité réduite de 2 à 8 places.

Ils se classent en deux grandes catégories : des pièces de garde à vue, dans un local de police, modifiées par quelques travaux d'aménagement ou des installations qui s'apparentent à des CRA mais n'en respectent pas les normes.

D'après les informations recueillies par la délégation, les 56 LRA utilisés de façon permanente en métropole, offrent une capacité de rétention de 255 places (241 pour les hommes, 14 pour les femmes). Or, parmi ces LRA, 31 ne seraient pas conformes à la réglementation : absence de téléphone en libre accès, absence de salle dédiée pour les visites des avocats, problème de libre accès aux douches, utilisation des cellules de garde à vue... Une enquête

lancée en 2009 demandant un état des lieux aux préfets, devrait permettre de disposer d'un état des lieux précis des LRA : au cas où leur mise aux normes serait trop coûteuse, ils devraient être fermés.

Aucune donnée centralisée n'est disponible relativement aux taux d'occupation et aux durées de rétention. En ce qui concerne les quatre LRA visités par la Cour des comptes, les taux d'occupation varient de 16 % à 24 % et la durée de rétention de 1,48 à 2,31 jours.

b) La nécessité d'une rationalisation

Si de nombreuses garanties sont également apportées aux retenus, l'élaboration d'un règlement intérieur, par exemple, n'est pas obligatoire, alors qu'il permettrait d'organiser la vie quotidienne et d'indiquer les modalités pratiques d'exercice des droits. Par ailleurs, l'assistance matérielle et juridique dans les LRA n'est qu'une simple faculté.

La Cour des comptes a également relevé que les locaux des LRA n'étaient pas toujours conformes aux normes : dans plusieurs cas, il n'y a pas de ligne téléphonique fixe en accès libre, les locaux de visite n'offrent pas toujours les garanties de confidentialité nécessaires et les équipements sanitaires sont parfois rudimentaires (un seul lavabo avec de l'eau froide à Auxerre, par exemple).

Le délai de rétention dans les LRA est limité à un maximum de 5 jours. Toutefois, certains LRA ne sont pas équipés pour accueillir des retenus pour plus de 48 heures (une pièce de 10m² pour deux personnes, sans fenêtre, à Poitiers par exemple).

Par ailleurs, l'information des droits en matière d'asile dans les LRA est insuffisante, ce qui s'ajoute au fait qu'aucune assistance juridique n'y est offerte.

Sur le plan de la sécurité incendie, on note des conditions de restauration et d'hygiène peu satisfaisantes (non distribution d'un kit toilette aux retenus à Auxerre par exemple) et des méthodes de traitement des retenus discutables : absence de formation des personnels, absence d'un chef de local présent en permanence.

Enfin, la carte des LRA ne semble pas rationalisée, certains se situant à proximité de CRA disposant de places d'accueil libres. Les conditions d'ouverture d'un LRA temporaire devraient être mieux définies.

3. Les témoignages sur les difficultés du soutien des femmes étrangères retenues

Entendus par la délégation, les représentants du Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE) ont présenté les difficultés

auxquelles est confronté cet organisme dans l'accomplissement de son rôle de soutien aux femmes immigrantes placées dans les centres de rétention :

– la brièveté fréquente des entretiens, liée au nombre d'étrangères placées en rétention, ce qui ne permet ni d'effectuer une véritable analyse de leurs besoins, ni d'assurer leur accompagnement dans leurs démarches de demande d'asile lorsqu'elles le souhaitent ;

– la barrière linguistique, renforcée par le **manque criant d'interprètes** dans les centres de détention ;

– le faible nombre de femmes - entre 6 et 10 % de l'effectif global - qui conduit l'administration à réaffecter un certain nombre de centres aux hommes, dont le nombre croît ;

– la situation difficile dans laquelle se trouvent les femmes et leurs enfants, angoissées par la perspective d'un éventuel retour dans leur pays d'origine ;

– les difficultés spécifiques liées à certains motifs d'interpellation, comme c'est le cas, par exemple, pour les prostituées, victimes de réseaux de proxénètes organisés et au contrôle desquels elles échappent très difficilement, qu'elles soient reconduites à la frontière ou libérées sur le territoire français, les **dispositifs de protection** pourtant prévus par la loi n'étant que très peu efficaces.

Évoquant ensuite **l'aménagement des centres de rétention**, il a indiqué que ceux-ci comportaient généralement des espaces distincts pour les hommes et les femmes, mais que la séparation n'était pas totale. Se refusant à toute position trop tranchée, il a estimé qu'une **certaine forme de mixité**, dans les zones communes aux deux sexes, pouvait présenter des **aspects positifs**. Il a cependant relevé que des **incidents** s'étaient récemment produits au centre de rétention de Toulouse, à la suite d'un incendie qui s'était traduit par un regroupement précipité de femmes et d'hommes dans un même bâtiment.

4. Garantir la liberté de circulation dans les centres tout en préservant l'intimité des femmes

Le rapporteur de l'enquête de la Cour sur la gestion des centres de rétention administrative a exposé certains problèmes spécifiques liés à la présence des femmes dans les centres de rétention, et notamment aux **contradictions** auxquelles on peut être confronté, dans la pratique, entre la règle qui veut que les personnes retenues jouissent, à l'intérieur des centres, d'une **entière liberté de mouvement**, et les exigences de sécurité des femmes qui conduisent à assurer des **séparations strictes des deux sexes pour l'hébergement de nuit**.

Il a ainsi relevé que le Centre du Mesnil-Amelot, à l'époque où il accueillait des femmes, comportait un secteur « femmes », strictement coupé de celui des hommes. Il a noté que, dans ce contexte, la règle de non-mixité des chambres aboutissait en pratique à **séparer le père d'avec sa femme et ses enfants, en contradiction avec la volonté de ne pas dissocier les familles.**

Évoquant ensuite, à titre d'exemple, le centre de Lyon, où la zone de vie du secteur « femmes » peut être ou non séparée du secteur « hommes », il a indiqué qu'il pouvait y avoir pour tentation, afin d'améliorer le taux d'occupation, d'ouvrir ce secteur aux hommes, généralement plus nombreux, ce qui obligeait à **cantonner les femmes dans leurs chambres la nuit.** Puis, il a mentionné le centre de Cayenne qui est divisé en deux secteurs dont l'un peut être réservé aux femmes. Il a précisé que, lors de sa visite, le quartier « femmes » avait été ouvert aux hommes, laissant **face à face une seule femme et quarante hommes.**

Le gestionnaire doit alors choisir, soit de ne pas respecter la règle de liberté de circulation à l'intérieur du centre en n'ouvrant la cour qu'à un secteur à la fois, soit permettre la mixité avec les risques inhérents que cela comporte. De manière générale, il a estimé que la coexistence, à l'intérieur d'un même centre, de personnes d'origines et de natures différentes était source de fortes tensions.

La délégation relève ainsi un **défaut d'encadrement juridique** concret qui laisse les gestionnaires livrés à eux-mêmes faute de règles suffisamment claires et précises et les conduit à arbitrer entre la liberté de circulation à l'intérieur des centres de rétention et la nécessaire protection des personnes retenues.

Au terme de ses investigations, la délégation recommande de préciser par voie réglementaire les modalités de l'accueil des femmes dans les centres de rétention afin de limiter les incertitudes juridiques et de donner aux chefs de centre un référentiel précis en ce domaine, conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

Elle préconise, en particulier, de veiller à ce que l'agencement des locaux et, par exemple, l'opacité de certaines parois, préserve le respect de l'intimité des femmes retenues.

La délégation juge essentiel de compléter les rénovations matérielles pour une amélioration des conditions de visite aux personnes retenues afin de leur assurer un séjour plus calme et digne.

V. LES FEMMES HOSPITALISÉES SOUS CONTRAINTE

C'est à l'initiative du Sénat, que toutes les personnes hospitalisées sous contrainte ont été explicitement placées dans le champ de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ce qui manifeste la préoccupation de la Haute assemblée à l'égard de cette forme de détention. Dans le même esprit, la délégation a tenu à s'intéresser au sort des femmes placées sans leur consentement en établissement psychiatrique en s'efforçant d'obtenir des précisions sur les modalités de la présence des femmes dans les hôpitaux psychiatriques, sur les spécificités dans leur prise en charge des femmes et les pistes d'amélioration envisageables dans ce domaine.

A. L'HOSPITALISATION SOUS CONTRAINTE DES FEMMES DANS SON ASPECT STATISTIQUE ET JURIDIQUE

1. Les données quantitatives : la prise en charge psychiatrique de 1,5 millions de personnes socialement fragiles

a) Seuls 15 % des patients sont hospitalisés

Lors de son audition par la délégation M. Roland Lubeigt, président de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale (ADESM), a fait observer que le **modèle français d'organisation de la prise en charge psychiatrique** avait inspiré d'autres exemples à l'étranger et en a rappelé les données de base statistiques.

La population suivie par la psychiatrie publique représente aujourd'hui, **1,5 million** de personnes dont 85 % sont suivies sur un mode ambulatoire : l'hospitalisation ne concerne donc que **15 %** seulement des patients qui ont accès, à un moment ou à un autre, aux dispositifs de soins de la psychiatrie publique.

Cette population se caractérise par la désinsertion, de faibles ressources et l'isolement : 64 % des hommes concernés et 38 % des femmes vivent seuls ou sont célibataires. Les hommes sont plus souvent confrontés à des problèmes de **schizophrénie et d'alcool** ; les femmes à des phases de **dépression grave**.

b) Une minorité de femmes

Mme Christine Bronnec, responsable de l'offre régionale de soins et populations spécifiques à la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé et des sports a précisé à la délégation qu'il y avait, en 2008, autant de femmes que d'hommes parmi les personnes hospitalisées à temps plein (environ 184 000 pour chaque catégorie), mais que

les **femmes** ne représentaient que **40 % des hospitalisations sans consentement : 21 887 femmes sur un total de 53 996** ; plus précisément, les femmes représentent 46 % des personnes hospitalisées à la demande d'un tiers (19 474 femmes sur 42 138 personnes hospitalisées) et 20 % des personnes hospitalisées d'office (2 413 femmes sur un total de 11 858).

Elle a ensuite observé que les **durées d'hospitalisation** sans consentement étaient supérieures à celles des hospitalisations libres (36 jours pour les hospitalisations libres, 66 jours pour les hospitalisations à la demande d'un tiers et 117 jours pour les hospitalisations d'office) mais que les différences entre hommes et femmes restaient peu significatives au sein de ces diverses catégories, même si la durée moyenne d'hospitalisation des femmes était légèrement plus courte.

En outre, l'**âge moyen** de l'hospitalisation se situe aux alentours de 45 ans, les femmes étant dans l'ensemble un peu plus jeunes. S'agissant des **pathologies** à l'origine des hospitalisations sous contrainte, elle a signalé l'importance de la schizophrénie, qui concerne 40 % des hommes et 20 % des femmes, des troubles liés à l'alcool, qui frappent également davantage les hommes que les femmes, ces dernières étant, en revanche, proportionnellement plus touchées par les accès dépressifs ou les troubles bipolaires, auparavant appelés psychoses maniaco-dépressives.

Selon les données publiées en mai 2004 dans le rapport sur les problèmes de sécurité liés aux régimes d'hospitalisation sans consentement établi conjointement par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de la police nationale et l'inspection de la gendarmerie nationale, **13 % environ des entrées en hôpital psychiatrique se déroulent sous contrainte**. Les mesures d'hospitalisation sur **demande d'un tiers** sont nettement majoritaires (elles représentent **87 %** des hospitalisations sous contrainte) et se sont caractérisées par une forte croissance pendant plusieurs années (+ 103 % entre 1992 et 2001, année où leur nombre s'est établi à 62 894). Ce sont essentiellement les hospitalisations sur demande d'un tiers prononcées en urgence (un seul certificat médical nécessaire au lieu de deux dans la procédure normale) ont connu le plus fort développement avec 4 124 mesures en 1992 et 22 615 en 2001 (soit une augmentation de 448 % en dix ans). Les mesures d'hospitalisation d'office ont également connu une augmentation (+ 45 % entre 1992 et 2001), mais elle a été plus modérée. On comptabilisait 9 625 mesures de ce type en 2001.

2. Les modalités du recours à l'hospitalisation sous contrainte

a) L'ultima ratio en cas d'échec de la prise en charge ambulatoire des patients

Comme l'a rappelé à la délégation M. Roland Lubeigt, président de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale, l'organisation de l'offre de soins psychiatriques en France est fondée sur le

principe de la sectorisation, chaque secteur géographique étant confié à une équipe soignante, chargée de prendre en charge toutes les personnes atteintes de troubles psychiques ou mentaux avec une obligation de les suivre sur la durée avec les moyens mis à leur disposition. Ces moyens comprennent un nombre important de **structures ambulatoires** ainsi que des **unités d'hospitalisation** qui constituent le recours thérapeutique, lorsque les structures permettant une prise en charge au plus près de la personne dans son milieu naturel de vie ne permettent plus de gérer la pathologie : il y a donc, bien souvent, une prise en charge en amont de l'hospitalisation par le biais des structures ambulatoires, et une proposition de suivi après la période d'hospitalisation.

b) Le schéma de l'hospitalisation sous contrainte : le droit et la pratique

- (1) Le cadre juridique général de l'hospitalisation sans consentement et la géométrie variable de la privation de liberté des patients

La loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation fixe les deux régimes de l'hospitalisation sous contrainte : l'hospitalisation d'office, prononcée en cas de troubles à l'ordre public, et l'hospitalisation sur demande d'un tiers.

L'**hospitalisation d'office** est prononcée par le représentant de l'État dans le département à l'encontre de personnes dont les troubles mentaux nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public. L'hospitalisation d'office fait intervenir une décision d'une autorité publique.

Il en va différemment de l'**hospitalisation sur la demande d'un tiers (HDT)** : dans ce cas, la demande d'admission est présentée par un membre de la famille du malade ou par une personne susceptible d'agir dans l'intérêt de celui-ci. Une HDT peut être réalisée dans deux types d'établissements : l'article L.3221-1 du code de la santé publique distingue ainsi les secteurs psychiatriques rattachés aux établissements de santé publics ou privés assurant le service public hospitalier et les établissements de santé privés.

Au-delà de ce schéma de base, Mme Christine Bronnec a attiré l'attention de la délégation sur la **complexité de la problématique des soins délivrés sans consentement** : les personnes hospitalisées sans leur consentement ne peuvent quitter l'enceinte hospitalière mais elles ne sont pas nécessairement hospitalisées constamment dans des unités fermées ni dans des lieux spécifiques, différents des unités d'hospitalisation classiques en psychiatrie. La circulaire du 22 janvier 2009 relative au financement par le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) du plan d'amélioration de la sécurité des établissements ayant une autorisation en psychiatrie impose à ces établissements de disposer d'unités fermées ou susceptibles d'être fermées lorsqu'ils sont habilités à recevoir des

patients en soins sans consentement. La décision de mettre ces patients dans ces unités est ensuite une décision médicale.

Les seules unités d'hospitalisation accueillant exclusivement des patients en soins sans consentement sous la forme d'hospitalisation d'office, sont les **unités pour malades difficiles (UMD)** : la proportion de femmes y est faible puisque sur les **440 lits** que rassemblent en France les cinq UMD existantes, seuls **trente-six** leur sont réservés dans deux UMD : des places y sont disponibles en permanence alors que l'accueil des hommes est confronté à des délais d'attente. Mme Christine Bronnec a également mentionné l'outil thérapeutique que constituent les chambres d'isolement, qui sont des lieux fermés mais qui peuvent également accueillir, en cas de nécessité, des personnes placées en hospitalisation libre.

(2) Une illustration des réalités de terrain

Lors de son audition, le président de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale a illustré l'**application concrète de ces règles** en se référant à son expérience de direction d'un établissement public de santé mentale, l'hôpital Barthélémy Durand à Étampes. Il a ainsi distingué :

– l'**hospitalisation libre**, qui se fait à la demande de la personne concernée et à laquelle elle peut mettre un terme quand elle l'entend, représente la plus grande partie des situations (75 % des hospitalisations dans l'établissement public de santé d'Étampes) ;

– l'**hospitalisation à la demande d'un tiers** - qui représente 542 cas, soit 21 % des hospitalisations dans l'établissement d'Étampes en 2008, répartis équitablement entre hommes et femmes -, correspond aux situations où un tiers demandeur a demandé l'hospitalisation dans l'intérêt de la personne ; 80 % des demandeurs sont des membres de la famille, le plus souvent les parents âgés, ce fait témoignant de l'état de solitude des patients ; les autres tiers sont les conjoints, les frères et sœurs mais ne devraient plus être des personnels soignants ou administratifs, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État ;

– et l'**hospitalisation d'office** - qui représente 4,5 % des hospitalisations à Étampes (117 patients) dont 75 % d'hommes et 25 % de femmes -, est théoriquement décidée par arrêté préfectoral mais, le plus souvent, elle se fait dans l'urgence, par un arrêté provisoire du maire ; la population concernée est généralement masculine, et ce mode d'hospitalisation résulte dans un certain nombre de cas de l'impossibilité de mettre en place une procédure d'hospitalisation à la demande d'un tiers.

Mme Blandine Cabannes-Rougier, psychiatre et chef de service à l'hôpital Barthélémy Durand a, pour sa part, souligné que l'hospitalisation d'office était d'autant plus délicate qu'elle devait souvent être effectuée dans l'**urgence**. À cet égard, elle a souhaité qu'une réflexion soit engagée avec les acteurs concernés - les municipalités, les services hospitaliers, la police - pour définir un protocole permettant d'agir au mieux des intérêts du patient.

Votre rapporteure estime bien entendu souhaitable le développement de tels partenariats et se demande si l'initiative ne devrait pas en être prise par les services hospitaliers qui peuvent se rapprocher des élus ; Mme Blandine Cabannes-Rougier a, dans le même sens, en cité l'exemple réussi des démarches entreprises dans le département de l'Essonne.

Les intervenants entendus par la délégation ont insisté sur **l'importance du premier contact entre l'unité psychiatrique et les patients** pour la réussite ultérieure des soins : trop souvent, ces derniers rencontrent la psychiatrie à l'occasion d'une première hospitalisation souvent traumatisante.

c) L'équilibre entre la nécessité des soins et les garanties en faveur des patients

M. Roland Lubeigt a rappelé que la restriction à la liberté d'aller et venir imposée à la personne soignée était dictée par une double nécessité : celle, dans son propre intérêt, de recevoir des soins auxquels son état ne lui permettait pas d'adhérer, et celle de la protection de l'ordre public. Il a précisé que l'objectif constant des personnels soignants était de faire évoluer l'hospitalisation sous contrainte vers des soins consentis :

– sous le contrôle et avec l'accord du préfet en matière d'hospitalisation d'office, la décision du préfet étant prise au vu du certificat délivré par le psychiatre traitant, ce qui apporte des garanties contre d'éventuels abus ;

– et sur la base de l'évaluation du médecin traitant dans les autres cas.

Le représentant de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale a ensuite précisé que la durée de l'hospitalisation sous contrainte était limitée au strict nécessaire, et s'inscrivait dans un parcours de soins. Mme Blandine Cabannes-Rougier ayant signalé l'utilité du cadre thérapeutique que constitue la « sortie d'essai », M. Roland Lubeigt a précisé que les fondements juridiques de cet outil gagneraient à être consolidés à l'occasion d'une prochaine réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux mesures d'hospitalisation sans consentement des personnes malades atteintes de troubles mentaux, souhaitant que des **soins sans consentement puissent être étendus aux soins ambulatoires**.

S'agissant des garanties prévues en faveur des patients placés en hospitalisation sous contrainte, il a énuméré les nombreux contrôles administratifs et judiciaires prévus par la loi du 27 juin 1990 pour encadrer cette atteinte aux libertés en évoquant notamment les visites de contrôle du préfet, du maire, du procureur de la République, du président du tribunal de grande instance, du juge d'instance, de la commission départementale des hospitalisations psychiatriques et désormais, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il a souligné la montée en puissance du rôle des usagers et l'importance du dialogue ainsi que du partenariat avec les organisations d'usagers, par le biais des commissions mises en place dans tous

les hôpitaux à cette fin, notamment la Commission des Relations avec les Usagers et de la Qualité de la prise en charge (CRUQ) :

Quelques précisions sur le rôle de la commission départementale des hospitalisations psychiatriques

L'article L. 3222-5 du code de la santé publique dispose que « dans chaque département une commission départementale des hospitalisations psychiatriques est chargée d'examiner la situation des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes ». Depuis la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, cette commission est composée de deux psychiatres, d'un magistrat, de deux représentants d'associations agréées de personnes malades et de familles concernées ainsi que d'un médecin généraliste (article L. 3223-2 du code de la santé publique).

L'article L. 3223-1 du code de la santé publique précise les modalités du contrôle exercé par la commission. Celle-ci est « informée de toute hospitalisation sans le consentement du malade, de tout renouvellement et de toute levée d'hospitalisation ». Elle « examine, en tant que de besoin, la situation des personnes hospitalisées et, obligatoirement, celle de toutes personnes dont l'hospitalisation sur demande d'un tiers se prolonge au-delà de trois mois ». Ses membres peuvent visiter les établissements habilités, dans le département, à soigner les personnes atteintes de troubles mentaux et recevoir les réclamations des personnes hospitalisées ou de leur conseil. La commission dispose en outre de la faculté d'obtenir des personnels des établissements de santé « toutes données médicales nécessaires à l'accomplissement de ses missions ». Enfin, elle peut proposer au président du tribunal de grande instance localement compétent d'ordonner la sortie immédiate de toute personne hospitalisée sans son consentement.

B. LA SITUATION ALARMANTE DES FEMMES

1. La mixité et l'égalité de traitement psychiatrique entre hommes et femmes

a) L'application du principe de mixité en hospitalisation psychiatrique

M. Roland Lubeigt a fait observer à la délégation qu'il n'existait pas de dispositifs spécifiques à la prise en charge des femmes, à l'exception des conditions d'accueil particulières prévues dans deux unités pour malades difficiles sur les cinq qui existent en France. Mme Blandine Cabannes-Rougier a ajouté que les **services de psychiatrie** étaient **dorénavant mixtes**, en estimant qu'il s'agit là d'un phénomène en harmonie avec l'évolution de la société française et d'une avancée positive.

Plus sensible aux inconvénients possibles de cette mixité, Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (FNAPSY), s'est, en revanche, dite favorable à la création de **structures psychiatriques spécialisées pour les femmes**. S'appuyant sur le souvenir qu'elle avait conservé de visites à l'hôpital psychiatrique de Maison-Blanche, qui était autrefois exclusivement réservé aux femmes, elle a indiqué que l'atmosphère y était différente, et

notamment moins violente qu'aujourd'hui dans les hôpitaux psychiatriques mixtes. Elle a ajouté que les femmes hospitalisées étaient généralement dans une situation de grande faiblesse et risquaient davantage d'être victimes de violences.

b) La prise en compte spécifique de la maternité.

Estimant que la plupart des pathologies ne justifient pas de différence de traitement entre les femmes et les hommes, les représentants de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale ont cependant signalé la prise en compte de la **problématique spécifique de la maternité** et du rapport à l'enfant dans les unités psychiatriques. En particulier, Mme Blandine Cabannes-Rougier a illustré, sur la base d'exemples concrets, l'idée selon laquelle l'accueil des femmes enceintes ou des mères nécessitait un partenariat entre plusieurs services hospitaliers, mentionnant au passage la situation particulièrement difficile d'un certain nombre de jeunes femmes d'origine étrangère. Les femmes présentant un trouble pathologique avéré peuvent être accueillies dans des **unités « mères-enfants »**, au nombre de quatre en région parisienne, qui, en dépit de l'inconvénient que représente leur dispersion, permettent d'accueillir les mères avant et trois à six mois après l'accouchement.

c) L'importance du contexte social et des difficultés de logement

Plus généralement, les auditions ont permis de souligner l'importance du dialogue avec la famille du patient et la **nécessité de prendre en compte le contexte social de l'hospitalisation**, avec, en particulier, les **difficultés d'hébergement** qui, bien souvent, l'accompagnent et ne facilitent pas les liens entre mère et enfant. Il a d'ailleurs été signalé à la délégation que le maintien dans des unités psychiatriques était parfois décidé pour pallier les inconvénients d'une sortie sans possibilités d'hébergement satisfaisantes.

Votre rapporteure s'est interrogée sur la nature des personnels susceptibles d'intervenir dans le suivi social des patients : Mme Blandine Cabannes-Rougier a évoqué la composition pluri-catégorielle des équipes qui comprennent non seulement des personnels soignants mais aussi des psychologues et des assistantes sociales.

2. Les inquiétudes de la délégation relatives à la dignité et à la sécurité des femmes hospitalisées

Au cours d'un entretien chargé d'émotion, Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (FNAPSY), a apporté à la délégation un certain nombre de témoignages particulièrement alarmants sur la situation de détresse de certaines femmes hospitalisées sous contrainte.

La délégation note que la fédération qu'elle préside, et qui regroupe actuellement 64 associations sur toute la France, soit environ 7 000 personnes, a préféré l'utilisation du terme d'« usager » à celui de « patient » : cette terminologie évite ainsi de stigmatiser des personnes et, tout particulièrement, des mères dont certaines craignent d'être privées de leurs enfants si elles révèlent leurs difficultés psychologiques.

a) Les prémisses de l'analyse : la nécessité d'un renforcement de la prévention

Mme Claude Finkelstein a souligné devant la délégation la spécificité des maladies psychiatriques qui sont, par nature, fluctuantes, traitées sur le long cours et **n'offrent pas de perspective de guérison définitive mais plutôt de stabilisation temporaire**, avec une forte probabilité de rechutes. Elle a considéré que le terme de « dysfonctionnement » était le plus approprié pour désigner la maladie mentale en général.

Toutefois, la représentante de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie a constaté que l'**hospitalisation** revêtait, dans la quasi-totalité des cas, la forme de l'**urgence**, dans la mesure où aucun **dispositif de prévention n'était mis en œuvre en matière de psychiatrie**. Elle a en effet souligné que, la plupart du temps, le diagnostic de la maladie mentale n'était établi que tardivement et que 80 % des hospitalisations se faisaient à l'occasion de la survenue d'une crise mentale. Elle a mis en avant l'importance, dans ce contexte, de l'environnement du malade, et notamment de l'accompagnement familial ou de la qualité du suivi par le médecin généraliste.

De façon réaliste, elle a également constaté que les hospitalisations étaient souvent rendues difficiles par l'ignorance ou le **déni, par le patient, de sa propre maladie**. Elle a relevé que l'hospitalisation sous contrainte était moins strictement encadrée en France que dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne où elle était automatiquement suivie, au bout de 72 heures, de l'intervention d'un juge des libertés. Elle a déploré cette absence de contrôle, estimant que les personnes hospitalisées de façon contrainte n'avaient pas la possibilité de se défendre ni, a fortiori, celle d'avoir accès à un avocat.

Il est, bien entendu, regrettable que les hospitalisations soient le plus souvent placées sous le signe de l'urgence, faute de prévention. Les parlementaires de la délégation ont cependant rappelé les difficultés concrètes auxquelles doivent faire face les mesures préventives. On peut en effet se demander dans quelle mesure le respect de la volonté d'un patient qui refuse de se soigner ne peut pas déboucher sur une situation de non-assistance à personne en danger.

Mme Blandine Cabannes-Rougier, psychiatre, observant également que les troubles psychiatriques sont des maladies chroniques qui réclament des soins et une médication à long terme, a, de façon pragmatique, souligné la nécessité du

dialogue avec les familles des patients pour les convaincre du caractère bénéfique de l'hospitalisation dans les phases de « décompensation » des malades.

b) Les conditions d'hospitalisation sous contrainte : mieux garantir le respect à la dignité des femmes

Mme Claude Finkelstein a comparé les conditions de l'hospitalisation pour les femmes à celles de la prison, rappelant que les femmes arrivaient en hôpital psychiatrique sans vêtements, ni effets personnels et que leur **intimité** n'était pas respectée. Insistant sur l'importance de la protection et de la prise en charge du corps chez les personnes atteintes de maladies psychiques, elle a déploré des conditions d'hébergement peu dignes dans les hôpitaux psychiatriques français, contrairement à la situation de certains autres pays européens. Se référant aux établissements qu'elle avait été amenée à connaître, elle a indiqué que les femmes étaient accueillies dans des salles pouvant comporter jusqu'à trois ou quatre lits, avec les sanitaires et les douches à l'extérieur, au bout d'un couloir. Elle a insisté sur l'insalubrité de certaines chambres d'isolement, comme à l'asile psychiatrique de Charenton, où existe encore le système des seaux hygiéniques. Elle a par ailleurs cité l'exemple du centre hospitalier de Fréjus, dont le service psychiatrique comporte une salle d'isolement sans fenêtre, d'environ 5 mètres carrés, équipée d'un seul matelas à même le sol et de toilettes à la turque.

Elle a également indiqué aux membres de la délégation que les doléances les plus fréquentes chez les femmes hospitalisées dans des structures psychiatriques concernaient la **propreté, les douches et la tranquillité** notamment. Elle a également soulevé la problématique des visites des familles et surtout des enfants, auxquels on ne savait généralement pas expliquer les raisons de l'hospitalisation de leur mère.

c) Le risque de briser le lien mère-enfant

Mme Claude Finkelstein a souligné que les femmes concernées étaient, dans de nombreux cas, en instance de divorce, et que le fait d'être hospitalisées pour des raisons psychiatriques était de nature à compromettre leurs chances d'obtenir la garde de leur enfant, alors que la volonté de les conserver pouvait aider à se stabiliser.

Elle a ensuite considéré que l'hospitalisation en structure psychiatrique constituait généralement un choc plus violent pour les femmes que pour les hommes et a précisé que ces derniers étaient davantage touchés dans leur parcours professionnel, tandis que les femmes se voyaient dénier leurs droits et leur rôle de mère. Elle a d'ailleurs insisté sur la forte stigmatisation dont étaient victimes les femmes qui ont séjourné en hôpital psychiatrique.

Votre rapporteure note que la délégation a enregistré des doléances similaires chez les femmes détenues dans les prisons avec cette même insistance sur le maintien du lien avec l'enfant.

d) La difficile question des viols et de la sexualité des patientes hospitalisées en psychiatrie

Mme Claude Finkelstein a ensuite indiqué à la délégation que les problèmes de violences envers les femmes étaient fréquents au sein des structures psychiatriques. Elle a, à ce sujet, évoqué le cas d'une jeune fille de treize ans qui, ayant été hospitalisée dans un service d'adultes à la suite d'une tentative de suicide, avait été violée et violentée par un autre patient, la direction de l'établissement ayant refusé d'installer un système de porte à verrou.

Elle a également déploré **certaines formes de prostitution des femmes au sein des hôpitaux**, parfois dans le seul but d'obtenir des cigarettes, du fait d'une situation de dépendance au tabac relativement fréquente chez les personnes sous traitement antipsychotique. Elle a indiqué que des relations sexuelles avaient lieu dans l'enceinte des structures psychiatriques malgré leur interdiction, que les femmes étaient plus nombreuses que les hommes à contracter des maladies sexuellement transmissibles, et qu'elles couraient, en outre, le risque de tomber enceintes, du fait de l'absence de préservatifs dans les établissements.

e) Une prise en compte suffisante de la fragilité des femmes ?

En réponse à une interrogation de votre rapporteure, sur l'opportunité de laisser en prison des femmes présentant des troubles psychiatriques graves, Mme Claude Finkelstein a indiqué que nombreuses étaient celles qui disaient préférer la prison à l'hôpital psychiatrique.

Elle a ajouté que les commissions départementales des hospitalisations psychiatriques (CDHP), chargées, en application de l'article L.3222-5 du code de la santé publique, « d'examiner la situation des personnes hospitalisées en raison de leurs troubles mentaux au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes », faisaient état d'une grande détresse féminine au sein des hôpitaux psychiatriques, et notamment de la part des femmes immigrées.

Elle s'est déclarée favorable à des unités pour malades difficiles (UMD) pour les personnes détenues atteintes de troubles psychiatriques, afin que ces dernières puissent être enfermées, mais dans des lieux de soins. Elle a, en revanche, indiqué être défavorable aux Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour les détenus au sein des hôpitaux psychiatriques, considérant que ces dernières devraient être réservées aux personnes en hospitalisation libre ou contrainte mais qui n'ont pas commis de crime.

Elle a indiqué que, d'après une enquête réalisée par la FNAPSY, la proportion de demandes de levées d'hospitalisation sur demande d'un tiers (HDT) ou d'hospitalisation d'office (HO) que les CDHP ont à examiner est d'environ 55 % d'hommes et de 45 % de femmes. Elle a relevé que les hommes avaient, dans le cadre d'une hospitalisation, davantage de facilité à

faire valoir leurs droits et a souligné également que les femmes hésitaient souvent à se faire soigner en hôpital psychiatrique pour protéger leurs enfants et par crainte d'être stigmatisées.

Interrogée par les parlementaires de la délégation sur les modalités d'accompagnement souhaitables pour les enfants dont la mère est hospitalisée, Mme Claude Finkelstein, sur la base de son expérience personnelle, a insisté sur l'importance de l'entourage, de la famille et des amis qui constituent des relais précieux pour prendre en charge les enfants de femmes atteintes d'une maladie mentale. Elle a ajouté que l'alcoolisme de la mère était la maladie la plus marquante et déstabilisante pour les enfants. Elle a également souhaité que soient mis en place des systèmes d'aide pour ces femmes afin de leur apporter un soutien matériel pendant la période de traitement, et notamment les problèmes de ménage ou encore les problèmes administratifs.

Mme Blandine Cabannes-Rougier, psychiatre, a indiqué qu'elle avait travaillé, pendant toute sa carrière hospitalière, dans des lieux mixtes où sont institués un certain nombre d'interdits portant sur l'alcool, la drogue et les relations sexuelles : leur transgression appelle les personnels hospitaliers à une grande vigilance, notamment pour protéger l'intégrité et l'intimité des femmes. Elle a témoigné de la rareté des violences incontrôlées, tout en signalant la difficulté d'interprétation de certains témoignages ainsi que le cas particulier des femmes dont la pathologie inclut des attitudes « séductrices » ou qui peuvent se plaindre d'agressions sexuelles dont la réalité peut être sujette à caution. Evoquant les développements du rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui proposait d'autoriser la vie en couple, elle a estimé qu'il convenait de bien différencier les lieux thérapeutiques et les lieux de vie.

M. Roland Lubeigt a précisé que la mise en œuvre du principe de mixité devait s'accompagner de la prise en compte des difficultés qu'il peut engendrer dans l'organisation des établissements hospitaliers. Il a souligné qu'à l'heure actuelle, en cas d'agression, de plainte ou lorsqu'une patiente évoquait une agression sexuelle, la conduite à tenir par les personnels hospitaliers était formalisée par un protocole précis : le médecin entend les patients concernés, les services de police sont aussitôt prévenus, et des consignes prévoyant la fermeture des chambres ainsi que la préservation des preuves matérielles sont appliquées.

3. La nécessaire vigilance à l'égard des femmes dans la perspective de la réforme de l'hospitalisation d'office

Comme l'a rappelé le Gouvernement dans une réponse à une question orale sans débat (publiée au JO Sénat du 10 juin 2009, p. 5832) le Président de la République a annoncé au mois de décembre 2008 une réforme sanitaire des procédures de l'hospitalisation d'office. Il a confié au ministère de la santé et des sports la préparation d'un projet de loi réformant la loi du 27 juin 1990

relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.

Dans cette perspective, les représentants de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale ont indiqué à la délégation qu'il conviendrait de consolider les fondements juridiques de la « sortie d'essai » et souhaité que des soins sans consentement puissent être étendus aux soins ambulatoires.

La délégation, estime par ailleurs qu'il conviendra de saisir l'occasion de cette réforme pour améliorer la condition des personnes hospitalisées, et tout particulièrement des femmes. Elle rappelle ainsi que le rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté a émis un certain nombre de recommandations portant sur **l'information des malades**, principalement les internés d'office, et le **respect de leur vie privée** notamment concernant leur **courrier personnel**. Il a ainsi estimé, par une recommandation du 18 juin 2009, que le droit à la vie privée n'est pas respecté lorsque les courriers adressés par les patients font l'objet d'un contrôle, même sans ouverture des enveloppes. Selon une réponse ministérielle récente (publiée au JOAN le 6 octobre 2009), « la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins sera amenée à engager une réflexion afin d'améliorer les pratiques dans ce domaine, dans le sens d'un meilleur respect des droits des personnes. »

Dans la perspective d'une prochaine réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux mesures d'hospitalisation sans consentement des personnes malades atteintes de troubles mentaux, la délégation estime souhaitable de lever les incertitudes juridiques qui freinent le recours à la « sortie d'essai » et d'instaurer des soins ambulatoires sous contrainte.

Tout en préservant le principe général de mixité des services de psychiatrie, la délégation estime nécessaire de réfléchir à la création de structures spécialisées pour les femmes, notamment pour celles qui affirment avoir été victimes de violences sexuelles lors de leur hospitalisation sous contrainte.

Elle préconise de développer les partenariats entre tous les acteurs concernés par l'hospitalisation d'office et définir des protocoles permettant, particulièrement en cas d'urgence, d'agir au mieux des intérêts des patients et de leur famille. Apaiser, par ce moyen, le premier contact entre l'unité psychiatrique et les patients qui détermine bien souvent la réussite ultérieure des soins.

En pensant tout particulièrement aux mères et aux femmes qui ont à cœur de ne pas mettre en péril leur emploi, elle recommande de **préserver la**

confidentialité de l'hospitalisation et, plus généralement, de veiller au respect de la vie privée des patients hospitalisés sous contrainte, notamment du secret de leur courrier personnel.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. Dans le suivi statistique des différentes catégories de personnes privées de liberté, prendre en compte la question du genre, de façon à mesurer la place relative des femmes, et à percevoir leurs spécificités éventuelles.

2. Trouver un meilleur équilibre entre les exigences de sécurité et le respect de la dignité des personnes détenues. Limiter autant que possible le recours aux fouilles à corps notamment grâce à des équipements permettant aujourd'hui des pratiques plus respectueuses de la dignité.

3. Effectuer les examens médicaux dans le respect de la dignité et de l'intimité des personnes et veiller à ce que les examens gynécologiques et les accouchements soient obligatoirement pratiqués par le personnel soignant en dehors de la présence des personnels de surveillance.

4. Doter les établissements pénitentiaires accueillant des femmes des équipements nécessaires au suivi sanitaire des détenues, notamment en matière d'examens gynécologiques.

5. Permettre aux femmes détenues d'accéder dans les mêmes conditions que les hommes à une prise en charge psychiatrique renforcée, dans les prisons et en hôpital, et augmenter en conséquence le nombre des services médicaux régionaux susceptibles de les accueillir.

6. Permettre à toute femme détenue de bénéficier des enseignements, formations et activités professionnelles, dès lors qu'elle le souhaite, et quel que soit l'établissement dans lequel elle est incarcérée. Veiller à ce que la gamme des formations ou des activités proposées, y compris sportives et culturelles, soit aussi large que possible, et qu'elle s'émancipe des stéréotypes sexués qui, en prison comme à l'extérieur, tendent à concentrer les femmes vers des filières considérées a priori comme « féminines ».

7. Ouvrir, à titre dérogatoire et expérimental, certains ateliers à la mixité pour remédier aux effets d'un cloisonnement qui aboutit à priver les femmes de certaines activités ou de certaines formations.

8. Veiller à ce que, lorsqu'une détenue a conservé l'autorité parentale, les prestations sociales légales soient transférées aux personnes qui ont effectivement la garde de l'enfant, et assurent à ce titre la prise en charge de la vie quotidienne : nourriture, vêtements, scolarité, loisirs...

9. Veiller à ce que la domiciliation des détenues auprès de l'établissement pénitentiaire leur permette de bénéficier pleinement des prestations légales d'aide sociale mentionnées à l'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles.

10. Réduire autant que possible, pour les hommes comme pour les femmes, le phénomène des « sorties sèches », qui consiste à libérer un détenu sans que celui-ci dispose ni de ressources, ni de solutions d'hébergement. Effectuer la préparation à la sortie le plus en amont possible pour les femmes détenues, qui, lorsqu'elles sont mères célibataires ou isolées, devront assurer seules l'exercice de l'autorité parentale.

11. Rechercher les moyens rendant plus accessibles pour les détenues, et notamment pour les détenues étrangères, les aménagements de peine.

12. Inciter les pouvoirs publics à effectuer toutes les démarches nécessaires pour permettre aux femmes françaises incarcérées à l'étranger de purger leur peine en France si elles le souhaitent.

13. Généraliser la conclusion de conventions entre les départements et les établissements pénitentiaires disposant d'une nurserie.

14. Soumettre les demandes formulées par les détenues qui souhaitent conserver auprès d'elles un enfant de moins de dix-huit mois à une évaluation pluridisciplinaire préalable faisant intervenir l'ensemble des services pénitentiaires et en particulier les services pénitentiaires d'insertion et de probation, de façon à déterminer si cette démarche est conforme à l'intérêt de l'enfant et aux capacités de la mère.

15. Remédier à l'impossibilité dans laquelle sont aujourd'hui les enfants d'étrangers sans papiers de rendre visite à leur mère détenue, en délivrant une autorisation de visite sur la base d'une simple formule déclarative.

16. Créer systématiquement des parloirs familiaux dans les établissements pénitentiaires accueillant des femmes, et généraliser progressivement les unités de vie familiale dans les établissements pour peines.

17. Veiller à ce que l'implantation des téléphones dans les établissements pénitentiaires garantisse l'intimité des conversations, et leur confidentialité à l'égard des autres détenues et des personnes non habilitées à en exercer la surveillance.

18. Garantir les conditions de l'exercice effectif de l'autorité parentale par le détenu et veiller à ce que toutes les informations et demandes d'autorisations relatives à l'enfant, sa santé, sa scolarité et son orientation soient portées sans délais à la connaissance du parent détenu par les administrations concernées.

19. Insister sur l'importance d'une attitude respectueuse des personnes, et sur le fait que l'observation des règles de civilité, et, par exemple, le vouvoiement et le recours à des formules de courtoisie comme « Madame », font intrinsèquement partie de l'effort de réhabilitation des personnes condamnées.

20. Encourager une plus grande mixité des fonctions de responsabilité au sein de l'administration pénitentiaire.

21. Proposer et dispenser systématiquement une formation aux visiteurs de prison.

22. Au nom des droits de la défense, garantir aux personnes placées en garde à vue des conditions d'hygiène convenables pour qu'elles puissent comparaître dignement devant un juge, un procureur ou un officier de police judiciaire.

23. Faire preuve d'une juste appréciation du degré de dangerosité des objets susceptibles d'être considérés comme dangereux, et, à ce titre, d'être confisqués aux personnes placées en garde à vue.

24. Préciser par voie réglementaire les modalités de l'accueil des femmes dans les centres de rétention afin de limiter les incertitudes juridiques et de donner aux chefs de centre un référentiel précis en ce domaine, conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

25. Veiller à ce que dans les centres de rétention administrative l'agencement des locaux et, par exemple, l'opacité de certaines parois, préserve le respect de l'intimité des femmes retenues.

26. Compléter les rénovations matérielles pour une amélioration des conditions de visite aux personnes retenues afin de leur assurer un séjour plus calme et digne.

27. Dans la perspective d'une prochaine réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux mesures d'hospitalisation sans consentement des personnes malades atteintes de troubles mentaux, lever les incertitudes juridiques qui freinent le recours à la « sortie d'essai » et instaurer des soins ambulatoires sous contrainte.

28. Sans remettre en cause le principe général de mixité des services de psychiatrie, réfléchir à la création de structures spécialisées pour les femmes, notamment pour celles qui affirment avoir été victimes de violences sexuelles lors de leur hospitalisation sous contrainte.

29. Développer les partenariats entre tous les acteurs concernés par l'hospitalisation d'office et définir des protocoles permettant, particulièrement en cas d'urgence, d'agir au mieux des intérêts des patients et de leur famille.

30. Préserver la confidentialité de l'hospitalisation et, plus généralement, veiller au respect de la vie privée des patients hospitalisés sous contrainte, notamment du secret de leur courrier personnel.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation a examiné, le jeudi 10 décembre 2009, le rapport d'activité 2009, présenté par Mme Michèle André, présidente.

Mme Michèle André, présidente, a présenté les grandes lignes du rapport d'activité qui s'articule en deux parties : la première retrace les principales activités de la délégation en 2009, et la seconde rend compte de ses travaux sur le thème des « Femmes dans les lieux de privation de liberté ».

Un débat s'est ensuite instauré.

Relevant à son tour que la privation des liens familiaux était cruellement ressentie par les femmes en détention, Mme Joëlle Garriaud-Maylam a proposé à la délégation d'adopter une recommandation tendant à ce que des femmes françaises emprisonnées à l'étranger puissent, à leur demande, revenir en France pour y purger leur peine.

Mme Christiane Kammermann a soutenu cette suggestion, après avoir salué le travail d'accompagnement réalisé par les consulats français.

La délégation a alors adopté une recommandation en ce sens.

Mme Odette Terrade a estimé que la présentation du rapport reflétait bien le contenu des auditions de la délégation.

Mme Muguette Dini et M. Yannick Bodin ont déclaré partager les grandes orientations du rapport dont ils ont salué à leur tour la richesse et l'intérêt.

Puis la délégation a procédé à l'examen des propositions de recommandations présentées par la présidente.

Revenant sur l'exigence posée par la recommandation 2 d'un meilleur équilibre entre les exigences de sécurité et le respect de la dignité de la personne, Mme Michèle André, présidente, en a illustré la nécessité en dénonçant le placement abusif en garde à vue d'une jeune femme qui, à la suite d'une fausse couche, avait été indûment accusée d'avoir commis une interruption volontaire de grossesse non autorisée. Elle a jugé choquantes les circonstances et la durée de cette garde à vue qui avait duré trente heures.

Evoquant la recommandation 3 relative au respect de l'intimité des personnes lors des examens médicaux, elle a ensuite rappelé combien il était injustifiable que l'on ait pu imposer à des femmes d'être menottées lors d'un accouchement.

Mme Muguette Dini a souligné l'intérêt de la recommandation 5 relative à la prise en charge psychiatrique des détenus, estimant qu'elle

devrait être prise en compte lors de la discussion d'un prochain projet de loi relatif à la santé mentale.

M. Yannick Bodin a rappelé les témoignages recueillis lors de la visite de l'établissement pénitentiaire de Rennes, suivant lesquels une majorité de détenues relèveraient plutôt d'une hospitalisation psychiatrique que d'une incarcération.

A propos de la recommandation 6 relative à la formation et aux activités professionnelles, **Mme Michèle André, présidente**, a cité l'exemple de la plateforme téléphonique de la prison de Rennes. **Mme Christiane Kammermann** a rappelé l'importance pour les femmes étrangères détenues en France de pouvoir disposer d'un enseignement de langue française. **M. Yannick Bodin** a souhaité que la recommandation insiste aussi sur l'intérêt de la formation scolaire et mentionne les activités culturelles et sportives, dont il a souligné le rôle très positif.

Evoquant la recommandation 7 relative à l'ouverture à la mixité de certains ateliers en prison, **M. Yannick Bodin** a insisté sur la dimension nécessairement expérimentale et dérogatoire de cette ouverture, compte tenu des difficultés pratiques qu'elle peut soulever. **Mme Michèle André, présidente**, et **Mme Jacqueline Chevé** ont illustré par des exemples concrets la difficulté d'ouvrir à la mixité des univers jusqu'alors très masculins, y compris en dehors de l'univers carcéral.

En accord avec **Mme Christiane Kammermann** qui insistait sur le respect des formes élémentaires de la politesse, **M. Yannick Bodin** a proposé de compléter la recommandation 19 insistant sur l'importance d'une attitude respectueuse à l'égard des détenus, en y intégrant le recours au vouvoiement. Il a insisté sur le rôle de l'encadrement dans le respect de ces règles.

Citant un témoignage recueilli à la prison de Fresnes, **Mme Odette Terrade** a expliqué combien pouvait être perturbant pour une détenue de se voir à nouveau appeler par un nom de jeune fille qu'elle n'avait plus utilisé depuis de nombreuses années. **Mme Jacqueline Chevé** a souligné combien la façon dont on appelait une personne lors de son entrée dans une institution collective pouvait avoir d'impact sur la qualité de la relation humaine ultérieure, comme on le voit, par exemple, lors de l'arrivée en maison de retraite d'une personne âgée.

A propos de la recommandation 23 relative à l'appréciation du degré de dangerosité des objets qui doivent être confisqués aux personnes placées en garde à vue, **Mme Michèle André, présidente**, a dénoncé la pratique qui consiste à les priver de leurs lunettes, et pour les femmes, de leur soutien-gorge, estimant que, dans ce domaine, il fallait inciter les personnels de police ou de gendarmerie à faire preuve de discernement.

Mme Françoise Laborde a rapporté que Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, lui avait indiqué que le rapport de la délégation était attendu par le

Gouvernement qui comptait s'inspirer de ses recommandations pour améliorer les conditions de détention des femmes.

Au terme de cet échange de vues, la délégation a adopté, à l'unanimité, l'ensemble du rapport d'activité et les trente recommandations qu'il comporte.

Mme Jacqueline Panis s'est réjouie du climat de compréhension dans lequel s'étaient déroulés les travaux en 2009, souhaitant que ceux-ci se poursuivent en 2010 dans une atmosphère aussi constructive.

ANNEXES DE LA DEUXIÈME PARTIE

- **Annexe 1** - Comptes rendus des auditions
- **Annexe 2** - Compte rendu des déplacements, visites et missions

ANNEXE 1
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

**Audition de M. Jean-Charles Toulouse,
adjoint au chef de l'inspection des services pénitentiaires**

(11 mars 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a souhaité la bienvenue à M. Jean-Charles Toulouse, rappelant que son audition s'inscrivait dans le cadre du thème de réflexion que la délégation s'est assigné cette année, qui porte sur la question des femmes dans les espaces privatifs de liberté, et qui fera l'objet d'un rapport rendu en fin d'année. Après avoir rappelé que les femmes représentaient moins de 4 % de la population carcérale totale, elle a indiqué que la délégation souhaitait en examiner les caractéristiques et les spécificités, les problèmes généraux qu'elle pose, en particulier dans le cas des femmes enceintes ou ayant un enfant auprès d'elles pendant leur détention, ainsi que les conditions de leur réinsertion.

Après avoir rappelé qu'au sein de la population carcérale, la proportion de femmes en détention était faible et relativement constante, s'établissant à environ 3,5 %, **M. Jean-Charles Toulouse** a indiqué que la proportion de prévenues parmi les femmes incarcérées était en revanche significativement supérieure à la proportion de prévenus dans la population pénale globale. Il a constaté que les femmes étaient ainsi plus souvent prévenues que condamnées, expliquant cette réalité par la gravité des faits pour lesquels elles étaient poursuivies ou condamnées. Il a indiqué, à cet égard, que contrairement aux hommes qui pour une majorité d'entre eux sont condamnés en comparution immédiate, les femmes se retrouvaient plus souvent dans le cadre d'une instruction traditionnelle.

M. Jean-Charles Toulouse a estimé, au vu de son expérience, qu'on n'observait pas de différence significative entre la situation des détenus hommes et celle des détenues femmes. Il a toutefois noté que, dans les quartiers de femmes, on rencontrait une concentration des difficultés à la fois physiologiques, psychologiques et sociologiques, avec des situations souvent plus complexes et plus douloureuses que dans les quartiers d'hommes.

M. Jean-Charles Toulouse a précisé que les cas de détenues enceintes et mères de famille étaient relativement limités. Il a ensuite confirmé la difficulté que représentait l'accueil en détention d'enfants en bas âge, même si l'administration pénitentiaire s'efforçait de mettre en place des quartiers offrant les meilleures conditions possibles pour la prise en charge de ces nourrissons. A cet égard, il a rappelé que plusieurs établissements et plusieurs quartiers de femmes étaient équipés de quartiers nourrices, prenant pour exemple la maison d'arrêt des femmes à Fleury-Mérogis, où un quartier spécifique a été aménagé, avec notamment des cellules disposant d'un endroit réservé à la prise en charge de l'enfant, un dispositif général garantissant aux mères les meilleures conditions possibles, ainsi que des surveillantes spécialisées, affectées spécifiquement à ce quartier.

Il a indiqué que la loi prévoyait la possibilité pour l'enfant de rester avec sa mère jusqu'à l'âge de dix-huit mois, même s'il était assez rare, en pratique, d'aller jusqu'au bout de ce délai. Il a également rappelé l'existence d'une procédure

permettant de prolonger éventuellement la présence de l'enfant auprès de sa mère au-delà de dix-huit mois, après décision d'une commission présidée par le directeur régional des services pénitentiaires et composée notamment des responsables du quartier des femmes, d'un médecin et de travailleurs sociaux. Ayant été lui-même directeur régional des services pénitentiaires de Lille puis de Paris pendant neuf ans, **M. Jean-Charles Toulouse** a confié qu'il n'avait eu à connaître qu'une seule fois d'une telle procédure, et qu'il avait alors décidé, conformément à l'avis de la commission, de prolonger le délai au-delà des dix-huit mois prévus, compte tenu de la situation de la mère, dont la date de libération était proche.

D'une façon plus globale, il a indiqué qu'à part la région parisienne et les grandes métropoles régionales où les quartiers de femmes sont relativement importants, les autres maisons d'arrêt comportaient des quartiers plus petits, séparés du reste de la détention. Il en résultait un certain nombre de difficultés qui tiennent à la fois à la nécessité d'assurer une couverture permanente en personnel de ces quartiers et au problème des femmes mineures incarcérées. Il a rappelé qu'il était prévu de développer des unités accueillant des jeunes filles dans le cadre des établissements pour mineurs, mais que l'on continuait, pour le moment, à les placer dans des quartiers de femmes en veillant à ne les mettre en contact qu'avec des détenues adultes qui ne soulevaient pas de problème grave. Il a précisé que lorsqu'il était directeur régional en Ile-de-France, le nombre de jeunes filles mineures détenues était d'environ trois ou quatre sur plus de 400 détenues dans la région.

Après avoir rappelé que, pendant longtemps, le centre pénitentiaire de Rennes avait été le seul établissement pour peines prenant en charge les femmes, **M. Jean-Charles Toulouse** a indiqué que, depuis une vingtaine d'années, avec la mise en place du programme de construction de prisons en gestion déléguée lancé au début des années 1990, des quartiers de femmes avaient été créés notamment à Bapaume dans le Pas-de-Calais et à Joux-la-Ville dans l'Yonne.

Concernant la prise en charge et la préparation à la sortie, **M. Jean-Charles Toulouse** a estimé qu'il n'existait pas de distinction entre les hommes et les femmes. Il a rappelé que l'administration pénitentiaire avait mis en place un certain nombre d'actions de formation et d'activités ainsi qu'une préparation à la sortie, en liaison en particulier avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

Mme Michèle André, présidente, l'a alors interrogé sur la préservation des liens familiaux, dont elle a souligné l'importance en matière de réinsertion, se demandant notamment si ceux-ci étaient plus importants pour les femmes que pour les hommes.

M. Jean-Charles Toulouse a estimé que la préservation des relations avec les proches, et surtout avec le conjoint, était plus fréquente lorsque la personne détenue était un homme que lorsqu'il s'agissait d'une femme.

En réponse à une question de **Mme Mugette Dini**, **M. Jean-Charles Toulouse** a précisé qu'au 1^{er} février 2009, 2 120 femmes étaient détenues dans l'ensemble des établissements pénitentiaires en France, dont 769 prévenues et 1 351 condamnées, c'est-à-dire des personnes dont la peine est définitive et ne disposant plus d'aucune voie de recours. Il a ensuite précisé qu'il y avait en permanence entre

huit et dix femmes enceintes détenues à Fleury-Mérogis et qu'il était ainsi possible d'en déduire le nombre d'une trentaine de détenues enceintes au niveau national.

Mme Christiane Kammermann a demandé quelle était la durée moyenne de détention des femmes, et souhaité savoir si les cas de femmes condamnées à perpétuité étaient nombreux. Après avoir indiqué que ces cas étaient peu nombreux, **M. Jean-Charles Toulouse** a précisé qu'un condamné à perpétuité effectuait au moins une peine de vingt ans.

Mme Françoise Cartron a souhaité approfondir la question de la préservation des liens familiaux, se demandant si les enfants de femmes détenues accompagnaient beaucoup leur mère pendant la période de détention. Elle s'est par ailleurs interrogée sur le niveau scolaire des femmes détenues par rapport à celui des hommes.

En réponse à ces questions, **M. Jean-Charles Toulouse** a indiqué que s'agissant des enfants, qui sont souvent en bas âge, le maintien de liens avec leur mère dépendait pour l'essentiel de l'existence éventuelle d'un accompagnement familial dans son ensemble. Il a par ailleurs indiqué que le niveau scolaire était faible en moyenne, et participait de la concentration des difficultés rencontrées par cette population.

Mme Claudine Lepage s'est demandé, concernant la prise en charge des enfants de dix-huit mois enlevés à leur mère détenue, s'ils étaient accueillis dans le reste de leur famille ou placés dans les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Sur ce point, **M. Jean-Charles Toulouse** a alors indiqué qu'une circulaire avait redéfini ces conditions il y a environ cinq ans et qu'elle avait privilégié la solution consistant à confier l'enfant à l'autre titulaire de l'autorité parentale. Il a par ailleurs indiqué qu'un certain nombre de dispositifs avaient pour but d'instaurer une prise en charge progressive de l'enfant par le père, de façon à le sortir de l'espace confiné de la prison.

Mme Jacqueline Chevé a indiqué que, suivant les constats opérés par certains services sociaux ou par certains éducateurs, les femmes seraient, pour des faits comparables, condamnées à des peines plus lourdes que les hommes. Se basant sur les visites qu'elle a effectuées, elle a par ailleurs confirmé le sentiment de concentration des difficultés sociales, psychologiques et familiales. Enfin, concernant la réinsertion de ces femmes, elle a évoqué le cas d'une femme dont la libération, à l'issue d'une incarcération de dix-sept ans, était compromise par la difficulté à lui trouver un foyer pour personnes âgées.

M. Jean-Charles Toulouse a insisté sur le fait que les femmes peuvent être condamnées lourdement et pour des faits très graves, ce qui entraîne la coexistence au sein d'un même quartier, de femmes condamnées pour des faits de délinquance traditionnelle avec des femmes condamnées pour des faits d'homicides extrêmement graves. Sur la question de la fin de détention, il a considéré que le même problème existait chez les détenus hommes, notamment à travers la difficulté à trouver, à la fin d'une très longue peine, des structures pour accueillir les détenus âgés. Il a indiqué que la pénurie de structures d'accueil pouvait parfois reporter la libération de certaines détenues et que l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (APHP) avait

récemment fait l'objet d'une condamnation pour n'avoir pas apporté de solution dans un cas de cette nature. Il a également ajouté que l'administration pénitentiaire travaillait sur ces questions, qui ne concernaient pas que les détenues. Après avoir évoqué les difficultés qui pouvaient se rencontrer à l'occasion de ce type de placement dans des structures d'accueil, il a indiqué que la direction régionale de Paris venait de passer une convention avec une association à Blois.

M. Yannick Bodin a souhaité que la délégation puisse obtenir un tableau comparatif entre les hommes et les femmes recensant un certain nombre d'éléments comme le motif des condamnations, la durée des peines prononcées, le nombre de libérations conditionnelles, les nationalités concernées, la répartition géographique ou encore les catégories socio-professionnelles, afin de mettre en évidence l'existence ou non de caractéristiques spécifiques.

Concernant la répartition géographique, **M. Jean-Charles Toulouze** a indiqué que pour les neuf directions régionales métropolitaines et la direction outre-mer, on n'observait pas, *a priori*, de différences de pourcentages significatives, à l'exception de Rennes et de la région parisienne, du fait de l'implantation sur le territoire de centres pénitentiaires pour femmes.

M. Jean-Charles Toulouze a confirmé ensuite à **M. Yannick Bodin** que, dans les prisons franciliennes, le nombre de détenues étrangères condamnées pour trafic de stupéfiants était plus élevé que dans les autres régions, mais que, d'une manière générale, la proportion de femmes étrangères détenues était sans doute moins importante que celle des hommes.

A **Mme Muguette Dini** qui l'interrogeait sur la réalité des difficultés que pouvait poser la présence, au sein du personnel pénitentiaire, de surveillants masculins dans les prisons de femmes, **M. Jean-Charles Toulouze** a indiqué que l'administration pénitentiaire s'efforçait d'affecter des surveillantes femmes dans les quartiers de femmes, même si les fonctions d'encadrement, et notamment de directeur, pouvaient sans inconvénient être confiées à des hommes, comme c'était le cas, par exemple, pour le centre pénitentiaire de Rennes.

Il a en outre précisé que le code de procédure pénale encadrait strictement les conditions dans lesquelles les personnels masculins pouvaient pénétrer dans les quartiers de femmes.

En réponse à **M. Yannick Bodin**, **M. Jean-Charles Toulouze** a précisé que le niveau de violence semblait d'une manière générale moins élevé chez les détenues femmes que chez les détenus hommes.

Mme Michèle André, présidente, a demandé si le problème de la surpopulation dans les établissements pénitentiaires, évoqué à l'occasion de l'examen récent du projet de loi pénitentiaire devant le Sénat, affectait de la même manière les quartiers réservés aux femmes. **M. Jean-Charles Toulouze** a estimé que la situation variait selon les établissements, notant par exemple qu'il n'y avait pas de surpopulation à Rennes mais que ce problème pouvait exister dans d'autres maisons d'arrêt, comme par exemple celles de Fresnes et de Fleury-Mérogis, où les détenues

sont deux par cellule, ou encore celui de la maison d'arrêt de Versailles, où les détenues sont hébergées en dortoirs.

Répondant à **Mme Christiane Kammermann** qui lui demandait des précisions sur l'accompagnement des détenues par des assistantes sociales et sur les soins dispensés par les services médicaux en cas de problèmes de santé graves, **M. Jean-Charles Toulouse** a indiqué que l'administration pénitentiaire avait accompli beaucoup d'efforts ces dernières années pour le recrutement de conseillers d'insertion et de probation, même si la durée de leur formation pouvait entraîner une certaine érosion de leurs effectifs. Cette amélioration avait cependant fait ressortir l'insuffisance des locaux qui sont affectés à ces services. Il a rappelé les missions de ces personnels : accompagner les détenus dans la préparation d'un projet de sortie et les aider dans les aspects sociaux relatifs à leur sortie de prison. Il a précisé qu'il n'existait pas de rythme imposé de consultation de ces conseillers d'insertion et de probation par les détenus mais que ce rythme dépendait des différents projets mis en place par les détenus ou par les signalements des problèmes rencontrés.

Après avoir rappelé que s'il n'existait pas au sein des établissements pénitentiaires de structures d'hospitalisation, **M. Jean-Charles Toulouse** a indiqué que les détenus étaient pris en charge, en cas d'incident médical, par les Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales (UHSI), qui sont en cours d'aménagement, ou par les hôpitaux traditionnels.

M. Jean-Charles Toulouse a ensuite précisé à **Mme Françoise Cartron** que les cas de suicides étaient plus fréquents chez les hommes détenus que chez les femmes. Tout en estimant qu'il fallait se garder de sous-estimer ce problème, il a cependant rappelé que la proportion de suicides avait eu tendance à diminuer sur la longue durée, si on la rapportait au nombre total de journées d'incarcération et au nombre de détenus.

En réponse à **Mme Michèle André, présidente**, qui souhaitait savoir si les conditions d'activité dans les espaces privatifs de liberté étaient les mêmes pour les femmes que pour les hommes, **M. Jean-Charles Toulouse** a indiqué que des activités professionnelles étaient mises en place de la même manière dans les quartiers de femmes que dans les quartiers d'hommes, et qu'elles se trouvaient d'ailleurs confrontées aux mêmes difficultés liées à la concurrence sur le marché du travail.

Il lui a également indiqué que les centres éducatifs fermés pour mineurs relevaient de la compétence des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ).

**Audition de M. Laurent Ridet,
sous-directeur des personnes placées sous main de justice
à la Direction de l'Administration pénitentiaire**

(11 mars 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a accueilli M. Laurent Ridet, sous-directeur des personnes placées sous main de justice à la Direction de l'Administration pénitentiaire, en lui indiquant que la délégation s'attachait tout particulièrement à établir un bilan statistique précis de l'incarcération des femmes et de ses caractéristiques spécifiques.

M. Laurent Ridet a tout d'abord confirmé le faible nombre - entre 2 000 et 2 100 - de femmes incarcérées en France, soit une proportion de 3 à 3,4 % de l'ensemble des détenus. Il a fait observer qu'il s'agissait là d'un phénomène général en Europe mais qui demeure particulièrement accentué en France. Il a ajouté que depuis une quinzaine d'années, le nombre de femmes détenues n'augmentait pas, contrairement à la population carcérale masculine qui a progressé de plus de 20 %. Il a ensuite évalué à 34 % la proportion de prévenues parmi les femmes écrouées alors que seuls 25 % des détenus masculins sont en instance de jugement. En revanche, il a noté que la durée moyenne de détention des femmes et des hommes était similaire, se situant entre huit mois et demi et neuf mois. Il a également évoqué la similitude croissante des motifs d'incarcération quel que soit le sexe : l'idée d'une délinquance féminine spécifique qui se manifestait il y a une dizaine d'années n'est plus d'actualité ; les différences se sont ainsi atténuées, même si les femmes demeurent surreprésentées dans le trafic de stupéfiants ou dans les crimes de sang dictés par l'émotion et sous-représentées en matière de mœurs ou de violences « classiques ».

Compte tenu de la stabilisation du nombre de femmes incarcérées, **M. Laurent Ridet** a constaté qu'il n'y avait pas de phénomène global de surencombrement des prisons : 66 établissements, à peu près répartis sur l'ensemble du territoire, sur 194, sont en mesure d'héberger, au total, 2 300 femmes. Tout en admettant que cette capacité d'accueil théorique, globalement supérieure au nombre de détenues, pouvait s'accompagner de difficultés ponctuelles de suroccupation, notamment en ce qui concerne les mineures, il a évoqué, de façon générale, une atmosphère plus apaisée dans les espaces de détention réservés aux femmes. Puis il a précisé que seuls 5 d'entre ces 66 établissements accueillait des femmes condamnées pour de longues peines - notamment à Marseille, Joux-la-Ville, Bapaume, ou à Rennes - ce qui soulève certains problèmes géographiques, par exemple pour les personnes originaires du Sud-Ouest de la France. A cet égard, il a mentionné la possibilité de contrebalancer cet inconvénient par la délivrance plus fréquente de permissions de sortie ou l'aménagement d'unités de vie familiales. Puis il a souligné que 25 établissements disposaient de « quartiers nourrice » permettant d'héberger des mères en compagnie de leurs enfants - 19 cas de détention de ce type ont été recensés en janvier 2009 - pendant une durée maximale de 18 mois. Il a observé qu'en pratique, cette durée était la plupart du temps abrégée : le séjour des enfants en détention s'élève en moyenne à quatre mois, les mères prenant elles-

mêmes conscience que la place d'un bébé n'est pas en prison. Il a signalé la possibilité d'une prolongation au-delà de 18 mois, selon une procédure exceptionnelle, tout en témoignant n'avoir pas eu connaissance, au cours des vingt dernières années de sa carrière, de demandes en ce sens.

Puis **M. Laurent Ridel** a indiqué que le taux de mineurs incarcérés était comparable chez les femmes et les hommes, évaluant entre une trentaine et une quarantaine le nombre total de mineures en détention. Il a précisé que, jusqu'à la mise en service des établissements dédiés aux mineurs, fin 2007, toutes les jeunes filles étaient hébergées dans les quartiers de femmes détenues ; depuis cette mise en place, l'hébergement des mineures est assuré dans des locaux qui leur sont exclusivement réservés mais les activités sont mixtes, ce qui suscite – a-t-il signalé – des difficultés de mise en œuvre lorsqu'on ne compte qu'une seule jeune fille incarcérée. Lorsqu'il est possible de regrouper au moins deux ou trois mineures, il a estimé que cette mixité encadrée par des adultes avait des retombées extrêmement positives en termes de sociabilisation et de respect mutuel des sexes.

Il a ensuite exprimé le sentiment, non étayable par des statistiques, que les magistrats avaient sans doute, par réflexe, moins recours à l'incarcération pour les femmes que pour les hommes, ce qui peut trouver son origine dans une tendance à redouter que la détention des femmes soit moins propice à l'aménagement des peines. Or il a constaté que cette dernière impression ne correspondait pas au constat chiffré dont il ressort que les aménagements de peine - sous forme de libération conditionnelle, de placement extérieur, de semi-liberté ou d'utilisation de bracelet électronique - sont un peu plus souvent accordés aux femmes qu'aux hommes. Il a précisé que ces aménagements étaient fréquemment liés non pas à l'exercice d'un emploi mais à l'implication des détenues dans leur vie familiale.

M. Laurent Ridel a conclu son exposé préliminaire en indiquant que le nombre assez faible de femmes en détention leur permettait de bénéficier de conditions de détention plus sereines mais que, en revanche, les femmes apparaissaient victimes de leur faible nombre en raison d'un moindre accès aux diverses activités - en atelier, en bibliothèque ou en formation professionnelle - pour des raisons d'organisation pratique tenant à la « loi du nombre ».

Mme Claudine Lepage s'est alors interrogée sur le nombre de femmes françaises incarcérées à l'étranger.

M. Laurent Ridel a répondu qu'il convenait de s'en remettre sur ce point aux informations collectées par le bureau de l'aide pénale internationale relevant de la direction des affaires criminelles et des grâces.

M. Yannick Bodin s'est également interrogé sur le nombre de femmes étrangères incarcérées en France.

M. Laurent Ridel a indiqué que, globalement, 18 % des personnes incarcérées étaient de nationalité étrangère – alors que ce chiffre atteignait 30 % il y a plusieurs années –, en estimant que cette proportion était sans doute légèrement supérieure chez les femmes. Il a également confirmé, en prolongeant une observation

de **M. Yannick Bodin**, que la proportion de détenus originaires d'Amérique latine était incontestablement plus importante chez les femmes que chez les hommes.

Mme Jacqueline Chevé s'est interrogée sur la difficulté d'obtention, par les détenus, du statut de demandeur d'emploi non indemnisé, ce qui limite leurs possibilités d'accès à la formation professionnelle, aux aménagements de peine et à un certain nombre de mesures d'accompagnement social.

M. Laurent Ridel a indiqué que les aménagements de peine étaient, en effet, jusqu'à présent, accordés en corrélation directe avec l'exercice d'un emploi. Il a cependant souligné que les difficultés économiques actuelles avaient conduit à prévoir, à l'article 33 du projet de loi pénitentiaire, la possibilité d'aménager les peines en fonction d'un projet d'insertion professionnelle. Il a ajouté que, normalement, les détenus femmes ou hommes ne pouvaient pas s'inscrire comme demandeur d'emploi et qu'ils n'avaient pas non plus accès au revenu minimum d'insertion (RMI) au-delà des deux premiers mois de leur incarcération, et jusqu'à la cessation de leur prise en charge par l'administration pénitentiaire. Il a signalé que les personnes faisant l'objet d'un aménagement de peine étaient juridiquement considérées comme matériellement « prises en charge » alors qu'elles ne l'étaient pas, en pratique. Il a précisé que, pour résoudre cette difficulté, il était envisageable de modifier les textes réglementaires, mais que, plus pragmatiquement, des instructions avaient été données par le directeur de l'administration pénitentiaire afin de modifier le bordereau de fin de prise en charge matérielle remis aux détenus par les services pénitentiaires ; en même temps, un courrier a été envoyé à M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi – qui procède de la fusion Anpe-Assedic – et à M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des Départements de France (ADF), afin de recueillir leur soutien pour favoriser l'éligibilité des détenus aux divers dispositifs d'insertion, sur la base de ce bordereau.

Mme Françoise Cartron a demandé des précisions sur les difficultés d'accès des femmes aux diverses activités et à la formation professionnelle proposées aux détenus.

M. Laurent Ridel, sur la base d'exemples concrets, a montré la difficulté d'organiser des activités aussi variées pour 10 femmes incarcérées que pour 150 hommes. Il a observé que l'Espagne, conformément à une conception pénitentiaire renouvelée après la disparition du général Franco, pratiquait la mixité des activités et avait adopté des systèmes différenciés comportant à la fois certaines normes de sécurité, qui pourraient choquer les esprits en France, et des mesures très novatrices, comme l'incarcération en couple de condamnés. En réponse à **Mme Michèle André, présidente**, qui s'est alors demandé si de telles innovations étaient transposables dans notre pays, **M. Laurent Ridel** a signalé que cette dernière pratique semblait susciter une assez forte augmentation des naissances, désirées ou pas, dans les prisons mais que les autorités espagnoles constataient les retombées positives des incarcérations en couple sur l'apaisement du climat pénitentiaire et la diminution de la violence.

Puis, répondant à une question de **Mme Françoise Laborde** sur les implications, pour les femmes, des naissances en détention, **M. Laurent Ridel** a convenu que les conditions d'incarcération étaient, dans un certain nombre de pays comme l'Espagne, indéniablement plus confortables pour les femmes ayant un

enfant. Cependant, il a estimé, sur la base de son expérience, que les femmes ne réagissaient pas de la sorte en France, en faisant référence à des cas concrets où les mères vivent cette situation de manière douloureuse.

Interrogé par **Mme Françoise Laborde** sur les caractéristiques des détenu(e)s, **M. Laurent Ridel** a confirmé la surreprésentation d'un public qui cumule les handicaps en termes de parcours professionnel, familial, culturel et sentimental. Il a précisé que les femmes avaient dû faire face, plus souvent que les hommes, à des situations dramatiques, et notamment aux violences conjugales.

Puis, en réponse à une interrogation de **M. Yannick Bodin** sur l'état de santé comparé des femmes et des hommes, **M. Laurent Ridel** a rappelé que l'on constatait chez les détenus en général une plus grande précarité physique et quatre à cinq fois plus de pathologies psychiatriques avérées que la moyenne, sans qu'apparaissent des différences notables entre femmes et hommes sur ce point. Il a souligné que, grâce à l'intervention des services hospitaliers, les personnes concernées étaient certainement mieux soignées et suivies en prison qu'elles ne l'avaient été à l'extérieur. Par ailleurs, il a signalé un nombre de suicides compris entre 95 et 115 par an en moyenne depuis 2005, dont 3 à 5 % commis par des femmes.

Evoquant la fréquence des pratiques mutilantes, comme l'anorexie, chez les adolescentes, **Mme Françoise Cartron** s'est interrogée sur l'ampleur de tels comportements autopunitifs parmi les détenues.

M. Laurent Ridel a d'abord confirmé la difficulté de l'analyse de la signification de telles pratiques, qui peuvent relever du comportement suicidaire ou de l'appel à l'aide. Il a ensuite noté, même si les effectifs concernés sont trop peu nombreux pour en tirer des conclusions statistiques, que ces manifestations de désespoir qui s'accompagnent, la plupart du temps, d'un cumul de handicaps sociaux, scolaires et affectifs chez les jeunes filles incarcérées apparaissaient encore plus accentuées que chez les jeunes garçons.

Mme Michèle André, présidente, s'est alors interrogée sur les remèdes envisageables à cette situation et sur leur efficacité.

M. Laurent Ridel a indiqué que l'administration pénitentiaire s'était mobilisée depuis plusieurs années pour donner à l'incarcération des mineur(e)s une dimension réellement éducative : à cet égard, il a souligné l'ampleur de la mobilisation des moyens d'intervention avec, en particulier, des « trinômes » d'enseignants, d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse et de surveillants, qui s'efforcent d'assurer un suivi personnalisé et éducatif du jeune. Il s'est particulièrement félicité de l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse, qui permet d'éviter les ruptures trop brusques dans le parcours de réinsertion des jeunes délinquants.

Se disant naturellement enclin à s'en remettre à la responsabilité individuelle, il a cependant souligné que les caractéristiques des mineurs délinquants lui paraissent justifier pleinement une politique de prise en charge en amont.

Mme Michèle André, présidente, a demandé à l'intervenant si la problématique carcérale se présentait de façon différente en Nouvelle-Calédonie.

Après avoir souligné le caractère attachant de ce territoire et de ses habitants, **M. Laurent Ridel** a ensuite résumé les impressions qu'il retirait des quatre années qu'il avait passées en Nouvelle-Calédonie : malgré une délinquance plus faible qu'en métropole, on y enregistrerait paradoxalement un taux d'incarcération plus élevé, cette apparente sévérité de la justice s'expliquant sans doute en grande partie par la tendance des Calédoniens à reconnaître leurs actes devant les tribunaux. Il a précisé qu'on recensait une majorité de Canaques et de Wallisiens parmi les 350 détenus de Nouvelle-Calédonie. Il a en outre relevé que la configuration pénale du territoire avait tendance à évoluer sous la pression de la mondialisation et d'un appétit de consommation qui provoquait des tensions dans une société restée très inégalitaire et s'accompagnait de nouvelles difficultés sociales, d'une fragilisation des structures coutumières et d'une montée de la volonté d'émancipation ainsi que de la délinquance des jeunes.

Il a ensuite évoqué le développement d'outils juridiques adaptés à la réalité calédonienne, en observant que leur mise en œuvre était facilitée par la proximité des intervenants en Nouvelle-Calédonie. Il a également signalé que les femmes étaient incarcérées dans ce territoire essentiellement pour avoir commis des crimes passionnels et mentionné un phénomène d'alcoolisme qui se concentre en fin de semaine et s'accompagne de faits de violences conjugales donnant lieu à des ripostes féminines.

A **M. Yannick Bodin**, qui s'est ensuite interrogé sur le fait religieux en prison, **M. Laurent Ridel** a répondu qu'il n'existait aucune différence de traitement à cet égard entre les femmes et les hommes, même si les aumôneries ou les horaires des messes s'adaptent à la configuration essentiellement masculine de la population pénitentiaire. Il a observé que la surreprésentation traditionnelle d'aumôniers catholiques et protestants - respectivement au nombre de 500 et de 200 - paraissait aujourd'hui en décalage avec la composition de la population carcérale, tout en rappelant que le nombre d'aumôniers musulmans avait été doublé - de 60 à 120 - en quelques années. A ce sujet, il a signalé les difficultés particulières tenant, malgré la constitution du Conseil français du culte musulman, à la faible structuration institutionnelle de cette religion et à la nécessité de faire appel à des aumôniers musulmans à la fois respectueux des valeurs de la République et reconnus par leurs coreligionnaires. Il a également estimé qu'il était nécessaire de leur offrir une compensation financière suffisante. Il a précisé à M. Yannick Bodin que la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État permettait bien de rémunérer les aumôniers, et rappelé que M. Roland du Luart, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Justice », était attentif à l'évolution des crédits qui leur sont consacrés. Il a jugé que donner la possibilité à chacun de pratiquer sa religion constituait le meilleur moyen de lutter contre certaines formes de prosélytisme.

Puis **Mme Michèle André, présidente**, a interrogé l'intervenant sur le rôle des visiteurs de prison.

M. Laurent Ridel a indiqué que l'administration pénitentiaire était très favorable à l'intervention régulière de ces acteurs qui constituent des interlocuteurs précieux car ils contribuent à la préservation des contacts entre la société civile et la prison.

Mme François Cartron s'est inquiétée, à partir d'un exemple ponctuel relevé en Aquitaine, de la diminution des crédits affectés à des activités culturelles en prison, notamment en faveur du livre et de la lecture.

M. Laurent Ridel a fait observer qu'il s'agissait souvent, dans ce domaine, de financements croisés, auxquels contribuent non seulement les ressources de l'administration pénitentiaire mais aussi celles du ministère en charge de la culture et des collectivités locales. Il a mentionné le soutien des bibliothèques municipales aux bibliothécaires de détention, parfois formalisé sous forme de conventions de prêts de livres ou de mise à disposition de personnel, avant de regretter que la contrainte budgétaire globale puisse avoir pour conséquence, ici ou là, le sacrifice de certaines actions culturelles en direction des détenus.

Il a enfin évoqué le caractère exemplaire du centre pénitentiaire de Rennes, qui doit faire l'objet d'une visite de terrain par la délégation aux droits des femmes, en insistant particulièrement sur l'intérêt des unités de vie familiale qui permettent aux personnes incarcérées de se réaccoutumer à des conditions de vie normales.

**Audition de Mme Nicole Maestracci,
présidente du Tribunal de grande instance de Melun, membre de la
Commission indépendante de labellisation des établissements
pénitentiaires, présidente de la Fédération nationale des associations
d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)**

(19 mars 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a souhaité la bienvenue à **Mme Nicole Maestracci** et lui a indiqué que son audition intervenait au début des travaux que la délégation s'était assignés cette année, autour du thème des femmes dans les lieux privatifs de liberté, qui fera l'objet d'un rapport rendu en fin d'année. Elle a ensuite précisé un certain nombre de questions sur lesquelles la délégation souhaitait l'entendre.

Mme Michèle André, présidente, a tout d'abord évoqué la question du bilan de la situation des femmes incarcérées dans les prisons françaises et a souhaité savoir si l'on pouvait constater des disparités suivant qu'elles sont incarcérées dans des établissements pour peine, dans des maisons d'arrêt ou dans des centres de rétention. Elle a ensuite évoqué la question des conditions de détention des femmes, se demandant si ces dernières étaient conformes aux règles pénitentiaires européennes. Elle a également souhaité avoir des précisions sur la proportion d'établissements pénitentiaires recevant des femmes qui comportent des unités de vie familiale et sur l'évolution de la construction de telles unités. Puis elle s'est interrogée sur l'opportunité de revoir le dispositif psychiatrique, compte tenu de la forte proportion de femmes souffrant de troubles psychiatriques, comme la délégation avait pu le constater lors d'une récente visite du centre pénitentiaire de Rennes. Enfin, elle a souhaité savoir, d'une manière plus générale, si l'on constatait des disparités notoires de traitement entre les hommes et les femmes incarcérés en matière de peine alternative, d'aménagement des peines, de libération conditionnelle et de placement en centres de semi-liberté.

Après avoir remercié la délégation pour son invitation, **Mme Nicole Maestracci** a tout d'abord indiqué qu'elle n'aborderait pas, dans son exposé, les centres de rétention, qu'elle n'est amenée à connaître, ni dans le cadre de son activité de présidente du tribunal de grande instance de Melun, dans la mesure où il n'y a pas de centre de rétention dans ce ressort, ni dans le cadre de sa fonction de présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). Elle est ensuite revenue brièvement sur son expérience.

Elle a ainsi rappelé qu'elle avait été amenée, en tant que magistrat, à exercer différentes fonctions, en particulier celles de juge d'application des peines dans les années 1990, celles de magistrat à l'administration centrale du ministère de la justice (administration pénitentiaire) entre 1984 et 1987 et de présidente du tribunal de grande instance de Melun, fonctions qu'elle exerce encore aujourd'hui.

Elle a également indiqué que, parallèlement à ses fonctions de magistrat, elle présidait la FNARS, qui fédère 800 associations environ, 2 200 établissements, qui sont essentiellement des centres d'hébergement, d'insertion et d'urgence, mais aussi des résidences sociales, des maisons-relais, la moitié des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et la moitié des chantiers d'insertion, c'est-à-dire des structures d'insertion professionnelle pour les personnes qui sont très éloignées de l'emploi. Elle a rappelé que, même si la situation avait beaucoup évolué depuis lors, la FNARS avait été créée en 1956 autour de deux populations spécifiques, les prostituées et les personnes sortant de prison. Elle a pourtant souligné que, paradoxalement, la FNARS avait relativement peu travaillé sur la question des femmes détenues, sans doute parce que celles-ci ne représentent qu'une population très minoritaire. A ce titre, elle a rappelé que la proportion de femmes détenues s'élevait à 3,4 % au 1er janvier 2009, selon les chiffres de l'administration pénitentiaire, mais que, selon les données européennes, le nombre de femmes incarcérées avait tendance à légèrement augmenter en Europe, y compris en France.

Evoquant ensuite la question de savoir si les juges avaient, à l'égard des femmes, une attitude particulière qui les conduirait à limiter, plus que pour les hommes, le recours à l'incarcération, **Mme Nicole Maestracci** a reconnu ne pouvoir se fonder que sur son expérience personnelle, en l'absence de toute étude officielle sur le sujet. Elle a rappelé que la loi obligeait les magistrats, en cas de détention provisoire, à vérifier si le prévenu avait ou non des enfants à charge, estimant que cette disposition jouait plus fréquemment en faveur des femmes que des hommes. Elle a également indiqué que les femmes, étant moins souvent condamnées, n'avaient pas de casiers judiciaires aussi fournis et semblaient moins récidivistes que les hommes, ou encore qu'elles étaient moins enclines à commettre certains types de délits violents. **Mme Nicole Maestracci** a estimé que toutes ces considérations pouvaient conduire les juges à privilégier, le plus souvent, un contrôle judiciaire, même un peu strict, à l'incarcération.

Concernant les caractéristiques de la population des femmes détenues, **Mme Nicole Maestracci** a précisé qu'environ 2 300 femmes étaient incarcérées, dont 800 en détention provisoire et 1 500 au titre d'une condamnation définitive. Précisant, pour ces dernières, les motifs de leur condamnation, elle a indiqué que les proportions étaient assez différentes de celles observées dans la population masculine, dans la mesure où, parmi les femmes condamnées, 245 l'étaient pour assassinat, d'adultes comme d'enfants - l'infanticide constituant un crime typiquement féminin - 225 pour violences et 115 pour agressions sexuelles, le plus souvent intrafamiliales, le reste étant réparti assez classiquement, comme pour les hommes, entre trafics de stupéfiants, escroqueries et vols. Elle a aussi indiqué que, sur cette population de 1 500 condamnées, 330 correspondaient à des peines criminelles - c'est-à-dire prononcées pour des infractions pour lesquelles la peine encourue est de dix ans au moins - et 1 238 à des peines correctionnelles, proportions assez équivalentes à ce que l'on trouve chez les hommes. Elle a rappelé que 27 mineures étaient incarcérées, ce qui posait des problèmes d'éloignement compte tenu du petit nombre d'établissements accueillant des mineures, mais que la majorité des femmes détenues avaient entre 30 et 40 ans. Elle a aussi insisté sur le fait que, par rapport aux hommes, il y avait une surreprésentation d'étrangères, en partie liée à l'incarcération de femmes d'Amérique latine très pauvres, condamnées au titre du trafic international de stupéfiants pour avoir transporté de la drogue à

l'intérieur de leur corps. Elle a indiqué par ailleurs que les femmes détenues étaient, plus souvent que les hommes, illettrées et sans qualification professionnelle.

Abordant ensuite les caractéristiques spécifiques de l'incarcération des femmes, **Mme Nicole Maestracci** a tout d'abord indiqué que leur faible nombre avait pour corollaire un nombre très restreint d'établissements susceptibles de les accueillir, et entraînait, à son tour, des problèmes d'éloignement, notamment familial, qui compliquaient la préparation à la sortie. Après avoir rappelé que 67 % des détenus (hommes et femmes) passaient moins de six mois en détention, elle a souligné que l'on ne pouvait pas aborder de la même façon la détention des femmes placées en maison d'arrêt pour une très courte période et celle des femmes incarcérées pour de très longues peines.

Elle a indiqué que certaines détenues, placées en détention provisoire, puis condamnées à de très courtes peines, n'étaient jamais écrouées en qualité de « condamnées », dès lors que le juge prononçait une peine dont la durée était déjà couverte par la période de leur détention provisoire et que, compte tenu de leur répartition sur le territoire, le placement en maison d'arrêt ne se traduisait généralement pas par un trop grand éloignement. En revanche, et contrairement aux hommes, pour lesquels il existe des établissements assez bien répartis sur l'ensemble du territoire, les femmes condamnées à des peines longues se retrouvaient le plus souvent très éloignées de leur domicile, en raison du très faible nombre d'établissements pénitentiaires pour peines susceptibles de les accueillir : le centre pénitentiaire de Rennes avait pendant longtemps été le seul établissement pour peines pour les femmes, avec un quartier femmes à Fresnes pour les orientations ; quant à l'établissement pénitentiaire pour femmes créé depuis lors à Joux-la-Ville, il est très isolé et sa mauvaise desserte rend difficiles les visites par les familles.

Mme Nicole Maestracci s'est ensuite interrogée sur la pertinence du choix qui avait conduit à constituer quelques quartiers femmes séparés et spécifiques, plutôt que des quartiers plus petits de trois ou quatre cellules mieux répartis sur le territoire et qui auraient permis d'incarcérer les femmes, au moins les détenues provisoires ou les condamnées à de courtes peines, à proximité de leur domicile. Relevant que l'on était confronté à des arbitrages comparables en matière de détention des mineurs, elle a reconnu que la question ne pouvait être tranchée facilement, chaque solution ayant ses avantages et ses inconvénients. Elle a cependant estimé que la durée de la peine était sans doute l'un des paramètres importants de cette équation et que, dans le cas d'une courte détention, il convenait de privilégier les relations avec l'extérieur et la préservation des liens sociaux et familiaux, donc la préparation à la sortie, plutôt que les conditions intérieures de détention. Elle s'est dite, à cet égard, plutôt favorable à un objectif pragmatique qui tendrait à circonscrire l'incarcération, en cas de courte peine ou de détention provisoire, à un champ de 100 à 150 kilomètres autour du domicile de la détenue. Elle a également déploré que le très petit nombre de centres de semi-liberté ou de centres de peines aménagées pour les femmes amène le juge, notamment en Seine-et-Marne, à devoir rechercher d'autres mesures.

Mme Nicole Maestracci a soulevé le problème de la faiblesse du taux d'activité féminin en détention, aggravé selon elle par la non-mixité des établissements pénitentiaires et des activités de formation professionnelle ou

scolaire. Elle a estimé que l'administration pénitentiaire proposait davantage de formation professionnelle aux détenus qu'aux détenues, du fait du faible nombre de ces dernières, et alors que celles-ci sont déjà, au départ, moins qualifiées.

Mme Nicole Maestracci a jugé que les femmes détenues bénéficiaient moins que les hommes de visites de leur famille et de leur conjoint, ce qui contribuait à les isoler davantage encore de l'extérieur : certains des délits qu'elles avaient commis – et notamment l'infanticide – pouvaient d'ailleurs contribuer à cet effacement du lien familial. Elle a également souligné la fréquente pauvreté de la population carcérale, citant une étude de la FNARS qui montrait que, hommes et femmes confondus, 25 % des personnes entrant en prison n'avaient aucune ressource et que 25 % n'avaient pas de logement stable, ces deux populations ne se confondant pas nécessairement.

Mme Nicole Maestracci a ensuite abordé la question des relations des détenues avec leurs enfants. Après avoir rappelé qu'il était possible pour une femme détenue de garder son enfant auprès d'elle jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 18 mois, elle a indiqué que, aujourd'hui, entre 55 et 65 enfants environ étaient auprès de leur mère détenue et que leur moyenne de séjour dans les établissements pénitentiaires était d'à peu près six mois. Elle a précisé que certains établissements avaient passé des conventions avec les conseils généraux pour que ces enfants soient accueillis en crèche à l'extérieur.

Concernant les enfants qui se trouvent séparés de leurs mères incarcérées, **Mme Nicole Maestracci** a précisé que l'incarcération ne constituait généralement pas la seule cause de la séparation et que, dans 40 % des cas, selon l'administration pénitentiaire, la séparation précédait d'ailleurs l'incarcération, soit que les enfants fussent déjà placés, soit qu'ils fussent pris en charge par un autre membre de la famille. Elle a estimé que la visite des enfants dans les établissements pénitentiaires ne pouvait se dérouler dans de bonnes conditions que si les enfants étaient accompagnés par d'autres membres de la famille, pris en charge par un service éducatif ou aidés par des associations comme l'association Relais enfants-parents. Après avoir noté que tous les établissements ne disposaient pas de locaux adaptés à la visite des enfants, elle a indiqué qu'il était indispensable que ces visites soient préparées et accompagnées. Elle a précisé que les unités de vie familiale étaient bien adaptées, sous réserve également que les séjours soient bien préparés.

Elle a aussi estimé qu'une survalorisation du lien de ces femmes avec leurs enfants, liée au stéréotype qui leur fait en quelque sorte l'obligation d'être de bonnes mères, pouvait très souvent perturber cette relation, particulièrement au moment de leur remise en liberté, où la reprise d'une vie commune soulève inévitablement des difficultés.

Mme Nicole Maestracci a indiqué que la sortie de prison restait un moment critique pour les femmes comme pour les hommes et a conseillé à la délégation de rencontrer des associations ou des foyers, comme le Centre d'hébergement et de réinsertion sociale « Soleillet » à Paris, relevant de l'Association Aurore, qui prend fréquemment en charge les sorties de longues peines. Elle a insisté sur le fait que ces associations s'attachaient à rencontrer les détenues très en amont, en collaboration avec les établissements pénitentiaires, pour préparer la sortie de prison, et étaient

particulièrement attentives à la question de la reconstruction de la relation avec les enfants. Elle a déploré que le faible nombre de conseillers d'insertion et de probation, avec en moyenne un conseiller pour cent détenus, ne permette pas de mieux préparer leur sortie.

Abordant les aménagements de peines, **Mme Nicole Maestracci** a indiqué que le faible nombre de centres de semi-liberté accueillant des femmes conduisait à privilégier le dispositif souple du placement extérieur qui consiste à placer une détenue dans une association pour effectuer un travail, la plupart du temps sous forme d'un contrat aidé avec un accompagnement. Elle a toutefois regretté que l'administration pénitentiaire ne dispose pas des moyens qui lui permettraient de couvrir l'ensemble des coûts représentés par le placement d'un détenu à l'extérieur. Elle a aussi indiqué que les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les conseils généraux n'étaient généralement pas disposés à intégrer les personnes sortant de prison parmi celles relevant de leur prise en charge. Elle a regretté que n'ait pas été retenu l'amendement à la loi pénitentiaire proposé par la FNARS qui proposait d'intégrer, dans le code de l'action sociale et des familles, l'obligation de prendre en charge, dans le cadre de la veille sociale, les personnes sous main de justice au même titre que les populations de droit commun. Elle a souhaité que ces populations soient systématiquement prises en compte lors des évaluations des besoins sur un territoire, réalisées par le préfet.

Elle a ensuite abordé le thème, mis en avant par la FNARS, de l'insertion par l'activité économique, avec un aspect formation professionnelle « sur le tas », souvent plus adapté à des femmes en difficulté qu'une formation théorique, et une dimension extérieure avec un contrat aidé. Elle a indiqué que la FNARS, qui disposait de chantiers d'insertion sur tout le territoire, était tout à fait prête à travailler dans ce cadre, comme elle le fait déjà, de façon expérimentale, dans le cadre du programme européen EQUAL.

Puis **Mme Nicole Maestracci** a indiqué que, selon une étude épidémiologique récente et encore discutée, 35 % des détenus souffriraient de troubles psychiatriques sérieux comme la dépression grave, les troubles psychotiques, ou les troubles du comportement de type psychopathique. Elle a souligné que, parmi les femmes, certaines pathologies étaient très peu représentées comme les comportements de type psychopathique, alors que d'autres étaient relativement fréquentes, comme la schizophrénie ou la dépression, précisant qu'il était toujours difficile de savoir si l'incarcération et ses motifs étaient à l'origine de ces troubles ou s'ils ne faisaient que les aggraver. Elle a souligné l'importance de la qualité de la prise en charge sanitaire. A cet égard, elle a également relevé que les détenus, interrogés sur leurs besoins dans le cadre des états généraux de la condition pénitentiaire en 2006, avaient formulé des revendications très raisonnables qui touchaient en premier lieu la préparation à la sortie, puis la formation et l'activité professionnelles et enfin la prise en charge sanitaire.

Mme Nicole Maestracci a indiqué que seules trois des règles pénitentiaires européennes étaient spécifiques aux femmes : l'une, très générale, imposant aux autorités pénitentiaires de respecter les besoins des femmes au moment de prendre les décisions affectant l'un ou l'autre aspect de la détention, la seconde soulignant la nécessité de déployer des efforts particuliers permettant l'accès à des services

spécialisés, notamment dans le cas de femmes avec des enfants, et la dernière concernant la possibilité pour une femme détenue d'accoucher à l'extérieur. Toutes les autres règles s'appliquent aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Elle a estimé que le vote de la loi pénitentiaire devrait permettre d'améliorer le respect de l'ensemble de ces règles, même si la surpopulation pénale rendait parfois problématique leur mise en œuvre effective, illustrant son propos par la difficulté pour l'administration d'assurer l'application, dans la durée, du protocole relatif à l'organisation du quartier arrivant.

Un débat a suivi l'intervention de Mme Nicole Maestracci.

Mme Michèle André, présidente, a demandé des précisions sur le réseau de la FNARS et les éléments qui le constituaient.

Après avoir rappelé que la FNARS fédérait un certain nombre d'associations qui conservaient leur pleine autonomie, **Mme Nicole Maestracci**, a indiqué que celle-ci employait à son siège 35 salariés au plan national et qu'elle disposait d'associations FNARS régionales sur lesquelles elle pouvait s'adosser. Elle a ajouté que la FNARS s'appuyait sur des organes de diffusion d'information comme son site Internet, différentes publications, l'organisation de journées thématiques et de journées de formation, ainsi que sur ses grands adhérents, tels Emmaüs, le Secours catholique ou l'Armée du Salut, qui disposent eux-mêmes d'un réseau d'information performant. Elle a précisé que la FNARS, qui compte environ 2 200 établissements, 12 000 travailleurs sociaux et accueille à peu près 600 000 personnes par an, pouvait ainsi relayer des messages sur tout le territoire national. Elle a exprimé le souhait de la FNARS de toucher davantage les travailleurs sociaux, et a rappelé qu'elle avait passé des conventions avec de nombreux organismes, dont l'administration pénitentiaire, pour développer des mesures d'aménagement de peine. Elle a regretté la faiblesse des crédits budgétaires qui leur sont consacrés, entraînant une grande insécurité pour les associations, dissuadées de se lancer dans des opérations nouvelles.

Après avoir remercié Mme Nicole Maestracci pour son intervention, **M. Alain Gournac** a confirmé le caractère préoccupant des problèmes afférents aux relations avec les enfants et à l'éloignement. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'utilisation du bracelet électronique, sur la pertinence de l'idée de réserver des surveillantes femmes pour les quartiers de femmes et sur la récidive. Il a relevé avec étonnement que, dans le cadre de son partenariat avec la mairie du Pecq, l'administration pénitentiaire ne lui avait jamais proposé, depuis 1995, une femme pour des travaux d'intérêt général. Enfin, il a souhaité des précisions sur la difficulté pour les femmes de bénéficier de mesures de semi-liberté.

Mme Nicole Maestracci a indiqué que le recours au placement sous surveillance électronique était fréquent et bien adapté, sous réserve de le limiter à six mois maximum, citant à ce sujet les conclusions du rapport de M. Fenech, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2007, à l'occasion de l'examen de la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Elle a également souligné que cette solution n'était pas adaptée pour les personnes alcooliques ou dépressives. Elle a rappelé que le bracelet électronique n'était qu'un outil et qu'un accompagnement social était toujours nécessaire. Elle a

souligné que la récidive était moins fréquente chez les femmes, compte tenu de la nature des crimes les plus graves commis, mais que, en matière de stupéfiants, elle était globalement comparable à celle des hommes. Elle a enfin indiqué que des travaux d'intérêt général étaient prononcés en même proportion globalement pour les femmes que pour les hommes, même si certains travaux étaient moins adaptés aux femmes.

En réponse à **Mme Christiane Kammermann**, elle a indiqué que les deux établissements pour peine principaux pour les femmes étaient l'établissement pénitentiaire de Rennes et la prison de Joux-la-Ville.

Elle lui a également précisé que les problèmes posés par le placement extérieur pour les femmes étaient essentiellement financiers, l'administration pénitentiaire ne défrayant les associations organisant l'accueil des détenus que pour la partie peine à hauteur de 35 euros environ, le reste devant être pris en charge par la DDASS. Elle a regretté qu'une focalisation trop exclusive sur le maintien du lien familial conduise trop souvent à négliger, pour les femmes, l'insertion par la formation professionnelle et l'activité économique.

**Audition de M. Claude d'Harcourt,
directeur de l'Administration pénitentiaire**

(19 mars 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Sur la suggestion de **Mme Michèle André, présidente**, **M. Claude d'Harcourt** a indiqué que, en complément des indications apportées à la délégation par M. Laurent Ridet, sous-directeur des personnes placées sous main de justice à la direction de l'administration pénitentiaire, lors d'une précédente audition, il apporterait quelques précisions sur la situation spécifique des femmes en détention, en faisant observer que cette question était difficilement dissociable de la problématique générale de l'incarcération.

Il a estimé que la France vivait un moment significatif de son histoire pénitentiaire en précisant que la réforme, dans ce domaine, n'était possible que si trois conditions étaient réunies. La première reposait sur l'existence d'un projet pénitentiaire inscrit dans un corpus juridique. A cet égard, il a souligné l'importance du projet de loi pénitentiaire en discussion au Parlement, en rappelant que, depuis 1947, la seule loi adoptée dans ce secteur était celle du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, dont la petite dizaine d'articles se proposaient, pour l'essentiel, d'externaliser un certain nombre de fonctions pénitentiaires, comme la maintenance des bâtiments ou l'hôtellerie. Du point de vue juridique, il a également souligné l'intérêt des prescriptions du Conseil de l'Europe, signées par la France en janvier 2006, et qui constituaient, même en l'absence de valeur contraignante, un véritable levier d'action. Il a ajouté que quinze établissements pénitentiaires avaient été labellisés par l'Association française de normalisation (AFNOR) au titre de la procédure de l'accueil et de la prise en charge des arrivants. Revenant sur l'intérêt d'une adoption rapide du projet de loi pénitentiaire, il a insisté sur la nécessité d'une consécration législative des expérimentations conduites.

Il a ensuite présenté le programme immobilier comme le second pilier de la réforme. Contestant, sur la base de constats chiffrés, le bien-fondé des thèses qui présentent comme vain tout effort d'investissement au motif que « plus on construit et plus on a tendance à incarcérer », il s'est félicité de la programmation immobilière lancée en 2002 pour la construction de 13 000 nouvelles places de prison, en précisant que 5 130 places seraient ouvertes en 2009.

Il a ensuite insisté sur la troisième condition qui tient à une capacité de mobilisation des personnels, subordonnée à la condition qu'ils se sentent reconnus et valorisés. Il a vivement déploré, à cet égard, que des campagnes de presse aient conduit à stigmatiser une administration et à donner une représentation de la prison en décalage complet avec la réalité.

Il a estimé que l'efficacité pénitentiaire devait être mesurée à l'aune des taux de récidive, définis de façon large comme la proportion des détenus qui retournent en prison au terme de cinq ou de trois ans, et qui s'élèvent respectivement à 40 % et à 20 % aujourd'hui en France. Il a observé que, contrairement à l'idée

reçue, la récidive était faible en matière de crimes et de délinquance sexuelle, mais en revanche très élevée pour les vols ou les délits, de moindre gravité. Mentionnant les difficultés de comparaison de ces taux avec la moyenne européenne, il a cependant signalé que, au Royaume-Uni « qui incarcère une fois et demie plus que la France », le taux de retour en prison à cinq ans était de 70 %. Il est convenu de ce qu'il conviendrait d'affiner la mesure de ce taux en France, établissement par établissement, conformément à la demande formulée par M. Jean-René Lecerf, rapporteur au Sénat du projet de loi pénitentiaire.

Il a ensuite analysé les principales modalités selon lesquelles l'administration pénitentiaire était tenue de différencier son approche de l'incarcération des femmes de celle des hommes.

Il a alors rappelé que le trafic de stupéfiants figurait en tête des causes d'incarcération des femmes - 16,4 % contre 13 % en moyenne générale - que 16 % des femmes incarcérées avaient commis des crimes de sang, contre une proportion moyenne de 7 % pour les hommes, mais que, en revanche, les femmes commettaient moins de violences volontaires, de viols, d'agressions sexuelles ou de vols qualifiés. Il a enfin précisé que 13 % des femmes en prison étaient coupables d'escroqueries, d'abus de confiance, de recel, de faux et usage de faux alors que le taux moyen se limite à 7 %. Il a également signalé que les femmes étaient également surreprésentées dans une rubrique dite « autres » qui comprend, notamment, les infractions à la législation sur les chèques, le vagabondage ou la mendicité et le proxénétisme.

Puis il a ensuite évoqué trois catégories particulières de femmes incarcérées.

Évoquant le cas des jeunes filles mineures incarcérées, il a relevé des formes de violence très intenses qui témoignent d'une profonde déstructuration de leur personnalité. Il a indiqué que, en dépit de la qualité des établissements pour mineurs qui constituent une référence au niveau européen, ceux-ci étaient confrontés à des difficultés marquant les limites d'un projet qui tablait sur la mixité pour favoriser la resocialisation des détenus mais dont l'expérience montrait qu'il ne pouvait fonctionner dès lors que certaines conditions préliminaires n'avaient pas été remplies.

Évoquant ensuite le cas des femmes étrangères incarcérées, le plus souvent pour trafic de stupéfiants, il s'est interrogé, au-delà de la nécessité de la sanction, sur la portée des mesures de réinsertion qui pouvaient être envisagées.

Il a enfin évoqué les femmes condamnées à de lourdes peines, en matière de crimes de sang, relevant qu'elles étaient moins que les hommes dans le déni de leur responsabilité.

Il a conclu son propos en rappelant que les femmes incarcérées étaient dans l'ensemble moins concernées par les difficultés provoquées par la surpopulation pénale.

A **Mme Michèle André, présidente**, qui demandait des précisions sur l'évolution du dispositif d'incarcération des mineurs, **M. Claude d'Harcourt** a

d'abord chiffré à 680 les effectifs des mineurs incarcérés, en précisant que ce nombre était en baisse depuis dix ans et qu'il était inférieur de moitié à la capacité d'accueil globale de 1 100 places, qui se répartit entre 400 places dans les établissements pour mineurs (E.P.M.) et 700 dans les quartiers pour mineurs, qui, au terme d'un effort considérable ces dernières années, ont presque tous été rénovés. Puis il a brossé un tableau des EPM introduits par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation judiciaire (LOPJ) qui correspondent pleinement à un concept de sanction éducative. Il s'agit, a-t-il précisé, d'unités de 60 mineurs répartis en sous-ensembles de 10 personnes qui bénéficient d'un accompagnement extrêmement perfectionné puisque 150 personnes, en moyenne, encadrent 60 mineurs selon une méthode pluridisciplinaire : la surveillance est assurée par des personnels en uniforme, de façon à incarner l'autorité, et la réinsertion est prise en charge par la protection judiciaire de la jeunesse. En outre, 20 à 25 heures de cours sont offertes chaque semaine aux mineurs par des enseignants, et le secteur médical est très développé, pour répondre aux besoins importants des mineurs dans ce domaine. Il a signalé que le principe initialement retenu, au sein des EPM, avait été de réserver une unité sur six à cinq ou six filles, mais que l'expérience avait montré que la mixité entraînait un « état de tension permanente », difficilement surmontable. Cette situation avait conduit, par exemple à Marseille, à transférer les mineures dans des quartiers de femmes, au risque de provoquer d'autres inconvénients et une diminution des activités qui leur sont proposées. Il a souligné qu'une réflexion était en cours pour surmonter des blocages et mettre en œuvre la mixité.

Mme Bernadette Dupont s'est interrogée sur la possibilité d'enseigner la langue française aux détenues étrangères, et sur le traitement réservé à celles qui sont en situation irrégulière à l'issue de leur détention.

M. Claude d'Harcourt a rappelé que les détenues étrangères étaient souvent condamnées à de longues peines car le trafic de drogue était lourdement sanctionné. Il a précisé que des protocoles avaient été mis en place avec les préfetures pour que, dès lors qu'elles y ont droit, les détenues puissent obtenir un titre de séjour avant la fin de leur détention mais que, dans la plupart des cas, elles faisaient l'objet de reconduites à la frontière. Même si l'apprentissage d'une langue et la lutte contre l'illettrisme sont des objectifs globaux pertinents, il a estimé que les détenues originaires d'Amérique latine souhaitaient d'abord rentrer chez elles, et n'étaient pas nécessairement très motivées pour apprendre le français. Il a estimé que le meilleur levier consistait à s'appuyer sur les associations, qui ont les moyens de leur offrir les enseignements et les solutions les mieux adaptés.

Répondant à une interrogation de **Mme Michèle André, présidente**, et de **Mme Bernadette Dupont** sur l'activité des femmes incarcérées pour de longues peines, **M. Claude d'Harcourt**, prenant notamment l'exemple du centre pénitentiaire de Rennes, où sont fabriquées toutes les tenues des personnels qui y travaillent, a rappelé, de façon plus générale, que 38 % des détenus travaillaient. Il a signalé qu'au Royaume-Uni chaque détenu était rémunéré à hauteur de deux euros par jour, quelle que soit son activité alors que les personnes incarcérées en France avaient la possibilité de se constituer un « pécule » individualisé et d'un montant bien supérieur.

Mme Bernadette Dupont a alors évoqué le cas d'une jeune détenue turque très désireuse de parvenir à l'obtention d'un brevet de technicien supérieur (BTS) avant la fin de son incarcération, et réservée à l'idée de regagner son pays d'origine.

Prolongeant les propos de **Mme Christiane Kammerman** et de **Mme Michèle André, présidente**, sur leurs observations à l'occasion de la visite du centre de Rennes, **M. Claude d'Harcourt** a estimé que les femmes s'efforçaient en général, plus que les hommes, de prendre en main leur destin, en soulignant au passage la propreté des prisons pour femmes ainsi que la corrélation entre la bonne tenue d'un établissement et le comportement des détenus.

M. Alain Gournac a estimé que l'image des prisons s'améliorait globalement en France, tout en déplorant que certains incidents soient parfois montés en épingle au point d'occulter le reste. Il s'est interrogé sur la pertinence du choix qui aurait consisté à créer, plutôt que des centres ou des quartiers spécifiques pour les femmes, davantage de petites unités pour femmes, réparties dans un plus grand nombre d'établissements. Il s'est demandé dans quelle mesure l'écho qu'avait trouvé la panne du système électrique du centre de Mont-de-Marsan ne relevait pas également d'un problème de communication externe. Enfin, il a insisté sur le problème que constitue le fait que les femmes soient incarcérées loin de leur domicile et de leurs proches.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam s'est demandé s'il ne conviendrait pas de créer des unités spéciales pour les détenus atteints de troubles psychiatriques et a évoqué le cas des mineurs étrangers isolés et sans famille, dont les effectifs se chiffrent de 3 000 à 4 000 par an, souhaitant que leur incarcération soit davantage mise à profit pour un travail de rééducation.

M. Claude d'Harcourt a tout d'abord indiqué que ces mineurs étaient généralement placés en centres de rétention et ne relevaient pas de l'administration pénitentiaire. Il a ensuite souligné l'importance des Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) réservées au traitement psychiatrique des détenus. Rappelant que 400 places devaient être créées dans les trois ans à venir, dans une dizaine d'établissements, il a estimé insatisfaisant l'état d'avancement de ce programme lancé en 2002, en mentionnant notamment la lourdeur des procédures de maîtrise d'ouvrage qui requièrent l'intervention des établissements hospitaliers. Au total, il a constaté la permanence d'une fragilité, ces unités hospitalières spécialement aménagées constituant le chaînon manquant pour parvenir à mettre en place un parcours psychiatrique complet pour les détenus.

M. Claude d'Harcourt a ensuite fait observer que l'administration pénitentiaire ne pouvait remplir pleinement son rôle qu'à condition d'être en perpétuelle réforme et soumise au contrôle de la société. Il s'est réjoui de la création d'un contrôleur général des prisons qui permet d'assujettir l'administration pénitentiaire à l'exigence critique dont elle a besoin, tout en déplorant le caractère inutilement stigmatisant de certaines campagnes d'opinion qui ne peuvent qu'avoir un effet négatif sur les personnels pénitentiaires. Puis il a évoqué la difficulté du débat relatif à la taille optimale des prisons en rappelant que la France avait conservé de petites unités pour privilégier le rapprochement géographique et le maintien des liens familiaux des détenus, tandis que de grandes unités ont par exemple été

constituées en Espagne. Il a, sur ce point, estimé qu'il convenait de préserver « une masse critique suffisante » en considération de l'objectif essentiel de prévention de la récidive qui ne dépend pas seulement, a-t-il observé, d'un « face à face » avec soi-même, mais d'une prise en charge collective. Il a estimé que des unités de 600 à 800 personnes lui semblaient une norme satisfaisante.

En ce qui concerne l'intervention du secteur privé dans la construction des prisons, il a rappelé les bienfaits de la mixité des cultures en matière pénitentiaire, tout en rappelant que la sécurité continuerait, en tout état de cause, à relever du service public.

Il a rappelé que vingt établissements nouveaux, offrant 10 000 places, avaient été ouverts en quatre ans, et que l'administration pénitentiaire devait faire en sorte que cet effort qui se chiffre, pour le contribuable, à 100 000 euros la place, soit 70 millions d'euros par établissement, soit réalisé dans des conditions optimales.

**Audition de M. Jean-Marie Faucher,
directeur général de l'Association Réflexion Action Prison et Justice
(ARAPEJ)**

(2 avril 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que cette audition s'inscrivait dans le cadre de la réflexion que la délégation venait d'entamer sur les femmes dans les lieux privatifs de liberté et a précisé à M. Jean-Marie Faucher, président de l'Association Réflexion Action Prison et Justice (ARAPEJ), quelques-uns des thèmes sur lesquels la délégation souhaitait obtenir son point de vue.

M. Jean-Marie Faucher a tout d'abord présenté l'Association Réflexion Action Prison et Justice fondée, il y a trente ans, par des magistrats et des aumôniers protestants et catholiques pour faciliter la réinsertion sociale des détenus. Il a précisé que le budget de l'association, qui emploie 250 collaborateurs, avoisinait les 11 millions d'euros, financés à hauteur de 70 % par des crédits d'aide sociale de l'Etat, de 15 % par des subventions provenant de l'administration pénitentiaire et, pour le solde, par des soutiens divers apportés par les collectivités territoriales et par la Fédération d'entraide protestante.

Il a cependant déploré qu'un certain nombre de projets d'implantation de l'ARAPEJ aient été bloqués par des maires alors même qu'ils disposaient d'un financement et de moyens en personnels. Il a estimé que les appréhensions de ces élus n'étaient pas fondées, dans la mesure où, au cours de ses six années d'expérience professionnelle, il n'avait jamais constaté de cas de violences des anciens détenus à l'égard de la population.

Il a ensuite présenté les principaux axes d'action de l'ARAPEJ :

- l'aide à la réinsertion sociale et professionnelle des sortants de prison, avec huit centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et onze services rattachés qui représentent 400 places en Ile-de-France ainsi que l'animation de quatre chantiers d'insertion labellisés pour près de 80 emplois aidés, principalement occupés par d'anciens détenus ;

- la formation juridique à l'intention des travailleurs sociaux et des bénévoles ;

- le développement de l'accès au droit en détention avec quatre points d'accès au droit (PAD) à Fleury-Mérogis, à la maison d'arrêt de Nanterre, à Meaux Choconin et au centre de détention de Melun, auxquels s'ajoute l'ouverture d'un PAD dans le 15^e arrondissement de Paris ;

- la mise en œuvre des alternatives à l'incarcération, notamment avec des dispositifs de placement extérieur (PE), d'accès au bracelet électronique, de libération conditionnelle ou de suspension de peine pour des raisons médicales ;

- le soutien aux familles, grâce notamment à un « numéro vert » national financé par l'aide sociale également accessible aux détenus ;

- la lutte contre la récidive ;

- et, enfin, depuis peu, la lutte contre les violences conjugales avec, notamment, des dispositifs d'accueil des hommes violents. A cet égard, il a souligné que, en pleine conformité avec le droit en vigueur, il lui semblait hautement préférable d'éloigner du domicile familial l'agresseur plutôt que la victime.

Il a précisé que l'éthique de l'action de l'ARAPEJ se fondait sur le respect de la Déclaration des droits de l'homme. L'association a également fait référence, dans son règlement général, au principe de parité, cet objectif étant atteint dans les instances dirigeantes mais plus difficile à mettre en œuvre au sein des équipes sociales, du fait de la faible représentation des hommes dans cette profession.

Puis **M. Jean-Marie Faucher** a rappelé que les femmes représentaient 3,4 % d'une population carcérale globale, estimée par l'administration pénitentiaire à 66 980 personnes, soit 2 309 femmes écrouées et 2 120 femmes détenues, signalant que le faible écart entre ces deux chiffres reflétait le petit nombre de femmes bénéficiant d'alternatives à l'incarcération. Il a ajouté que l'accueil des femmes au sein des structures de l'ARAPEJ était resté marginal jusqu'en 2006 : par la suite, une volonté de rééquilibrage, qui s'est traduite par la reprise de deux établissements jusqu'alors gérés par des congrégations religieuses et accueillant des femmes, dans le département de l'Essonne, et les travaux entrepris dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale d'Athis-Mons et de Belle Etoile, ont contribué à élargir l'accueil des détenues.

Il a rappelé que, en 2008, près de 5 000 personnes avaient bénéficié d'au moins un service de l'ARAPEJ, dont 6 % de femmes, soit 290 femmes, pourcentage faible encore mais qui traduit cependant un net progrès. Il a alors cité quelques exemples de l'action de l'association en faveur des femmes : en 2008, 147 femmes détenues sur 1 477 au total ont fait appel aux services du point d'accès au droit de Fleury-Mérogis ; en 2009, les dossiers présentés par 53 femmes âgées de 20 à 40 ans ont été traités. Par ailleurs, quatre établissements gérés par l'association accueillent des femmes.

M. Jean-Marie Faucher a ensuite indiqué que, selon les équipes sociales et médico-sociales confrontées à l'accueil de femmes, plus la population est féminine, plus les rapports dans la vie quotidienne sont tendus : les personnels doivent ainsi gérer des violences verbales et physiques plus fréquentes que chez les hommes. Il a estimé que ces tensions et ces rivalités étaient la conséquence d'un passé plus traumatisant chez les femmes que chez les hommes et du sentiment de honte que leur inspirait leur incarcération. Puis il a évoqué un certain nombre de situations caractéristiques : celles des femmes qui veulent reconstruire leur vie avec un enfant, ou celle des femmes sud-américaines impliquées dans le trafic de drogues et sous le coup d'un arrêté d'expulsion, ce qui limite les possibilités d'intervention des équipes de l'ARAPEJ. Il a également souligné les difficultés auxquelles sont confrontées les détenues qui souhaitent obtenir un titre de séjour et regretté l'insuffisance des études relatives à la sortie de prison et à la reconstruction des liens familiaux. Evoquant les femmes sortant de Fleury-Mérogis et accueillies à la résidence « Belle-Etoile » située à Athis-Mons, il a relevé que la plupart d'entre elles souffraient d'un sentiment de

solitude, de honte, d'ennui et éprouvaient de la crainte à se projeter à l'extérieur de la prison.

M. Jean-Marie Faucher s'est demandé si le fait de libérer les détenus sans leur dispenser les ressources financières nécessaires, et parfois au cœur de la nuit, ne constituait pas des conditions instituées de récidive, pour les hommes comme pour les femmes. Il a rappelé que M. Pierre Lyon-Caen, vice-président de l'ARAPEJ, avait proposé d'y remédier en généralisant l'instruction précoce des dossiers de revenu minimum d'insertion au cours de l'incarcération afin que la première mensualité puisse être versée aux anciens détenus dès leur libération, et regretté que sa réalisation se heurte à une certaine rigidité de l'administration pénitentiaire.

Plus généralement, il a dénoncé, sur la base d'exemples concrets, un certain nombre de dysfonctionnements collectifs de la justice et de l'administration pénitentiaire qui ne sont pas imputables aux personnes, souvent de qualité, qui la composent. Il a notamment déploré le décalage entre un financement public de l'ordre de 32 à 35 € par jour, pour le placement extérieur des détenus, et le coût réel qu'il a évalué à 70 €. Il a également souligné les difficultés des partenariats avec les associations, qui s'expliquent par la complexité de l'articulation entre le travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les magistrats. Évoquant enfin la dimension psychologique et psychiatrique de la souffrance des détenus, il a déploré l'insuffisante solidité des partenariats avec l'État et certains hôpitaux dans ce domaine.

Un débat a suivi cet exposé liminaire.

Mme Michèle André, présidente, a souligné la franchise et la clarté d'un exposé qui ne cache pas la vulnérabilité des structures associatives et met en relief les difficultés soulevées par la réinsertion. Elle a déploré que les dysfonctionnements du système carcéral puissent constituer des incitations à la récidive.

En réponse à **Mme Christiane Kammermann**, **M. Jean-Marie Faucher** a indiqué que l'association était régulièrement sollicitée par les services consulaires pour les femmes françaises de l'étranger, dans la perspective de leur retour en France, en précisant que l'aide au rapatriement incluait l'accueil à l'aéroport des personnes concernées. Il a ajouté que les causes les plus habituelles d'incarcération étaient, pour les femmes, les drames familiaux comme l'infanticide et pour les hommes le trafic de stupéfiant.

Convenant avec **Mme Christiane Kammermann** que les déficiences en matière de logement et de ressources au terme de l'incarcération compromettaient le travail de réinsertion préalable, **M. Jean-Marie Faucher** a estimé que ces deux facteurs devaient être intégrés dans la problématique de la réinsertion. Puis il a souligné les difficultés et le malaise des conseillers d'insertion et de probation (CIP). Il a signalé, s'agissant des relations de l'association avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), que la rotation rapide du personnel de ces structures avait trop souvent pour effet de réduire à néant le travail de partenariat effectué antérieurement. Il a également estimé fondamental de préparer les femmes en détention à retrouver des liens familiaux.

M. Yannick Bodin a regretté que la problématique de la récidive ait été jusqu'à présent envisagée par le Gouvernement trop exclusivement sous l'angle de l'institution de peines plancher, en négligeant le travail de prévention. Il a invité l'intervenant à présenter des recommandations concrètes.

M. Jean-Marie Faucher a souligné qu'il convenait de perfectionner l'analyse des dysfonctionnements intervenant au moment de la sortie de prison et de favoriser l'amélioration des ressources des détenus. Il a également souhaité le développement de la mise en œuvre des alternatives à l'incarcération dont le fonctionnement se révèle, en pratique, assez satisfaisant : à cet égard, il a précisé que, sur vingt-cinq personnes accompagnées par l'association, le taux d'échec se limitait à 5 %, expliquant ce bon résultat par le fait que l'ensemble du processus de réinsertion avait été enclenché avant la fin de l'accomplissement de la peine.

Mme Muguette Dini a demandé si l'administration pénitentiaire se souciait des conditions d'accueil à l'extérieur de la prison des personnes qu'elle libère. Rappelant que, à l'évidence, la fixation de l'horaire de sortie de prison relevait du domaine réglementaire, elle a estimé nécessaire que le Parlement puisse formuler une recommandation de bon sens tendant à éviter que les anciens détenus isolés et sans ressources soient libérés en pleine nuit.

M. Alain Gournac a appuyé ce propos, considérant que ce genre de mesure, qui ne peut cependant relever de la loi, touche au respect des personnes.

Mme Brigitte Bout a insisté sur l'importance vitale des liens familiaux ou personnels des détenus au moment de leur libération. Elle s'est interrogée sur les moyens de sensibiliser les juges d'instruction à la réalité concrète de l'incarcération et s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'organiser, à l'intention des magistrats, des stages en prison.

M. Jean-Marie Faucher a estimé que l'on pouvait trouver, parmi les magistrats, à la fois des gens qui font preuve d'humanité et des tenants d'une attitude plus répressive. Illustrant les mérites du dialogue et la nécessité de rester à l'écoute des détenus, il a alors évoqué son expérience antérieure en matière d'accueil des personnes atteintes du SIDA, en soulignant les progrès considérables apportés par une collaboration avec les structures associatives et par la communication avec les malades.

Mme Mireille Schurch s'est interrogée sur la proportion de femmes exerçant un travail en prison, estimant indispensable de leur appliquer les dispositions du code du travail et de leur garantir le niveau de rémunération, auquel elles ont droit et qui leur permette de se constituer des ressources suffisantes.

M. Jean-Marie Faucher a insisté sur le rôle central joué par le travail effectué par les détenus pendant et après l'incarcération, et regretté que celui-ci soit encore trop exclusivement guidé par le souci de l'administration pénitentiaire de lutter contre l'oisiveté en « occupant » les prisonniers alors même qu'un travail plus justement rémunéré est un bon outil de réinsertion. Faisant référence à des déclarations de M. Robert Badinter, il s'est dit convaincu que le respect de la

personne détenue dans sa citoyenneté était une condition préalable de toute réforme législative réussie.

Mme Michèle André, présidente, a conclu la réunion en proposant à la délégation de visiter les installations de l'association situées à Athis-Mons, à l'occasion d'un prochain déplacement de la délégation à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

**Audition de M. Arnaud Philippe,
président du Groupement étudiant national d'enseignement aux
personnes incarcérées (GENEPI),
accompagné de Mme Lucie Fournier, déléguée régionale Ile-de-France**

(2 avril 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a accueilli les intervenants et a indiqué que la délégation désirait approfondir la problématique des femmes dans les lieux privatifs de liberté, qui fera l'objet d'un rapport rendu à la fin de l'année. Elle a ensuite présenté plusieurs points sur lesquels la délégation souhaitait les entendre.

Elle a tout d'abord demandé à M. Arnaud Philippe de présenter le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), ses missions, ses moyens, ainsi que les relations qu'il entretient avec l'administration pénitentiaire et l'éducation nationale. Elle a ensuite souhaité connaître sa perception de la population carcérale féminine, notamment eu égard aux questions de la faiblesse de la formation initiale des détenues et de la prégnance des problèmes psychiatriques. Elle s'est également demandé si les conditions d'incarcération des femmes en établissement pour peine ou en maison d'arrêt étaient satisfaisantes, notamment concernant le maintien des liens familiaux, la formation professionnelle ou encore la réinsertion, et si la faiblesse de leur effectif posait à cet égard des problèmes spécifiques. Enfin, elle a souhaité connaître le point de vue des intervenants sur la façon dont s'effectuait la réinsertion des femmes détenues et sur les moyens à mettre en œuvre pour l'améliorer.

Après avoir rappelé que le GENEPI avait été créé, en 1976, par M. Lionel Stoleru, dans le but de mettre en relation les étudiants de l'enseignement supérieur et les détenus, **M. Arnaud Philippe** a indiqué que ce groupement rassemblait aujourd'hui environ 1 300 étudiants bénévoles. Soulignant que l'action du GENEPI s'inscrivait dans le cadre général de l'effort public en faveur de la réinsertion, il a ajouté que ses missions s'étaient diversifiées. Il a indiqué, en effet, qu'elles consistaient, d'une part, en une action visant à apporter le savoir et des activités culturelles et socio-éducatives à l'intérieur des prisons et, d'autre part, en une action d'information et de sensibilisation du public à la réinsertion des personnes incarcérées dans le but de faire tomber un certain nombre de préjugés. Il a estimé que la préparation de la société à ré-accueillir en son sein les anciens détenus était un élément important de la politique carcérale. Il a enfin souligné que le GENEPI s'efforçait de mener une réflexion plus générale sur les thématiques carcérales et de justice et de prendre position sur ces sujets.

Après avoir précisé que le GENEPI intervenait très majoritairement chez les hommes en raison de leur plus grand nombre au sein des lieux privatifs de liberté, **M. Arnaud Philippe** a jugé que les conditions de détention des femmes étaient globalement meilleures que celles des hommes, dans la mesure où ces dernières n'étaient pas confrontées au problème de la surpopulation carcérale.

Évoquant la question des détenus particulièrement surveillés (DPS), dont l'administration pénitentiaire peut davantage craindre l'évasion, il a indiqué qu'ils étaient généralement envoyés dans les maisons centrales, établissements les plus sécurisés. A ce sujet, il a déploré que, en l'absence de telles structures pour les femmes, celles-ci soient assez systématiquement placées à l'isolement. Il a considéré que si l'isolement ne constituait pas, en théorie, une mesure disciplinaire, les détenues confrontées à cette situation se retrouvaient, en pratique, coupées de la plupart des liens sociaux possibles en détention.

S'appuyant sur des témoignages de bénévoles intervenant en prison pour le GENEPI, **M. Arnaud Philippe** a confirmé que les conditions de détention étaient, dans l'ensemble, plutôt meilleures pour les femmes que pour les hommes. Il a ainsi relevé que les femmes incarcérées se retrouvaient dans un environnement moins bruyant et moins tendu, que les relations entre les surveillantes et les détenues semblaient plus apaisées et qu'il y avait, en général, davantage d'activités chez les femmes, notamment dans les centres de détention.

Il a en revanche regretté que les femmes détenues soient encore trop souvent cantonnées à des activités dites traditionnelles et trop restreintes, comme la couture, la coiffure ou la bureautique.

Il a ensuite regretté l'absence quasi-totale de mixité dans l'univers carcéral féminin, tant au plan de la surveillance que de l'organisation d'activités. Il a indiqué par exemple que, dans le cadre des activités menées par le GENEPI en prison, il n'était pas possible que deux étudiants masculins dispensent des cours à des détenues, sauf dans les cas où il y a une possibilité de contrôle visuel.

Il a enfin souligné le problème de la stigmatisation des femmes condamnées pour infanticide, souvent mal vues et rejetées par l'ensemble de la population carcérale féminine.

M. Arnaud Philippe a ensuite abordé la question du rapport des détenues avec les hommes et de la sexualité. Sur la base de témoignages de bénévoles datant de 2004, il a remarqué que les unités de vie familiale (UVF) peinaient à s'installer chez les femmes. Il a donné deux raisons à cette difficulté : d'une part, la part non négligeable de femmes incarcérées pour des crimes familiaux, et, d'autre part, une certaine réticence chez les détenues femmes à faire rentrer leur famille en détention. Il a ensuite indiqué que les relations sexuelles des détenues, notamment dans les parloirs, étaient beaucoup moins fréquentes et plus difficiles chez les femmes que chez les hommes, l'administration se montrant moins conciliante par crainte des grossesses.

Rappelant que les règles pénitentiaires européennes préconisaient une formation spécialisée pour les surveillants des milieux dits particuliers, dont font partie les femmes détenues, **M. Arnaud Philippe** a regretté l'absence, notamment à l'École nationale de l'Administration pénitentiaire (ENAP) d'une telle formation.

Après avoir remercié M. Arnaud Philippe pour son intervention, **M. Alain Gournac** a souhaité obtenir des précisions sur le nombre de sites où le GENEPI était

présent ainsi que sur ses différents moyens d'intervention. Il a également souhaité connaître la position du GENEPI sur la problématique des fins de peine.

En réponse à M. Alain Gournac, **M. Arnaud Philippe** a indiqué que le GENEPI pouvait compter sur l'action de 1 300 étudiants bénévoles, intervenant au sein de 88 établissements pénitentiaires, soit à peu près la moitié du nombre total. Il a rappelé que, l'action du GENEPI étant dépendante de la présence d'une population étudiante, certaines régions isolées ne pouvaient être couvertes par son action. Sur la question des fins de peine, il a indiqué que le GENEPI s'était prononcé en faveur des aménagements de peine et que, à l'occasion de l'examen du projet de loi pénitentiaire, il avait, proposé un amendement dans le cadre du collectif octobre 2001, visant à permettre la libération conditionnelle, discrétionnaire à mi-peine et d'office aux deux tiers de la peine, sur le modèle de pays européens comme les Pays-Bas. Il a rappelé que le GENEPI considérait la préparation à la sortie de prison comme un investissement particulièrement utile car remettre un détenu en liberté sans qu'il ait pu bénéficier d'aucun aménagement de peine ni d'aucun accompagnement pour sa sortie pouvait porter préjudice au détenu lui-même ainsi qu'à l'ensemble de la société. Il a noté que, par rapport aux hommes, les femmes étaient moins incarcérées pour des petits délits, que la proportion de détenues incarcérées pour crime était plus importante et le taux de récidive plus faible.

M. Arnaud Philippe a déploré que, depuis la loi du 12 décembre 2005, les détenus en situation de récidive légale soient quasi exclus de la procédure de libération conditionnelle parentale, codifiée à l'article 729-3 du code de procédure pénale, soulignant que l'intérêt à prendre en compte dans une telle procédure devait demeurer celui de l'enfant.

A une question de **M. Alain Gournac** sur les motivations de l'engagement auprès de l'association du GENEPI, **M. Arnaud Philippe** a indiqué qu'il avait souhaité pouvoir donner des cours à un public différent et en difficulté, soulignant par ailleurs que cette expérience lui avait permis de pénétrer dans un univers mal connu.

Mme Lucie Fournier a estimé que l'action des membres du GENEPI était inséparable d'une réflexion approfondie sur toutes les questions touchant à la justice et aux thématiques carcérales. Elle a également indiqué que son intérêt pour ces sujets l'avait conduite à consacrer son mémoire de master 1 au thème de la littérature carcérale féminine.

A une interrogation de **Mme Mireille Schurch** qui a souhaité savoir si les bénévoles du GENEPI participaient à un projet plus global de formation des détenus et à un travail d'orientation professionnelle en vue de leur préparation à la sortie, **M. Arnaud Philippe** a répondu que leur association concentrait principalement son action sur les cours et ne s'occupait pas spécifiquement de formation professionnelle. Il a également indiqué que le GENEPI prenait en charge des ateliers ayant pour but d'entretenir et de stimuler une ouverture sur l'extérieur. Il a également évoqué le rôle de soutien que pouvait éventuellement jouer le GENEPI auprès des services de l'éducation nationale ou du centre national d'éducation à distance (CNED), insistant sur l'intérêt que pouvait représenter pour les détenus le contact avec une association ne représentant aucune institution. Il a ajouté que si le GENEPI pouvait aider les

détenus à passer certains diplômes comme le diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU), les cours dispensés par les bénévoles concernaient principalement un niveau scolaire peu élevé. Sur cette question, il a distingué le cas des détenus condamnés à une courte peine, auxquels pouvait être dispensé un simple soutien scolaire, de celui des détenus condamnés à une longue peine, pour lesquels l'objectif était d'accompagner la vie en détention et de maintenir le lien avec l'extérieur, notamment par l'intermédiaire d'activités comme des revues de presse ou des jeux de société.

En réponse à une interrogation de **Mme Mireille Schurch**, **M. Arnaud Philippe** a indiqué que les cours dispensés par le GENEPI en prison pouvaient concerner la préparation au baccalauréat mais que ce cas était relativement rare. Il a ajouté que la préparation au brevet des collèges était plus fréquente et qu'il avait eu à connaître d'un cas de préparation à un diplôme du niveau de la licence. Il a rappelé que le nombre annuel de baccalauréats passés par an en détention était peu élevé.

Prenant pour exemple le cas d'un cours de niveau troisième dispensé à la maison d'arrêt de Fresnes par un bénévole du GENEPI, **M. Arnaud Philippe** a également indiqué que l'administration pénitentiaire concentrait plutôt son effort sur les bas niveaux et pouvait donc faire appel à leur association pour dispenser des cours d'un niveau plus élevé. Il a précisé que se posait alors souvent la question du repérage du niveau scolaire du détenu, ce qui prenait beaucoup de temps.

A une question de **Mme Jacqueline Chevé** qui, évoquant le thème du secret partagé, a souhaité obtenir des précisions sur la manière dont les bénévoles du GENEPI composaient avec les éventuelles confidences des détenus, **M. Arnaud Philippe** a répondu que ceux-ci évitaient d'entrer dans une relation de cette nature pour se concentrer sur une relation fondée sur un apport de savoir. Par ailleurs, il a affirmé que les bénévoles du GENEPI devaient signer auprès de l'association un engagement de ne pas divulguer les informations reçues à l'occasion de leurs activités en prison et que ces dispositions étaient renforcées dans le cas des activités menées par le GENEPI au sein de l'atelier nurserie au centre pénitentiaire de Rennes.

M. Arnaud Philippe a précisé à **M. Yannick Bodin** que 70 % des bénévoles du GENEPI étaient des étudiantes.

M. Yannick Bodin s' st ensuite interrogé sur les conditions de la prestation des bénévoles du GENEPI, notamment sur leur formation et sur leur encadrement pédagogique.

M. Arnaud Philippe a rappelé que l'objectif du GENEPI était double : apporter un savoir aux personnes incarcérées pendant leur détention et les aider à conserver un lien avec l'extérieur. Il a ensuite indiqué, en réponse à **M. Yannick Bodin**, que les bénévoles étaient tenus de signaler le niveau et le type d'enseignement qu'ils pouvaient prendre en charge, le baccalauréat étant une condition généralement suffisante pour pouvoir dispenser des cours d'un niveau inférieur à ce diplôme au lycée. **M. Arnaud Philippe** est également revenu sur le processus de formation mis en place par le GENEPI pour ses bénévoles, qui comprend quatre formations obligatoires auxquelles viennent s'ajouter deux formations facultatives supplémentaires, dont une pour les responsables de groupes.

Il a également mentionné une formation annuelle concernant spécifiquement le français langue étrangère (FLE) ayant lieu au mois de novembre et organisée en coopération avec l'Agence française de lutte contre l'illettrisme, grâce à l'intervention d'une dizaine de formateurs professionnels. Il a précisé que, parmi les quatre formations obligatoires, la première avait lieu avant la première expérience en détention et avait pour but de préparer les bénévoles avec, notamment, des ateliers de mise en situation, l'intervention de personnels de l'Éducation nationale et la mise en place, par chaque étudiant, d'un projet pédagogique. Il a indiqué que les conseillers d'insertion et de probation étaient ensuite chargés de faire coïncider ces différents projets pédagogiques avec la demande des détenus. Il a ajouté que les autres formations étaient davantage axées sur une réflexion plus générale, sur les thèmes de la justice et de l'univers carcéral, sur l'analyse des différents retours d'expérience et sur des échanges de pratiques. Il a enfin souligné la récente mise en place d'une « Newsletter » par le GENEPI pour permettre un échange d'informations et d'expériences plus rapide.

En réponse à **M. Yannick Bodin** qui l'interrogeait sur l'enseignement des langues étrangères par le GENEPI, **M. Arnaud Philippe** a indiqué que les cours d'anglais ou d'arabe, par exemple, étaient assurés, sans toutefois que l'association puisse satisfaire à toutes les demandes de détenus.

Mme Anne-Marie Payet a souhaité avoir des précisions quant à la demande d'activités culturelles de la part des détenus.

M. Arnaud Philippe a insisté sur le fait que, dans le cas des activités culturelles, l'offre créait généralement la demande. Il a indiqué que certains projets culturels, plus libres et plus originaux, pouvaient fonctionner s'ils recevaient l'accord des conseillers d'insertion et de probation. Il a ajouté que les ateliers théâtre, les revues de presse ou encore les jeux de société faisaient partie des activités qui pouvaient attirer de nombreux détenus.

En conclusion, M. Arnaud Philippe a attiré l'attention des membres de la délégation sur la journée « Parlement-prisons », organisée par le GENEPI et qui a pour but d'inciter les parlementaires à utiliser le droit de visiter les établissements pénitentiaires que leur confie la loi du 15 juin 2000.

Mme Michèle André, présidente, a remercié les intervenants pour la précision de leurs réponses et a salué l'optimisme de leur démarche.

**Audition de M. Damien Nantes,
responsable du service Défense des étrangers reconduits
(centres de rétention), et
de Mme Caroline Bollati, responsable de la Commission prisons,
du Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE)**

(9 avril 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a accueilli les intervenants en leur précisant que le thème d'étude retenu par la délégation portait sur les femmes détenues non seulement dans les lieux privatifs de liberté mais aussi dans les centres de rétention administrative et les hôpitaux psychiatriques. Elle leur a précisé les principaux thèmes sur lesquels la délégation souhaitait obtenir leur point de vue.

M. Damien Nantes a rappelé que le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE) intervenait, en tant qu'association de défense des droits des immigrants, dans vingt-trois centres de rétention localisés en métropole - et dans deux outre-mer sur les quatre existants – ainsi que dans soixante-cinq établissements pénitentiaires.

Il a énuméré les difficultés auxquelles est confrontée la CIMADE dans l'accomplissement de son rôle de soutien aux femmes immigrantes placées dans les centres de rétention :

- la brièveté fréquente des entretiens, liée au nombre d'étrangères placées en rétention ; celles-ci doivent être suivies dans l'urgence, ce qui ne permet ni d'effectuer une véritable analyse de leurs besoins, ni d'assurer leur accompagnement dans leurs démarches de demande d'asile lorsqu'elles le souhaitent ;

- la barrière linguistique, renforcée par le manque criant d'interprètes dans les centres de détention ;

- le faible nombre de femmes – entre 6 et 10 % de l'effectif global - qui conduit l'administration à réaffecter un certain nombre de centres aux hommes, dont le nombre croît ;

- la situation difficile dans laquelle se trouvent les femmes et leurs enfants, angoissées par la perspective d'un éventuel retour dans leur pays d'origine ;

- les difficultés spécifiques liées à certains motifs d'interpellation, comme c'est le cas, par exemple, pour les prostituées, victimes de réseaux de proxénètes organisés et au contrôle desquels elles échappent très difficilement, qu'elles soient reconduites à la frontière ou libérées sur le territoire français, les dispositifs de protection pourtant prévus par la loi n'étant que très peu efficaces.

Évoquant ensuite l'aménagement des centres de rétention, il a indiqué que ceux-ci comportaient généralement des espaces distincts pour les hommes et les femmes, mais que la séparation n'était pas totale. Se refusant à toute position trop tranchée, il a estimé qu'une certaine forme de mixité, dans les zones communes aux deux sexes, pouvait présenter des aspects positifs. Il a cependant relevé que des

incidents s'étaient récemment produits au centre de rétention de Toulouse, à la suite d'un incendie qui s'était traduit par un regroupement précipité de femmes et d'hommes dans un même bâtiment.

Mme Caroline Bollati a ensuite indiqué qu'elle procédait, en tant que responsable de la « commission prison » de la CIMADE, à des interventions bénévoles dans soixante-cinq établissements pénitentiaires. Elle a constaté que l'administration pénitentiaire n'avait pas pu quantifier, au sein de la population féminine incarcérée, la proportion de femmes immigrantes, en précisant qu'elle avait rencontré soixante-dix-huit femmes en 2008.

Elle a signalé que le premier obstacle à un soutien efficace aux femmes immigrantes incarcérées était d'ordre linguistique, l'interprétariat étant doté de moyens insuffisants. Elle a ensuite évoqué la disparité des conditions d'accueil de ces femmes, en estimant qu'elles faisaient l'objet d'une prise en charge plus conviviale et plus attentive dans les petits établissements pénitentiaires. Elle a indiqué que les nationalités roumaine et nigériane étaient les plus représentées parmi les femmes immigrantes emprisonnées : beaucoup de roumaines parlaient un peu le français, mais la communication avec les nigérianes était particulièrement difficile.

Elle a ensuite évoqué les difficultés liées à la sortie de prison : faute de papiers en règle, les femmes étrangères ne peuvent pas prétendre à des aménagements de peine ; or, le renouvellement des titres de séjour suppose tout un ensemble de démarches que les personnes incarcérées peuvent très difficilement accomplir ; dans ces conditions, ces démarches, souvent longues, ne peuvent être engagées qu'à la sortie de prison, et pendant cet intervalle, qui va jusqu'à l'obtention du titre, les femmes ne peuvent exercer un emploi, ce qui réduit l'efficacité de la formation qu'elles ont pu recevoir durant leur incarcération. La possibilité d'entamer ces démarches pendant l'incarcération lui a paru indispensable pour mieux préparer les sorties, et éviter d'acculer ces femmes à la récidive.

Insistant alors sur l'indigence de ces femmes, elle a, par exemple, souligné l'obstacle financier que représentent pour elles les frais liés à l'établissement d'un passeport. S'agissant des femmes qui sont dirigées vers leur pays d'origine à l'issue de leur incarcération, elle a déploré que l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ne soit pas habilitée à fournir une aide au retour aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.

Elle a cependant ajouté, au titre des efforts consentis par l'administration pénitentiaire, que certaines de ces femmes avaient désormais accès à un enseignement du français et à une activité en prison, tout en constatant que le travail proposé aux femmes immigrantes ne correspondait, bien souvent, qu'à des qualifications peu valorisantes, qui préparent mal à la réinsertion dans des conditions satisfaisantes.

Faisant enfin observer que les conditions de détention de ces femmes demeuraient insatisfaisantes en dépit de la bonne volonté de tous les acteurs, elle a signalé deux difficultés spécifiques à la prison des Baumettes : d'une part, le trousseau normalement fourni aux mères pour s'occuper de leurs enfants est insuffisant et, parfois, faute de moyens, il ne leur est pas livré ; d'autre part cet

établissement pénitentiaire, en cours de rénovation, souffre d'une vétusté qui engendre des conditions de détention difficiles.

Puis un débat s'est instauré.

Mme Michèle André, présidente, a souligné l'intérêt d'une présentation qui n'hésite pas à montrer les conséquences de l'indigence financière des femmes étrangères comme, par exemple, l'impossibilité de renouveler, à la sortie de prison, un passeport, ou les problèmes concrets qui surgissent à la sortie de prison, au point que, paradoxalement, la période de l'incarcération pourrait apparaître comme un moment relativement protégé au regard des difficultés qui entourent la sortie. Elle a rappelé que les barrières linguistiques avaient été évoquées dans la discussion de la loi pénitentiaire.

Mme Caroline Bollati a fait observer que l'indigence favorisait la récidive. Puis elle a signalé que la publication par l'administration pénitentiaire d'un guide des droits et devoirs des personnes détenues constituait un progrès notable, mais que cet opuscule n'était traduit qu'en anglais, en allemand et en arabe, alors que de plus en plus de détenus sont originaires des pays d'Europe orientale.

Soulignant le caractère récurrent de la question des conditions de sortie de prison, **M. Yannick Bodin** s'est alors interrogé sur les possibilités d'intervention concrètes des associations pour venir en aide aux femmes démunies sortant de prison ou du centre de détention.

Mme Caroline Bollati a estimé que les réponses variaient beaucoup d'un lieu à l'autre. Elle a cité les actions du réseau « Coup de pouce » de Rennes, qui apporte une aide aux femmes dans leurs démarches administratives, ainsi que le rôle du Secours catholique, en matière d'hébergement. Elle a, en revanche, déploré l'absence de moyens d'intervention à Riom liée à son relatif isolement, en signalant toutefois que l'administration pénitentiaire prévoyait normalement un billet de train pour que les détenues puissent rejoindre leur domicile, mais que les personnes isolées et sans abri ne pouvaient pas en bénéficier. Elle a, par ailleurs, évoqué le foyer d'hébergement géré par l'Association Réflexion Action Prison et Justice (ARAPEJ) à Athis-Mons, qui accepte de prendre en charge les anciennes détenues étrangères, y compris celles qui sont dépourvues de titres de séjour.

Mme Caroline Bollati a ensuite souligné les insuffisances des actions de réinsertion conduites au cours de l'incarcération, en déplorant le blocage d'un certain nombre de démarches visant à obtenir un titre de séjour. Elle a signalé qu'un protocole avait été passé entre l'administration pénitentiaire et les préfectures pour remédier à cette difficulté, et regretté que la préfecture de l'Essonne ait refusé de la signer, au motif que les femmes concernées étaient trop peu nombreuses.

Elle a enfin signalé la quasi impossibilité, pour les détenues, de procéder à une demande d'asile pendant l'incarcération.

M. Damien Nantes a complété ces propos en évoquant les difficultés des femmes qui sortent d'un centre de rétention administrative et se retrouvent en situation irrégulière au regard de l'entrée et du séjour des étrangers en France. Il a

également souligné l'angoisse de certaines femmes liée aux conséquences prévisibles de leur retour dans leur pays d'origine, où les droits et la condition des femmes ne sont pas assurés.

Mme Françoise Cartron a demandé des précisions sur l'âge des femmes concernées et sur les motifs de leur détention.

Mme Caroline Bollati a précisé que ces dernières étaient, à plus de 85 %, âgées de moins de quarante ans, **M. Damien Nantes** indiquant que, dans les centres de rétention, la moyenne d'âge des femmes se situe aux alentours de trente ans. Il a ajouté qu'il convenait de distinguer les femmes intégrées dans un tissu social ou familial, et les personnes isolées ou en errance, comme les prostituées. Il a également signalé que les femmes détenues dans les centres de rétention étaient, pour la plupart, originaires du Maghreb, de Chine ou d'Afrique de l'Ouest.

Mme Caroline Bollati a ensuite précisé à **Mme Françoise Cartron** que les femmes algériennes avaient, plus souvent que les roumaines, des attaches familiales en France.

M. Damien Nantes a conclu son propos en indiquant que l'émergence des problèmes spécifiques aux femmes avait été prise en compte par la CIMADE, et que celle-ci avait implanté, à leur intention, notamment en Ile-de-France, des permanences qui pourraient apporter à la délégation des informations détaillées illustrées d'exemples concrets.

Il a précisé à **M. Yannick Bodin** que la CIMADE, née d'une initiative des milieux protestants en faveur des évacués d'Alsace-Lorraine, était maintenant une association laïque, mais qu'elle conservait des liens avec le monde réformé.

**Audition de Mme le Docteur Pascale Giravalli,
psychiatre, en charge des soins psychiatriques délivrés aux femmes
détenues au Centre pénitentiaire pour femmes des Baumettes et aux
mineurs de l'Établissement pénitentiaire de La Valentine**

(9 avril 2009)

Présidence de Mme Michèle André, présidente

Après avoir accueilli l'intervenante, **Mme Michèle André, présidente**, a indiqué aux membres de la délégation que celle-ci était également présidente de l'association Relais Enfants Parents. Elle a rappelé que son audition s'inscrivait dans le cadre du thème de réflexion que la délégation s'était assigné cette année, qui porte sur la question des femmes dans les lieux privatifs de liberté, et qui fera l'objet d'un rapport rendu en fin d'année. Elle a ensuite fait part à Mme le Dr. Pascale Giravalli des différents points sur lesquels la délégation souhaitait l'interroger.

Elle a lui tout d'abord demandé de bien vouloir présenter l'Association des secteurs de psychiatrie en prison et d'évoquer les conditions de sa création. Elle a ensuite souhaité connaître son appréciation sur l'état sanitaire, plus spécifiquement sous l'angle psychiatrique, de la population carcérale féminine, l'interrogeant notamment sur les caractéristiques particulières que pouvaient présenter les mineures. Elle a également abordé la question de l'articulation entre incarcération et hospitalisation en établissement psychiatrique, s'enquerrant des voies d'amélioration possibles en la matière. Elle lui a aussi demandé de détailler l'organisation des services médicaux psychiatriques, de préciser leur lien avec l'administration pénitentiaire et d'évaluer les moyens matériels et en personnels au regard des besoins correspondants. Enfin, elle a souhaité avoir des éléments d'information concernant le suivi psychiatrique à la sortie de prison.

Après avoir indiqué que l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, l'ASPMP, présidée par le Dr. Catherine Paulet, avait été créée à la fin des années 1980 par des psychiatres, le **Dr. Pascale Giravalli** a expliqué qu'elle avait été réactivée à partir de 1995, à la suite de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale qui concernait la prise en charge sanitaire des détenus, et qu'elle était ouverte à tous les professionnels exerçant dans les prisons dans le champ de la santé mentale. Elle a ajouté que l'ASPMP était en relation avec une association homologue pour les soins somatiques, l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP), présidée par le Dr. Patrick Serre, et qu'elle était régulièrement sollicitée pour travailler sur des dossiers relatifs à la santé et à la justice.

Après avoir insisté sur l'importance de la place du dispositif sanitaire, qu'il soit somatique ou psychiatrique, en milieu pénitentiaire, le **Dr. Pascale Giravalli** a indiqué qu'il était dépendant d'une bonne articulation avec les différents dispositifs prévus en amont et en aval de la période d'incarcération. Elle a en effet considéré, d'une part que l'état des dispositifs sanitaires, ou encore sociaux comme l'hébergement ou l'accès au droit, prévus en amont et en aval de la période d'incarcération, avait un impact sur le dispositif sanitaire mis en œuvre en prison, et

que d'autre part, à l'intérieur de la prison, ce dispositif devait être articulé avec les autres partenaires intervenant en milieu carcéral, tout en gardant une certaine souplesse et une capacité de décentrement. Elle a ainsi insisté sur la nécessité, pour soigner, de préserver l'indépendance technique et statutaire des personnels soignants ainsi que l'information, la confidentialité et le consentement des détenus à recevoir des soins. Elle a rappelé à cet égard le travail pédagogique accompli depuis la loi de 1994, qui a prévu des temps d'articulation avec les services de l'administration pénitentiaire, par le biais de structures destinées à faciliter les échanges.

Elle s'est inquiétée de l'état sanitaire de la population carcérale, de plus en plus fragilisée, paupérisée et malade, notant à cet égard une aggravation de la situation depuis quelques années. Elle a indiqué que le développement de peines de plus en plus longues faisait surgir des problèmes nouveaux, liés en général au vieillissement de la population carcérale, au handicap mais aussi à la démence dans certains cas. Elle a, à cet égard, jugé que ces éléments étaient à mettre en relation avec ce qui se passait à l'extérieur des prisons, citant par exemple la diminution de moyens budgétaires à laquelle est confronté le milieu psychiatrique ou encore les difficultés rencontrées par le secteur hospitalier d'une manière plus générale.

Mme le Dr. Pascale Giravalli a indiqué que, du fait de leur faible nombre, les femmes étaient souvent défavorisées en milieu carcéral, illustrant son propos par la prison des Baumettes à Marseille, qui concentre sur un même lieu une maison d'arrêt et un centre de rétention des mineures mais aussi des mères avec leurs bébés, avec des conditions d'accueil qui ne sont pas toujours adaptées. Elle a également souligné que le faible nombre de places pour les femmes en centre de détention, particulièrement dans le Sud de la France comme au centre pénitentiaire des Baumettes, où il n'y en a que trente-huit, ainsi que l'inadaptation de ces centres - dépourvus notamment de quartiers « portes ouvertes » - pouvaient poser problème et rendre la vie quotidienne plus difficile pour les femmes détenues.

Concernant la prise en charge des femmes dans le domaine de la psychiatrie, elle a indiqué qu'elles concentraient un certain nombre de difficultés : problèmes sociaux, troubles psychiques, difficultés liés à la prise de produits toxiques ou à l'alcoolisation. Elle a précisé que 80 % de la population féminine incarcérée faisait l'objet d'un suivi psychiatrique. Elle a jugé que cette forte proportion n'était pas liée à des troubles mentaux plus graves ou plus fréquents mais qu'elle résultait d'une plus grande propension des femmes à faire appel à des soins psychiatriques. Elle a ajouté que les problèmes liés à l'éloignement des enfants ou à la difficulté de préserver les liens familiaux conduisaient aussi les femmes à demander un tel suivi. Par ailleurs, elle a ajouté que certaines violences et certains états de désespérance nécessitaient un accompagnement psychologique mais aussi social et juridique. Elle a, sur ce sujet, salué le travail du médiateur de la République à Marseille.

Mme le Dr. Pascale Giravalli a considéré que les femmes étaient défavorisées en matière de soins psychiatriques, dans la mesure où la plupart des établissements ne leur offrait qu'une possibilité de consultation, contrairement aux hommes qui peuvent souvent bénéficier d'une prise en charge renforcée en hôpital de jour, dans les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) par exemple.

Sur la question de l'hospitalisation, elle a jugé que les difficultés rencontrées concernaient aussi bien les hommes que les femmes. Elle a indiqué que, pour les femmes en particulier, les hospitalisations ou les consultations s'effectuaient dans des conditions parfois peu dignes, regrettant que les équipes hospitalières soient tenues de soigner et de surveiller avec des moyens réduits.

Elle a ensuite considéré que les projets de construction des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), créées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, constituaient une avancée importante dans la mesure où elles permettraient l'accueil d'hospitalisations psychiatriques, en hospitalisation libre comme en hospitalisation contrainte, des hommes, des femmes et des mineurs, améliorant ainsi le système actuel qui consiste à accueillir les détenus dans les hôpitaux psychiatriques, souvent maintenus dans des conditions peu adaptées, comme les chambres d'isolement strict. Elle a indiqué que la première UHSA devrait voir le jour en 2010. Elle a rappelé que le programme prévoyait la création de 19 UHSA, qui seront construites en deux vagues, la première comportant 9 unités situées notamment à Lyon, Nantes, Toulouse et Marseille. Elle a ajouté que des difficultés existaient, notamment au niveau du choix des terrains destinés à accueillir ces unités, prenant l'exemple de Marseille, où l'UHSA était prévue sur le terrain d'un hôpital psychiatrique mais géré par l'Assistance publique des hôpitaux de Marseille. Insistant sur le fait que ces UHSA nécessiteraient une très grande articulation avec les dispositifs internes aux prisons, elle a indiqué qu'un groupe de travail avait été constitué au ministère de la santé pour réfléchir à l'évolution du dispositif de soins psychiatriques dans les prisons en vue de l'ouverture des UHSA.

Mme Muguette Dini a souligné, à ce sujet, que les UHSA n'auraient pas vocation à garder des détenus malades mais à les soigner pendant une période d'hospitalisation déterminée.

Mme le Dr. Pascale Giravalli a jugé qu'il était nécessaire de s'interroger sur les problèmes psychiatriques situés en amont de la période d'incarcération.

Concernant la continuité et le suivi des soins psychiatriques après la période d'incarcération, elle a expliqué que cette mission était articulée avec la question de l'hébergement et celle des droits sociaux des anciens détenus une fois sortis de prison mais que la loi de 1994, qui comportait des dispositions en ce sens et relatives aux droits des personnes, avait connu beaucoup de ratés dans son application. Elle a noté que, dans le cas de personnes condamnées, un véritable travail pouvait être accompli par les psychiatres, en partenariat avec les services d'insertion et de probation, du fait d'une certaine visibilité sur la date de la libération. Elle a néanmoins précisé que, même dans ce type de cas, il était possible de rencontrer des difficultés, citant l'exemple d'une détenue condamnée à sept ans d'emprisonnement et qui, quinze jours avant sa libération, restait dans l'incertitude sur son sort, faute de place dans les foyers prenant en charge les personnes sortant de prison. Elle a expliqué, en revanche, que ce travail était plus difficile en maison d'arrêt, où la date de libération est souvent imprévisible. Elle a ajouté que la question du suivi psychiatrique à la sortie de prison était intimement liée à la localisation de l'établissement pénitentiaire et aux conditions d'accès au droit.

Concernant les détenues mineures, elle a indiqué que les inégalités, si elles avaient toujours existé, s'étaient accentuées depuis la création des établissements pour mineurs. Elle a expliqué que leur faible nombre avait tout d'abord conduit l'administration pénitentiaire à les incarcérer dans les maisons d'arrêt pour femmes, mais que la volonté de séparer par la suite les détenues mineures des détenues majeures s'était heurtée à l'absence de dispositifs et de quartiers adaptés. Elle a indiqué que les établissements pour mineurs prévoyaient, dans leur projet initial, quatre places réservées à l'accueil de jeunes filles sur un total de soixante, avec des activités mixtes, mais que ces dispositions n'avaient été que peu ou pas appliquées selon les lieux, citant le cas de Marseille, où les jeunes filles détenues resteraient incarcérées aux Baumettes et ne rejoindraient pas l'établissement pour mineurs de La Valentine, ce qui confirme la nécessité d'une prise en charge spécifique.

En termes de pathologies psychiatriques, **Mme le Dr. Pascale Giravalli** a indiqué que les jeunes filles mineures cumulaient souvent les handicaps. Revenant sur l'interrogation liminaire de **Mme Michèle André, présidente**, concernant l'opportunité d'incarcérer pour soigner, elle s'est également interrogée sur l'opportunité, dans le cas de ces établissements pour mineurs, d'incarcérer pour éduquer, soulignant les difficultés rencontrées concomitamment par les structures extérieures existantes. Elle a, par ailleurs, déploré que ces établissements soient situés à l'intérieur des prisons.

En réponse à **Mme Michèle André, présidente**, qui l'interrogeait sur les centres éducatifs fermés, **Mme le Dr. Pascale Giravalli** a regretté que les structures extérieures, dont ils sont l'une des composantes, ne soient pas plus développées.

Mme Françoise Cartron a souhaité savoir si le faible nombre de femmes incarcérées se retrouvait dans les centres éducatifs fermés et si ces derniers étaient mixtes.

Mme Michèle André, présidente, a indiqué que ces centres n'étaient pas mixtes et qu'ils avaient parfois rencontré des difficultés liées à un encadrement défaillant. Elle s'est également interrogée sur la question du suivi des dispositions relatives à l'implantation de ces centres.

Parmi les 80 % de femmes bénéficiant d'un suivi psychiatrique en prison, **M. Yannick Bodin** a souhaité savoir quelle était la proportion de celles qui en bénéficiaient déjà avant leur incarcération et a demandé à l'intervenante si l'incarcération pouvait constituer en elle-même un facteur de troubles psychiatriques.

Le **Dr. Pascale Giravalli** a indiqué que, selon une enquête nationale de 2003 concernant aussi bien les hommes que les femmes, 30 % des détenus avaient bénéficié de soins psychiatriques avant leur entrée en prison. Se fondant sur son expérience personnelle, elle a considéré qu'à un jour donné, sur 133 femmes par exemple, entre cinq et dix présentaient des troubles psychiatriques graves, et qu'il existait une frange de jeunes femmes majeures présentant des troubles de la personnalité ou des difficultés liées à des conditions de vie chaotique. Elle a, par ailleurs, confirmé que, si l'incarcération ne rendait pas psychotique les sujets indemnes de toute perturbation mentale au moment de leur entrée en prison, l'enfermement aggravait les difficultés psychiatriques des détenus déjà sujets à de

tels troubles, en dépit de la qualité des soins qui pouvaient être dispensés à l'intérieur des prisons. Elle a souligné que certains détenus, dont la personnalité était plus vulnérable, pouvaient présenter des troubles mentaux, voire se retrouver en situation de délire psychiatrique aigu, sans être malades mentaux. Elle a, par ailleurs, indiqué que les femmes pâtissaient moins des troubles liés à la promiscuité, étant moins touchées par la surpopulation carcérale. S'appuyant sur le cas spécifique de Marseille, elle a indiqué que le suivi des femmes détenues pouvait en revanche être affecté par un redéploiement des psychiatres exerçant en milieu pénitentiaire, lié à un manque de médecins et à une augmentation du nombre de consultations, la priorité étant accordée au suivi psychiatrique des détenus présentant les troubles les plus graves au détriment des autres thérapies comme par exemple les injonctions de soins judiciaires. Elle a ajouté qu'il existait une grande hétérogénéité des moyens, de nombreux postes médicaux restant non pourvus et certains établissements pénitentiaires ne disposant pas de psychiatre.

Revenant sur le très faible nombre d'hospitalisations de jour pour les femmes, **Mme Claudine Lepage** a souhaité savoir si la thérapie psychiatrique pour elles se limitait à la prescription de médicaments ou s'il existait d'autres méthodes thérapeutiques qui leur soient accessibles.

Le **Dr. Pascale Giravalli** a indiqué que les consultations constituaient de véritables soins psychiatriques en dehors des prescriptions, qui ne concernent qu'un tiers des femmes suivies.

Mme Michèle André, présidente, a rapporté les propos de la psychiatre du centre pénitentiaire de Rennes, que la délégation a rencontrée lors de son déplacement, qui soulignaient la forte demande d'un suivi psychiatrique par les femmes, notamment dans le cas des longues peines pour des crimes graves qui sanctionnaient un parcours chaotique et difficile.

Le **Dr. Pascale Giravalli** a indiqué que le centre pénitentiaire de Marseille aux Baumettes accueillait une quarantaine de femmes condamnées à de longues peines, pour lesquelles un important travail de suivi psychiatrique pouvait être envisagé, mais que la maison d'arrêt regroupait des détenues incarcérées pour des durées plus courtes, soulignant qu'il était alors nécessaire de proposer un travail différencié selon les cas et adapté à toutes ces femmes. Elle a également regretté le faible nombre d'aménagements de peine pour soins, trop peu pris en compte par les juges d'application des peines.

Sur la question de la rétention de sûreté, **M. Yannick Bodin** a souhaité savoir sur la base de quel taux de récidive se basait cette logique.

Après avoir rappelé que la mission essentielle des psychiatres dans les établissements pénitentiaires était le soin à la personne et non le traitement de la récidive, le **Dr. Pascale Giravalli** a indiqué que, si elle ne pouvait pas apporter de réponse globale concernant le taux de récidive, ce dernier était pour les viols de 1,7%. Elle a par ailleurs indiqué que les psychiatres pratiquaient déjà des hospitalisations d'office prévues par la loi pour des détenus présentant une dangerosité psychiatrique liée à des troubles mentaux. Elle a considéré en revanche

que la rétention de sûreté des détenus au moment de leur sortie reposerait sur des critères de dangerosité mal définis.

**Audition de Mme Marie-Paule Héraud,
présidente de l'Association nationale des visiteurs de prison (ANVP)
et de Mme Michelle Touvron, visiteuse et correspondante de l'ANVP
à la maison d'arrêt des femmes de Versailles**

(7 mai 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Après avoir rappelé le contexte dans lequel s'inscrivait leur audition, **Mme Michèle André, présidente**, a demandé à Mme Marie-Paule Héraud, présidente de l'Association nationale des visiteurs de prison (ANVP) et à Mme Michelle Touvron, visiteuse et correspondante de l'Association nationale des visiteurs de prison à la maison d'arrêt des femmes de Versailles, de présenter rapidement l'association, ses missions, ses moyens et les relations qu'elle entretient avec l'administration pénitentiaire, puis de préciser la perception qu'elles avaient de la population carcérale féminine, de ses conditions d'incarcération, et de la façon dont s'effectuait sa réinsertion.

Mme Marie-Paule Héraud a rappelé que l'ANVP avait été fondée en 1932 par des membres de la conférence de Saint-Vincent-de-Paul, et qu'elle était aujourd'hui une association reconnue d'utilité publique qui développait son action sur les principes du bénévolat et de la laïcité, rassemblait 1 300 membres, dont plus de 1 000 visiteurs de prisons et disposait ainsi d'un correspondant par prison, ce qui lui permet d'intervenir dans tous les établissements pénitentiaires de métropole et d'outre-mer. Elle a précisé que l'organisation de l'ANVP était articulée autour de neuf délégués régionaux, de façon à correspondre aux neuf directions interrégionales de l'administration pénitentiaire. Elle a signalé que la subvention attribuée par l'administration pénitentiaire ne couvrait pas la rémunération des deux salariées - dont l'une à mi-temps - de l'ANVP qui dispose par ailleurs, en tant qu'association reconnue d'utilité publique et agréée en tant qu'association nationale de jeunesse et d'éducation populaire, de ressources et de dons divers mais dont l'action repose essentiellement sur le bénévolat.

Elle a précisé à **Mme Michèle André, présidente**, que l'association comptait autant de femmes que d'hommes, mais que les femmes ne représentaient que trois des vingt-et-un membres du conseil d'administration, même si sa présidence était cependant assurée par une femme.

Évoquant les caractéristiques des 2 300 femmes en détention, qui représentent 3,5 % de la population carcérale en France, contre 8 % en Espagne et 10 % au Portugal, elle a ensuite rappelé que les femmes bénéficiaient, en France, d'un taux d'acquittement supérieur d'environ la moitié à celui des hommes, particulièrement pour les petits délits, mais que celles qui avaient commis des crimes graves étaient en revanche lourdement sanctionnées. Elle a également indiqué que la France comptait 64 quartiers réservés aux femmes dans des établissements pénitentiaires majoritairement masculins ainsi que trois établissements pour peine spécifiques aux femmes (Rennes, Bapaume et Joux-la-Ville) : elle a souhaité une augmentation du nombre des établissements pour des raisons de proximité

géographique, souhaitant qu'un amendement en ce sens puisse compléter le projet de loi pénitentiaire.

Elle a ensuite dressé le profil des femmes incarcérées : leur âge se situait majoritairement entre 20 et 40 ans ; elles étaient extrêmement désocialisées ; la moitié d'entre elles avaient au moins un enfant, et le tiers d'entre elles en assuraient seules la charge avant leur incarcération. Elle a ajouté que celles-ci faisaient le plus souvent preuve de manque de maturité et d'autonomie et avaient d'ailleurs souvent été sous l'emprise d'un conjoint ou d'un concubin ; en outre, elles avaient fréquemment été victimes de violences. Elles se caractérisaient également par un faible taux de qualification scolaire ou professionnelle. Enfin, 20 % d'entre elles étaient d'origine étrangère, ce qui soulevait un problème de barrière linguistique pour les visiteurs, et pouvait aussi susciter une forme de mise à l'écart de la part des autres détenues. Cet isolement frappait d'ailleurs plus encore celles qui étaient coupables d'inceste ou d'infanticide.

Revenant sur les motifs de l'incarcération des femmes, **Mme Michelle Touvron** a précisé que c'était souvent à l'instigation de leur compagnon que les femmes commettaient des crimes de sang, et que ceux-ci frappaient davantage le cercle familial qu'ils ne relevaient du grand banditisme.

Mme Marie-Paule Héraud a précisé que 63 % des condamnations de femmes pour homicide se rattachaient à une victime mineure, ce qui inclut les infanticides, et que 17 % des femmes étaient condamnées pour des atteintes à l'un des membres de leur famille. Par ailleurs, elle a signalé que 20 % des viols et des agressions sexuelles commis par des femmes l'étaient sur des garçons qui pouvaient être leurs fils. **Mme Michèle André, présidente**, a relevé que cette dernière constatation allait au rebours des idées reçues.

Mme Gisèle Gautier a cité le cas d'une femme qui avait été condamnée pour ses activités à la tête d'un réseau à caractère à la fois sexuel et lucratif, dans la zone d'Angers.

Mme Michelle Touvron a distingué les incestes commis par les femmes de ceux commis par les hommes : chez ces derniers, le rôle de la pulsion sexuelle était déterminant, alors que les violences commises par les femmes dénotaient souvent une volonté de nuire et de prendre une revanche ; très souvent d'ailleurs ces femmes avaient elles-mêmes subi des agressions sexuelles.

Mme Marie-Paule Héraud et **Mme Michelle Touvron** ont ensuite dénoncé le recours systématique aux fouilles à corps, pratiquées dans les diverses circonstances de la vie carcérale, et dont elles ont estimé qu'elles constituaient des atteintes à la dignité des femmes ; ces fouilles corporelles qui passaient par la mise à nu de la détenue étaient ressenties très vivement par les femmes, tout particulièrement lorsqu'elles avaient été victimes, dans le passé, de sévices sexuels ; il était humiliant pour les femmes âgées d'être fouillées par des gardiennes plus jeunes. Elles ont souhaité que l'administration pénitentiaire renonce au caractère systématique de ces pratiques dont elles ont, au demeurant, souligné l'efficacité très limitée, et qui constituaient bien souvent une humiliation inutile.

Précisant que ces fouilles intervenaient après tout contact d'une détenue avec un intervenant extérieur à la prison, avocat ou visiteur, **Mme Michelle Touvron** a décrit à **Mme Gisèle Gautier** les modalités de ces fouilles qui supposent, après un déshabillage complet, de se présenter et de se baisser jambes écartées, précisant que celles-ci n'étaient pas nécessairement effectuées dans des endroits clos et soustraits aux regards.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que cette question délicate avait été abordée lors de la discussion du projet de loi pénitentiaire.

Elle a également relevé l'hypersensibilité dont faisaient souvent preuve les femmes détenues qui avaient subi des agressions.

A **Mme Bernadette Dupont** qui, revenant sur le milieu social très défavorisé auquel appartiennent en général les femmes détenues, a souhaité savoir si la présence de plusieurs membres d'une même famille en prison était fréquente, **Mme Marie-Paule Héraud** a répondu qu'il arrivait que des sœurs ou des tantes et nièces soient incarcérées en même temps, mais qu'il était peu fréquent que l'on trouve, à la fois, une mère et sa fille. Elle a relevé que la présence en prison de plusieurs générations d'une même famille était, en revanche, plus fréquente chez les hommes. Elle a aussi évoqué le cas d'une famille dont la mère et le père étaient incarcérés pour inceste et dont plusieurs fils s'étaient également retrouvés en prison pour vol.

Mme Muguette Dini a demandé aux intervenantes s'il y avait une relation de cause à effet mécanique entre le fait d'avoir des parents en prison et une éventuelle incarcération future des enfants.

Mme Michelle Touvron a considéré que les enfants avaient tendance à reproduire le comportement de leurs parents et que ce phénomène était aggravé dans les cas de parents chômeurs, de familles itinérantes et aussi, aujourd'hui, de familles vivant dans les grands ensembles urbains.

Mme Bernadette Dupont s'est demandé si la prison ne pouvait pas apparaître à certains comme un refuge, citant l'exemple d'un homme commettant régulièrement de petits délits pour pouvoir retourner en prison afin d'y être pris en charge et d'échapper à la solitude.

Mme Michelle Touvron a expliqué que certaines femmes, sans domicile fixe et confrontées à la violence et à la dureté de la rue, pouvaient trouver une sécurité en prison et se « refaire une santé ».

Sur ce sujet **Mme Michèle André, présidente**, a cité les propos tenus par le médecin psychiatre du centre pénitentiaire de Rennes, qui avait expliqué aux membres de la délégation, lors de leur visite, que certaines femmes, intégralement prises en charge par l'administration pénitentiaire dans le cadre de très longues peines, appréhendaient très fortement le retour à la vie libre au moment de leur sortie et n'avaient plus aucun repère.

Mme Michelle Touvron a estimé que le fait de décharger les détenues de toute prise de décision pouvait en effet déboucher sur une forme d'infantilisation pour les femmes condamnées à de très longues peines.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a considéré qu'un plus grand investissement dans les programmes de réadaptation, d'accompagnement à la sortie et de réinsertion, serait souhaitable.

Mme Michèle André, présidente, et **Mme Gisèle Gautier** sont convenues de l'intérêt présenté par les ateliers permettant aux détenues de se former à l'intérieur des prisons, tout en regrettant que les détenues n'aient pas la possibilité de prendre des initiatives personnelles.

Reprenant des considérations formulées dans un autre contexte par le Dr. Xavier Emmanuelli, **Mme Joëlle Garriaud-Maylam** s'est interrogée sur le cercle vicieux qui peut conduire les détenues à s'habituer en quelque sorte à la misère et à perdre la volonté et même le désir d'en sortir. Elle s'est demandé dans quelle mesure, même si l'inconfort des prisons est régulièrement dénoncé, certaines détenues ne finissaient pas par y trouver, paradoxalement, un certain confort par rapport à l'extérieur.

En réponse à **Mme Muguette Dini** qui l'interrogeait sur le rythme d'activité des visiteurs de prisons, **Mme Michelle Touvron** a indiqué qu'ils disposaient de plages horaires fixes, où les visites étaient autorisées, tous les jours de la semaine, excepté le samedi et le dimanche, entre 8 h 30 et 11 h 30 et entre 14 heures et 17 heures. Par ailleurs, elle a précisé que l'association demandait aux visiteurs de prison de consacrer à leurs visites au moins une demi-journée par semaine, pour leur permettre de rencontrer régulièrement les détenus, et d'établir avec eux une relation suivie. Elle a ajouté que certains visiteurs, disposant de plus de temps, rencontraient des détenus deux ou trois fois par semaine.

Mme Bernadette Dupont a souhaité savoir la proportion des détenus qui pouvaient rencontrer des visiteurs de prison.

Mme Michelle Touvron a indiqué qu'elle s'occupait, à la maison d'arrêt des femmes de Versailles, de l'accueil des détenues, et qu'elle rencontrait donc, individuellement, chaque arrivante, à qui elle présentait l'ANVP, lui indiquant qu'elle pouvait bénéficier d'une visiteuse de prison.

Elle a précisé à **M. Yannick Bodin** que les détenues entrant en prison pour la première fois hésitaient au premier abord à demander de bénéficier d'une visiteuse, mais que les autres répondaient très vite, dans un sens ou dans l'autre.

Elle a ensuite indiqué que, en cas d'accord de l'arrivante, elle s'enquerrait, auprès du conseiller d'insertion et de probation, des éventuels antécédents psychiatriques des détenues ou des situations particulièrement sensibles, sans pour autant lui demander de dévoiler la teneur du dossier, de façon à orienter les détenues difficiles vers des visiteuses expérimentées. Elle a rappelé que les détenues n'étaient pas tenues de poursuivre un engagement pris auprès d'une visiteuse et qu'elles pouvaient demander à interrompre les visites à tout moment.

Mme Marie-Paule Héraud a souligné le caractère particulier et relativement nouveau des quartiers entrants décrits par Mme Michelle Touvron, indiquant que l'association essayait d'y être systématiquement présente pour pouvoir rencontrer tous les entrants. Elle a indiqué que, dans la majorité des autres établissements, les services pénitentiaires d'insertion et de probation décidaient et attribuaient aux visiteurs de prison les détenus à rencontrer mais que, en revanche, les visiteurs n'avaient pas la possibilité de demander à rencontrer tous les détenus.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a interrogé les intervenantes sur la présence de leur association au-delà des frontières pour visiter les détenus français incarcérés à l'étranger, souvent confrontés à un fort isolement.

Mme Michelle Touvron a évoqué l'association Français Incarcérés au Loin (FIL), comprenant notamment des avocats, et disposant de nombreux relais à l'étranger, mais dont elle a indiqué ne pas être sûre qu'elle existât encore.

Sur ce sujet, **Mme Christiane Kammermann** a rappelé que, dans tous les consulats, des personnes – souvent les consuls ou les vice-consuls eux-mêmes – s'occupaient des Français incarcérés à l'étranger, leur rendaient visite, établissaient un contact avec les familles et s'en occupaient de manière efficace.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a estimé que, s'il était de la responsabilité des consulats, en application de la convention de Vienne, de prendre en charge les Français incarcérés à l'étranger, leurs services étaient souvent surchargés et qu'il existait donc un réel besoin de visiteurs de prison.

Mme Marie-Paule Héraud a indiqué que l'ANVP avait récemment mis en place un pôle Europe, de façon à répertorier les visiteurs ou accompagnateurs dans les différents pays d'Europe, dans la perspective de se doter d'un réseau de correspondants.

Ayant insisté sur la charge lourde et sensible que représentait leur activité, **Mme Gisèle Gautier** a souhaité savoir si les visiteurs de prison disposaient d'une formation spécifique.

Mme Marie-Paule Héraud a indiqué que l'adhésion à l'ANVP n'était pas une condition pour recevoir l'agrément de l'administration pénitentiaire et être visiteur de prison. Elle a expliqué que l'ANVP essayait cependant d'avoir un maximum d'adhérents afin que les visiteurs puissent disposer d'une formation initiale et d'une formation continue, et qu'ils puissent adhérer à une charte déontologique. Elle a ensuite précisé que la formation initiale était dispensée par l'ANVP, soit pendant la période de constitution du dossier, en attente d'obtention de l'agrément par l'administration pénitentiaire, qui peut aller de six mois à un an, soit pendant les six premiers mois d'activité. Elle a ajouté que la formation continue consistait en des formations à l'écoute, des formations à l'accompagnement, des formations de prévention du suicide, des formations sur les dépendances.

A **Mme Françoise Laborde**, qui demandait des précisions sur les visiteurs autonomes, en marge de l'ANVP, **Mme Marie-Paule Héraud** a répondu que l'ANVP avait passé une convention avec l'administration pénitentiaire, qui leur avait

octroyé 10 000 euros pour assurer la formation initiale de tous les visiteurs en France, qu'ils soient membres ou non de l'association. Elle a néanmoins regretté que certains visiteurs refusent toute formation, rappelant que, en Allemagne ou en Suisse par exemple, la formation était obligatoire.

Mme Marie-Paule Héraud a ensuite indiqué à **M. Yannick Bodin** que l'ANVP comptait environ 1 000 visiteurs de prison et a estimé qu'environ 500 visiteurs n'en étaient pas membres, précisant néanmoins que l'administration pénitentiaire n'était pas en mesure de donner le nombre exact de visiteurs.

A **Mme Mugette Dini**, qui a souhaité connaître leur âge moyen, **Mme Marie-Paule Héraud** a indiqué que les visiteurs de prison étaient, en majorité, des personnes retraitées, compte tenu de la disponibilité qu'imposaient les créneaux horaires autorisés par l'administration pénitentiaire. Elle a également indiqué que, dans les établissements récents et entièrement automatisés, la durée des visites pouvait être limitée à une demi-heure ou trois-quarts d'heure. Elle a précisé qu'il existait une limite d'âge pour les visiteurs, fixée à 75 ans, tandis que les plus jeunes avaient environ trente ans.

Elle a également indiqué à **Mme Bernadette Dupont**, qui lui demandait si le nombre de bénévoles avait tendance à diminuer, que l'ANVP avait vu ses membres progresser de 20 % en deux ans.

Mme Gisèle Gautier a ensuite souhaité connaître les principales doléances recueillies par les visiteurs de prison auprès des détenues.

Mme Marie-Paule Héraud a estimé que la perte du lien avec l'enfant était, dans la plupart des cas, au centre des préoccupations des détenues lorsqu'il leur avait été retiré ou lorsqu'elles restaient parfois jusqu'à un an sans pouvoir le voir. Elle a également précisé que le droit de visite de la famille pour les prévenues pouvait être exercé quatre fois par semaine mais une seule fois pour les condamnées. En pratique, la fréquence des visites dépendait largement des familles d'accueil des enfants.

Elle a estimé que la généralisation des unités de vie familiale, qui permettent à des détenues de vivre pendant deux jours avec leurs enfants, devrait permettre de maintenir ces liens tout en remarquant que certaines détenues avaient parfois peur de revoir leurs enfants et d'être confrontées à une période de vie commune.

Mme Marie-Paule Héraud a considéré que la famille restait la valeur de référence pour les femmes détenues, et que celles-ci s'inquiétaient de ce qu'il subsisterait de ces liens familiaux lorsqu'elles sortiraient de prison.

Mme Michelle Touvron a insisté sur la crainte, éprouvée par les détenues, du jugement de leurs enfants, et notamment des plus âgés.

Mme Marie-Paule Héraud a salué, à ce sujet, la possibilité offerte aux femmes de confectionner en prison des objets destinés à leurs enfants, soulignant le rôle important joué par l'Association Relais Enfants Parents, dont les membres ont le droit de sortir ces objets de prison, permettant, à travers ces cadeaux, de maintenir le

lien familial. Elle a également indiqué que cette association pouvait également accompagner la visite des enfants aux femmes incarcérées et jouer un rôle de médiation utile.

Mme Gisèle Gautier a demandé aux deux intervenantes si, au-delà de l'écoute, elles pouvaient être amenées à jouer un rôle de conseil.

Mme Marie-Paule Héraud a estimé que les visiteurs devaient se limiter à des conseils, qui relevaient du bon sens ou de l'échange, en veillant à ne pas s'immiscer dans les missions spécifiques du travailleur social, de l'avocat, du psychiatre ou de l'aumônier.

Abordant la question de la santé, **Mme Michelle Touvron** a indiqué que les femmes qui découvraient leur grossesse pendant leur incarcération étaient généralement transférées à Fleury-Mérogis, le service médical n'étant pas suffisant à la maison d'arrêt de Versailles pour quatre-vingts détenues. Elle a ajouté qu'en cas d'urgence à la maison d'arrêt de Versailles, le seul recours était d'appeler les pompiers pour un transfert vers l'hôpital le plus proche.

Pour répondre à **Mme Gisèle Gautier**, elle a fait état de nombreuses tentatives de suicide et d'automutilations, soulignant qu'elles ne traduisaient pas toujours une volonté de mourir mais plutôt des appels au secours. Elle a précisé que ces automutilations prenaient généralement la forme d'entailles sur les bras, souvent en forme de croix, et laissant de nombreuses cicatrices. Elle a souligné que, en dépit des contrôles et de certaines interdictions, il était toujours possible de tenter de se suicider avec les objets présents dans une cellule.

Elle a également indiqué que la maison d'arrêt de Versailles comprenait des cellules de six détenues, d'environ vingt-deux à vingt-quatre mètres carrés, avec un seul cabinet de toilettes. Elle a par ailleurs souligné que, souvent par manque de travail et d'activités mises à leur disposition, les détenues restaient dans leur cellule, dont le sol était occupé par un matelas supplémentaire en cas de surpopulation, et qu'elles refusaient souvent la promenade, cantonnée à un couloir de cinq mètres de large sur vingt mètres de long entre deux hauts murs par peur des règlements de comptes qui s'y déroulaient parfois. Elle a aussi précisé que la maison d'arrêt des femmes de Versailles ne disposait pas de véritable terrain de sport, mais d'une simple cour utilisée pour le volley ball.

Mme Michelle Touvron a également fait état de la déstructuration subie par les détenues incarcérées pour de longues peines, citant l'exemple du rétrécissement de la vue et de la perte de repères, constituant souvent une difficulté supplémentaire au moment de la sortie.

Mme Marie-Paule Héraud a déploré que la formation professionnelle et l'activité soient quasiment inexistantes pour les femmes en prison.

Mme Gisèle Gautier a souligné que, une fois libérées, les femmes risquaient de se retrouver dans la même situation précaire qu'avant leur incarcération, ce qui pouvait expliquer une récidive importante concernant les petits délits.

Mme Michèle André, présidente, a ensuite interrogé les intervenantes sur les conditions de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les quartiers de femmes.

Mme Marie-Paule Héraud a déploré le peu de moyens dont disposaient les services sociaux, chaque travailleur social devant traiter entre soixante et cent dossiers de détenus, sans compter les dossiers des personnes laissées en milieu ouvert.

Mme Michelle Touvron a noté que certaines associations intervenaient également dans la réinsertion des anciens détenus mais qu'elles ne disposaient, elles aussi, que de moyens très limités.

Mme Marie-Paule Héraud a évoqué le problème des sorties sèches de prison, dans la précipitation et sans préparation, qui se heurtaient souvent à la difficulté de trouver un logement, les foyers d'hébergement étant souvent complets. Elle a précisé que, dans chaque établissement pénitentiaire, une association socioculturelle essayait de trouver des solutions provisoires au cas par cas.

Mme Gisèle Gautier a ensuite souhaité savoir si les revendications de l'ANVP étaient prises en compte par leurs différents interlocuteurs au sein de l'administration pénitentiaire.

Mme Marie-Paule Héraud a indiqué aux membres de la délégation que les premiers interlocuteurs de l'ANVP étaient le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, puis que les délégués régionaux pouvaient intervenir au niveau de la direction régionale de l'administration pénitentiaire et que, enfin, en dernier recours, la présidente de l'association pouvait s'adresser à la direction de l'administration pénitentiaire pour les situations graves. Elle a toutefois souligné que les problèmes devaient la plupart du temps trouver une solution au niveau local, regrettant que cela soit rendu difficile par les changements fréquents de chefs d'établissement, ces changements présentant, en outre, l'inconvénient d'entraîner une modification des règles applicables au sein de l'établissement ou encore une refonte du règlement intérieur.

Mme Michelle Touvron a d'ailleurs ajouté que, en France, les détenus changeaient souvent d'établissement, même dans le cas de détentions provisoires, et que la variété des règlements intérieurs posait régulièrement aux détenus des problèmes d'adaptation, le matériel qui était autorisé dans un établissement, ne l'étant plus dans un autre

A **Mme Michèle André, présidente**, et à **Mme Gisèle Gautier**, qui ont souhaité savoir comment les visiteurs de prison se résignaient parfois à être les témoins de conditions d'incarcération difficiles, **Mme Michelle Touvron** a indiqué qu'ils témoignaient dans la presse ou à la radio dès qu'ils en avaient la possibilité, tout en veillant à ne pas outrepasser leur obligation de réserve.

En réponse à **Mme Gisèle Gautier**, qui a souhaité savoir si les relations entre les détenues étaient marquées par la violence ou par la solidarité,

Mme Michelle Touvron a considéré que les deux existaient, même si les règlements de compte étaient fréquents, en particulier dans les cellules de six, citant l'exemple d'une détenue qui avait dû être transférée en urgence, la veille de Noël, pour restaurer un climat dégradé. Elle a indiqué que, chez les femmes, de grands escrocs étaient souvent à l'origine de cette violence. Elle a enfin précisé que certaines jeunes femmes pouvaient manifester, surtout, une extrême violence verbale à l'égard des surveillants comme de leurs codétenues.

M. Yannick Bodin a demandé aux intervenantes si, à défaut d'avoir accès au dossier médical des détenues, les visiteurs de prison avaient au moins des indications sur leur état de santé.

Mme Michelle Touvron a indiqué que les informations jugées nécessaires leur étaient fournies par les conseillers d'insertion et de probation, aussi bien sur le dossier judiciaire que sur la santé mentale de la détenue. Elle a d'ailleurs souligné que les petites unités facilitaient ce genre de coopération entre les travailleurs sociaux et les visiteurs.

S'est engagé alors un échange de vues sur la taille des établissements pénitentiaires qu'il fallait privilégier, entre, d'un côté, les établissements de petite taille favorisant la coopération entre les différents acteurs intervenant en milieu pénitentiaire et revêtant une dimension plus humaine, et, de l'autre côté, les grands établissements favorisant l'activité et disposant de moyens plus sophistiqués.

M. Yannick Bodin a ainsi rappelé que la taille du centre pénitentiaire de Rennes permettait, par exemple, de développer l'organisation d'activités pour les femmes dans des centres d'appels ou en laboratoires, par exemple.

En revanche, **Mme Marie-Paule Héraud** a évoqué le cas de la nouvelle maison d'arrêt de Lyon-Corbas, qui suscitait déjà des réactions négatives en raison d'un manque de relations à l'intérieur de l'établissement et d'un trop grand isolement des détenus.

Mme Marie-Paule Héraud a ensuite estimé qu'il était important d'offrir aux détenues la possibilité de bénéficier, au choix, d'un encellulement individuel, ou d'un encellulement collectif et, le cas échéant, d'alterner ces solutions en fonction de leurs besoins du moment.

Mme Michelle Touvron a indiqué que, lorsque cela était possible, les détenues appréciaient de se retrouver à quatre dans une cellule prévue pour six, car elles pouvaient recréer une sorte de relation familiale.

**Audition publique de M. Jean-Marie Delarue,
contrôleur général des lieux de privation de liberté,
accompagné de Mme Martine Clément, contrôleur**

(14 mai 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a remercié **M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté**, d'avoir accepté de venir, accompagné de **Mme Martine Clément, contrôleur**, présenter son point de vue sur les femmes dans les lieux privatifs de liberté, sujet qui constitue le thème d'étude de la délégation pour 2009. Elle a rappelé que, compte tenu de l'importance que revêtait cette audition, elle avait souhaité qu'elle soit une audition publique, qu'elle puisse ensuite être diffusée sur la chaîne parlementaire Public Sénat et qu'elle soit en ligne sur le site Internet du Sénat.

Elle a précisé que la délégation avait décidé de définir, de façon large, le champ de cette étude et, à travers la notion de lieux privatifs de liberté, de s'intéresser non seulement aux établissements pénitentiaires proprement dits, mais aussi aux centres de rétention pour étrangers, aux centres hospitaliers spécialisés, aux dépôts et geôles des palais de justice, des commissariats ou des gendarmeries, bref, à tous les lieux où des personnes sont privées de liberté par décision d'une autorité publique.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que, au cours des trois derniers mois, la délégation avait déjà procédé à une dizaine d'auditions qui lui avaient permis de recueillir le point de vue des représentants de l'administration pénitentiaire, ainsi que de ceux d'un certain nombre de structures associatives ou de professions médicales. Elle a également signalé que la délégation avait effectué une première visite au centre pénitentiaire de Rennes. Ces premiers travaux lui avaient permis de constater que, si les femmes ne représentaient qu'une proportion marginale de la population carcérale et une proportion un peu supérieure, quoique mal évaluée, de la population des dépôts ou des centres de rétention pour étrangers, le problème des femmes dans les lieux de privation de liberté n'était pas, pour autant, marginal et ce pour trois raisons.

Elle a estimé que, en premier lieu, la situation des femmes n'était pas dissociable de la problématique générale de l'incarcération : si les femmes, étant moins nombreuses, étaient moins affectées que les hommes par le problème de la surpopulation carcérale, cette impression générale devait être nuancée, établissement par établissement ; les femmes pâtissaient également de la fréquente vétusté des locaux ainsi que de l'impréparation fréquente des remises en liberté lorsqu'elles sortent de prison sans ressources et sans solutions d'hébergement.

Elle a estimé, en deuxième lieu, que la faible proportion des femmes était, en elle-même, une source de problèmes spécifiques dans la mesure où elle pouvait entraîner, soit un éloignement géographique de leur foyer, qui rend difficile le maintien des liens familiaux, soit une incarcération dans des quartiers pour femmes très exigus, enclavés dans des établissements essentiellement masculins.

Enfin, **Mme Michèle André, présidente**, a énuméré un certain nombre de problèmes propres aux femmes : celui des femmes enceintes et celui des femmes ayant de jeunes enfants ; le maintien des liens familiaux ou des relations avec les enfants, qui revêtent pour elles une importance cruciale, et, enfin, la relation spécifique qu'elles ont à leur intimité, qui les rend plus sensibles que les hommes à des pratiques comme les fouilles à corps, qu'elles ressentent comme particulièrement humiliantes.

Elle a relevé que, dans le rapport d'activité qu'il vient de publier, le contrôleur général des lieux de privation de liberté consacrait un chapitre entier à cette question cruciale de l'intimité dans les lieux de privation de liberté.

M. Jean-Marie Delarue s'est demandé si, compte tenu de la réalité carcérale à laquelle sont soumis les détenus, hommes ou femmes, il ne convenait pas de parler d'une forme d'égalité des malchances plutôt que d'égalité des chances.

Il a illustré son propos en citant la correspondance d'une détenue qui donnait trois illustrations concrètes du lot quotidien des personnes en détention : les secours tardifs et négligents qu'on lui avait apportés à la suite d'une chute grave, les retards dans le paiement des salaires qui compromettaient la possibilité de « cantiner » ou encore l'impossibilité de louer un réfrigérateur pour conserver, en cellule, des produits frais.

Il a estimé que, quelles que soient les causes ou les maladies mentales qui justifient une privation de liberté, celle-ci était, d'une façon générale, aggravée par un ensemble de difficultés : la privation de travail, la privation des liens avec les proches et qu'elle se traduisait, en définitive, par une sorte de dépossession de soi. Il a indiqué qu'il s'attacherait, dans son propos, à examiner dans quelle mesure celle-ci affectait différemment les hommes et les femmes.

Abordant cette question sous un angle quantitatif, **M. Jean-Marie Delarue** a rappelé que la population carcérale étant, pour l'essentiel, constituée d'hommes, il convenait d'examiner dans quelle mesure les lieux de privation de liberté, d'abord conçus pour ces derniers, pouvaient effectivement réserver une place convenable aux femmes, malgré leur présence extrêmement minoritaire, à savoir, environ 3,5 % de la population carcérale – 2 386 femmes sont écrouées au 1^{er} avril 2009 - sur un total de 68 544. Il a précisé que 238 femmes détenues, soit 10 %, faisaient l'objet de mesures alternatives à l'incarcération, en signalant que cette proportion était supérieure à celle des hommes, sans que les raisons en soient bien connues.

Puis il a déploré l'absence de statistiques sexuées recueillies dans les lieux de privation de liberté autres que la prison, notamment les centres de rétention ou certains hôpitaux. Il a estimé, sur la base des registres de garde à vue qu'il a

consultés, que les femmes représentaient approximativement 10 % du total des 578 000 personnes placées en garde à vue en 2008. Il s'est demandé si ce défaut général de quantification ne trahissait pas le peu d'attention portée par les autorités administratives à la différence de genre.

S'attachant à mieux cerner la spécificité des causes d'incarcération des femmes par rapport à celles des hommes, **M. Jean-Marie Delarue** a rappelé la proportion élevée des détenues condamnées pour des infractions à la législation sur les stupéfiants ou des crimes commis contre des proches, notamment l'infanticide. Rappelant, à cet égard, la distinction entre infractions « nobles » et « ignobles » qui sévit en prison et la hiérarchie entre les détenus qui en résulte, il a souligné que l'infanticide déclenchait des comportements de haine, de mépris et de harcèlement. Il a, par ailleurs, fait référence au témoignage de Mme Christiane de Beaurepaire, médecin-chef du service médico-psychologique régional (SMPR) de la prison de Fresnes mettant en évidence, dans un livre récent, que ce sont les mères souffrant d'une situation d'abandon qui sont amenées à commettre de tels crimes.

Il a ensuite indiqué qu'il n'y avait, en principe, aucune différence dans le régime de détention des hommes et celui des femmes, à l'exception du régime spécifique prévu par le code de procédure pénale applicable à celles qui sont enceintes ou détenues avec leur enfant en bas âge. Il a précisé que les femmes, comme les hommes, subissaient les inconvénients liés à la vétusté apparente ou structurelle de leurs quartiers respectifs ainsi qu'au traitement des détenus, parfois dénué d'aménité. **M. Jean-Marie Delarue** a signalé, dans ce domaine, que les femmes souffraient plus que les hommes d'une absence de civilité, en évoquant les effets bénéfiques des pratiques malheureusement peu répandues tendant à appeler une femme détenue « madame » plutôt que par son seul patronyme : il a souligné que la généralisation d'une telle pratique à l'ensemble des détenues constituerait une réforme qui ne coûterait rien aux finances publiques. Il a également signalé que la violence était présente partout en prison mais qu'elle s'exprimait de façon moins visible dans les quartiers réservés aux femmes.

Il a ajouté que la prise en charge des femmes détenues soulevait davantage de difficultés que celle des hommes, particulièrement dans les établissements où elles sont minoritaires, du fait de l'obligation de respecter le « principe d'étanchéité » entre hommes et femmes. Cette exigence conduit à intercaler les mouvements des femmes – comme, en principe, ceux des mineurs - entre ceux des hommes, ce qui a pour effet de limiter leur accès aux services communs, comme la bibliothèque, ou aux soins médicaux. Il a signalé que les assouplissements aux délais d'attente pour bénéficier d'une consultation médicale relevaient parfois, d'un « arbitraire » fréquemment évoqué par les anciens détenus comme l'une des caractéristiques majeures de leur condition carcérale. En revanche, il a mentionné, à titre de contre-exemple, le cas d'un établissement pénitentiaire disposant d'un atelier pour trente-cinq femmes et de deux pour sept cent quinze hommes, apportant dans ces cas précis aux premières des chances d'accès supérieures aux activités alors que, d'une manière générale, c'est plutôt la situation contraire qui prévaut.

S'agissant des couples, il a tout d'abord rappelé que les règles pénales imposaient, en matière de garde à vue et de détention, une ségrégation stricte entre les genres mais qu'il n'existait aucune obligation de ce type pour les personnes

hospitalisées sous contrainte en soins psychiatriques même si cette ségrégation y était cependant parfois imposée par des décisions discrétionnaires prises par le médecin-chef. Rappelant que l'expérience des unités de vie familiale, qui permet à des condamnées à de longues peines de recevoir leur famille ou leurs proches, ne s'est encore développée que dans une très faible minorité d'établissements, il a également déploré l'insuffisance du nombre de parloirs spécialement aménagés pour les enfants.

Faisant référence aux articles D.400 à D.401-2 du code de procédure pénale, ainsi qu'à la circulaire du 18 août 1999 sur les conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée, **M. Jean-Marie Delarue** a alors abordé le régime particulier applicable aux femmes détenues enceintes ou ayant accouché, en définissant les caractéristiques particulières imposées aux cellules hébergeant les jeunes mères avec leur enfant et en précisant, notamment, que l'exigence d'une superficie minimale de quinze mètres carrés et de deux parties bien distinctes était, en général, satisfaite. Il a également indiqué que les mères détenues pouvaient, par exception, être autorisées à garder leur enfant auprès d'elles au-delà de l'âge de dix-huit mois, en particulier lorsque leur détention touchait à sa fin. Il a douté que la séparation qui intervient alors et qui constitue un moment pénible, avec tous ses aléas, soit toujours bien préparée. Puis il a évoqué la souffrance lancinante et quotidienne que représentait, pour les femmes incarcérées, la séparation d'avec leurs enfants et regretté que les parloirs ne soient, dans l'ensemble, guère adaptés à la visite des enfants.

Au titre des atteintes à l'intimité et à la pudeur, il a évoqué « l'habitude très générale » qui consiste à priver les femmes en garde à vue de leur soutien-gorge.

Tout en admettant la nécessité de respecter les impératifs de sécurité, il a, sur ce point précis, constaté que ni la direction générale de la gendarmerie, ni la direction générale de la police n'avaient pu lui fournir des données permettant d'établir la moindre corrélation entre le port de ce type de sous-vêtement et l'existence de tentatives d'auto agressions. Il a alors déploré que l'administration puisse ainsi ignorer la dignité des personnes sans s'appuyer, par ailleurs, sur un quelconque fondement réglementaire, ni sur l'existence d'un risque avéré. **M. Jean-Marie Delarue** s'est demandé si les femmes ainsi humiliées, et qui passent parfois directement de la garde à vue à la comparution immédiate, ne seraient pas en mesure d'invoquer, avec succès, devant la Cour européenne des droits de l'Homme, une atteinte à la règle du procès équitable. Il a, en conséquence, fermement préconisé de renoncer à cette pratique indigne. Par ailleurs, il a indiqué que son rapport mentionnait également le témoignage d'une femme qui, après avoir été examinée par un médecin sous l'œil de surveillantes, avait décidé de renoncer aux soins médicaux. Il a mis en cause l'incapacité de l'administration de discerner les vrais risques et de mettre en balance la dignité de la personne et les risques d'évasion ou de fuite des détenus, considérant que celle-là devait être respectée tant que ceux-ci n'étaient pas démontrés.

Estimant que les femmes doivent être plus rigoureusement protégées que les hommes des atteintes à la pudeur, il a marqué sa préférence pour que des femmes dirigent plus systématiquement les équipes de surveillants des quartiers féminins.

M. Jean-Marie Delarue a enfin regretté la persistance des stéréotypes sexués qui conduisent, par exemple, à proposer plus volontiers aux femmes des cours de broderie et aux hommes des enseignements de conduite de véhicules. En revanche, il s'est montré favorable au maintien des ateliers de coiffure et de maquillage, qui permettent aux détenues de soigner leur apparence et ainsi de retrouver leur fierté.

M. Jean-Marie Delarue a conclu son propos en estimant que « les femmes souffrent plus que les hommes en prison » et que ce constat justifiait un traitement différencié entre femmes et hommes dans les lieux de détention afin de préserver leur dignité et de prendre en considération leur rôle de mère. En même temps, il a estimé souhaitable de combattre les stéréotypes de genre afin de donner aux femmes et aux hommes les mêmes chances de réinsertion.

Un débat a suivi cet exposé.

Mme Jacqueline Panis a demandé des informations sur le niveau d'alphabétisation des femmes détenues et les moyens mis en œuvre pour le faire progresser.

M. Yannick Bodin s'est demandé s'il convenait, au regard notamment des critères d'éloignement géographique et d'amélioration des conditions d'incarcération ainsi que de réinsertion, de favoriser plutôt la détention des femmes dans de grands centres pénitentiaires qui leur soient réservés, comme à Rennes, ou dans des quartiers au sein des établissements majoritairement pour hommes.

Mme Mireille Schurch a souhaité des précisions sur l'âge et la situation socio-professionnelle des femmes en détention ainsi que sur leur réinsertion.

M. Robert Badinter a souhaité savoir si le phénomène de l'accroissement des violences entre détenus concernait aussi les femmes.

Evoquant les règles pénitentiaires européennes spécifiques aux femmes ainsi que le principe de l'hébergement dans une cellule individuelle, **Mme Alima Boumediene-Thiery** a demandé à M. Jean-Marie Delarue d'indiquer celles dont il estimait la mise en œuvre la plus urgente.

Mme Gisèle Printz s'est demandé si les femmes détenues étaient parfois victimes de harcèlement sexuel commis par des surveillantes ou par d'autres détenues.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Marie Delarue** a apporté les précisions suivantes :

- aucune donnée chiffrée ne permet de diagnostiquer une différence entre hommes et femmes détenus en matière d'illettrisme : les tests effectués lors de l'entrée en détention indiquent qu'en général 30 % des personnes ont de graves difficultés de lecture ; des activités d'alphabétisation sont organisées mais, à cet égard, les freins à l'accès des femmes incarcérées aux dispositifs communs à l'ensemble des détenus doivent être rappelés ; il faut saluer les efforts accomplis par

le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), constitué d'étudiants qui viennent bénévolement donner des cours en prison.

- il n'y a pas, globalement, de surpeuplement carcéral dans les quartiers réservés aux femmes puisque le taux de remplissage de ces prisons est de 90 % ; la séparation entre les quelque 30 % de prévenues et les 70 % de condamnées est cependant plus difficile à mettre en œuvre pour les femmes que pour les hommes ; ensuite, le regroupement des « longues peines » dans de grands établissements, comme à Rennes, qui se traduit par un éloignement des familles, est extrêmement dommageable pour les femmes, cette difficulté étant également observable pour les mineurs ; enfin, la construction de nouveaux établissements de grande dimension devrait, à l'avenir, être proscrite, compte tenu de leurs inconvénients ; ils présentent non seulement une différence d'échelle mais aussi et surtout de nature avec les établissements à taille humaine : afin d'améliorer les conditions d'incarcération dans les grands ensembles pénitentiaires existants, il conviendrait d'y reconstituer des unités autonomes plus petites et de réfléchir à la construction de petites entités réservées aux femmes.

- l'âge moyen des femmes en détention, oscillant entre 37 et 38 ans, apparaît comme un peu plus élevé que celui des hommes : celles qui ont commis des infractions à la législation sur les stupéfiants sont, en général, très jeunes tandis que les femmes condamnées pour escroquerie sont plus âgées ; de façon générale, les détenues proviennent de milieux très défavorisés et sont très désocialisées lors de leur incarcération ; leur réinsertion est, en général, très difficile ; peu d'actions d'insertion efficaces sont entreprises et la sortie dite « sèche », sans solution préparée, est prédominante, à 80 % selon les études effectuées récemment dans le ressort de la cour d'appel à Amiens.

- l'administration pénitentiaire recense précisément les agressions commises sur des personnels par les détenus mais a du mal à comptabiliser les agressions des personnes incarcérées entre elles, ces dernières étant souvent dissimulées par les détenus eux-mêmes ; la montée des violences se manifeste aussi chez les femmes et, en particulier, chez les jeunes, tout particulièrement chez celles qui sont condamnées pour trafic de stupéfiants ; il faut prendre en compte les différentes formes que peuvent prendre ces violences qui ne se limitent pas aux agressions physiques.

- le droit à l'encellulement individuel résulte d'une règle de droit français et non d'une règle européenne ; il n'est ni plus ni moins important pour les femmes que pour les hommes ; il conviendrait d'accorder une attention particulière à la règle pénitentiaire européenne relative aux communications téléphoniques des détenus ; le projet de loi pénitentiaire prévoit d'étendre la mise à disposition d'un téléphone au bénéfice des prévenus ; à l'heure actuelle, dans les prisons, les téléphones sont installés dans les cours de promenade où les personnes incarcérées sont susceptibles d'être soumises à diverses pressions ou menaces ; tout particulièrement pour les femmes, la possibilité de téléphoner librement à leurs proches serait de nature à adoucir leurs conditions de détention.

- le harcèlement sexuel entre détenues existe, mais il est beaucoup moins fréquent chez les femmes que chez les hommes ; entre personnels et détenus, des rumeurs circulent parfois à ce sujet dans les quartiers de femmes mais aucun témoignage n'a signalé jusqu'alors de faits graves dans ce domaine.

**Audition publique de M. Jean-Paul Delevoye,
médiateur de la République,
accompagné de Mme Marguerite Nass,
déléguée du médiateur de la République en Moselle**

(14 mai 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a tout d'abord accueilli les intervenants et leur a indiqué que leur audition s'inscrivait dans le cadre de l'étude menée par la délégation sur la question spécifique des femmes dans les lieux privatifs de liberté, entendus au sens large, et qui fera l'objet d'un rapport dont les conclusions seront rendues en fin d'année. Elle leur a indiqué l'état d'avancement des travaux, précisant que la délégation avait déjà procédé à une dizaine d'auditions de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, de représentants des médecins psychiatres et de responsables de diverses associations intervenant dans les lieux de privation de liberté et qu'elle avait visité le centre pénitentiaire de Rennes.

Après avoir rappelé que la fonction de médiateur de la République amenait nécessairement à percevoir la réalité carcérale à travers les différentes saisines dont il fait l'objet, en particulier par l'intermédiaire de ses délégués, présents dans un nombre croissant de centres de détention, elle a précisé aux intervenants les trois points principaux sur lesquels la délégation souhaitait les entendre. Elle a tout d'abord indiqué que la délégation désirait connaître l'appréciation qu'ils portaient, globalement et par catégorie d'établissements, sur la situation des femmes dans les différents lieux de privation de liberté. Elle a ensuite abordé la question de la nature des plaintes et des réclamations dont le médiateur de la République et ses délégués étaient saisis. Enfin, elle a souhaité connaître leurs recommandations pour améliorer la situation de ces femmes et mieux garantir le respect de leur dignité.

M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, a tout d'abord rappelé que, dès sa prise de fonctions, il avait obtenu de la Chancellerie la possibilité d'expérimenter et de mettre en œuvre un programme visant à ce que toute personne incarcérée puisse avoir accès au droit, par l'intermédiaire des délégués du médiateur. Il a estimé que, aujourd'hui, environ 50 000 détenus sur 60 000 avaient accès à l'un de ces délégués et a indiqué que l'objectif était que la totalité de la population carcérale y ait accès en 2010. Il a souligné que cet accès à un délégué du médiateur était de droit, confidentiel, et qu'il ne pouvait porter que sur un dysfonctionnement de l'administration française. Concernant la nature des plaintes adressées au médiateur ou à ses délégués, il a indiqué que seules 30 % d'entre elles concernaient l'administration pénitentiaire et, plus précisément, des questions relatives à la perte d'objets en cas de transfert, à l'accès aux soins, à la problématique du rapprochement familial, ou encore au calcul de fins de peine. Ayant constaté que toutes les autres plaintes concernaient les relations avec l'administration, il a suggéré à la délégation qu'il serait peut-être souhaitable d'approfondir la réflexion sur les moyens d'ancrer les centres de détention dans leurs territoires d'implantation. Il a jugé réducteur de ne

fixer comme objectif aux centres de détention que de protéger certains êtres humains de la dangerosité d'autres êtres humains.

S'appuyant sur les dysfonctionnements administratifs révélés par les plaintes dont il est régulièrement saisi et sur les problèmes qu'ils peuvent engendrer, il a ensuite attiré l'attention de la délégation sur la situation des femmes dont le conjoint ou les membres de la famille sont en lieux privés de liberté, et à l'encontre desquelles certaines dispositions administratives, comme la suppression de l'aide personnalisée au logement, ou certaines problématiques comme l'accès aux soins ou l'éducation des enfants, constituaient en quelque sorte une double sanction, s'ajoutant, pour les proches, à la sanction du détenu. Il a considéré que la délégation pourrait peut-être y consacrer un volet au sein de son étude annuelle. Il a par ailleurs indiqué que ces dysfonctionnements pouvaient empêcher certaines détenues étrangères, impliquées dans des trafics de drogue, de faire l'objet d'un rapprochement avec leur pays d'origine.

Il a ainsi insisté sur la nécessité d'une réflexion autour du double thème suivant : centres de détention et territoires d'une part, et centres de détention et réinsertion d'autre part, avec un accent spécifique mis sur le thème du maintien des liens familiaux.

M. Jean-Paul Delevoye a ensuite considéré qu'il était impossible de demander à la fois à l'administration pénitentiaire d'être un acteur de la réinsertion et de faire en sorte que la sanction ait un caractère pédagogique, sans avoir un débat sur le fait que la faute est l'échec d'une éducation et sur le fait qu'un détenu ne pouvait se réinsérer s'il était victime d'une violence supplémentaire s'ajoutant à celle qui l'a conduit en prison. Il a ainsi estimé que l'accompagnement de la réinsertion était un élément plus important que la gestion de la privation de liberté.

Il a indiqué que c'était l'équilibre entre la préservation de la dignité humaine et certaines exigences de sécurité qui était à l'origine d'un grand nombre de débats comme celui relatif aux conditions de la garde-à-vue. Il a estimé que la prise en compte de ces deux impératifs devait mener à une réflexion sur l'inévitable prise de risques de certains choix, qui permettent de préserver la dignité humaine.

Considérant que cette question était de l'ordre de la responsabilité, il a souhaité, pour sa part, que l'agent public, amené par la décision politique à respecter l'équilibre entre la dignité humaine et la sécurité, puisse être protégé et que, si la faute professionnelle devait être condamnée, l'erreur devait être excusée si elle avait été respectueuse des procédures. Il a insisté sur le fait que, à partir du moment où l'on travaillait sur des sujets concernant les êtres humains, il était nécessaire d'accepter l'existence d'une part d'imprévisible, et sur le fait que la prison ne constituait qu'un des éléments de cette réflexion.

Abordant plus particulièrement la question des femmes dans les lieux privés de liberté, **M. Jean-Paul Delevoye** a retracé, d'abord, les six problématiques les plus sensibles, à savoir l'accès à la santé, la situation des femmes enceintes, la situation des mères avec leurs enfants, la réinsertion professionnelle, la dépendance, notamment à certains stupéfiants, les troubles psychologiques, puis, enfin, la problématique de la discrimination.

Après avoir noté qu'il n'existait aucune disposition spécifique à la situation des femmes enceintes incarcérées, le médiateur de la République s'est demandé si la loi pénitentiaire ne devrait pas aborder ce sujet, comme cela avait été fait par exemple pour l'interruption volontaire de grossesse pour les mineures en détention. Il a en effet estimé que, dans certains cas, les détenues enceintes nécessitaient, dans l'accompagnement des soins, une pédagogie et un personnel médical plus adaptés.

Concernant le maintien des liens familiaux, il a relevé que le Sénat n'avait pas modifié le régime des visites rendues aux condamnés mais l'avait amélioré pour les prévenus.

Sur la question des femmes accompagnées d'enfants de moins de dix-huit mois, il a regretté que les locaux spécifiques prévus soient peu nombreux et peu adaptés aux jeunes enfants et que la loi pénitentiaire n'évoque pas la situation de ces femmes avec enfants, attirant l'attention des membres de la délégation sur le risque que la mère soit pénalisée, du fait de sa situation, dans la préparation de sa réinsertion.

Après s'être réjoui de la mise en place, dans certains établissements pénitentiaires, des règles pénitentiaires européennes 34-3 et 36-6, concernant la situation des femmes accompagnées d'un enfant, et de la prise en compte de la règle 99, concernant le maintien des liens familiaux par le projet de loi pénitentiaire, il a fait part de son souhait de voir poursuivie et accompagnée d'effets l'application de ces règles.

A propos des centres de rétention, il a indiqué que se posaient de nouveaux problèmes concernant l'interprétariat, d'une part, et la présence d'enfants de plus en plus nombreux, d'autre part.

Au sujet des institutions psychiatriques, il a indiqué qu'il avait visité, à la demande du commissaire européen des droits de l'Homme, l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris.

M. Jean-Paul Delevoye a ensuite présenté l'exemple du système pénitentiaire danois, fondé sur le principe selon lequel la détention devait se rapprocher le plus possible de la vie en liberté et où la surpopulation est interdite par la loi. Il a indiqué les principales caractéristiques de ce modèle qui favorise l'ouverture sur l'extérieur et considère que l'inactivité compromet les chances de réussite de la réinsertion, dans la mesure où le sentiment d'inutilité que pouvait ressentir un détenu l'éloignait de toute possibilité de retrouver une vie collective à sa sortie. Il a relevé que, au Danemark, tout était fait pour que les détenus soient capables de maîtriser leur vie quotidienne. Il a ajouté que les problèmes de santé mentale étaient soignés en dehors du système pénitentiaire et que les toxicomanes étaient traités de manière spécifique. Il a indiqué que le taux de suicide en prison était faible au Danemark, relevant qu'il n'y en avait eu qu'un seul en cinq ans, que les visites conjugales étaient fréquentes et les parloirs privés multiples, que les couples mariés pouvaient habiter dans la même unité de détention et que la majorité des centres de détention étaient mixtes, même si les femmes pouvaient demander à

être incarcérées séparément. Il a ajouté que les enfants pouvaient rester avec leur mère jusqu'à l'âge de trois ans.

M. Jean-Paul Delevoye a ensuite évoqué l'exemple de la prison ouverte de Frondenberg en Rhénanie du Nord – Westphalie, qui regroupe seize mères et leurs enfants jusqu'à l'âge de six ans. Il a indiqué que ces femmes étaient incarcérées dans des petits appartements et que les enfants ne se rendaient même pas compte qu'ils étaient en prison car les personnels ne portaient pas d'uniforme et aidaient ces femmes dans la prise en charge des enfants.

Il a rappelé que ces différents exemples montraient bien qu'une large réflexion était menée à l'échelon européen sur les mères incarcérées accompagnées de leurs enfants.

Mme Marguerite Nass, déléguée du médiateur de la République depuis 2007 en Moselle, a ensuite pris la parole pour évoquer son expérience à Metz. Après avoir indiqué qu'elle intervenait à la maison d'arrêt de Queuleu, elle a rappelé que le rôle d'un délégué du médiateur dans une maison d'arrêt ou un centre pénitentiaire était le même qu'à l'extérieur. Elle a précisé que les délégués intervenaient en toute indépendance et de manière bénévole, et que les interventions se concentraient, en règle générale, sur une demi-journée par semaine, uniquement à la demande des détenus. Elle a ajouté qu'elle se rendait également dans le « quartier arrivant » de la maison d'arrêt de Metz pour expliquer aux détenus la mission des délégués du médiateur et a insisté sur le fait que ces derniers n'avaient pas vocation à se substituer aux autres personnels intervenant en milieu pénitentiaire comme les avocats, les assistants sociaux, les magistrats, ni à aborder les questions pénales. Elle a indiqué, à cet égard, que les délégués du médiateur n'intervenaient qu'après avoir pris contact avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Mme Marguerite Nass a indiqué que la capacité de la maison d'arrêt de Metz-Queuleu était de 408 places pour les hommes et 19 pour les femmes, avec une possibilité d'accueil de 26 mineurs, mais que la population actuelle atteignait 489 détenus chez les hommes et 31 détenues chez les femmes. Elle a attiré l'attention sur l'existence d'une surpopulation chez les femmes avec deux cellules accueillant six personnes. Elle a indiqué qu'il y avait également une détenue enceinte dans une cellule de deux personnes.

Elle a tout d'abord souligné que les quartiers de femmes étaient beaucoup plus propres que ceux des hommes, les détenues veillant à assurer elles-mêmes l'entretien de leurs locaux.

En revanche, en dehors de l'aspect hygiénique des conditions de leur détention, elle a considéré que les femmes détenues étaient pénalisées à tous les niveaux. Elle a loué les efforts entrepris par Mme Sophie Bleuet, la nouvelle directrice de la maison d'arrêt de Metz, qui est une maison d'arrêt expérimentale, comme par exemple la séparation des condamnés et des prévenus, pour les femmes comme pour les hommes, et surtout la mise en place d'un quartier arrivant. Elle a pourtant déploré que les femmes n'aient pas accès à ce dispositif qui permettait aux détenus arrivant en prison d'avoir, pendant une durée variant de huit à dix jours, des informations sur les conditions de fonctionnement de la maison d'arrêt, les différents

intervenants en milieu pénitentiaire comme les services d'insertion et de probation, les visiteurs de prison ou encore les aumôniers, et de se familiariser avec le règlement intérieur de l'établissement.

Mme Marguerite Nass a également regretté que les femmes ne puissent pas être proposées pour les peines aménagées dans la mesure où le centre pour peines aménagées (CPA) de Metz, qui dispose d'environ 60 à 70 places, ne pouvait accueillir que des hommes. Par ailleurs, elle a indiqué que les femmes bénéficiaient rarement du placement sous surveillance électronique, malgré l'intérêt de cette option dans certains cas. Elle a ajouté que, en dehors des libérations conditionnelles parentales, qui n'étaient pas systématiquement accordées, les femmes n'avaient pas accès aux chantiers extérieurs, et qu'elles n'avaient pas non plus d'atelier à leur disposition au sein de la maison d'arrêt dans la mesure où le local prévu à cet effet ne respectait pas les normes en vigueur.

Elle a ensuite abordé le problème, prioritaire selon elle, des enfants, indiquant que les femmes se plaignaient souvent des difficultés rencontrées pour obtenir un rendez-vous auprès des conseillers d'insertion et de probation, chacun étant en charge du suivi d'une centaine de détenus. Elle a évoqué le travail en Moselle de l'association Marelle, qui remplit un rôle de médiation en matière de droit de visite et d'hébergement, en assurant l'accompagnement des visites rendues par leurs enfants aux femmes détenues. Toutefois, dans la mesure où les éducateurs de l'association ne prenaient en charge les enfants qu'à l'entrée de la maison d'arrêt, cet accompagnement ne résolvait qu'une partie du problème. A titre d'illustration des obstacles à la réalisation de ces visites, elle a cité le cas d'une femme condamnée pour le meurtre de son ex-conjoint, dont l'enfant avait été confié aux grands parents paternels. Elle a souligné qu'une interruption trop longue de ces visites rendait nécessaire un important travail non seulement auprès de l'enfant, mais aussi auprès de la mère, qui risquait de ne plus reconnaître son très jeune enfant ou de ne pas réussir à conserver un lien maternel avec lui.

M. Jean-Paul Delevoye a estimé que la charge qui pesait sur le personnel pénitentiaire n'était, en règle générale, pas suffisamment prise en compte, insistant de nouveau sur la nécessité d'une réflexion sur l'adaptation des circuits administratifs à la situation particulière des détenus.

Mme Marguerite Nass a apporté des précisions supplémentaires concernant les enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) du département de la Moselle, citant l'exemple d'un enfant de treize ans dont les parents étaient incarcérés, et à l'égard duquel cette institution s'était considérée comme déchargée de toute responsabilité dès lors qu'il avait fugué.

Mme Michèle André, présidente, a estimé que l'un des grands atouts du médiateur de la République ou de ses délégués, était leur capacité à embrasser l'ensemble du dispositif et des problèmes, qu'ils soient d'ordre institutionnel, administratif ou affectif.

M. Jean-Paul Delevoye a indiqué que la localisation de la détention, avec les conséquences annexes qu'elle entraînait pour les départements, notamment pour la prise en charge des enfants, suscitait un débat complexe.

Concernant la préparation à la sortie, **Mme Marguerite Nass** a indiqué que, à Metz, seuls deux foyers sur dix accueillait des personnes sortant de prison, avec un nombre de places limité, et que ces difficultés d'hébergement ne facilitaient ni le suivi de ces femmes, ni la refondation de leur nouvelle vie.

Enfin, après avoir rappelé qu'il n'y avait en France que trois centres de détention pour femmes, elle a indiqué que les femmes attendaient souvent entre douze et dix-huit mois en maison d'arrêt avant d'obtenir une place en centre de détention.

Un débat s'est ensuite engagé.

Mme Françoise Laborde a pris acte des deux impératifs de dignité humaine et de sécurité évoqués par le médiateur de la République et s'est interrogée sur les moyens à mettre en œuvre pour les concilier.

Mme Françoise Henneron est revenue sur la question de l'enfant en prison, insistant sur le fossé entre les situations évoquées par Mme Marguerite Nass dans le système français et le fonctionnement de la prison de Fronzenberg décrit par M. Jean-Paul Delevoye. Elle a demandé des précisions supplémentaires, notamment sur les conditions d'incarcération de la mère une fois que l'enfant a dépassé six ans.

M. Yannick Bodin a souhaité revenir sur les plaintes adressées par les détenus aux délégués du Médiateur de la République, lui demandant si les statistiques relatives à leur nature, évoquées en début d'audition, concernaient également les femmes. Il a également souhaité connaître, parmi les plaintes concernant la vie pénitentiaire et celles relatives au fonctionnement des administrations, celles qui apparaissaient comme prioritaires dans le cadre d'une réflexion en termes législatifs.

Mme Gisèle Printz a indiqué que, à l'occasion de deux visites qu'elle avait effectuées il y a quelques années à la maison d'arrêt de Metz, elle avait pu constater des pratiques peu respectueuses de l'intimité des femmes détenues. Elle a également souhaité connaître les moyens qui étaient à la disposition de l'administration pénitentiaire pour permettre aux femmes d'accéder à tout ce dont elles sont privées, comme par exemple les peines aménagées ou à l'activité.

Mme Mireille Schurch a souhaité revenir sur les moyens d'assurer un meilleur ancrage des centres de détention dans les territoires, afin qu'ils soient moins coupés de leur environnement extérieur. Elle a également interrogé le médiateur de la République sur le rôle que pourraient jouer les collectivités locales.

Mme Jacqueline Panis a enfin souhaité connaître le point de vue du médiateur de la République sur l'utilisation et l'extension du bracelet électronique.

M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, a apporté les précisions suivantes :

- il faut avoir conscience de la charge qui pèse sur le personnel pénitentiaire, que l'on a trop souvent tendance à stigmatiser en cas de problème, qu'il s'agisse du suicide d'un détenu ou d'une récidive, d'autant que, assurer à l'avenir un meilleur respect de la dignité des personnes suppose une certaine prise de risques qui devrait être assumée politiquement, et dont la responsabilité ne devrait pas être imputée, en cas d'incident, aux personnels pénitentiaires ;

- l'efficacité de l'administration pénitentiaire est inévitablement compromise par la surpopulation ; celle-ci est une invitation à ouvrir une réflexion sur les peines alternatives à l'emprisonnement et sur les chantiers de réinsertion, de façon à trouver la solution la plus adaptée à chaque détenu ;

- l'organisation d'activités en prison répond à un objectif d'intérêt général de réinsertion et doit pouvoir déroger aux règles qu'impose, à l'extérieur, le respect de la concurrence en matière commerciale ;

- la sanction pénale qui frappe la femme incarcérée est aggravée par la séparation d'avec ses enfants ; cette seconde peine, indirecte, frappe d'ailleurs aussi l'enfant qui peut, à son tour, développer des comportements violents, susceptibles de perturber la vie de son école ; compte tenu des impacts qu'il est susceptible d'entraîner pour l'ensemble de la société, ce problème doit être envisagé dans sa globalité ;

- la richesse des initiatives prises au sein des prisons par l'administration pénitentiaire n'est pas assez mise en avant ; les expérimentations doivent être encouragées, le succès des unités de vie familiale constituant un exemple encourageant ;

- il est indispensable d'adapter les procédures et les circuits administratifs à la situation particulière des détenus, notamment pour les problèmes de prestations familiales ou pour le renouvellement des papiers des étrangers en situation régulière ; à cet égard, il convient d'examiner les ajustements à mettre en place pour faciliter ces procédures et éviter des difficultés dont la responsabilité est souvent, à tort, imputée par les détenus aux surveillants de prison ;

- les instructions fermes données par les directeurs d'établissements pénitentiaires aux surveillants pour mieux garantir la dignité des personnes traduisent une évolution culturelle positive de l'administration pénitentiaire ;

- dans une perspective de réinsertion, c'est la valeur pédagogique de la sanction qui doit être privilégiée ; l'incarcération ne devrait être décidée que dans les cas où elle apparaît comme la sanction la plus appropriée pour éviter la récidive ;

- beaucoup d'initiatives sont déjà prises au sein des territoires, comme par exemple l'intégration, dans le choix de l'implantation des centres de détention, des schémas de transport, car ceux-ci conditionnent les visites aux détenues ; les travaux d'intérêt collectifs réalisés par des détenues sur des chantiers d'insertion à l'extérieur de la prison peuvent, comme à Bapaume, être perçus par le reste de la société comme une forme de contrepartie équilibrée à l'effort consenti par la collectivité en faveur des dispositifs de détention et de réinsertion de ces personnes ;

- la violence des mineurs que l'on constate aujourd'hui dans la société se retrouve aussi dans les quartiers pour mineurs, qui doivent être maintenus en deçà de leur capacité d'accueil ;

- l'usage du bracelet électronique ne doit pas être considéré uniquement comme un moyen de désengorger les prisons ; il faut plutôt s'attacher à déterminer la sanction la plus propre à éviter la récidive ; cette conception de la prison comme un moyen de reconstruction des détenus n'est pas partagée par l'ensemble de la société, qui tend encore souvent à considérer l'incarcération sous le seul angle de la punition.

Mme Marguerite Nass a apporté les précisions suivantes :

- les statistiques relatives à la nature des doléances adressées par les détenus en Moselle varient en fonction du sexe ; pour les femmes, 52 % de ces plaintes concernent les enfants, 23 % concernent l'accès aux soins, 14 % concernent les problèmes financiers autres et 1,5 % seulement concernent l'administration pénitentiaire ; chez les hommes, les enfants ne viennent pas en priorité et les pourcentages ne sont pas les mêmes, notamment pour les plaintes relatives à l'administration pénitentiaire, qui atteignent 8 % ;

- il aurait sans doute été préférable de placer sous surveillance électronique une mère assurant seule la garde de ses cinq enfants et arrêtée pour la conduite sans permis de son véhicule, plutôt que de la condamner à six mois de prison et de devoir placer ses enfants à l'ASE.

Audition de Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (FNAPSY)

(18 juin 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a souhaité la bienvenue à Mme Claude Finkelstein et a rappelé que son audition s'inscrivait dans le cadre des travaux que s'était assignée la délégation cette année, autour du thème des femmes dans les lieux privatifs de liberté, et que cette étude, qui fera l'objet d'un rapport rendu en fin d'année, ne concernait pas seulement les prisons, mais également les centres de rétention administrative ou les hôpitaux psychiatriques. Elle a demandé à l'intervenante de bien vouloir donner à la délégation des précisions sur les modalités de la présence des femmes dans les hôpitaux psychiatriques, ainsi que sur la manière dont elles sont traitées. Elle a également souhaité savoir, d'une manière générale, si l'on constatait des spécificités dans la prise en charge des femmes et si des pistes d'amélioration pouvaient être envisagées dans ce domaine.

Mme Claude Finkelstein a tout d'abord présenté la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie, qui regroupe actuellement 64 associations sur toute la France, soit environ 7 000 usagers. Elle a insisté sur l'importance du glissement sémantique qui s'était opéré dans l'appellation de cet organisme, qui avait été initialement créé sous le signe FNAP Psy (Fédération Nationale des Associations de (ex) Patients des services Psychiatriques), et qui avait remplacé le terme de « patients » par le terme « usagers ». Elle a attribué ce changement à la spécificité de l'évolution des maladies mentales. Elle a indiqué que ces dernières étaient des maladies fluctuantes, traitées sur le long cours et qui n'offraient pas de perspective de guérison définitive mais plutôt de stabilisation temporaire, avec une forte probabilité de rechutes. Elle a considéré que le terme de « dysfonctionnement » était le plus approprié pour désigner la maladie mentale en général.

Elle a indiqué que les associations composant la fédération étaient pluridisciplinaires, qu'elles s'intéressaient à toutes les sortes de pathologies mentales et qu'elles présentaient la particularité d'être toutes constituées en majorité et dirigées par des usagers en psychiatrie et que les troubles dont ils souffraient étaient pris en compte dans le choix des fonctions qui leur étaient attribuées.

Sur la question de l'hospitalisation, **Mme Claude Finkelstein** a indiqué que cette dernière revêtait, dans la quasi-totalité des cas, la forme de l'urgence, dans la mesure où aucun dispositif de prévention n'était mis en œuvre en matière de psychiatrie. Elle a en effet souligné que, la plupart du temps, le diagnostic de la maladie mentale n'était établi que tardivement. Elle a précisé que 80 % des hospitalisations se faisaient à l'occasion de la survenue d'une crise mentale. Elle a mis en avant l'importance, dans ce contexte, de l'environnement du malade, et notamment de l'accompagnement familial ou de la qualité du suivi par le médecin généraliste, qui doit éviter, par exemple, de prescrire à des personnes maniaco-dépressives des antidépresseurs en phase dépressive car ces derniers sont alors contre-indiqués. Elle a regretté que, lors de ces consultations, les médecins ne

cherchent pas suffisamment à détecter les symptômes des troubles maniaco-dépressifs que sont l'alcoolisme ou l'existence de phases d'euphorie.

Elle a ensuite indiqué que les hospitalisations étaient souvent rendues difficiles par l'ignorance ou le déni, par le patient, de sa propre maladie. Elle a relevé que l'hospitalisation sous contrainte était moins strictement encadrée en France que dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne où elle était automatiquement suivie, au bout de 72 heures, de l'intervention d'un juge des libertés. Elle a déploré cette absence de contrôle, estimant que les personnes hospitalisées de façon contrainte n'avaient pas la possibilité de se défendre ni, *a fortiori*, celle d'avoir accès à un avocat.

Mme Claude Finkelstein a comparé les conditions de l'hospitalisation pour les femmes à celles de la prison, rappelant que les femmes arrivaient en hôpital psychiatrique sans vêtements, ni effets personnels et que leur intimité n'était pas respectée. Insistant sur l'importance de la protection et de la prise en charge du corps chez les personnes atteintes de maladies psychiques, elle a déploré des conditions d'hébergement peu dignes dans les hôpitaux psychiatriques français, contrairement à la situation de certains autres pays européens. Se référant aux établissements qu'elle avait été amenée à connaître, elle a indiqué que les femmes étaient accueillies dans des salles pouvant comporter jusqu'à trois ou quatre lits, avec les sanitaires et les douches à l'extérieur, au bout d'un couloir. Elle a insisté sur l'insalubrité de certaines chambres d'isolement, comme à l'asile psychiatrique de Charenton, où existe encore le système des seaux hygiéniques. Elle a par ailleurs cité l'exemple du centre hospitalier de Fréjus, dont le service psychiatrique comporte une salle d'isolement sans fenêtre, d'environ 5 mètres carrés, équipée d'un seul matelas à même le sol et de toilettes à la turque.

Mme Claude Finkelstein a ensuite indiqué à la délégation que les problèmes de violences envers les femmes étaient fréquents au sein des structures psychiatriques. Elle a, à ce sujet, évoqué le cas d'une jeune fille de treize ans qui, ayant été hospitalisée dans un service d'adultes à la suite d'une tentative de suicide, avait été violée et violentée par un autre patient. Elle a regretté que la direction de l'établissement ait refusé dans ce cas d'installer un système de porte à verrou.

Elle a également déploré certaines formes de prostitution des femmes au sein des hôpitaux, parfois dans le seul but d'obtenir des cigarettes, dans une situation de dépendance au tabac relativement fréquente chez les personnes sous traitement antipsychotique. Elle a indiqué que des relations sexuelles avaient lieu dans l'enceinte des structures psychiatriques malgré l'interdiction, que les femmes étaient plus nombreuses que les hommes à contracter des maladies sexuellement transmissibles, et qu'elles couraient, en outre, le risque de tomber enceintes, du fait de l'absence de préservatifs dans les établissements.

Mme Claude Finkelstein a indiqué aux membres de la délégation que les doléances les plus fréquentes chez les femmes hospitalisées dans des structures psychiatriques concernaient la propreté, les douches et la tranquillité notamment. Elle a également soulevé le problème de la possibilité des visites des familles et surtout des enfants, auxquels on ne savait généralement pas expliquer les raisons de l'hospitalisation de leur mère.

Mme Michèle André, présidente, a noté que la délégation avait enregistré les mêmes doléances chez les femmes détenues dans les prisons avec cette même insistance sur le maintien du lien avec l'enfant. Rejoignant ses propos, **Mme Claude Finkelstein** a ajouté que les femmes concernées étaient, dans de nombreux cas, en instance de divorce, et que le fait d'être hospitalisées pour des raisons psychiatriques compromettrait largement leurs chances d'obtenir la garde de leur enfant, alors que la volonté de les conserver pouvait aider à se stabiliser.

Elle a ensuite considéré que l'hospitalisation en structure psychiatrique constituait généralement un choc plus violent pour les femmes que pour les hommes et a précisé que ces derniers étaient davantage touchés dans leur parcours professionnel, tandis que les femmes se voyaient dénier leurs droits et leur rôle de mère. Elle a d'ailleurs insisté sur la forte stigmatisation dont étaient victimes les femmes qui ont séjourné en hôpital psychiatrique.

En réponse à une interrogation de **Mme Michèle André, présidente**, concernant l'opportunité de laisser en prison des femmes présentant des troubles psychiatriques graves, **Mme Claude Finkelstein** a indiqué que nombreuses étaient celles qui disaient préférer la prison à l'hôpital psychiatrique.

Elle s'est déclarée favorable à des unités pour malades difficiles (UMD) pour les personnes détenues atteintes de troubles psychiatriques, afin que ces dernières puissent être enfermées, mais dans des lieux de soins. Elle a, en revanche, indiqué être défavorable aux Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour les détenus au sein des hôpitaux psychiatriques, considérant que ces dernières devraient être réservées aux personnes en hospitalisation libre ou contrainte mais qui n'ont pas commis de crime.

Mme Claude Finkelstein a précisé à Mme Michèle André, présidente, qu'elle était favorable à la création de structures psychiatriques spécialisées pour les femmes. S'appuyant sur le souvenir qu'elle avait conservé de visites à l'hôpital psychiatrique de Maison-Blanche, qui était autrefois exclusivement réservé aux femmes, elle a indiqué que l'atmosphère y était différente, et notamment moins violente qu'aujourd'hui dans les hôpitaux psychiatriques mixtes. Elle a ajouté que les femmes hospitalisées étaient généralement dans une situation de grande faiblesse et risquaient davantage d'être victimes de violences.

Revenant sur l'organisation de la FNAPSY, elle a indiqué que les associations membres de la fédération disposaient de l'agrément du ministère de la santé pour représenter les usagers au sein des conseils d'administration des hôpitaux psychiatriques et au sein des commissions départementales des hospitalisations psychiatriques (CDHP). Elle a d'ailleurs ajouté que ces commissions, chargées, en application de l'article L.3222-5 du code de la santé publique, « *d'examiner la situation des personnes hospitalisées en raison de leurs troubles mentaux au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes* », faisaient état d'une grande détresse féminine au sein des hôpitaux psychiatriques, et notamment de la part des femmes immigrées.

Elle a indiqué que, d'après une enquête réalisée par la FNAPSY, la proportion de demandes de levées d'hospitalisation sur demande d'un tiers (HDT) ou d'hospitalisation d'office (HO) que les CDHP ont à examiner est d'environ 55 % d'hommes et de 45 % de femmes.

Elle a ensuite relevé que les hommes avaient, dans le cadre d'une hospitalisation, davantage de facilité à faire valoir leurs droits et a souligné également que les femmes hésitaient souvent à se faire soigner en hôpital psychiatrique pour protéger leurs enfants et par crainte d'être stigmatisées.

Mme Françoise Laborde a souhaité savoir quel type d'accompagnement il convenait d'assurer aux enfants dont la mère est hospitalisée.

A partir de son expérience personnelle, **Mme Claude Finkelstein** a insisté sur l'importance de l'entourage, de la famille et des amis qui constituent des relais précieux pour prendre en charge les enfants de femmes atteintes d'une maladie mentale. Elle a ajouté que l'alcoolisme de la mère était la maladie la plus marquante et déstabilisante pour les enfants. Elle a également souhaité que soient mis en place des systèmes d'aide pour ces femmes afin de leur apporter un soutien matériel pendant la période de traitement, et notamment les problèmes de ménage ou encore les problèmes administratifs.

M. Yannick Bodin a remercié l'intervenante pour son témoignage authentique et lui a demandé quels étaient, selon elle, les points positifs et les points négatifs du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires en matière d'hospitalisation psychiatrique.

Mme Claude Finkelstein est convenue de la nécessité d'une loi globale portant sur l'organisation générale de l'hospitalisation en France. Elle a indiqué que si elle était plutôt satisfaite de l'orientation donnée au projet de loi, elle regrettait néanmoins que les associations d'usagers ne se soient pas vu conférer davantage de moyens. Elle a indiqué à ce sujet que le Collectif interassociatif de Santé (CIS), dont elle est administratrice, s'attacherait à réfléchir et à faire des propositions à l'occasion des débats sur la prochaine loi sur la santé mentale, notamment sur les questions du « testing » et de l'éducation thérapeutique.

Audition de M. Roland Lubeigt, président de l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale (ADESM), accompagné de Mme le Docteur Blandine Cabannes-Rougier, psychiatre, chef de service à l'hôpital Barthélémy Durand

(18 juin 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a tout d'abord présenté la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, rappelant que cette dernière avait choisi pour thème d'étude cette année la question des femmes dans les lieux privés de liberté et que dans ce cadre, elle s'intéressait à la question des femmes hospitalisées pour des raisons psychiatriques. Elle a souhaité entendre l'avis des intervenants sur la spécificité des problèmes rencontrés par ces femmes et sur les moyens d'amélioration de leur situation.

M. Roland Lubeigt a tout d'abord présenté l'Association des établissements gérant des secteurs de santé mentale (ADESM), précisant qu'elle concernait l'ensemble des établissements participant au service public de la prise en charge de la santé mentale, c'est-à-dire aussi bien les hôpitaux psychiatriques, appelés centres hospitaliers spécialisés (CHS), que les hôpitaux généraux comprenant un service psychiatrique. Il a insisté sur le rôle important joué, dans le service public de la santé mentale, par les établissements privés participant au service public de la santé mentale, appartenant à la catégorie des établissements de santé privés participant au service public hospitalier (PSPH). Il a rappelé que, parallèlement à sa fonction de président de l'ADESM, il assurait la direction d'un établissement public de santé mentale, l'hôpital Barthélémy Durand à Étampes.

Il s'est ensuite proposé de présenter l'organisation générale de l'offre de soins en psychiatrie publique en France, précisant que l'hospitalisation n'est que l'une des modalités de prise en charge et qu'elle s'inscrit dans un parcours plus général du patient.

Il a tout d'abord indiqué que le modèle français d'organisation de la prise en charge psychiatrique avait inspiré d'autres exemples à l'étranger. Il a ensuite rappelé que la population suivie par la psychiatrie publique représentait, aujourd'hui, 1,5 million de personnes dont 85 % sont suivies sur un mode ambulatoire, précisant que l'hospitalisation ne concernait ainsi que 15 % seulement des patients qui ont accès, à un moment ou à un autre, aux dispositifs de soins de la psychiatrie publique. Il a ajouté que la psychiatrie publique prenait en charge une population caractérisée par la désinsertion, de faibles ressources et l'isolement, soulignant que 64 % des hommes concernés et 38 % des femmes vivaient seuls ou étaient célibataires. Il a ensuite indiqué que les hommes étaient plus souvent concernés par des problèmes de schizophrénie et d'alcool, et les femmes par des problèmes de dépression grave.

Il a expliqué que l'organisation de l'offre de soins psychiatriques en France était fondée sur le principe de la sectorisation, chaque secteur géographique étant confié à une équipe soignante, chargée de prendre en charge toutes les personnes

atteintes de troubles psychiques ou mentaux avec une obligation de les suivre sur la durée avec les moyens mis à leur disposition. Il a rappelé que ces moyens comprenaient un nombre important de structures ambulatoires, citant l'exemple de son établissement d'Étampes qui en regroupe 70, ainsi que 9 unités d'hospitalisation qui constituent le recours thérapeutique, lorsque les structures permettant une prise en charge au plus près de la personne dans son milieu naturel de vie ne permettent plus de gérer la pathologie. Il a précisé qu'il y avait donc souvent une prise en charge en amont de l'hospitalisation par le biais des structures ambulatoires, et une proposition de suivi après la période d'hospitalisation.

Il a indiqué que l'établissement public de santé mentale dont il assurait la direction couvrait les trois quarts du département de l'Essonne, chaque secteur couvrant en moyenne 70 000 habitants et disposant d'une unité d'hospitalisation.

Il a insisté sur le fait que l'hospitalisation constituait un temps dans la prise en charge globale du patient, et qu'elle pouvait être attentatoire aux libertés individuelles selon le mode d'hospitalisation de la personne. Il a rappelé, à ce titre, les trois modes d'hospitalisation en service public :

- l'hospitalisation libre, qui se fait à la demande de la personne concernée et à laquelle elle peut mettre un terme quand elle l'entend, représente la plus grande partie des situations (75 % des hospitalisations dans l'établissement public de santé d'Étampes) ;

- l'hospitalisation à la demande d'un tiers - qui représente 542 cas, soit 21 % des hospitalisations dans l'établissement d'Étampes en 2008, répartis équitablement entre hommes et femmes -, correspond aux situations où un tiers demandeur a demandé l'hospitalisation dans l'intérêt de la personne ; 80 % des demandeurs sont des membres de la famille, le plus souvent les parents âgés, ce fait témoignant de l'état de solitude des patients ; les autres tiers sont les conjoints, les frères et sœurs mais ne devraient plus être des personnels soignants ou administratifs, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État ; il est fréquemment évoqué qu'un certain nombre d'hospitalisations d'office trouvent leur origine dans la difficulté à trouver un tiers ;

- l'hospitalisation d'office - qui représente 4,5 % des hospitalisations à Étampes (117 patients) dont 75 % d'hommes et 25 % de femmes -, est théoriquement décidée par arrêté préfectoral mais, le plus souvent, elle se fait dans l'urgence, par un arrêté provisoire du maire ; la population concernée est généralement masculine, et ce mode d'hospitalisation résulte dans un certain nombre de cas de l'impossibilité de mettre en place une procédure d'hospitalisation sur demande d'un tiers.

Mme Blandine Cabannes-Rougier a rappelé que l'hospitalisation d'office était d'autant plus délicate qu'elle devait souvent être effectuée dans l'urgence. Elle a souhaité qu'une réflexion soit engagée avec les acteurs concernés – les municipalités, les services hospitaliers, la police – pour définir un protocole permettant d'agir au mieux des intérêts du patient.

Mme Michèle André, présidente, s'est demandé si l'initiative d'un tel partenariat ne devait pas être prise par les services hospitaliers qui peuvent se rapprocher des élus.

Mme Blandine Cabannes-Rougier a approuvé ce propos en citant l'exemple des démarches qu'elle avait entreprises dans le département de l'Essonne pour surmonter la tendance au renvoi systématique à un autre intervenant.

M. Roland Lubeigt a alors rappelé que la restriction à la liberté d'aller et venir imposée à la personne soignée était dictée par une double nécessité : celle, dans son propre intérêt, de recevoir des soins auxquels son état ne lui permettait pas d'adhérer, et celle de la protection de l'ordre public. Il a précisé que l'objectif constant des personnels soignants était de faire évoluer l'hospitalisation sous contrainte vers des soins consentis, sous le contrôle et avec l'accord du préfet en matière d'hospitalisation d'office, et sur la base de l'évaluation du médecin traitant dans les autres cas, **Mme Blandine Cabannes-Rougier** précisant que la décision du préfet en matière d'hospitalisation d'office était prise au vu du certificat délivré par le psychiatre traitant.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que cette procédure avait pour objet d'apporter des garanties contre d'éventuels abus.

M. Roland Lubeigt a ensuite précisé que la durée de l'hospitalisation sous contrainte était limitée au strict nécessaire, et s'inscrivait dans un parcours de soins. **Mme Blandine Cabannes-Rougier** ayant signalé l'utilité du cadre thérapeutique que constitue la « sortie d'essai », **M. Roland Lubeigt** a précisé que les fondements juridiques de cet outil gagneraient à être consolidés à l'occasion d'une prochaine réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux mesures d'hospitalisation sans consentement des personnes malades atteintes de troubles mentaux, souhaitant que des soins sans consentement puissent être étendus aux soins ambulatoires.

S'agissant des garanties prévues en faveur des patients placés en hospitalisation sous contrainte, il a énuméré les nombreux contrôles administratifs et judiciaires prévus par la loi du 27 juin 1990 pour encadrer cette atteinte aux libertés en évoquant notamment les visites de contrôle du préfet, du maire, du procureur de la République, du président du tribunal de grande instance, du juge d'instance, de la commission départementale des hospitalisations psychiatriques et désormais, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il a souligné la montée en puissance du rôle des usagers et l'importance du dialogue ainsi que du partenariat avec les organisations d'usagers, par le biais des commissions mises en place dans tous les hôpitaux à cette fin, notamment la CRUQ : Commission des Relations avec les Usagers et de la Qualité de la prise en charge.

M. Roland Lubeigt a ensuite observé qu'il n'existait pas de dispositifs spécifiques à la prise en charge des femmes, à l'exception des conditions d'accueil particulières prévues dans deux unités pour malades difficiles sur les cinq qui existent en France.

Mme Blandine Cabannes-Rougier a indiqué que les services de psychiatrie étaient dorénavant mixtes, en estimant qu'il s'agit là d'un phénomène en harmonie avec l'évolution de la société française et d'une avancée positive. Estimant que la plupart des pathologies ne justifient pas de différence de traitement entre les femmes et les hommes, elle a cependant signalé la prise en compte de la problématique spécifique de la maternité et du rapport à l'enfant dans les unités

psychiatriques. Elle a illustré, sur la base d'exemples concrets, l'idée selon laquelle l'accueil des femmes enceintes ou des mères nécessitait un partenariat entre plusieurs services hospitaliers, mentionnant au passage la situation particulièrement difficile d'un certain nombre de jeunes femmes d'origine étrangère. Elle a précisé que les femmes présentant un trouble pathologique avéré pouvaient être accueillies dans des unités « mères-enfants », au nombre de quatre en région parisienne, qui, en dépit de l'inconvénient que représente leur dispersion, permettent d'accueillir les mères avant et trois à six mois après l'accouchement. Elle a complété son propos en évoquant le cas des mères hospitalisées pour des raisons psychiatriques graves, dont les jeunes enfants doivent bénéficier de mesures de placement en urgence. Puis, **Mme Blandine Cabannes-Rougier** a généralisé son analyse en soulignant l'importance du dialogue avec la famille du patient et la nécessité de prendre en compte le contexte social de l'hospitalisation, avec, en particulier, les difficultés d'hébergement qui, bien souvent, l'accompagnent et ne facilitent pas les liens entre mère et enfant. Elle a signalé que le maintien dans des unités psychiatriques était parfois décidé pour pallier les inconvénients d'une sortie sans possibilités d'hébergement satisfaisantes.

En réponse à **Mme Michèle André, présidente**, qui s'est interrogée sur la nature des personnels susceptibles d'intervenir dans le suivi social des patients, **Mme Blandine Cabannes-Rougier** a évoqué la composition pluri-catégorielle des équipes qui comprennent non seulement des personnels soignants mais aussi des psychologues et des assistantes sociales.

Puis, insistant sur l'importance du premier contact entre l'unité psychiatrique et les patients pour la réussite ultérieure des soins, elle a indiqué que, bien souvent, ces derniers rencontraient la psychiatrie à l'occasion d'une première hospitalisation souvent traumatisante. Observant que les troubles psychiatriques sont des maladies chroniques qui réclament des soins et une médication à long terme, elle a également souligné la nécessité du dialogue avec les familles des patients pour les convaincre du caractère bénéfique de l'hospitalisation dans les phases de « décompensation » des malades.

Mme Bernadette Dupont s'est demandé dans quelle mesure le respect de la volonté d'un patient qui refuse de se soigner ne pouvait pas déboucher sur une situation de non-assistance à personne en danger. Faisant référence à son expérience d'élue en matière d'hospitalisation d'office, elle s'est également demandé si la médecine ambulatoire ne manifestait pas, dans certains cas, un laxisme excessif face aux excès et à la dangerosité de certains patients qui ne prennent plus leurs médicaments.

M. Yannick Bodin, prenant acte de l'affirmation selon laquelle la mixité des unités de soins constitue une richesse, a souhaité recueillir la réaction des intervenants à propos des témoignages apportés à la délégation sur les violences subies par des femmes hospitalisées en psychiatrie et particulièrement vulnérables.

Mme Françoise Laborde a évoqué des cas tragiques de rechute suicidaire de patientes qui avaient dissimulé l'aggravation de leur état et refusé de prendre leurs médicaments, en s'interrogeant sur le renforcement de leur suivi.

Mme Blandine Cabannes-Rougier a indiqué qu'elle avait travaillé, pendant toute sa carrière hospitalière, dans des lieux mixtes où sont institués un certain nombre d'interdits portant sur l'alcool, la drogue et les relations sexuelles : leur transgression appelle les personnels hospitaliers à une grande vigilance, notamment pour protéger l'intégrité et l'intimité des femmes. Elle a témoigné de la rareté des violences incontrôlées, tout en signalant la difficulté d'interprétation de certains témoignages ainsi que le cas particulier des femmes dont la pathologie inclut des attitudes « séductrices » ou qui peuvent se plaindre d'agressions sexuelles dont la réalité peut être sujette à caution. Évoquant les développements du rapport Delarue qui proposait d'autoriser la vie en couple, elle a estimé qu'il convenait de bien différencier les lieux thérapeutiques et les lieux de vie.

M. Roland Lubeigt a précisé que la mise en œuvre du principe de mixité devait s'accompagner de la prise en compte des difficultés qu'il peut engendrer dans l'organisation des établissements hospitaliers. Il a souligné qu'à l'heure actuelle, en cas d'agression, de plainte ou lorsqu'une patiente évoquait une agression sexuelle, la conduite à tenir par les personnels hospitaliers était formalisée par un protocole précis : le médecin entend les patients concernés, les services de police sont aussitôt prévenus, et des consignes prévoyant la fermeture des chambres ainsi que la préservation des preuves matérielles sont appliquées.

A propos des rechutes, **Mme Blandine Cabannes-Rougier** a fait observer que le travail du psychiatre consistait à faire accepter aux patients la réalité de leur maladie, ce qui implique d'établir des relations de confiance, y compris avec sa famille. Elle a réaffirmé que les « congés d'essai », quoique discutables au plan juridique, constituaient un outil thérapeutique utile, tout en reconnaissant qu'il reste difficile d'apporter une réponse définitive à des questions fondamentales comme la liberté de se soigner.

A **Mme Bernadette Dupont** qui s'est demandé quels correctifs il convenait d'apporter à la loi, **M. Roland Lubeigt** a répondu en souhaitant que les soins sans consentement puissent être étendus à l'activité ambulatoire.

Audition de Mme Christine Bronnec, responsable de l'offre régionale de soins et populations spécifiques à la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé et des sports

(18 juin 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Christine Bronnec a tout d'abord signalé, de façon générale, la complexité de la problématique des soins délivrés sans consentement : les personnes hospitalisées sans leur consentement ne peuvent quitter l'enceinte hospitalière mais ne sont pas nécessairement hospitalisées constamment dans des unités fermées ni dans des lieux spécifiques, différents des unités d'hospitalisation classiques en psychiatrie. La circulaire du 22 janvier 2009 relative au financement par le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) du plan d'amélioration de la sécurité des établissements ayant une autorisation en psychiatrie impose à ces établissements de disposer d'unités fermées ou susceptibles d'être fermées lorsqu'ils sont habilités à recevoir des patients en soins sans consentement. La décision de mettre ces patients dans ces unités est ensuite une décision médicale. Puis elle a précisé que les seules unités d'hospitalisation accueillant exclusivement des patients en soins sans consentement sous la forme d'hospitalisation d'office, étaient les unités pour malades difficiles (UMD) : la proportion de femmes y est faible puisque sur les 440 lits que rassemblent en France les cinq UMD existantes, seuls trente-six leur sont réservés dans deux UMD : des places y sont disponibles en permanence alors que l'accueil des hommes est confronté à des délais d'attente. Elle a également mentionné l'outil thérapeutique que constituent les chambres d'isolement, qui sont des lieux fermés mais qui peuvent également accueillir, en cas de nécessité, des personnes placées en hospitalisation libre.

Rappelant qu'il y avait, en 2008, autant de femmes que d'hommes parmi les personnes hospitalisées à temps plein (environ 184 000 pour chaque catégorie), elle a fait observer que les femmes ne représentaient que 40 % des hospitalisations sans consentement (21 887 femmes sur un total de 53 996) ; plus précisément, les femmes représentent 46 % des personnes hospitalisées à la demande d'un tiers (19 474 femmes sur 42 138 personnes hospitalisées) et 20 % des personnes hospitalisées d'office (2 413 femmes sur un total de 11 858).

Elle a ensuite observé que les durées d'hospitalisation sans consentement étaient supérieures à celles des hospitalisations libres (36 jours pour les hospitalisations libres, 66 jours pour les hospitalisations à la demande d'un tiers et 117 jours pour les hospitalisations d'office) mais que les différences entre hommes et femmes restaient peu significatives au sein de ces diverses catégories, même si la durée moyenne d'hospitalisation des femmes était légèrement plus courte ; en outre, l'âge moyen de l'hospitalisation se situe aux alentours de 45 ans, les femmes étant dans l'ensemble un peu plus jeunes. S'agissant des pathologies à l'origine des hospitalisations sous contrainte, elle a signalé l'importance de la schizophrénie, qui concerne 40 % des hommes et 20 % des femmes, des troubles liés à l'alcool, qui frappent également davantage les hommes que les femmes, ces dernières étant, en

revanche, proportionnellement plus touchées par les accès dépressifs ou les troubles bipolaires.

Indiquant qu'il n'y a pas de politique particulière prévue pour les femmes hospitalisées sans consentement, mises à part les actions tendant à développer la prise en charge des soins somatiques et la prévention du cancer qui concerne l'ensemble des femmes hospitalisées en psychiatrie, **Mme Christine Bronnec** a noté que le ministère en charge de la santé n'avait pas reçu, au cours des dernières années, de plaintes concernant spécifiquement des agressions de patientes en soins sans consentement, tout en admettant qu'il s'agit d'une indication globale, puisque « tout ne remonte pas nécessairement au ministère ».

Mme Michèle André, présidente, a interrogé **Mme Christine Bronnec** sur les violences dont peuvent être victimes des femmes en situation de faiblesse, ainsi que sur les pratiques de prostitution occasionnelle évoquées par la présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (FNAPSY).

Évoquant les agressions sexuelles, **M. Yannick Bodin** s'est demandé si l'existence de protocoles d'action prévus pour ce type de situations n'était pas, en elle-même, révélatrice de la réalité de ce problème.

Mme Christine Bronnec a rappelé que le ministère en charge de la santé entretenait un dialogue permanent avec cette association en observant que les agressions ne constituaient pas une problématique spécifique aux hospitalisations sous contrainte. Elle a également indiqué que la vulnérabilité des femmes ne devait pas conduire à renoncer à la mixité des unités d'hospitalisation, élément de socialisation et de déstigmatisation des établissements psychiatriques, tout en considérant qu'il fallait travailler avec la Haute Autorité de Santé pour améliorer le fonctionnement et la sécurité des établissements pour les patientes en état de faiblesse.

Interrogée par **M. Yannick Bodin** sur les statistiques susceptibles d'être élaborées sur la base de plaintes ou de signalements, **Mme Christine Bronnec** a indiqué que son ministère, qui est tenu au courant des incidents graves, ne disposait pas de données statistiquement significatives sur les violences spécifiquement survenues en hospitalisation psychiatrique sans consentement.

S'appuyant sur le témoignage de M. Roland Lubeigt, **Mme Michèle André, présidente**, a relevé que les établissements étaient susceptibles d'affirmer le principe de l'interdiction des relations sexuelles dans les hôpitaux psychiatriques, tout en prévoyant des préservatifs, ce qui témoigne d'une approche humaine des interdits et de leur transgression.

Mme Christine Bronnec a alors rappelé que, malgré la présence permanente des personnels dans les lieux d'hospitalisation, il n'était pas possible d'exercer une surveillance constante sur des patients qui circulent librement dans l'enceinte de l'établissement et ses espaces verts. Soulignant la nécessité, pour les femmes hospitalisées en psychiatrie, plus encore que pour les hommes, d'une prise en charge des soins somatiques dans des conditions normales, elle a évoqué les liens

qui s'établissent dans cette perspective entre les divers services hospitaliers comme la psychiatrie et la gynécologie.

Mme Bernadette Dupont a interrogé l'intervenante sur les difficultés signalées à la délégation lors de visites de prisons avec, en particulier, des hospitalisations ou des rendez-vous médicaux qui nécessitent des délais de six à huit mois.

Mme Christine Bronnec a d'abord rappelé l'organisation des soins somatiques aux détenus qui bénéficient d'unités d'hospitalisation spécifiques, les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI). Elle a indiqué que ce dispositif demeurait plutôt sous-utilisé et qu'il était complété par des chambres sécurisées au sein des hôpitaux, utilisées en cas d'urgence ou pour des hospitalisations courtes. S'agissant des soins psychiatriques, elle a rappelé la compétence du service médico-psychologique régional (SMPR) qui regroupe psychiatres, psychologues et infirmiers spécialisés ainsi que des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) présentes dans chaque établissement pénitentiaire qui, outre leur rôle dans les prises en charge somatiques, interviennent également pour les soins psychiatriques dans les établissements dépourvus de SMPR. Puis elle a rappelé que la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice avait prévu la mise en place de 17 unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Elle a signalé que dans l'attente de la mise en œuvre des UHSA, des réflexions étaient menées par le ministère pour faire évoluer l'organisation des soins psychiatriques. Une difficulté actuelle rencontrée sur le terrain résulte du choix initialement retenu de ne pas mettre en place d'escorte ou de garde assurée par l'administration pénitentiaire, au sein des unités d'hospitalisation de psychiatrie, afin de garder au lieu de soins sa dimension exclusivement thérapeutique. Ceci soulève, dans la pratique, le problème de la surveillance des personnes incarcérées et justifie la création des UHSA, dont la première devrait ouvrir début 2010.

Elle a, par ailleurs, précisé que l'insuffisance de places en UMD concernait principalement les détenus de sexe masculin et que, pour les femmes, les difficultés se manifestaient plutôt pour l'accès aux soins en SMPR, l'administration pénitentiaire souhaitant que les femmes ne croisent pas les hommes dans ces lieux uniques de soins affectés à des ensembles de détenus dans lesquels les femmes sont minoritaires. Elle a estimé souhaitable d'avancer dans le sens de l'atténuation de ce principe, notamment pour l'accès à des ateliers thérapeutiques, d'ailleurs expérimenté aujourd'hui dans l'Est de la France.

En réponse à une interrogation de **M. Yannick Bodin** sur les avantages et les inconvénients de la mixité dans les divers lieux de détention, **Mme Christine Bronnec** a indiqué qu'il convenait de concilier les logiques des différents ministères. L'administration pénitentiaire a tendance à organiser des lieux spécifiques de détention pour une meilleure réponse aux besoins des détenus. Cependant les lieux de soins sont uniques au sein de chaque établissement pénitentiaire et il ne semble pas nécessaire, en termes d'organisation des soins, ni pertinent en termes d'utilisation des moyens, de délocaliser une partie de leur activité. Des réflexions sont en cours entre les deux ministères sur ces sujets.

Mme Michèle André, présidente, a enfin évoqué les difficultés concrètes de l'hospitalisation d'office, sur la base de témoignages concrets.

Mme Christine Bronnec a noté la stabilisation actuelle du nombre des hospitalisations d'office après plusieurs années d'augmentation, en y voyant le signe d'une meilleure utilisation de la loi du 27 juin 1990 relative aux mesures d'hospitalisation sans consentement des personnes malades atteintes de troubles mentaux.

Audition de M. Jean Canneva, président de l'Union nationale des amis et familles de malades psychiques (UNAFAM)

(18 juin 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a indiqué à M. Jean Canneva que la délégation avait souhaité l'entendre pour recueillir son sentiment sur la problématique spécifique des femmes dans les lieux de privation de liberté que peuvent être les hôpitaux psychiatriques pour les personnes hospitalisées sous contrainte.

M. Jean Canneva a d'abord rappelé que l'UNAFAM était une association d'utilité publique qui regroupait 15 000 familles concernées par la maladie mentale sévère d'un proche : psychose, schizophrénie, troubles maniaco-dépressifs qui empêchent le malade de mener une vie normale, et affectent par contrecoup l'ensemble de l'équilibre familial. Il a estimé que le nombre de malades relevant de cette catégorie s'inscrivait dans une fourchette de 600 000 à 1 million de personnes, et que, si l'on prenait aussi en compte le nombre de leurs familles, c'était en totalité 2 à 3 millions de personnes qui étaient ainsi concernées par la maladie mentale.

Il a déploré que les pouvoirs publics ne consacrent pas à cette population une attention proportionnelle à son importance numérique. Il a relevé que les personnes qui étaient autrefois placées en asile, se retrouvaient aujourd'hui le plus souvent à la charge des familles, tout en convenant que cette situation présentait aussi des avantages pour les malades mentaux.

Il a cependant insisté sur l'épreuve que constitue pour une famille la confrontation avec la maladie mentale d'un proche, qu'il s'agisse du désarroi des parents qui ne reconnaissent plus la personnalité de leur enfant, ou des éléments les plus jeunes d'une fratrie qui ne peuvent plus s'identifier au modèle que constituait leur aîné devenu malade.

Il a précisé que l'association se proposait trois missions principales : l'accueil, la formation des familles et leur représentation institutionnelle.

L'accueil était assuré, notamment par un centre d'écoute téléphonique qui recevait environ 800 appels par mois, d'une durée moyenne de 20 minutes chacun ; cet accueil nécessite une grande attention, car ce n'est qu'au terme d'un cheminement difficile que la famille reconnaît la réalité de la crise qui affecte l'un de ses membres, et surmontera une attitude de déni qui constitue le plus souvent la première ligne de défense de l'univers familial.

La formation des familles constitue la seconde mission de l'association : il s'agit de les aider à reconstruire un lien social, en s'adressant à eux de pair à pair, et en leur faisant sentir qu'elles ne sont pas toutes seules.

Enfin, la représentation institutionnelle des familles est la troisième de ces missions.

M. Jean Canneva a ensuite évoqué les trois séries de dispositions législatives de référence que constituent les articles 440 à 476 du code civil relatifs aux tutelles et curatelles, les dispositions de la loi n° 90-527 du 27 juin 1990, relatives aux droits des personnes hospitalisées en raison de leurs troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation, qui définissent notamment le régime d'hospitalisation sur demande d'un tiers et de l'hospitalisation d'office, ainsi que l'article 122-1 du code pénal.

Il a regretté que le rapport récemment présenté par M. Alain Milon, sur la prise en charge psychiatrique en France, n'ait pas accordé au problème de l'hospitalisation sans consentement l'importance qu'il mérite à ses yeux, et reflète un point de vue qui n'est pas celui de ceux qui sont confrontés, de l'intérieur en quelque sorte, à la maladie mentale.

Tout en estimant que l'hospitalisation sous contrainte posait en effet un délicat problème de gestion de la liberté, **M. Jean Canneva** a considéré qu'elle répondait à une nécessité pour les personnes les plus gravement atteintes, et qui ne se rendent souvent même plus compte de la nécessité de se soigner.

Il a jugé que les développements consacrés aux hôpitaux psychiatriques par le rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté faisaient preuve d'une approche pertinente et subtile de la problématique de l'hospitalisation sous contrainte.

Il a ensuite énuméré les principales exigences posées par l'UNAFAM pour le secteur psychiatrique : la désignation de l'autorité de proximité responsable de la décision d'hospitalisation ; la présence de représentants de l'association dans le dispositif pour porter un regard indépendant sur le fonctionnement du système et obliger les établissements à remédier à leurs insuffisances ; le développement d'une concertation entre le secteur médical et le secteur social, ne serait-ce que pour préparer la prise en charge du patient à la sortie de l'hôpital ; l'obligation de procéder à une évaluation régulière.

M. Jean Canneva a ensuite rappelé que l'UNAFAM s'était très vigoureusement opposée au projet présenté par un précédent ministre de l'intérieur qui avait envisagé d'intégrer des mesures relatives à la santé mentale dans son dispositif de prévention de la délinquance, expliquant à quel point il était insupportable pour les familles de malades que leurs proches soient assimilés à des délinquants. Il a cependant jugé souhaitable l'adoption d'une nouvelle loi sur la santé mentale.

Il a estimé que les lieux fermés étaient davantage sujets que les autres à des phénomènes d'entropie, sources de dérapages, et appelaient de ce fait une vigilance renforcée. Il a déploré un certain nombre d'évolutions tendant aujourd'hui à faire des hôpitaux psychiatriques des lieux de plus en plus fermés, alors qu'en principe un hôpital est un lieu de soins ouvert. Ainsi par exemple, dès lors qu'une personne

détenue est envoyée en hôpital psychiatrique, c'est l'ensemble de l'établissement qui tend à se fermer.

Il a insisté sur le respect de la dignité du malade, estimant par exemple qu'il était préférable de les laisser porter leurs vêtements plutôt que de leur imposer des pyjamas.

Il a estimé qu'il n'était pas normal d'accueillir les jeunes patients dans les mêmes centres que des adultes gravement atteints, car ce voisinage était de nature à compromettre leur espoir de guérir.

Il a jugé que la protection des personnes devait faire l'objet d'une attention renforcée, d'autant plus indispensable que les personnes en crise ne sont pas en état de se défendre.

Considérant qu'il ne suffisait pas de fixer des normes mais qu'il convenait aussi de s'assurer de leur respect, il a insisté sur l'intérêt que pouvait présenter, dans cette perspective, la visite régulière des représentants de l'association bien au fait des réalités, et qui peuvent servir d'interlocuteurs aussi bien aux patients qu'au personnel infirmier.

Il a jugé indispensable que les représentants de l'UNAFAM ne soient pas cantonnés à une présence formelle au sein du conseil d'administration des hôpitaux, mais qu'ils soient effectivement présents dans les lieux de proximité, et dans les commissions mixtes paritaires, pour compenser le fait que les malades n'ont plus la capacité de faire valoir leurs demandes ou d'exprimer eux-mêmes leurs besoins.

Il a ensuite précisé à **Mme Michèle André, présidente**, que l'UNAFAM était constituée, en majorité, de femmes, car celles-ci ont dans l'ensemble davantage de courage pour affronter dans la durée ces situations pénibles, alors que les hommes sont plus facilement tentés de s'y soustraire. Il a indiqué que l'UNAFAM devait d'ailleurs s'efforcer de faire comprendre aux mères qu'elles devaient aussi se protéger elles-mêmes, si elles voulaient être capables de continuer à aider durablement leur enfant malade.

Il a cependant insisté sur la nécessité de trouver des solutions d'hébergement extérieur adaptées qui permettent au patient atteint de maladie mentale et à sa famille de retrouver une juste distance physique et psychique, pour éviter des phénomènes d'emprise excessive qui peuvent se révéler destructeurs. Il a jugé que le lien familial ne pouvait continuer à jouer un rôle positif dans la durée qu'à condition d'arriver à un juste équilibre entre solidarité et autonomie.

Mme Michèle André, présidente, a remercié M. Jean Canneva pour la qualité des informations qu'il avait apportées à la délégation, et a déclaré partager son appréciation sur le caractère fondamental de la préservation des lieux familiaux dans la prise en charge des malades psychiques.

M. Jean Canneva a ensuite précisé à **Mme Bernadette Dupont** qui lui demandait quels conseils on pouvait donner aux parents confrontés à une présomption de pathologie mentale chez un enfant, que ces derniers ne devaient pas

hésiter à demander l'aide de l'association, en s'adressant à son centre d'appel. Il a aussi insisté sur le fait qu'il fallait éviter de mettre un jeune malade au contact de patients chroniquement et lourdement atteints, de façon à ne pas lui renvoyer une image décourageante.

**Audition de M. Philippe-Pierre Cabourdin,
conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur de la Protection
judiciaire de la jeunesse (PJJ) au ministère de la justice,
accompagné de M. Damien Mulliez, directeur-adjoint**

(25 juin 2009)

Présidence de Mme Michèle André, présidente

Mme Michèle André, présidente, a souhaité la bienvenue aux intervenants et leur a indiqué que, dans le cadre de ses travaux sur le thème des femmes dans les lieux privatifs de liberté, la délégation avait souhaité aborder la question des jeunes femmes mineures en détention ou dans les centres éducatifs fermés. Elle leur a demandé d'en décrire aux membres de la délégation les caractéristiques, les spécificités et les difficultés, même si les jeunes femmes représentent une très faible proportion des mineurs incarcérés ou placés en centres fermés.

A titre liminaire, **M. Philippe-Pierre Cabourdin** a précisé que l'une des caractéristiques principales de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) consistait en une capacité d'adaptation permanente dans le cadre de ses missions. Il a souhaité ensuite préciser les chiffres clés de la délinquance des mineurs, non sans relever que les statistiques établies par les services de la PJJ ne comprenaient pas, pour les mineurs, de distinction selon le sexe en raison du très faible nombre de jeunes femmes concernées par rapport au nombre total. Il a indiqué que, pour le mois de mai 2009, 2 825 mineures seulement avaient été mises en cause contre 15 000 jeunes hommes mineurs. Il a ajouté que, pour l'année 2008, sur un nombre total de 207 000 mineurs mis en cause, 30 000 étaient des jeunes femmes et 177 000 des jeunes hommes. Il a souligné que, malgré cette faible proportion, l'aspect qualitatif de la prise en charge de ces jeunes mineures était un sujet important. Il a indiqué que, selon le dernier rapport de l'Observatoire national de la délinquance (OND), le nombre de mineures impliquées dans des faits de violence et de menaces avait doublé entre 2003 et 2008, ce qui mettait en évidence une forte et rapide augmentation du nombre de jeunes femmes concernées. Par ailleurs, il a observé que les filles commençaient aujourd'hui à imiter des comportements violents, qui étaient généralement le fait des garçons.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a ensuite exposé aux membres de la délégation les caractéristiques de la situation des jeunes filles mineures placées en détention ou dans des centres éducatifs fermés (CEF), estimant qu'il s'agissait des lieux privatifs de liberté où les spécificités et les difficultés de prise en charge pour les jeunes femmes étaient les plus significatives.

S'agissant de la détention, il a rappelé qu'elle ne concernait qu'un nombre limité de jeunes femmes mineures, de l'ordre de trente à quarante par mois en moyenne. Il a par ailleurs rappelé que la situation des jeunes femmes en prison, de même que celle de tous les mineurs, était régie par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, qui impose une incarcération de tous les mineurs dans des lieux strictement séparés des lieux d'incarcération des personnes majeures. Il a indiqué que cette obligation était

aujourd'hui toujours respectée pour les jeunes hommes mineurs, mais qu'il existait encore quelques exceptions pour les jeunes filles. Il a ajouté qu'un décret, pris en mai 2007, c'est-à-dire avant l'ouverture des établissements pénitentiaires pour mineurs, avait fixé les règles générales de détention des mineurs, à savoir : obligation d'incarcérer les mineurs dans des établissements spécifiquement habilités, que ce soit des établissements pénitentiaires pour mineurs ou des quartiers pour mineurs au sein des maisons d'arrêt ; obligation de faire bénéficier les mineurs incarcérés d'un programme d'enseignement général ou de formation, d'activités sportives et de plein air, d'un régime alimentaire amélioré et, enfin, d'un suivi éducatif par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Il a relevé que cette dernière disposition était aujourd'hui pleinement mise en œuvre, malgré une réticence initiale des éducateurs à intervenir au sein des prisons, et qu'elle prouvait l'utilité sociale de l'accompagnement éducatif, même dans les cas les plus difficiles. Il a précisé que les mineurs de 13 à 16 ans devaient strictement être séparés des adultes et ne jamais être en contact avec les détenus majeurs, tandis que les mineurs de 16 à 18 ans pouvaient, pour certaines activités comme l'enseignement, côtoyer des détenus adultes.

S'agissant des jeunes filles, **M. Philippe-Pierre Cabourdin** a indiqué qu'elles devaient être détenues dans des unités prévues à cet effet et sous la surveillance de gardiennes. Il a indiqué que, si la mixité avait été prévue dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, elle était plus difficile à mettre en œuvre dans les unités spéciales en raison du faible nombre de jeunes filles incarcérées et de la disposition de ces établissements qui ne permet pas une séparation absolument totale entre les différentes unités. Il a indiqué que, en accord avec M. Claude d'Harcourt, directeur de l'Administration pénitentiaire, il avait ainsi conditionné le maintien de ces unités à la présence d'un nombre suffisant de jeunes filles, citant pour exemple l'unité pour filles de l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Quiévrehain près de Lille et celle de l'EPM de Lavaur, près de Toulouse. Il a indiqué que la PJJ et l'administration pénitentiaire avaient prévu, ensemble, de regrouper les femmes mineures incarcérées dans quatre centres de détention pour femmes : l'EPM de Quiévrehain ; le quartier de femmes de la prison des Baumettes à Marseille, préféré à l'EPM de La Valentine ; le centre pénitentiaire de Rennes, qui devrait regrouper les mineures de Rennes et de la maison d'arrêt pour femmes de Nantes et la maison d'arrêt de femmes de Fleury-Mérogis, préférée à l'EPM de Porcheville en raison du nombre faible et variable de jeunes filles concernées. Il a souligné que la question de savoir s'il fallait, pour l'incarcération des jeunes femmes, privilégier la minorité ou le sexe, suscitait un important débat et qu'un groupe de travail sur ce sujet avait été mis en place au sein de la PJJ. Il a précisé qu'il était néanmoins nécessaire de disposer d'un quartier de filles mineures au sein d'une maison d'arrêt pour femmes. Enfin, il a indiqué que la PJJ et l'administration pénitentiaire envisageaient de consacrer au centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis (CJD) les mêmes moyens que pour un EPM, dans la mesure où, *a priori*, l'EPM de Meaux ne sera pas ouvert. Il a rappelé qu'il ne serait pas nécessaire d'ouvrir les sept établissements pénitentiaires pour mineurs prévus par la loi, en plus du centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis, en raison de la diminution du nombre de mineurs incarcérés.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a ensuite abordé la question des centres éducatifs fermés, précisant d'emblée que le nombre de jeunes femmes mineures concernées était, là encore, très faible et très variable. Il a indiqué qu'il existait

actuellement trente-huit centres éducatifs fermés offrant au total 413 places disponibles et qu'une dizaine de centres devait ouvrir avant 2010. Il a estimé que, dans le choix de l'implantation d'un centre éducatif fermé, il ne convenait pas tant de privilégier l'espace disponible que la proximité d'un tissu d'insertion, qu'il soit scolaire ou professionnel. Il a indiqué qu'un seul centre éducatif fermé était aujourd'hui strictement réservé aux jeunes filles, celui de Doudeville en Normandie et que dix autres étaient mixtes, sous réserve de pouvoir héberger au moins deux ou trois jeunes filles. Il a ensuite brièvement évoqué les conditions du séjour d'un mineur en centre éducatif fermé, qui comprenait généralement trois temps : deux mois au cours desquels le mineur reste dans le centre sans en sortir ; deux mois où les sorties accompagnées sont autorisées ; enfin deux mois où le mineur est autorisé à sortir seul du centre. Il a considéré que la présence de jeunes filles au sein des centres mixtes pouvait contribuer à créer une atmosphère plus apaisée.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a ajouté que, pour trouver le placement approprié en centre éducatif fermé, le juge devait prendre en compte, en plus des contraintes liées à la mixité, des critères comme la proximité ou l'éloignement géographique de la famille, sur la base d'informations transmises par les éducateurs. Concernant l'organisation spatiale au sein des centres mixtes, il a indiqué que la plupart comportaient des aires distinctes pour les chambres réservées aux jeunes filles mais il a également évoqué l'exemple d'un centre dans la Marne, qui délimitait l'espace des jeunes filles et celui des jeunes hommes par un système de cloison mobile que l'on pouvait déplacer en fonction de l'effectif féminin présent dans le centre.

M. Damien Mulliez a rappelé que le nombre de femmes concernées par la délinquance était faible au début des années 1990 mais que l'on constatait une importante progression, de l'ordre de 20 %, entre 1995 et 2004. En revanche, il a souligné que le nombre de jeunes filles incarcérées - en pratique, récidivistes - était relativement stable, précisant qu'il était de 125 en 2005 et de 115 en 2008. Il a estimé que la délinquance des filles était plus occasionnelle que celle des garçons et que la sanction semblait être vécue de façon plus honteuse par les premières, tandis qu'elle était plutôt valorisée par les jeunes hommes. Il a ensuite insisté sur le fait que le profil de la délinquance des femmes avait évolué au cours des dernières années, passant d'une délinquance plutôt ponctuelle, marquée par une volonté d'opposition familiale ou par une réaction à des actes dont elles avaient été victimes, à une délinquance aujourd'hui plus proche de celle des hommes.

Il a indiqué que les comportements des jeunes mineures commençaient ainsi à se calquer sur ceux des garçons, y compris dans un recours à la violence dans les relations humaines, pouvant parfois même déboucher sur des actes de barbarie. Il a ensuite évoqué le phénomène de la délinquance de réseau touchant également les jeunes femmes, qui est lié à une certaine structure sociale et auquel on ne peut répondre qu'au niveau individuel, acte par acte.

M. Damien Mulliez a ensuite attiré l'attention des membres de la délégation sur le nombre inquiétant de jeunes adolescentes impliquées dans des actes d'agression à caractère sexuel. Insistant sur l'importance croissante des violences à caractère sexuel, il a précisé que, actuellement, tous les mineurs de 13 ans impliqués

dans des affaires criminelles l'étaient pour des actes d'agression sexuelle, la proportion de ces infractions diminuant ensuite avec l'âge.

Illustrant la relative complexité de l'interprétation des données statistiques, **M. Philippe-Pierre Cabourdin** a ajouté que, selon la tendance observée au cours des dernières années, le nombre de mineurs délinquants avait augmenté en valeur absolue mais diminué en valeur relative, compte tenu de l'accroissement de la délinquance des adultes. Puis, il s'est inquiété de la rupture constatée au cours des cinq premiers mois de l'année 2009, avec une augmentation, au-delà du seuil de 18 %, de la proportion de mineurs délinquants interpellés par la police. Observant que le pourcentage de mineurs avait cependant continué à décliner au niveau des poursuites judiciaires, il s'est demandé si ces données ne reflétaient pas aussi un abaissement du seuil de tolérance de la société française. Il a cependant souligné le caractère incontestable de la forte augmentation du nombre de délinquants de moins de 13 ans en précisant que ces derniers étaient presque exclusivement mis en cause pour des délits sexuels.

Il a alors souhaité que la représentation nationale puisse très prochainement réfléchir à la spécificité de cette délinquance sexuelle des mineurs et aux solutions éducatives ou médicales appropriées, en évoquant l'inadaptation du droit en vigueur à ce phénomène nouveau : seule est prévue, pour les mineurs, une réduction de moitié de la peine encourue par les majeurs. Il a mis en garde contre l'erreur qui consisterait à se voiler la face dans ce domaine en soulignant que l'incarcération des mineurs ou les mesures éducatives étaient parfois insuffisantes pour prévenir la récurrence tandis que la détection des besoins de soins et le recours à l'intervention médicale peut se révéler efficace : il a signalé, à ce sujet, la réticence de certains magistrats à faire appel à des unités médicales spécialisées, parfois considérées comme excessivement « comportementalistes ».

Mme Michèle André, présidente, a demandé si la délinquance sexuelle des mineurs constituait un phénomène nouveau.

M. Damien Mulliez a relevé que la délinquance sexuelle était en augmentation dans les tranches d'âge très jeunes, en ajoutant qu'elle s'estompait par la suite, comme en témoigne le faible taux de récurrence. Il s'est demandé si l'approche qu'avait la société de la sexualité ne rendait pas plus brutale l'entrée dans la vie sexuelle. Puis il a souligné la nécessité de réfléchir à l'évolution de la législation applicable, pour éviter qu'un mineur de 13 ans ne soit, du fait de son inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), considéré comme un délinquant sexuel pendant le reste de son existence. Il a également regretté que cet aspect ne soit pas encore pris suffisamment en compte dans la formation des éducateurs, compte tenu, non seulement des statistiques officielles de la délinquance sexuelle des mineurs mais, également, du « chiffre noir » des actes délictueux non déclarés et de la banalisation de l'agression dans certains lieux collectifs.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a estimé souhaitable de remédier à l'absence de réponse institutionnelle à cette forme de délinquance en indiquant que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'efforçait, conformément à une

approche globale, non seulement de perfectionner la formation des éducateurs mais aussi d'inclure les magistrats et les services médicaux locaux dans cette démarche.

M. Damien Mulliez a rappelé les difficultés de mise en œuvre du suivi socio-judiciaire prévu par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, en soulignant l'insuffisance du nombre de services spécialisés et de réseaux de médecins coordonnateurs dont la mise en place avait été prévue par la loi. Indiquant qu'une seule et unique candidature s'était manifestée parmi les magistrats et d'autres professions pour participer à un programme de coopération avec le Québec sur le thème des mineurs auteurs et victimes d'abus sexuels, lancé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, il en a déduit que cette problématique continuait sans doute d'inspirer un certain malaise.

Mme Michèle André, présidente, a fait observer que les problématiques sexuelles étaient plus fréquemment abordées par les femmes parce qu'elles en souffrent plus que les hommes et souhaitent trouver des solutions. Elle a évoqué l'approche plus pragmatique des Québécois dans ce domaine ainsi que l'évolution des mentalités en France. Puis elle a affirmé l'intérêt d'une réflexion préalable à la discussion législative et la nécessité d'instituer des repères, relevant que les parents étaient souvent réticents, aujourd'hui encore, à aborder ces questions de sexualité avec leurs enfants, au nom d'une certaine forme de respect de l'intimité.

M. Yannick Bodin a relativisé l'augmentation de la délinquance des mineurs en appelant à ne pas idéaliser la sexualité des adolescents qui existait autrefois dans la France rurale : il s'est demandé si les actes de violence sexuelle n'étaient pas aussi fréquents « dans les bottes de foin » d'hier, où ils étaient couverts par le non-dit, que dans les caves des quartiers sensibles d'aujourd'hui. Il a estimé que la gravité du problème ne devait pas, pour autant, être minimisée, et s'est demandé si l'entrée dans l'adolescence n'était pas, aujourd'hui, plus précoce qu'hier, et si l'environnement « médiatique » et l'accès fréquent à des films pornographiques n'affectaient pas le psychisme des adolescents, rendant plus brutale leur entrée dans la sexualité. Cependant, il a estimé que les formes actuelles d'initiation à la sexualité ne prédisposaient pas nécessairement les mineurs à la délinquance sexuelle ultérieure, estimant que le législateur devait apporter des réponses adaptées et éviter de stigmatiser inutilement les adolescents.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur les causes de cette délinquance en évoquant la part que peut jouer le traumatisme subi par les victimes d'incestes.

M. Damien Mulliez a répondu qu'aucune étude ne démontrait un lien de causalité entre le fait d'avoir été victime d'un abus sexuel et d'en devenir ensuite l'auteur ; en revanche, selon les psychiatres, l'absence de réponse ou de soutien apporté à une victime peut conduire cette dernière à tenter, inconsciemment, de tester si de tels faits sont bien dispensés de sanction en les commettant à son tour. Évoquant son expérience de magistrat, il a constaté qu'il avait fallu attendre le milieu des années 1980 et la réforme du code pénal de 1989 pour que les parquets investissent le champ de la délinquance sexuelle des mineurs, autrefois considéré comme d'importance secondaire, et qu'il s'en était suivi une explosion des statistiques. Cependant, il a constaté, depuis 2000, le rajeunissement de la population

des délinquants sexuels mineurs et qu'il convenait, dès lors, de prendre les mesures permettant d'éviter de les transformer en adultes dangereux.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a estimé qu'une sanction était nécessaire mais devait aussi être spécifique et adaptée. Il a ajouté que certaines formes d'incarcération risquaient d'ancrer les mineurs dans la spirale de la délinquance. Il a complété son propos en évoquant l'importance du « message » à adresser aux parents, non seulement pour les inciter au dialogue avec leurs enfants mais aussi pour éviter de laisser à leur portée des films ou des outils d'accès à des images pornographiques, **Mme Christiane Kammermann** insistant également sur les films mettant en scène d'autres formes de violence.

M. Alain Gournac a estimé que, dans la France rurale du siècle dernier, la délinquance sexuelle des jeunes n'était pas aussi importante qu'à l'heure actuelle et qu'elle avait changé de nature. Témoignant ensuite de son expérience d' élu de terrain, il a souligné l'apparition depuis les années 1990 de nouveaux comportements violents chez les enfants, y compris ceux de familles aisées, dès la classe de maternelle. Il a insisté sur le caractère brutal et non pas simplement sexuel de leurs comportements. Puis il a signalé la fréquence de l'implication de certaines filles dans ces violences en citant le cas d'instigatrices de « tournantes » dont sont victimes d'autres mineures. Rappelant que la prison, qui pouvait entraîner parfois un choc salutaire, était loin d'être toujours une bonne solution, il a souhaité que le législateur fasse preuve d'une approche intelligente et non uniquement répressive.

Mme Christiane Kammermann a demandé à connaître l'âge à partir duquel les mineurs pouvaient être incarcérés, les qualifications des éducateurs spécialisés, les solutions à apporter à l'insuffisance du nombre des médecins coordonateurs, et, enfin, les conditions de vie des mineurs dans les centres de détention.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a rappelé que la loi ne permettait pas d'incarcérer un mineur de moins de 13 ans, tout en précisant que le droit français ne fixe aucun plancher à l'âge de la responsabilité pénale subordonnée à la notion de discernement. Il a ensuite estimé satisfaisant, compte tenu des contraintes pesant sur le service public, le nombre – 4 600 - et la qualité des éducateurs, tout en rappelant les efforts d'investissement consentis pour leur formation initiale et, surtout, continue, afin d'adapter leurs compétences aux évolutions sociologiques et pénales. Puis il a évoqué très concrètement les conditions de détention des mineurs en soulignant que l'administration s'efforce de leur redonner des bases et des repères qui leur ont manqué, comme de se lever le matin et de se coucher tôt le soir, ou de maîtriser les bases de la communication ainsi que du « savoir être » minimal. Rappelant qu'un mineur qui ne sait pas lire en classe de sixième a trois fois plus de risques de verser dans la délinquance, il a souligné l'importance de l'apprentissage des bases de la lecture ; il a également pris l'exemple des bienfaits de l'équitation ou du « rafting » qui placent les jeunes dans une situation suffisamment difficile pour qu'ils aient besoin de créer une relation avec l'éducateur et d'écouter ses conseils. Il a estimé que, même si chaque mineur devait être considéré comme un individu, il pouvait cependant être pris en charge collectivement, tout particulièrement dès lors qu'il s'agissait de l'apprentissage des règles de la vie en société.

M. Philippe-Pierre Cabourdin a expliqué que, à sa prise de fonctions, il avait trouvé une administration bien gérée, qu'il s'attachait à mettre au service de la prise en charge des mineurs, de façon à leur permettre de retrouver leur place dans la société. Il a estimé que les 380 000 mineurs, soit 10 % des jeunes entre 10 et 18 ans, confiés chaque année par la justice à la protection judiciaire de la jeunesse, devaient être pris en compte pour ce qu'ils sont : des citoyens français à part entière.

M. Yannick Bodin a estimé qu'il convenait de prendre en compte les cultures familiales traditionnelles de certains mineurs, qui leur imposent, par exemple, de baisser les yeux lorsqu'ils s'adressent à un adulte, en marque de respect, alors que dans nos usages, cela est plutôt vu comme une marque de fausseté. Il a estimé que les jeunes filles étant aujourd'hui bien plus précoces, c'était à l'âge psychologique et physiologique qu'il convenait de s'attacher.

Mme Michèle André, présidente, a déclaré partager pleinement les propos de M. Philippe-Pierre Cabourdin suivant lesquels la bonne gestion des deniers publics était une exigence qui ne pouvait tenir lieu, à elle seule, de projet. Partageant le point de vue défendu par **M. Alain Gournac**, elle a estimé nécessaire de légiférer intelligemment plutôt que de manière répressive.

**Audition de M. Frédéric Perrin,
directeur général de la police aux frontières**

(15 octobre 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, lui a souhaité la bienvenue et l'a remercié d'avoir accepté de venir parler devant les membres de la délégation. Elle lui a indiqué que son audition intervenait dans le cadre de leurs travaux sur le thème particulier des femmes dans les lieux privatifs de liberté, dont font partie les zones d'attente ainsi que les centres et les lieux de rétention administrative. Elle lui a demandé de faire part aux membres de la délégation de ses réflexions sur la façon spécifique dont sont traitées les femmes dans ces espaces, sur les dispositions mises en œuvre pour celles faisant l'objet de procédures de reconduite à la frontière ou de placement en rétention.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, a tout d'abord rappelé que les mesures prises par les services de la police aux frontières ne concernaient que des ressortissants étrangers. Il a ensuite indiqué que les dispositifs mis en place par ses services étaient de deux ordres, en fonction de la façon dont ces ressortissants en situation irrégulière étaient appréhendés :

- un premier type de contrôle concerne les opérations effectuées aux frontières, en particulier aériennes, au titre du code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen » ; celui-ci rend obligatoire la mise en œuvre de règles communautaires ainsi que de règles propres à chaque pays déterminées par la latitude que ce code reconnaît à chaque pays pour fixer les conditions d'entrée des ressortissants étrangers, comme par exemple les modalités de contrôle de la capacité de justifier d'un viatique suffisant, c'est-à-dire de documents témoignant de ressources suffisantes pour faire face aux frais de séjour en France ;

- un deuxième type de contrôle, à l'intérieur des frontières nationales, effectué à l'occasion d'opérations de police traditionnelles et portant sur les infractions non pas aux conditions d'entrée mais aux conditions de séjour sur le territoire.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, a souligné que ces deux types de contrôle impliquaient deux approches juridiques différentes quand bien même, dans l'un et l'autre cas, était mise en œuvre une mesure de privation de la liberté d'aller et de venir. Il a ajouté que des obligations spécifiques pesaient sur les compagnies aériennes, tenues de procéder, avant l'embarquement des passagers, à la vérification du respect des conditions d'acceptation sur le territoire national. Il a considéré que les informations relatives à ces conditions étaient généralement bien comprises et connues des passagers, rappelant que même si certaines personnes n'étaient pas en règle par ignorance et non pas par intention frauduleuse, la police des frontières était néanmoins tenue de les refouler, au même titre que les personnes usant de documents falsifiés, la bonne foi ne pouvant jouer en leur faveur. Il a indiqué que lorsqu'une personne ne

remplissait pas les conditions pour être admise dans l'espace Schengen, elle était remise à la compagnie aérienne, l'aéroport de Paris concentrant à lui seul 94 % des placements en zone d'attente.

Mme Michèle André, présidente, a précisé à ses collègues que les compagnies aériennes pouvaient refouler toute personne dans l'incapacité de présenter un titre de circulation ou une pièce d'identité valide pendant encore six mois. Elle a indiqué qu'il s'agissait d'une règle internationale largement admise et que les compagnies aériennes s'y pliaient d'autant plus que la responsabilité financière du raccompagnement d'un ressortissant en situation irrégulière leur incombait.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, a ensuite insisté sur l'importance de la notion de transit, citant l'exemple de l'aéroport de Roissy, dont la moitié des 60 millions de passagers annuels sont en transit.

Il a indiqué que le nombre de non-admissions sur le territoire national en 2008 s'élevait à 18 564, dont 17 103 placements en zone d'attente, pour laisser le temps à la compagnie aérienne de trouver un vol de retour et à ces personnes en situation irrégulière d'exercer leurs droits. Il a ajouté que les mineurs en situation irrégulière, à leur arrivée sur le territoire national, ne faisaient pas l'objet d'une réadmission immédiate mais étaient d'abord placés sous protection juridique, un administrateur ad hoc étant immédiatement désigné pour étudier les droits spécifiques aux enfants et pour examiner si ses parents se trouvaient ou non sur le territoire.

M. Frédéric Perrin a ensuite relevé que la part des femmes dans les non-admissions était relativement importante, s'élevant à environ 30 %, c'est-à-dire à 5 877 étrangères en 2008, ces femmes étant généralement seules. Il a ajouté que le délai moyen d'attente dans la zone de l'aéroport de Roissy était de 2,7 jours, ce délai constituant un élément important pour pouvoir juger de la qualité des services et des infrastructures mis en place ou à mettre en place. A cet égard, il a insisté sur le fait qu'un placement en zone d'attente était très différent d'un placement en centre de rétention, précisant qu'il ne répondait pas aux mêmes règles ni ne satisfaisait aux mêmes garanties.

Il a expliqué qu'aucun dispositif spécifique n'était prévu pour les femmes, sur le modèle, par exemple, de celui prévu pour les mineurs. Il a indiqué néanmoins que les femmes, les hommes et les familles étaient hébergés séparément, et que les femmes enceintes bénéficiaient d'une visite médicale dès leur arrivée.

Sur la question du confort et des conditions d'accueil, **M. Frédéric Perrin** a indiqué qu'une zone d'attente était composée d'une salle d'attente et d'une cour extérieure pour la journée, ainsi que d'une partie hôtelière pour la nuit avec des chambres individuelles ou doubles. Il a précisé que la capacité de logement dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-De-Gaulle était de 164 places et que le taux d'occupation moyen variait entre 60 et 80, avec des pics à 120 ou 140 personnes hébergées. Il a ajouté que les femmes disposaient d'un kit d'hygiène approprié, ainsi que d'équipements de puériculture et d'aliments pour bébés,

rappelant que toute autre prestation qui s'avérait nécessaire était prise en charge par la compagnie aérienne responsable.

En réponse à **M. Alain Gournac**, il a précisé que, dans le respect de certaines conditions liées à la sécurité, les personnes placées en zone d'attente pouvaient disposer des effets contenus dans leurs bagages.

Il a enfin abordé la question du respect de la dignité, indiquant que la zone jour était mixte, compte tenu du fait que le placement en zone d'attente, au contraire de la détention, ne justifiait pas de régime permanent de séparation. Il a précisé qu'une séparation pouvait être envisagée en cas d'incompatibilité d'humeur entre des personnes retenues, mais que cela arrivait rarement, notamment en raison de la courte durée du maintien en zone d'attente.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, a ensuite évoqué le placement en centre de rétention administrative (CRA), indiquant que ce dernier ressortissait à une réglementation plus complète et plus précise et qu'il concernait les personnes contrôlées sur le territoire, en infraction au séjour et pour lesquelles est engagé un processus d'éloignement. Il a relevé qu'en 2008, 34 592 personnes avaient été placées en rétention administrative en métropole, dont 1 956 femmes, soit une proportion faible de l'ordre de 5,65 %. Il a expliqué la différence relativement importante entre la proportion de femmes placées en zone d'attente et celle de femmes placées en rétention administrative par le fait que le dernier cas ne pouvait pas concerner des femmes en situation irrégulière malgré leur bonne foi et que les candidates à une immigration de longue durée sur le territoire national étaient beaucoup moins nombreuses. Il a ajouté que depuis janvier 2009, 23 584 personnes avaient été placées en rétention administrative, dont 1 444 femmes, soit une proportion relativement stable d'environ 5 %.

Il a indiqué que sur les vingt-cinq centres de rétention administrative, dont quatre situés dans les territoires d'outre-mer, vingt accueillait des femmes, expliquant que les cinq autres - Perpignan, Sète, Mesnil-Amelot, Bobigny et un centre à Paris - ne présentaient pas les conditions matérielles requises par assurer l'intimité des femmes. Il a précisé en revanche que le centre du dépôt, au Palais de Justice de Paris, présentait la spécificité de n'accueillir que des femmes. Il a ajouté que onze centres accueillait les familles.

Il a ensuite évoqué la situation particulière des mineurs, expliquant que ces derniers ne pouvaient pas faire l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière et qu'ils n'étaient donc pas en principe placés dans des centres de rétention administrative. Sur ce sujet, il a expliqué qu'il appartenait aux parents de choisir que leur enfant soit placé dans un foyer d'hébergement ou qu'il soit placé en rétention administrative avec eux. Il a indiqué aux membres de la délégation que cette situation constituait un exemple de conflit de normes, entre l'interdiction de placer des mineurs en rétention administrative et l'interdiction de séparer les familles. Il a précisé que les mineurs seuls étaient en revanche systématiquement placés en foyer de protection de l'enfance.

M. Frédéric Perrin, directeur central à la police des frontières, a indiqué que la durée moyenne de rétention dans ces centres était de neuf jours, la durée maximale autorisée étant de 32 jours, et que la capacité d'accueil de ces centres était

de 1 515 places dont 252 prévues pour les femmes et 144 places au total dans les territoires d'outre-mer. Il a également fait état des 43 locaux de rétention administrative (LRA), plus petits et pouvant accueillir au total 14 femmes, mis en place pour éviter, dans certains cas, des déplacements trop importants dans le but de gérer au mieux les situations individuelles.

Concernant la situation immobilière, il a ensuite évoqué la qualité variable des infrastructures en place, notant qu'elles étaient en perpétuelle évolution et que les centres les plus récents offraient des conditions d'accueil meilleures que les centres plus anciens. Il a rappelé que la règle était de séparer les femmes et les hommes dans les lieux d'hébergement de nuit, mais non dans les lieux de vie quotidienne, contrairement à la règle qui s'applique aux personnes en détention. Il a indiqué qu'il appartenait aux gestionnaires de ces centres de résoudre au cas par cas les situations individuelles, en s'attachant à respecter l'intimité des femmes, particulièrement lorsqu'elles le demandent.

Concernant le taux d'occupation de ces centres, il a indiqué que les locaux réservés aux hommes étaient occupés à 64 %, tandis que ceux réservés aux femmes l'étaient à 32 % et ceux réservés aux familles à 9 %. Il a ainsi considéré que les conditions de vie, même sommaires, des personnes placées en rétention administrative, n'étaient pas aggravées par un phénomène de surpopulation.

En réponse à **M. Alain Gournac**, qui l'interrogeait sur les conditions de rétention des personnes ayant fait une demande d'asile aux frontières, **M. Frédéric Perrin** a indiqué que ces dernières restaient en zones d'attente en attendant l'examen de leur situation et une instruction de leur dossier par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les 96 heures. Il a précisé que la durée du placement en zone d'attente était contrôlée par le juge des libertés et de la détention, qui peut y mettre fin, s'il estime par exemple que les conditions de séjour d'une personne, dans les cas de placement en centre de rétention comme dans les cas de placement en zone d'attente, sont de nature à porter atteinte à sa dignité.

M. Alain Gournac a souhaité savoir si les salles d'audience mises à la disposition des tribunaux au sein même de l'aéroport de Roissy étaient effectivement utilisées par les magistrats.

M. Frédéric Perrin a indiqué que, même si les articles L. 222-4 et L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoyaient que le juge des libertés et de la détention statuait au siège du tribunal de grande instance, sauf si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement avait été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, les magistrats ne venaient pas dans ces salles d'audience. Il a indiqué qu'une telle situation était regrettable dans la mesure où cette possibilité permettrait de réaliser des économies en termes de coûts de transport et d'éviter la mise en œuvre de mesures de sécurité trop lourdes et parfois peu respectueuses de l'intimité des personnes.

En réponse à **M. Yannick Bodin** qui l'interrogeait sur le cas particulier de deux lycéens mineurs, **M. Frédéric Perrin** a rappelé que les personnes mineures ne pouvaient être maintenues en centre de rétention administrative mais se voyaient

appliquer une mesure judiciaire d'hébergement en foyer, en attendant la mise en œuvre de la mesure d'éloignement. Il a également précisé que les mineurs non volontaires ne pouvaient faire l'objet de reconduites à la frontière.

Il s'est ensuite montré attentif à une remarque de **M. Yannick Bodin** sur les conditions d'accueil par les services de la police aux frontières et a indiqué que, tandis que les zones aéroportuaires de départ étaient bien gérées, les zones d'arrivée gagneraient à faire l'objet d'une meilleure organisation en termes d'accueil. Il lui a aussi précisé que les membres du personnel dans les centres de rétention administrative n'avaient pas de statut particulier et qu'il s'agissait de policiers affectés à la police aux frontières.

Mme Gisèle Gautier a évoqué sa visite d'un centre de rétention administrative en Guyane et notamment l'accompagnement des personnes placées dans ces centres par des structures caritatives ou humanitaires comme la Croix-Rouge ou encore Amnesty International. Elle a ainsi souhaité savoir s'il existait une association ou une structure qui accompagnait de façon plus ciblée et plus spécifique les femmes placées en rétention administrative.

M. Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières, lui a indiqué qu'aucune association n'était spécifiquement attachée, dans ce contexte, à la défense des droits des femmes, mais que ceux-ci étaient d'autant mieux pris en compte par des associations plus généralistes, qu'elles comportent d'ailleurs beaucoup de femmes bénévoles, à même de constituer des interlocutrices appropriées.

En réponse à **Mme Gisèle Printz**, il a ensuite indiqué qu'au terme de leur séjour en centre de rétention, toutes les personnes se voyaient proposer un dispositif spécifique d'aide au retour.

Enfin, **M. Frédéric Perrin** a souligné la grande insécurité juridique régnant dans les procédures de reconduite à la frontière et de rétention administrative, notamment du fait de normes confuses, mal connues ou encore de conflits de normes. Pour illustrer son propos, il a ainsi expliqué qu'un étranger trouvé en situation irrégulière sur notre territoire faisait tout d'abord l'objet d'une procédure pénale et que, s'il n'avait pas commis d'autre infraction que celle de son séjour irrégulier, le procureur de la République décidait le classement sur le plan judiciaire de l'affaire mais demandait la poursuite dans le cadre d'une procédure administrative. Le préfet prenait alors un arrêté de reconduite à la frontière à l'égard de cette personne, alors placée en centre de rétention. Le contrôle des conditions de ce placement était effectué par le juge des libertés et de la détention selon une procédure qui s'apparentait à une procédure civile, et le juge administratif pouvait ensuite porter un regard d'opportunité sur les conditions d'interpellation et de placement en centre, au-delà de l'appréciation de la validité formelle de l'acte administratif soumis à son contrôle.

Il a estimé que l'enchevêtrement de toutes ces procédures pouvait faire craindre une forte insécurité juridique pour toutes les parties en cause et s'est déclaré favorable à un corpus plus cohérent de textes encadrant une procédure spécifique de l'éloignement, avec des délais fixés. Il a expliqué que les services de la police des

frontières se retrouvaient ainsi, en matière de procédure d'éloignement, devant ce qu'il a appelé une « ligne d'horizon » dans la mesure où dans ce domaine, les règles fluctuaient sans cesse et qu'il n'y avait pas de jurisprudence établie.

**Audition de M. Géraud Guibert,
rapporteur de l'enquête de la Cour
sur la gestion des centres de rétention administrative**

(15 octobre 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, après avoir souhaité la bienvenue à M. Géraud Guibert a rappelé que le thème de réflexion de la délégation pour l'année 2009 était les femmes dans les lieux privatifs de liberté. Elle a invité M. Guibert à présenter les grandes lignes de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

A titre liminaire, **M. Géraud Guibert** a rappelé le contexte de l'enquête, demandée par la commission des finances du Sénat dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et récemment publiée. Il a indiqué que l'enquête avait pour objet la gestion des centres et lieux de rétention, avec une partie consacrée à une tentative d'évaluation de l'efficacité de la politique de rétention. L'échantillon sur lequel l'enquête a porté, sur pièces et sur place, était composé de onze centres de rétention métropolitains (CRA), représentant la moitié des places des centres de rétention français, deux centres en outre-mer et cinq lieux de rétention.

Puis, M. Géraud Guibert a présenté les trois conclusions du rapport :

- une amélioration incontestable de la conformité des CRA aux normes même s'il subsiste des difficultés dans certains centres et notamment un grave problème constaté à Mayotte ;

- une situation encore très insatisfaisante des lieux de rétention, pour la plupart aménagés dans d'anciennes salles de garde à vue ;

- depuis 2006, une augmentation du nombre d'interpellations et de retenues et, parallèlement, une diminution du nombre des reconduites forcées, due au nombre important d'annulation des procédures par les tribunaux et surtout à la difficulté d'obtenir les laissez-passer consulaires.

M. Géraud Guibert a ensuite évoqué la situation des femmes dans ces centres et lieux de rétention. Il a tout d'abord noté que le régime juridique de création tant des centres que des lieux de rétention ne contenait pas de dispositions spécifiques aux femmes. Il a cité le décret de 2005 qui, s'il prévoit des conditions spécifiques d'accueil des familles, n'organise rien pour les femmes. Il a souligné que la seule disposition qui les concerne est l'interdiction de la mixité dans les chambres.

Puis, il a estimé que, du fait sans doute de leur nombre plus réduit, les femmes en rétention avaient tendance à être considérées par l'administration comme une catégorie peu prioritaire. Il a relevé qu'il n'existait aucune statistique officielle accessible au public, ni sur le nombre de femmes, ni sur le nombre d'enfants en détention. Il a indiqué que, d'après certaines évaluations, on compterait 1 000 à 2 700 femmes retenues chaque année, soit 5 à 9 % de la population totale. Il a

également noté que les nationalités les plus représentées n'étaient pas les mêmes que pour les hommes.

M. Géraud Guibert a indiqué qu'à la suite de l'incendie et de la fermeture du centre de Vincennes, la diminution du nombre de places disponibles avait conduit l'administration à supprimer les secteurs « femmes » des centres du Mesnil-Amelot et du dépôt de Paris. Il a ensuite évoqué le centre de rétention de Mayotte où cohabitent, au sein d'un grand local, des hommes, des femmes et des enfants. Puis il a indiqué que l'assistance sociale et juridique des centres était un véritable enjeu et qu'il conviendrait d'éviter de l'abandonner à des réseaux confessionnels ou communautaires, particulièrement dans le cas des femmes qui risquent ainsi de se retrouver dans des situations de domination. Il a enfin déploré l'insuffisance des équipements de loisirs pour les hommes et plus encore pour les femmes.

M. Géraud Guibert a enfin exposé certains problèmes spécifiques liés à la présence des femmes dans les centres de rétention, et notamment aux contradictions auxquelles on peut être confronté, dans la pratique, entre la règle qui veut que les personnes retenues jouissent, à l'intérieur des centres, d'une entière liberté de mouvement, et les exigences de sécurité des femmes qui conduisent à assurer des séparations strictes des deux sexes pour l'hébergement de nuit.

Il a ainsi relevé que le centre du Mesnil-Amelot, à l'époque où il accueillait des femmes, comportait un secteur « femmes », strictement coupé de celui des hommes. Il a noté que, dans ce contexte, la règle de non-mixité des chambres aboutissait en pratique à séparer le père d'avec sa femme et ses enfants, en contradiction avec la volonté de ne pas dissocier les familles.

Evoquant ensuite, à titre d'exemple, le centre de Lyon, où la zone de vie du secteur « femmes » peut être ou non séparée du secteur « hommes », il a indiqué qu'il pouvait y avoir pour tentation, afin d'améliorer le taux d'occupation, d'ouvrir ce secteur aux hommes, généralement plus nombreux, ce qui obligeait à cantonner les femmes dans leurs chambres la nuit. Puis, il a mentionné le centre de Cayenne qui est divisé en deux secteurs dont l'un peut être réservé aux femmes. Il a précisé que, lors de sa visite, le quartier « femmes » avait été ouvert aux hommes, laissant face à face une seule femme et quarante hommes. Il s'est enfin rappelé de l'exemple du centre de Bordeaux, aujourd'hui fermé, où deux secteurs existaient mais où la cour extérieure était commune et communiquait à la fois avec le secteur « hommes » et le secteur « femmes ». Il a indiqué que le gestionnaire devait alors choisir, soit de ne pas respecter la règle de liberté de circulation à l'intérieur du centre en n'ouvrant la cour qu'à un secteur à la fois, soit permettre la mixité avec les risques inhérents que cela comporte. De manière générale, **M. Géraud Guibert** a estimé que la coexistence, à l'intérieur d'un même centre, de personnes d'origines et de natures différentes était source de fortes tensions.

Pour conclure, **M. Géraud Guibert** a déploré le défaut d'encadrement juridique et d'encadrement concret qui laisse les gestionnaires livrés à eux-mêmes faute de règles suffisamment claires et précises et les conduit à arbitrer entre la liberté de circulation à l'intérieur des centres de rétention et la nécessaire protection des personnes retenues.

Mme Michèle André, présidente, a estimé que ce tableau de la situation des femmes dans les centres et lieux de rétention administrative, dressé par **M. Géraud Guibert**, recoupait le constat fait lors des précédentes auditions sur les prisons et les maisons d'arrêt : difficulté de concilier des objectifs contradictoires, faiblesse des effectifs d'encadrement, inadaptation des lieux, d'abord conçus pour des hommes, qui compromettent le respect et la dignité des détenues.

Mme Jacqueline Panis l'a interrogé sur d'éventuelles fluctuations des effectifs du personnel en fonction du taux d'occupation de ces centres.

M. Géraud Guibert a répondu que les effectifs du personnel étaient stables, entraînant des frais fixes non liés au nombre de retenus. Il a regretté que ce personnel soit peu formé aux spécificités des centres de rétention, notant que la direction de la police aux frontières, qui reprend actuellement la gestion des différents centres, faisait preuve d'initiatives nouvelles pour remédier à ce problème.

M. Yannick Bodin a demandé des précisions quant aux centres de rétention administrative qui accueillent des femmes en région parisienne.

M. Géraud Guibert a indiqué que depuis l'incendie du centre de rétention de Vincennes en juin 2008, les centres de Paris et du Mesnil-Amelot n'accueillaient plus de femmes, ou marginalement. Il a également précisé que la « zone de Mesnil-Amelot » comprenait la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3), l'actuel centre de rétention et le nouveau centre de rétention de Mesnil-Amelot, qui devrait ouvrir prochainement et comportera trois ou quatre secteurs d'une soixantaine de places chacun.

Audition, dans le cadre d'une table ronde,
de **Mme Valérie Stempfer**, ancienne directrice de la maison d'arrêt des femmes de Fleury, actuellement directrice au centre de détention de Melun,
représentante des personnels de direction,
ainsi que **Mmes Valérie Brunet**, 1^{re} surveillante à la maison d'arrêt de Cahors, et **Mme Sylvie Monot**, 1^{re} surveillante au centre pénitentiaire de Rennes, **représentantes des personnels de surveillance**
au Syndicat national pénitentiaire (FO)
et de **Mme Céline Verzeletti**, secrétaire générale de l'Union générale des
Syndicats pénitentiaires (UGSP-CGT)

(22 octobre 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Valérie Stempfer, aujourd'hui directrice au Centre de détention de Melun, a précisé qu'elle avait dirigé la maison d'arrêt des femmes (MAF) de Fleury-Mérogis pendant dix ans et qu'elle représentait le syndicat national pénitentiaire Force ouvrière des personnels de direction, en l'absence de son président M. Michel Beuzon, secrétaire général de FO direction, empêché ce jour.

Mme Valérie Brunet, secrétaire nationale du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière et première surveillante à la maison d'arrêt de Cahors depuis huit ans, a indiqué qu'elle avait également exercé ses fonctions à la MAF de Fleury-Mérogis.

Mme Sylvie Monot, représentante du même syndicat et surveillante-brigadier au Centre pénitentiaire de Rennes, a précisé qu'elle comptait dix-neuf ans d'expérience dans cet établissement et qu'elle avait également exercé ses fonctions à Fleury-Mérogis.

Mme Céline Verzeletti, secrétaire générale de l'Union générale des syndicats pénitentiaires (UGSP-CGT), a évoqué son expérience professionnelle à la maison d'arrêt des femmes de Versailles en tant que surveillante.

Mme Michèle André, présidente, a interrogé les intervenantes sur cinq thèmes : l'adaptation du parc carcéral français à l'accueil des femmes, la prise en compte de la vulnérabilité particulière de la population des femmes détenues, la problématique de la mixité dans le monde carcéral et de l'élargissement de l'accès des femmes aux activités, celle de la présence de personnels de surveillance féminins dans les prisons pour hommes et des personnels masculins dans les prisons de femmes et, enfin, les moyens de faciliter le maintien des liens familiaux.

Mme Céline Verzeletti a rappelé le faible nombre de femmes incarcérées et son impact sur la répartition géographique des détenues, qui sont incarcérées soit dans un très petit nombre d'établissements qui leurs sont réservés, comme la maison d'arrêt de Versailles, soit dans les quelques quartiers de femmes existant au sein d'établissements pour hommes plus grands. Elle a souligné que l'éloignement

géographique entre les lieux de détention et les domiciles qui en résultait rendait souvent difficile le maintien des liens familiaux.

Évoquant les nouveaux plans de construction de prisons envisagés par le gouvernement, à l'horizon 2012, elle a craint qu'ils n'accentuent encore cette situation en provoquant la fermeture de petits établissements mieux répartis sur le territoire et qui présentent en outre l'avantage, par leur taille humaine, de favoriser de meilleures relations.

Elle a cependant reconnu que les petites structures des quartiers de femmes étaient généralement exiguës et très pauvres en équipements ce qui réduisait l'accès des femmes aux activités sportives ou professionnelles. Elle a estimé qu'il en résultait la principale inégalité dont sont victimes les femmes par rapport aux hommes en prison et que l'ouverture de certaines activités à la mixité pourrait être une solution pour y remédier, sans remettre en cause l'existence des petite structures.

Elle a estimé que les parloirs aménagés permettant aux enfants de rendre visite à leur mère en détention devraient être généralisés de façon à permettre le maintien de liens familiaux particulièrement cruciaux dans le cas des mères isolées, nombreuses parmi les détenues.

Mme Céline Verzeletti s'est déclarée favorable à la féminisation du personnel dans les établissements détenant des hommes, tout en reconnaissant que celle-ci ne se passait pas toujours bien en raison d'une préparation insuffisante, qui pouvait se traduire par exemple par l'absence de vestiaires séparés ; il fallait y remédier pour permettre aux surveillantes de ne pas travailler dans de moins bonnes conditions que leurs collègues masculins. Elle a ensuite élevé une mise en garde contre la tentation, présente dans un rapport en préparation, de diminuer les effectifs de surveillantes dans les établissements et les quartiers pour femmes, pour renforcer les effectifs des quartiers pour hommes.

Mme Michèle André, présidente, s'est interrogée sur l'ampleur de ce phénomène.

Mme Sylvie Monot s'est à son tour inquiétée des conséquences en termes de diminution d'effectifs, au Centre pénitentiaire de Rennes, d'une révision à la baisse du taux de calcul pour la compensation des besoins du service (TCCBS) dont elle a rappelé qu'il avait pour objet de compenser les absences pour congés de toute nature : formation, congés annuels, RTT, maladie et maternité. Elle a souligné que l'importance du travail à temps partiel, fréquent chez les personnels féminins, n'avait pas été suffisamment prise en compte dans cet éventuel réaménagement.

Elle a précisé à **Mme Michèle André, présidente**, et à **Mme Christiane Kammermann** que l'annonce de cette mesure était postérieure à la visite des parlementaires de la délégation au Centre pénitentiaire de Rennes.

Mme Valérie Stempfer a indiqué que ce taux compensatoire variait en l'état selon que les personnels travaillent dans les établissements pour hommes ou pour femmes.

Mme Céline Verzeletti a souligné que les risques d'absences sont plus élevés chez les personnels féminins, ne serait-ce que du fait des congés de maternité, et qu'il convenait de prendre en compte ce paramètre et non d'aligner le taux appliqué aux quartiers de femmes sur celui des quartiers d'hommes. Elle a également fait observer que les surveillantes travaillaient souvent à temps partiel, compte tenu de la difficulté du métier, ce que l'encadrement ne prenait pas suffisamment en compte.

Mme Michèle André, présidente, a jugé que, en ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il fallait cesser de considérer les femmes comme des variables d'ajustement. Elle a évoqué la récente visite par une mission d'information de la délégation de la prison espagnole d'Aranjuez qui comporte un quartier mixte où les conjoints peuvent être incarcérés en couple.

Puis, **Mme Valérie Brunet** est convenue qu'en Espagne des personnels masculins exerçaient couramment leurs fonctions dans les centres de détention réservés aux femmes, mais s'est montrée réservée à l'égard de ce type de pratiques estimant qu'il convenait de bien prendre en compte les caractéristiques de populations carcérales masculines et féminines. Elle a souligné que la relation avec les détenus relevait surtout du rapport de force tandis que les femmes en détention obligeaient le personnel à une négociation permanente. Estimant que, dans une stratégie de contournement, les détenues auraient vraisemblablement tendance à s'adresser aux personnels masculins pour tenter d'obtenir ce qu'une surveillante aurait pu leur refuser, elle a fait part de ses réserves sur la généralisation de la mixité des personnels dans les prisons pour femmes.

Mme Céline Verzeletti a nuancé ce propos en faisant observer que la négociation était également nécessaire avec un certain nombre de détenus hommes. Elle a signalé que la présence des surveillantes avait favorisé un climat plus serein dans les espaces d'incarcération des hommes. Puis elle a observé que, d'ores et déjà, certains personnels masculins – les premiers surveillants, par exemple – se trouvaient en rapport direct avec les femmes détenues, ce qui ne soulevait pas de difficultés particulières. Elle a cependant rappelé qu'un surveillant n'entrait jamais seul dans une cellule de femmes, afin de prévenir tout risque d'accusation de harcèlement sexuel.

Replaçant cette question dans une perspective historique, **Mme Valérie Stempfer** a rappelé que, à la fin du XIXe siècle, les femmes étaient encadrées par du personnel masculin et que le constat d'incidents avait conduit, dans un premier temps, à placer les détenues sous la surveillance de religieuses, puis, après la séparation de l'Église et de l'État, à créer un corps de personnels de surveillance féminin, dans un souci de protection des femmes incarcérées. Puis elle a signalé que les femmes détenues avaient souvent un comportement de séduction plus provocateur que les hommes. Estimant souhaitable, en matière de mixité des personnels, de tenir compte des profils et des aptitudes relationnelles spécifiques de chaque surveillant, elle a rappelé que l'augmentation du nombre de surveillantes en détention pour hommes s'expliquait par l'afflux de surveillantes qui avait résulté de la suppression des quotas dans les concours de recrutement et du taux élevé de réussite des femmes.

Mme Michèle André, présidente, a remarqué que ce taux de réussite dépassait largement les 4 % qui correspondent à la proportion de détenues.

Mme Valérie Stempfer, évoquant la problématique de l'égalité et de la mixité, a tout d'abord estimé que la présence de surveillantes contribuait à l'apaisement du climat dans les établissements pénitentiaires pour hommes. Elle a fait observer que certaines femmes ne souhaitaient pas surveiller des hommes en détention. Elle a rappelé, pour illustrer une des difficultés de la répartition des tâches entre les genres, que certains gestes, comme les fouilles intégrales des détenus hommes, ne pouvaient pas être accomplis par les femmes, et s'est dite favorable à la mixité des personnels toutes proportions gardées.

Mme Valérie Stempfer a alors témoigné, sur la base de son expérience, que la mixité des personnels de direction, d'encadrement et d'insertion ne soulevait pas de difficultés particulières dans les prisons pour femmes, hormis le fait que les personnels masculins avaient souvent tendance à se faire accompagner pour conduire leurs audiences et interventions afin de se protéger contre tout risque d'accusation de la part des personnes détenues.

Elle a évoqué les activités mixtes prévues par la loi pénitentiaire en signalant que cette modalité était déjà prévue dans certains établissements pour mineurs (EPM) dans lesquels les filles sont en très faible minorité. Elle a évoqué l'existence de parloirs aménagés pour des conjoints incarcérés, sans être sûre qu'il faille aller aussi loin que l'Espagne et les Pays-Bas, tout en estimant que la société ne pourrait pas faire l'économie d'une vraie réflexion.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé l'exemple espagnol qui constitue un pari intéressant d'incarcération de couples dans des cellules mixtes et aménagées pour recevoir des enfants, qui bénéficient par ailleurs d'une prise en charge éducative développée.

Mme Odette Terrade a signalé que les détenus pouvaient circuler librement d'un bâtiment à l'autre.

Mme Valérie Brunet a estimé qu'une mixité limitée aux couples constitués pouvait sans doute s'envisager, mais qu'une mixité plus étendue aurait peu de chances de se dérouler dans des conditions sereines.

Mme Céline Verzeletti a considéré qu'une certaine forme de mixité pouvait être envisagée, mais sous réserve d'un encellulement individuel, et à condition de parfaire l'encadrement par une augmentation satisfaisante des moyens.

Mme Valérie Stempfer a évoqué la possibilité d'introduire la notion de régime différencié ou d'établissement différencié, dans lesquels l'éloignement géographique imposé aux détenus pourrait être contrebalancé par le développement des possibilités de réinsertion et d'une palette d'activités. Elle a estimé qu'il n'était pas possible de calquer le modèle de la population carcérale masculine sur la population carcérale féminine, notamment dans la mesure où ni la dangerosité, ni la nature des délits n'étaient similaires. Elle a souhaité qu'une réflexion autour du délit soit approfondie, notamment par l'introduction de programmes au profit des femmes

détenues. Par ailleurs, elle a expliqué que le fait de privilégier une détention isolée des femmes, au sein de quartiers à part, constituait une question importante, tout en considérant qu'il était néanmoins possible de concevoir d'autres modalités de prise en charge. Elle a remarqué que la séparation des hommes et des femmes en détention était fortement ancrée dans la culture carcérale française.

Mme Sylvie Monot a considéré à ce sujet que la mentalité des femmes détenues était très différente de celle des hommes et que leur attitude était plus sereine quoique souvent plus manipulatrice. Elle a expliqué que les détenues cherchaient moins à s'évader qu'à bénéficier de remises de peine pour pouvoir récupérer la garde de leurs enfants.

Mme Michèle André, présidente, a remarqué que les femmes faisaient souvent preuve d'un surinvestissement en direction de leurs enfants.

Mme Sylvie Monot a néanmoins fait remarquer que certaines femmes pouvaient instrumentaliser leurs enfants dans le cadre de leur détention, tout en indiquant que, dans la plus grande partie des cas, l'objectif de les retrouver constituait une réelle motivation pour elles.

Mme Valérie Stempfer a ajouté qu'il était très important, lorsque les mères le souhaitaient, de pouvoir faire entrer les enfants dans l'enceinte pénitentiaire, notamment à l'occasion de certaines fêtes, et également d'avoir des espaces, des parloirs où l'enfant peut s'exprimer et évoluer plus librement.

Mme Sylvie Monot a ainsi indiqué qu'au Centre pénitentiaire des femmes de Rennes, dans le cadre des récents travaux de restructuration des parloirs, des espaces avec des salles de jeux pour les enfants avaient été mis en place pour les détenues mères. Elle a estimé que des bonnes conditions de parloirs étaient plus à même de garantir par la suite une détention plus sereine. Elle a ajouté que l'unité de vie familiale du centre n'était pas très sollicitée à cause d'un éloignement géographique et des coûts de transports pour les familles, malgré les possibilités d'hébergement souvent offertes par les associations. Elle a précisé que cette unité était néanmoins essentielle pour certaines détenues, auxquelles elle permettait de préserver les liens familiaux avec leurs enfants. Elle a illustré son propos en citant l'exemple, antérieur à la mise en place des unités de vie familiale, d'une femme qui avait été condamnée à vingt ans de réclusion, et qui ressentait la nécessité, après huit ans d'incarcération, de bénéficier de permissions pour éviter le délitement du lien familial avec ses enfants. Elle a indiqué par ailleurs que parmi les détenus, les hommes et les femmes n'avaient pas les mêmes attentes face aux unités de vie familiale, la recherche d'une intimité sexuelle étant plus prégnante chez les hommes.

Mme Valérie Stempfer a indiqué que, d'après les personnels affectés aux unités de vie familiale, les moments passés en famille dans ces unités étaient également appréciés des femmes et des hommes et se déroulaient généralement bien. Elle a d'ailleurs souhaité rendre hommage aux personnels des quartiers femmes, soulignant que le milieu de détention féminine leur laissait davantage l'opportunité d'imaginer et de concevoir des dispositifs plus audacieux. Elle a ainsi cité l'exemple d'un texte récent qui autorisait les enfants à rentrer au parloir avec des objets transitionnels, des biberons, des dessins, dans la mesure où les nouvelles

technologies offraient aujourd'hui la possibilité d'un contrôle plus approfondi et moins intrusif.

Elle a cependant reconnu avec **Mme Sylvie Monot** que les femmes détenues n'aimaient généralement pas le contrôle par le passage sous les portiques de sécurité, qui accentuait le sentiment de contrainte qu'elles pouvaient éprouver.

Mme Michèle André, présidente, a cependant relevé que ces types de contrôle de sécurité n'étaient pas aujourd'hui exclusifs du monde carcéral mais utilisés dans de nombreuses situations courantes et notamment dans les aéroports.

Évoquant le récent déplacement de la délégation, **Mme Odette Terrade** a indiqué que, en Espagne, la proportion de femmes détenues était deux fois plus importante qu'en France et que les condamnations pour trafic de stupéfiants y tenaient une large place. Elle a interrogé les intervenantes sur la nature des peines des détenues en France et sur les motifs de leur incarcération.

Mme Sylvie Monot a répondu que les motifs de condamnation des femmes détenues étaient très divers et que, d'une manière générale, les surveillants de prison n'avaient pas à connaître la nature des actes qui les avaient amenées en prison.

Mme Valérie Stempfer a noté que les différents outils d'observation ainsi que les travaux menés, notamment dans le cadre de réflexions sur des thèmes comme celui du travail autour du délit, conduisaient à une évolution des esprits et rendaient plus légitime le fait que les surveillants connaissent la nature des actes commis par les femmes détenues. Elle a ajouté que les procédures correctionnelles concernant les femmes étaient le plus souvent liées à des affaires de vol, d'escroquerie, d'abus de confiance, souvent aggravées par des prises de stupéfiants. Elle a noté une surreprésentation des femmes étrangères, et notamment originaires d'Amérique latine, parmi les femmes condamnées pour infraction à la législation sur les stupéfiants. Enfin, elle a indiqué que, en matière criminelle, les femmes étaient le plus souvent condamnées pour meurtre, assassinat, et a constaté une augmentation du nombre de femmes condamnées pour des affaires de mœurs, notamment des complicités de viols, parfois avec actes de barbarie.

Mme Valérie Brunet a expliqué que les peines des femmes détenues étaient de nature aussi diverse que celles des hommes.

Mme Christiane Kammermann a indiqué qu'elle avait été frappée, lors de la visite du quartier de femmes du Centre pénitentiaire de Rennes par la délégation, par l'apparente sérénité des détenues condamnées pour le meurtre de leur conjoint ou de leurs enfants.

Mme Sylvie Monot a précisé que l'état psychologique de ces détenues placées dans un centre pénitentiaire avait eu le temps d'évoluer depuis la période de leur jugement.

Mme Valérie Stempfer a précisé que ces femmes étaient souvent issues d'un milieu social précaire, qu'elles avaient, dans la plupart des cas, été confrontées

à des situations de violences dans leur passé familial et qu'elles avaient généralement des histoires personnelles assez lourdes.

Mme Michèle André, présidente, a considéré que l'incarcération pouvait constituer, dans la vie chaotique de ces femmes, une étape qui leur permette de se ressaisir, ce qui justifiait des efforts importants en faveur de la réinsertion.

Mme Sylvie Monot a précisé que certaines femmes condamnées pour le meurtre de leur conjoint étaient passées à l'acte pour protéger leurs enfants des violences de celui-ci.

En réponse à **Mme Christiane Kammermann**, qui interrogeait les intervenantes sur la récidive des femmes condamnées à des peines d'incarcération lourdes, **Mme Sylvie Monot** a indiqué qu'elle avait vu, en vingt ans de carrière, deux femmes revenir pour meurtre après une première peine lourde, mais que ces cas restaient relativement rares, à l'exception des condamnations pour trafic de stupéfiants.

Interrogée par **Mme Christiane Kammermann** sur les cas d'infanticides, **Mme Valérie Stempfer** a répondu que les conditions de vie difficiles de ces femmes pouvaient apporter des éléments dans l'explication de ces actes. Elle a indiqué que l'on retrouvait en général certains schémas pour les infanticides. Il pouvait s'agir, notamment, de femmes isolées ou abandonnées par leur conjoint et qui en rendaient leur enfant responsable.

Évoquant un colloque récent sur la reconnaissance juridique du déni de grossesse, **Mme Odette Terrade** a estimé que cette situation n'était pas comparable aux autres cas d'infanticide, les femmes se retrouvant souvent, au moment de leur accouchement, dans un état de profonde sidération.

Mme Sylvie Monot a ajouté que les médias avaient tendance à simplifier la réalité des situations complexes de ces femmes, par la charge émotionnelle importante véhiculée dans le cas de meurtres d'enfants.

Mme Valérie Stempfer a d'ailleurs indiqué que, contrairement à ce qui se passait pour certaines catégories de détenus dans les quartiers hommes, les femmes condamnées pour infanticide n'étaient pas, en maisons d'arrêt, vilipendées par les autres détenues. **Mme Sylvie Monot** a précisé qu'elles pouvaient cependant faire l'objet d'une certaine forme de rejet dans les maisons d'arrêt, au lendemain ou à la veille d'un procès et d'une exposition médiatique.

Mme Christiane Kammermann a tenu à rendre hommage au travail des surveillantes de prison, pour leur investissement dans un métier enrichissant mais difficile.

A **Mme Claudine Lepage**, qui s'est enquis du rythme de travail des surveillantes de prison, **Mme Sylvie Monot** a indiqué qu'il était particulièrement heurté et changeant, expliquant que, au Centre pénitentiaire de Rennes, elles travaillaient généralement au rythme d'un après-midi, un matin et un après-midi à la suite, suivis d'un matin et d'une nuit travaillés avant d'avoir deux jours de repos.

Mme Céline Verzeletti a ajouté que ce rythme lourd et atypique était physiquement éprouvant, qu'il impliquait une réadaptation permanente de l'organisme du fait de prises de repas décalées et qu'il était particulièrement difficile pour les surveillantes ayant des enfants, ce qui expliquait le développement du travail à temps partiel.

Mme Valérie Stempfer a indiqué que des débats avaient eu lieu sur le thème du rythme de travail avec les organisations professionnelles et qu'il était difficile de parvenir à un consensus en la matière. Elle a évoqué par ailleurs la possibilité pour les surveillantes de solliciter des postes fixes, certes peu nombreux mais présentant l'avantage d'un rythme de travail régulier.

Mme Sylvie Monot a noté que les arbitrages étaient souvent difficiles à faire entre un travail de nuit qui ne permet pas de connaître la population carcérale et un travail de jour qui peut être épuisant quand le temps de récupération n'est pas suffisant.

Mme Christiane Kammermann a demandé aux intervenantes si leur métier était une vocation, si elles y étaient attachées ou si elles avaient appris à l'aimer.

Mme Sylvie Monot a répondu que, après une période de chômage, elle avait passé différents concours et qu'elle avait réussi celui de surveillant de prison. Elle a expliqué qu'elle avait appris à aimer son travail au fur et à mesure des différentes formations qu'elle avait entreprises et qu'elle y avait trouvé une grande richesse, dans les relations humaines notamment. En réponse à **Mme Brigitte Bout**, elle a indiqué que les détenues étaient parfois amenées à se confier aux surveillantes, qui les écoutaient sans pour autant se substituer aux professionnels de la psychiatrie ou aux médecins. Elle a indiqué par exemple que les détenues qui venaient d'avoir des nouvelles de leur famille ou de leurs enfants avaient souvent besoin de se confier, et qu'elles le faisaient aisément avec leurs surveillantes.

Mme Valérie Brunet a raconté qu'elle était devenue surveillante de prison, non par une vocation particulière mais parce que des membres de sa famille travaillaient déjà dans le milieu pénitentiaire. Elle a raconté aux membres de la délégation qu'elle avait réussi son concours à 18 ans et que, un an plus tard, en poste à la prison de Fleury-Mérogis, elle avait été marquée par la première fois où elle avait entendu le bruit des grilles se refermant derrière elle. Elle a expliqué qu'elle aussi avait appris à aimer son travail, surtout à partir du moment où elle était arrivée dans une petite structure où les surveillants ont, selon elle, davantage le temps de parler avec les détenus ainsi que le sentiment d'être utile. Elle a ajouté que son métier lui avait permis de forger son caractère et comportait des aspects particulièrement enrichissants.

Mme Valérie Stempfer a indiqué qu'elle avait passé et réussi le concours de directeur de prison, sans connaître ce milieu, car il se situait dans le prolongement de ses études juridiques, et de son intérêt pour le droit pénal et les problèmes humains. Elle a expliqué comment elle s'était attachée à ce métier à la fois beau et difficile, qui consiste à accompagner une personne jusqu'à la fin de sa peine et à sa sortie de prison. Elle a précisé que l'univers de la détention féminine pouvait être dur dans la mesure où les incidents, même s'ils étaient rares, pouvaient y être violents et impressionnants. Elle a ajouté qu'un des défis de ce métier consistait à combattre le

sentiment d'échec et que, de ce point de vue, les personnels de surveillance féminin étaient très à l'écoute des détenues.

Mme Sylvie Monot a précisé que les personnels de surveillance féminins étaient peut-être plus à l'écoute que les personnels de surveillance masculins, qui s'inscrivaient plus souvent dans des rapports de force.

A titre d'exemple, **Mme Valérie Brunet** a cité le cas d'un détenu en proie à une crise de violence, qui s'était calmé dès qu'il l'avait vue entrer, enceinte, dans sa cellule, d'où l'importance d'avoir du personnel féminin chez les détenus car les femmes ont plus tendance à apaiser.

Mme Sylvie Monot a enfin souhaité soulever une question touchant l'administration pénitentiaire. En effet, elle a déploré que les mères détenues puissent recevoir leurs allocations familiales alors qu'elles n'ont pas la charge de leur enfant en détention, au lieu que ces allocations soient automatiquement versées aux personnes ayant la garde de l'enfant.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que souvent, les femmes détenues n'étaient pas déchues de leur autorité parentale et qu'une décision du juge pour enfant était nécessaire pour attribuer le bénéfice matériel des allocations à la personne ayant l'enfant à charge ou à la famille d'accueil de celui-ci.

**Audition publique de Mme Florence Aubenas,
présidente de l'Observatoire international des prisons (OIP),
accompagnée de M. François Bès, responsable national de la santé et
coordinateur pour l'Ile-de-France de l'OIP**

(29 octobre 2009)

Présidence de Mme Michèle André, présidente

Après leur avoir souhaité la bienvenue et rappelé que cette audition faisait l'objet d'un enregistrement vidéo, **Mme Michèle André, présidente**, a présenté la délégation et rappelé son thème de réflexion pour l'année 2009. Elle a ensuite énuméré les différents axes à aborder au cours de cette audition : traitement des femmes en prison, besoins spécifiques, maintien des liens familiaux, respect de l'intimité et de la dignité, sortie de prison et réinsertion.

Mme Florence Aubenas a indiqué qu'elle s'attacherait à une présentation d'ordre général et que M. François Bès évoquerait plus concrètement les cas particuliers dont l'Observatoire international des prisons avait pu être saisi.

Elle a tout d'abord précisé que le nombre de femmes incarcérées fluctuait dans l'histoire, en fonction de la pénalisation ou la dépenalisation de certains délits plus spécifiquement féminins citant ainsi, à la fin du XVIII^{ème} siècle, des délits liés à la pauvreté ou, plus récemment, l'avortement ou l'émission de chèques sans provision.

Elle a ensuite souligné l'existence d'un traitement sexué de toute la chaîne pénale, de la garde à vue à la réinsertion, en notant que ce traitement peut soit être au bénéfice des femmes soit à leur désavantage. Elle a relevé que dès la phase du procès, la façon dont une femme s'acquittait de son rôle de mère était un élément déterminant dans l'appréciation du tribunal, et qu'ensuite, lors de l'arrivée en prison, le traitement réservé aux femmes était largement conditionné par ce qui a trait à la maternité, particulièrement dans le cas des femmes enceintes et des mères accompagnées de leur jeune enfant. Cette façon de privilégier la dimension maternelle conduisait souvent à ne pas proposer de formation ou d'activités à ces femmes. **Mme Florence Aubenas** a évoqué à ce propos la nursery de Fleury-Merogis, souvent citée en exemple, mais qui ne propose pratiquement aucune formation aux mères, alors que celles-ci, étant en majorité des mères célibataires, devront exercer un emploi à leur sortie de prison. Elle a ajouté que ce traitement sexué fait également que les femmes sont moins souvent incarcérées que les hommes, puisque elles représentent 15 % des arrestations, 12 % des mises en causes, 10 % des gardes à vue et « seulement » 5 % des personnes incarcérées. Elle a estimé que la prise en compte de l'intérêt de l'enfant qui jouait en faveur des femmes, en leur évitant alors l'incarcération pouvait, dans d'autres circonstances, jouer en leur défaveur en leur rendant plus difficile le bénéfice de la libération conditionnelle ou provisoire.

Elle a regretté que l'image des femmes incarcérées soit souvent caricaturale et qu'il n'existe pas, pour les prisons de femmes, de film comparable à « Un

prophète » de Jacques Audiard. Elle a déploré l'isolement social dont souffrent souvent les femmes incarcérées, notant la différence des files d'attente aux parloirs, longues dans les prisons d'hommes et quasi-inexistantes dans les prisons de femmes.

Evoquant l'ouverture à la mixité du personnel de surveillance, elle a noté que celle-ci ne posait apparemment pas de difficulté majeure en France tout en regrettant que le personnel féminin de l'administration pénitentiaire soit nombreux à la base mais se fasse plus rare quand on monte dans la hiérarchie, à l'image du reste de la société.

M. François Bès, a ensuite présenté les principales difficultés dont l'OIP a connaissance à travers les courriers des détenues et les rapports de ses intervenants.

Il a tout d'abord évoqué la situation des jeunes-filles mineures que l'on a dû le plus souvent renoncer à placer en établissement pour mineurs, en raison de leur très faible nombre, et qui sont donc incarcérées dans les mêmes établissements que les adultes. Il a regretté qu'aucune autre solution plus satisfaisante n'ait pu être trouvée.

Il a ensuite dénoncé les conditions dans lesquelles s'effectuent les soins sanitaires, relevant qu'une consultation des personnes détenues lancée en 2006 dans le cadre des états généraux de la condition pénitentiaire – consultation sous pli fermé et gérée par l'institut d'étude de marché et d'opinion BVA – avait débouché sur le constat du caractère très insuffisant de la prise en charge sanitaire et de la préparation à la sortie. Il a également précisé que, d'après une enquête réalisée auprès des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) – services médicaux des prisons –, la plupart d'entre elles ne disposaient même pas du matériel nécessaire aux consultations régulières en gynécologie, et que faute d'avoir bénéficié d'un suivi préventif, les détenues devaient ensuite être soignées dans des hôpitaux de proximité. Il a rappelé que les UCSA avaient été interrogés dans le cadre du plan cancer et qu'un tiers d'entre elles ne connaissait même pas ce plan.

Il a également tenu à souligner que, si les statistiques au plan national semblaient indiquer que les femmes ne connaissaient pas la surpopulation carcérale, cette affirmation devait être fortement nuancée dès que l'on procédait à un examen établissement par établissement. Il a cité quelques chiffres de septembre 2009 relatifs au taux d'occupation des établissements féminins : le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania en Polynésie française était ainsi occupé à 380 %, la maison d'arrêt de Saint-Etienne à 188 %, tout comme l'établissement de Saint-Denis à la Réunion, et la maison d'arrêt de Bonneville dans les Alpes à 175 %. Il a également rappelé que Fleury-Mérogis était en permanence occupé à un taux oscillant entre 130 et 150 %. Il a évoqué les conséquences de cette surpopulation : promiscuité, violences, absence d'activités...

S'agissant du manque d'accès aux activités, il a précisé que celui-ci est d'autant plus sensible que l'établissement ou le quartier est petit. Il a indiqué que les activités proposées font l'objet d'un rapport accessible au public. Pour les femmes, ces activités sont particulièrement réduites et témoignent de la persistance de stéréotypes : cuisine, couture, maquillage et, dans le meilleur des cas, un peu d'informatique.

Il a également évoqué l'accès au travail trop restreint des détenues, indiquant par exemple qu'à Fresnes on proposait à des détenues étrangères des travaux ingrats et mal rémunérés qu'elles acceptaient néanmoins pour envoyer un peu d'argent à leur famille.

Il a enfin cité les difficultés sur lesquelles l'OIP est régulièrement alerté en matière de maintien des liens des détenues avec leurs enfants à l'extérieur, difficultés encore plus grandes pour les sans-papiers car l'établissement d'un permis de visite est subordonné à la présentation de papiers d'identité.

Mme Michèle André, présidente, a demandé si l'OIP connaissait la proportion de femmes étrangères incarcérées.

M. François Bès lui a répondu que 23,2 % de femmes incarcérées étaient étrangères contre 17 % d'étrangers parmi les prisonniers hommes. Il a également précisé qu'à Fleury-Mérogis deux tiers des détenues sont étrangères et que pour un tiers d'entre elles, il s'agit de « mules », incarcérées pour avoir ingéré et transporté de la drogue ; ces dernières n'ont aucune famille en France et, une fois l'amende douanière négociée, attendent la liberté conditionnelle suivie de leur expulsion. Il a ajouté que d'autres détenues étrangères sont dans des situations plus complexes : avant d'être incarcérées, elles ont transité par un autre pays européen, souvent l'Espagne ou la Belgique, où sont restés leurs enfants. Pour ces femmes, l'expulsion vers leur pays d'origine est particulièrement dramatique si leurs enfants se trouvent toujours en Europe.

Mme Michèle André, présidente, a évoqué la visite récente de la prison d'Aranjuez en Espagne où les femmes vivent avec leurs enfants, et pour certaines en couple. Elle a indiqué que la population carcérale féminine en Espagne était de 8 %, majoritairement composée de « mules » très jeunes, et souvent avec de jeunes enfants.

Mme Florence Aubenas a indiqué que la population des femmes détenues était majoritairement constituée de femmes désocialisées, sans diplôme et que contrairement à la population masculine, la récidive y était peu fréquente.

M. François Bès a ensuite expliqué que les détenues perdaient souvent le bénéfice de leurs droits sociaux, le placement des enfants tendant à accélérer la suppression des allocations. Il a également cité l'exemple de femmes détenues ayant avec elles un jeune enfant et qui, devant comparaître devant le juge, n'ont d'autre solution que de le confier aux surveillantes ou aux autres détenues. Il a souligné, pour beaucoup d'enfants vivant avec leur mère, la difficulté à supporter le rythme de vie carcérale.

Il a dénoncé la situation, régulièrement signalée par la directrice et le responsable UCSA de Fleury-Mérogis, de très jeunes mineures probablement de moins de 13 ans, incarcérées faute d'autre solution : en effet, la prison apparaît comme le seul moyen de les extraire d'un réseau de prostitution, ces jeunes-filles fuyant lorsqu'elles sont placées en foyer. Il a jugé choquant que l'on puisse considérer la prison comme le meilleur endroit pour sortir ces jeunes-filles de la

prostitution, les juges aux affaires familiales et les éducateurs ne disposant pas actuellement d'autre option.

Il a ensuite indiqué que l'accès aux soins des détenues était insuffisant : conditions d'hygiène déplorables (état des douches lamentable à Fleury-Mérogis, absence de toilettes), femmes entravées pendant leur transfert à l'hôpital, et même pendant l'accouchement (celles qui refusent cette entrave doivent accoucher sous le regard du personnel de surveillance). Il a signalé qu'une circulaire était intervenue pour limiter le « menotage » mais jugé que le problème n'était pas résolu lors de leur transfert vers l'hôpital puisque les femmes sont menottées alors même que le travail a commencé, ni lors du trajet de retour où la détenue est également menottée et le nouveau né confié à l'un des membres de l'administration pénitentiaire. Il a signalé que, de manière générale, la présence du personnel de surveillance lors d'examens médicaux incitait beaucoup de détenues à refuser de se faire soigner.

Il a également exposé les difficultés rencontrées par les personnes transsexuelles ou transgenre qui, n'ayant pas encore l'état civil correspondant à leur changement de sexe, n'ont accès ni aux traitements hormonaux ni au psychiatre et sont, en outre, exposées aux agressions de codétenus.

M. François Bès a précisé à **Mme Michèle André, présidente**, qu'à Fleury-Mérogis, il y avait en permanence entre cinq et quinze travestis ou transsexuels. L'administration pénitentiaire est généralement réactive et compréhensive à leur égard, mais la réglementation relative à la séparation des sexes contribue à les isoler encore plus.

Mme Florence Aubenas a indiqué à **Mme Michèle André, présidente**, que l'image datée de la femme détenue comportait des conséquences pour les femmes au moment de leur réinsertion. Elle a ainsi précisé que si, pour les hommes, le juge aux affaires familiales examinait la possibilité de trouver un travail, d'être hébergé..., il privilégiait le plus souvent, pour les femmes, presque exclusivement, la prise en compte des enfants.

Elle a également évoqué des plaintes exprimées par les femmes sur le traitement qui leur est réservé dans les commissariats lors de gardes à vue, ou dans les prisons lorsqu'elles rendent visite à leur conjoint détenu. Elle a estimé que les fouilles étaient humiliantes tant pour la personne qui les subit que pour celle qui y procède, comme le reconnaissent de nombreux surveillants. Elle a indiqué que des mesures peu coûteuses permettraient d'obtenir les mêmes garanties de sécurité sans porter atteinte à la dignité de la personne.

Mme Jacqueline Panis a souhaité que la délégation s'intéresse particulièrement au problème de déficit de formation proposée aux détenues.

M. François Bès a précisé que le manque d'accès à des formations concerne les femmes comme les hommes. Il a ajouté que les très petits quartiers de femmes souffrent plus particulièrement d'un manque de moyens.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que la réduction des moyens touchait davantage les quartiers femmes, notamment au niveau de la psychiatrie.

M. François Bès a précisé que ce qui valait pour la santé mentale était également valable pour la santé en général : ainsi, à Joux-la-Ville qui est une prison avec un quartier hommes et un quartier femmes, le service médical est en quartier hommes, ce qui entraîne pour les détenues qui veulent consulter, et pour les personnels de surveillance, des contraintes de déplacements et d'horaires.

Mme Michèle André, présidente, a noté que si les prisons réservées aux femmes permettaient une meilleure prise en compte des femmes, elles avaient aussi des conséquences négatives en termes d'éloignement et d'isolement.

M. François Bès a déploré que les expériences positives – comme à Rennes sur le travail et la réinsertion ou comme à Fleury-Mérogis avec la nursery – ne soient pas généralisées, alors même que l'administration pénitentiaire les met en avant.

Mme Michèle André, présidente, a regretté que l'administration pénitentiaire se sente en quelque sorte tenue de préserver l'image d'une prison d'abord conçue pour punir. Elle s'est rappelé qu'à Rennes les responsables de la prison ne semblaient pas souhaiter que l'on connût trop, à l'extérieur, l'existence d'une plate-forme téléphonique et d'un salon de coiffure.

Mme Florence Aubenas a estimé que les responsables politiques devaient avoir le courage de présenter à l'opinion la prison comme un endroit où il est possible de se reconstruire, et non comme un lieu qui démolit pour punir. Elle a cependant reconnu que le débat sur la loi pénitentiaire avait, notamment au Sénat, penché dans la bonne direction.

Mme Michèle André, présidente, a rappelé que les sénateurs s'étaient mobilisés lors de la discussion du projet de loi pénitentiaire, notamment pour préserver le principe de l'encellulement individuel. Elle a estimé que les parlementaires sont conscients du rôle qu'ils ont à jouer notamment en exerçant leur droit de visiter librement les prisons et qu'il était nécessaire de séparer l'idée de prison de celle d'humiliation.

Mme Michèle André, présidente, a cité l'exemple de la prison d'Aranjuez, estimant qu'elle constituait un espace dans lequel les détenus pouvaient avoir le sentiment qu'ils avaient le droit d'exister, quoi qu'ils aient commis auparavant.

Audition publique
de Mme Dominique Versini, défenseure des enfants,
accompagnée de Mme Carol Bizouarn,
magistrate et conseillère de la Défenseure des enfants

(29 octobre 2009)

Présidence de **Mme Michèle André, présidente**

Mme Michèle André, présidente, a d'abord demandé des précisions sur le rôle de la défenseure des enfants, dont elle a souhaité que la fonction soit préservée, particulièrement alors que l'on va célébrer le vingtième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Elle a ensuite souhaité savoir si le champ d'intervention de la défenseure des enfants couvrait la totalité des lieux de privation de liberté, c'est-à-dire aussi bien les prisons, les centres éducatifs fermés, que les centres de rétention ou encore les hôpitaux psychiatriques. Elle a également demandé s'il existait des spécificités propres à la situation des jeunes filles mineures dans les centres éducatifs fermés. Elle a enfin évoqué la situation des enfants de moins de dix-huit mois, emprisonnés avec leur mère ainsi que la problématique du maintien des liens familiaux avec les enfants restés à l'extérieur de la détention, notamment les conditions dans lesquelles les enfants effectuent des visites à leur mère en milieu carcéral. Elle a également posé la question du traitement réservé aux enfants dans les centres et les lieux de rétention administrative ainsi que dans les zones d'attente.

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, a tout d'abord rappelé le champ d'intervention du Défenseur des enfants, tel qu'il a été défini par la loi du 6 mars 2000, votée à l'unanimité. Elle a indiqué que la création de cette institution était intervenue dans le cadre du suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée par l'Organisation des Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 2 septembre 1990, elle-même conçue comme une déclinaison de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée après la Seconde Guerre mondiale, et posant comme principe que l'enfant a besoin d'une protection et de soins spéciaux, ainsi que d'une protection juridique appropriée, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle. Elle a rappelé que, initialement, un certain nombre de pays nordiques avaient créé des défenseurs des enfants appelés « *Ombudsperson* pour les enfants », qui sont actuellement au nombre de 35 dans 27 pays européens, soulignant ainsi que cette institution n'était pas une spécificité française. Elle a ajouté que même dans les pays disposant déjà d'une institution comme le Médiateur de la République ou en Espagne le Défenseur du peuple, l'institution spécifique du Défenseur des enfants trouvait largement sa place. Elle a indiqué aux membres de la délégation qu'elle assurait cette année la présidence du Réseau européen des défenseurs des enfants et que cette expérience l'avait amenée à constater que, dans chaque pays européen, la fonction de Défenseur des enfants avait vocation à être une institution visible, capable d'aborder de façon généraliste toutes les problématiques qui les concernent et d'intervenir plus comme un médiateur que comme un défenseur, rappelant qu'il intervenait d'abord dans l'intérêt supérieur de l'enfant, parfois au-delà du droit national. Pour illustrer son

propos, elle a cité l'exemple de la présence d'enfants, accompagnés de leurs parents, dans les centres de rétention administrative, soulignant que si cette présence n'était pas illégale en droit français, le Défenseur des enfants avait pour mission de contribuer à privilégier éventuellement d'autres options ou d'autres dispositifs mieux adaptés, dans la mesure où, selon la Convention internationale des droits de l'enfant, un enfant ne devrait pas se retrouver dans un espace privatif de liberté s'il n'a pas commis d'infraction.

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, a indiqué que le Défenseur des enfants avait pour mission de promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant, rappelant à ce propos que cette notion n'avait pas été précisément définie par la Convention internationale des droits de l'enfant, qu'elle restait une notion subjective, variant d'un pays à un autre et d'un enfant à un autre, et justifiant un travail de médiation avec les institutions, plutôt que de confrontation, de manière à éviter les blocages.

Elle a estimé que si un Défenseur des droits pouvait jouer un rôle important, notamment pour renforcer celui du Médiateur de la République, qui traite de thèmes très larges mais le plus souvent relatifs aux rapports des citoyens avec les administrations, sur des sujets techniques, il n'avait pas vocation à remplacer la spécificité du Défenseur des enfants, agissant le plus souvent dans un esprit de médiation. Elle a d'ailleurs rappelé qu'en 2000, au moment du vote de la loi instituant le Défenseur des enfants, un débat avait eu lieu pour savoir s'il aurait le titre de défenseur ou celui de médiateur.

Elle a expliqué que le champ d'intervention du Défenseur des enfants était large dans la mesure où il couvrait celui de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle a cependant indiqué aux membres de la délégation qu'il n'avait pas été amené à intervenir massivement pour les enfants détenus dans la mesure où ces derniers ne connaissaient pas l'existence d'une telle institution. Elle a ainsi insisté sur l'aspect pédagogique du rôle du Défenseur des enfants, qui a également pour mission de faire savoir aux enfants l'existence de cette institution et la possibilité d'y faire appel. Elle a cité l'exemple d'une petite fille de douze ans en Guyane, qui, faute de famille d'accueil, avait été oubliée pendant près de deux ans dans un service psychiatrique d'adultes placés sous contrainte à Cayenne, enfermée dans une chambre grillagée pour ne pas se faire agresser par les adultes, et qui n'avait finalement fait appel à la Défenseure qu'après l'avoir vue à la télévision. Elle a d'ailleurs souhaité attirer l'attention des membres de la délégation sur les atteintes aux droits des enfants, qui sembleraient particulièrement fréquentes dans des zones éloignées de la métropole, comme en Guyane ou à Mayotte.

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, a indiqué qu'elle travaillait de façon conjointe avec le Contrôleur des lieux privatifs de liberté, M. Jean-Marie Delarue, s'agissant des établissements pour les mineurs, notamment dans le cadre de visites communes et dans un esprit de parfait échange.

Elle ensuite précisé aux membres de la délégation que la question des femmes dans les espaces privatifs de liberté ne la concernait pas directement sauf dans deux cas précis : celui des jeunes filles mineures détenues et celui des enfants de moins de dix-huit mois restant auprès de leur mère détenue. Elle a souligné que

dans ce dernier cas, elle était conduite à évaluer l'intérêt de l'enfant en fonction de deux critères : les conditions de son accueil en détention auprès de sa mère et le maintien du lien familial.

Elle a rappelé que l'incarcération des mineurs demeurait exceptionnelle et que ces derniers étaient détenus soit dans des établissements pénitentiaires au sein de quartiers spécialisés, soit dans des établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs. Elle a indiqué que ce dernier dispositif n'était quasiment jamais appliqué pour les jeunes filles mineures, qui, en raison de leur faible nombre, ne sont pas détenues dans des quartiers spécialisés mais avec les femmes majeures, ce qui peut être préjudiciable à leur sécurité. Elle a relevé que dans les établissements pénitentiaires pour mineurs conçus pour être mixtes, les difficultés de la détention des jeunes filles n'étaient pas davantage prises en compte. Elle a par ailleurs regretté que seulement six établissements pénitentiaires pour mineurs aient été ouverts.

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, a expliqué que, sur la question essentielle du maintien des liens avec l'enfant, la mission du Défenseur des enfants était de privilégier d'abord l'intérêt de l'enfant. Dans cette perspective, l'enfant a un droit de voir ses parents, même détenus, tandis que les parents ont le devoir de maintenir le lien avec leur enfant. Elle a ajouté que la détention des parents constituait la plupart du temps une épreuve très difficile pour l'enfant, à laquelle s'ajoutait parfois un fort sentiment de culpabilité, notamment lorsque l'enfant avait été victime des faits reprochés à leurs parents.

Mme Carol Bizouarn, magistrate et conseillère de la défenseure des enfants, a ensuite abordé la question du maintien des liens familiaux des femmes détenues avec leurs enfants, en distinguant deux niveaux d'analyse : un premier niveau constitué par le maintien des liens familiaux lorsque l'enfant est auprès de sa mère détenue et un second niveau constitué par le maintien des liens lorsque l'enfant est extérieur à la détention alors qu'un de ses parents est détenu.

Elle a tout d'abord expliqué que lorsque l'enfant était auprès de sa mère, il n'était bien évidemment pas considéré comme détenu et qu'il gardait en théorie sa liberté, mais qu'en réalité, il intégrait très vite toutes les règles relatives à la détention, ce qui pouvait avoir des conséquences importantes sur son développement et qui justifiait de chercher à déterminer de manière approfondie si son intérêt était ou non de rester auprès de sa mère. Elle a rappelé que l'institution du Défenseur des enfants avait pour mission de se placer du côté de l'intérêt de l'enfant, ce qui impliquait de prendre en compte tant son intérêt de maintenir des liens avec sa mère détenue que les conditions de son développement personnel et psychique.

Elle a indiqué que la réglementation actuelle prévoyait un aménagement spécial pour permettre d'accueillir des enfants en détention, notamment des cellules isolées et des espaces consacrés à l'enfant au sein de la détention, mais avec l'inconvénient d'un éventuel isolement de la mère et de son enfant, qui pouvait couper la mère de toute vie sociale au sein de la détention ou encore favoriser un rapprochement trop fusionnel avec l'enfant.

En réponse à **Mme Michèle André, présidente**, **Mme Carol Bizouarn** a indiqué que c'était la mère détenue qui décidait du maintien ou non de son enfant

auprès d'elle. Elle a déploré qu'aucune évaluation pluridisciplinaire pour orienter la mère dans ce choix ne soit prévue par la loi ou les textes réglementaires, même si des pratiques d'évaluation pouvaient exister empiriquement. Elle a d'ailleurs évoqué le rapport d'activité de 2004 du Défenseur des enfants, qui avait proposé d'instaurer une évaluation pluridisciplinaire des demandes de rencontres entre l'enfant et le parent détenu et des demandes de maintien de l'enfant auprès de sa mère détenue afin d'évaluer si l'enfant et la personne détenue sont en mesure de supporter cette réalité et ses effets potentiels. Elle a regretté que cette recommandation n'ait pas été suivie d'effets.

En réponse à **Mme Jacqueline Panis**, elle a ensuite précisé que si l'autorité parentale était exercée de façon conjointe, le père devait être associé à la décision de la mère de maintenir son enfant auprès d'elle en détention.

En réponse à **Mme Odette Terrade**, elle a également indiqué que l'enfant restait rarement jusqu'à dix-huit mois auprès de sa mère en détention et que la séparation avait généralement lieu plus tôt. Elle a précisé que, là encore, les situations étaient réglées au cas par cas.

Mme Jacqueline Chevé a demandé si l'accompagnement et le suivi des mères détenues par des assistants sociaux ou encore des éducateurs ne pouvaient pas fournir des éléments d'information et éventuellement d'alerte notamment dans le cadre de la relation entre une mère et son enfant.

Mme Carol Bizouarn a indiqué que les conseillers d'insertion et de probation intervenaient régulièrement et étaient particulièrement vigilants à l'égard des mères adultes détenues mais qu'il leur manquait néanmoins le regard pluridisciplinaire nécessaire à une évaluation complète et précise de la situation de ces femmes. Elle a par exemple regretté que les services médico-psychologiques n'interviennent pas de manière spécifique à l'égard des mères détenues. Elle a par ailleurs évoqué, d'une façon plus générale, les difficultés de collaboration entre les personnels exerçant en milieu de détention, liées au cloisonnement des différents métiers au sein de l'univers carcéral. Elle a ajouté que la bonne coopération des services au sein de l'univers pénitentiaire reposait en réalité sur la bonne volonté des personnels, mais qu'elle n'était pas organisée.

Elle a également remarqué que cette pluridisciplinarité des services existait au sein des établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs, placés sous la responsabilité de la Protection judiciaire de la jeunesse mais qu'elle n'existait pas en revanche pour les mères détenues. Elle a indiqué que l'institution du Défenseur des enfants avait également fait des propositions en ce sens dans ses rapports d'activité de 2001 et de 2004 mais qu'elles n'avaient pas été relayées.

Revenant sur la question du maintien des liens des mères détenues avec leur enfant, **Mme Carol Bizouarn** a ensuite évoqué le cas de l'enfant extérieur à la détention, précisant qu'il était généralement plus difficile pour les hommes que pour les femmes.

Sur ce sujet, elle a indiqué que le maintien des liens pouvait passer par le contact écrit, le contact physique et l'exercice de l'autorité parentale, essentiel et symbolique pour l'enfant.

S'agissant du maintien des liens physiques, elle a relevé que pour le droit de visite en détention, la Défenseure des enfants était souvent saisie du problème de l'éloignement géographique. Sur ce point, elle a regretté que le projet de loi pénitentiaire n'ait pas consacré, au niveau national, le principe du maintien des liens et donc de la proximité géographique alors que ce dernier figure dans les règles pénitentiaires européennes.

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, a précisé que les problèmes d'éloignement géographique devaient ainsi être réglés au cas par cas. Elle a par ailleurs jugé qu'il serait souhaitable de faire connaître, de la façon la plus large possible, la possibilité de saisir le Défenseur des enfants pour plaider l'intérêt supérieur de l'enfant en cas de carence des voies administratives classiques et a rappelé que l'intérêt de la médiation consistait à amener l'administration à accepter un autre regard sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Mme Carol Bizouarn est ensuite revenue sur la question des droits de visite et a souhaité insister sur la situation des détenus dont la famille est en situation irrégulière dans la mesure où des papiers d'identité en règle sont nécessaires pour obtenir un droit de visite à un détenu. Elle a indiqué que ce problème pouvait engendrer des situations particulièrement douloureuses dans le cas d'enfants ne pouvant pas obtenir de droit de visite et ainsi conserver des liens avec sa mère détenue. Elle a expliqué que l'institution du Défenseur des enfants avait envisagé une solution basée sur une formule déclarative qui permettrait d'obtenir un permis de visite mais qui se heurtait néanmoins aux impératifs de sécurité des établissements pénitentiaires.

Mme Dominique Versini a ajouté que dans ce type de situation, il n'était pas possible d'imposer par injonction l'intérêt supérieur de l'enfant s'il vient compromettre la sécurité d'un établissement.

Mme Carol Bizouarn a précisé que l'institution du Défenseur des enfants n'en avait pas été saisie spécifiquement mais que certaines associations de terrain avaient fait état de ce problème.

Elle a ensuite indiqué aux membres de la délégation que, concernant les droits de visite, les difficultés sont aggravées dans deux types de cas :

- d'une part les cas de conflits familiaux, puisque c'est le parent qui est à l'extérieur qui doit prendre en charge et organiser la visite, alors qu'il est parfois la victime du parent qui est en détention dans les cas de violence conjugale ;

- d'autre part le cas des enfants placés à l'Aide sociale à l'enfance dans la mesure où le nombre de mineurs pris en charge par un travailleur social se situe actuellement entre 25 et 30 et rend ainsi très difficile une fréquence des visites supérieure à une par trimestre voire par semestre.

Mme Carol Bizouarn a insisté sur le nécessaire maintien de l'exercice de l'autorité parentale, qui traduit symboliquement la présence du parent détenu auprès de l'enfant. Elle a noté que des améliorations pratiques pouvaient être réalisées dans ce domaine, notamment pour la circulation des informations ou la délivrance des autorisations, précisant que le relai était actuellement assuré par les conseillers d'insertion et de probation. Elle a néanmoins regretté que certaines rigidités administratives freinent l'acheminement des informations dans des situations urgentes comme par exemple les cas d'hospitalisation de l'enfant, et que le circuit permettant aux détenus d'exercer leur autorité parentale au quotidien ne soit pas plus fluide.

Mme Michèle André, présidente, a souhaité savoir si des délégations d'autorité parentale pouvaient être prévues.

Mme Carol Bizouarn lui a indiqué que la loi prévoyait que les parents détenus conservaient les attributs de l'autorité parentale, sauf ceux qui sont inconciliables avec la mesure de placement de l'enfant. Elle a ajouté que la difficulté résidait dans le fait que seule une autorisation signée par le titulaire de l'autorité parentale pouvait avoir une valeur légale mais que, a contrario, il était souvent très difficile de faire passer cette information à un parent détenu. Elle a précisé que dans le cas d'une hospitalisation de l'enfant, cette difficulté était contournée par l'obligation du médecin de soigner l'enfant même en l'absence d'autorisation parentale.

Mme Dominique Versini a indiqué aux membres de la délégation qu'elle était beaucoup plus souvent saisie de la situation de familles avec enfants séjournant dans des centres de rétention administrative, précisant qu'en métropole, un enfant mineur ne se retrouvait jamais en rétention administrative sans être accompagné de ses parents, contrairement à Mayotte où elle avait pu constater cette anomalie. Elle a noté que, selon les chiffres de la CIMADE, 600 enfants se trouvaient en situation de rétention administrative avec leurs parents. S'appuyant sur sa visite de l'espace famille du centre de rétention administrative de Lyon, elle s'est interrogée sur le caractère inadapté pour des enfants de ces espaces, en outre souvent grillagés. Elle a relevé par ailleurs que la plupart des familles placées en rétention administrative n'étaient pas reconduites à la frontière, ce qui soulevait un doute sur l'utilité d'un tel séjour, générateur de troubles chez l'enfant, et souvent coûteux pour l'administration.

Elle a ensuite soulevé le problème de la prise en charge des mineurs seuls en zone d'attente et a indiqué que les plus jeunes séjournent dans des chambres d'hôtels tandis que les autres étaient mélangés aux adultes. Elle a ajouté que le Gouvernement avait donné son accord de principe pour la mise en place d'un espace réservé aux adolescentes dans les zones d'attente mais que cette mesure tardait à être mise en œuvre.

En réponse à **Mme Michèle André, présidente**, qui évoquait l'exemple d'une famille chinoise de Clermont-Ferrand placée en centre de rétention administrative à Caen, **Mme Dominique Versini** a souligné qu'il n'était pas possible de gérer toutes les situations comme des cas administratifs et qu'elles devaient toutes pouvoir bénéficier d'un traitement attentif, au cas par cas.

Mme Carol Bizouarn a ensuite relevé les difficultés rencontrées pour les mineurs placés dans des centres éducatifs fermés, précisant d'emblée que ces difficultés n'étaient pas spécifiques aux jeunes filles :

- elle a tout d'abord insisté sur le fait que ces centres n'étaient pas fermés physiquement mais juridiquement et qu'il était ainsi difficile, notamment sur le long terme, de faire intégrer cette norme à l'adolescent, et de lui faire comprendre que s'il venait à enfreindre le règlement intérieur ou à fuguer par exemple, il serait alors placé en détention ;

- elle a ensuite indiqué que très peu de centres éducatifs fermés accueillait les jeunes en urgence mais que les projets de service de la plupart d'entre eux prévoyaient souvent la prise de candidatures sur dossiers ; elle a ainsi précisé que lorsqu'il était requis une détention provisoire à l'encontre d'un adolescent et que des éducateurs, cherchant une alternative à la détention, se tournaient vers les centres éducatifs fermés pour un placement, ceux-ci ne les acceptaient pas d'emblée, ce qui imposait un passage en détention provisoire, dans l'attente de leur placement en centre éducatif fermé.

Mme Michèle André, présidente, a remercié les intervenantes pour leur exposé privilégiant l'intérêt supérieur de l'enfant.

ANNEXE 2
COMPTES RENDUS
DES DÉPLACEMENTS, VISITES ET MISSIONS

a) Compte rendu du déplacement au Centre pénitentiaire de Rennes

Jeudi 12 mars 2009

Une mission de la délégation aux droits des femmes, conduite par Mme Michèle André, présidente, et composée de Mmes Christiane Kammermann, Françoise Laborde, Jacqueline Chevé, Muguet Dini, Bernadette Dupont, Claudine Lepage et de M. Yannick Bodin, s'est rendue au centre pénitentiaire de Rennes.

La délégation a été reçue par M. Michel Beuzon, directeur du centre pénitentiaire, et par M. Yves Bidet, adjoint au directeur interrégional.

1. Présentation générale :

La prison de Rennes est un établissement ancien. Construit en 1867, elle a fait l'objet de plusieurs opérations de réhabilitation. Les locaux bénéficient d'un entretien régulier et donnent l'impression d'une réelle propreté.

La prison se présente sous la forme d'un vaste bâtiment hexagonal, construit autour d'une cour centrale. Le site donne, de par sa dimension, une impression d'espace : construite sur un terrain de 9 hectares, la prison représente une surface bâtie de 46 000 m² et offre un total de 298 places.

Le centre pénitentiaire est composé d'un centre de rétention, d'une maison d'arrêt, d'un quartier de semi-liberté, et d'un quartier nurserie.

• Le **centre de détention**, d'une capacité d'accueil de **233 places**, est réparti en douze divisions. Chaque division est dotée de 16 à 19 cellules, d'un espace commun, d'une cuisine et d'un espace buanderie-séchoir. Les cellules sont individuelles et ont une surface moyenne de 7,60 m².

Il comporte un **quartier accueil** de 15 places, réservé comme son nom l'indique, à la période d'accueil des détenues transférées. Il peut cependant perdre sa fonction spéciale en cas de nécessité.

Le centre de détention a vocation à recevoir des femmes provenant de l'ensemble du territoire national, départements d'outre-mer compris, ce qui contribue à la fluidité des arrivées.

• La **maison d'arrêt** comprend 28 cellules à deux lits, soit une capacité d'accueil de **56 places**.

Situé dans le ressort des cours d'appel de Rennes et d'Angers, la maison d'arrêt a vocation à recevoir les justiciables des tribunaux de grande instance de Rennes, Saint-Malo, Saint-Brieuc, Le Mans, Angers, Laval, Saumur, Vannes et Lorient.

Les mineures écrouées peuvent également provenir des tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'Appel de Caen (Caen, Lisieux, Cherbourg, Coutances) et de la cour d'Appel de Poitiers (La Roche-sur-Yon, Sables-d'Olonne).

- Le **quartier nurserie** comprend **5 cellules**, occupées indifféremment par des femmes provenant de la maison d'arrêt ou du centre de détention.

- Le **quartier de semi-liberté** dispose de **4 places**.

D'après les indications fournies à la délégation, la population pénale du centre pénitentiaire de Rennes était au 1er janvier 2009, de 226 personnes pour le centre de détention (dont 2 en placement extérieur) et 46 personnes pour la maison d'arrêt.

Autrement dit, le centre pénitentiaire de Rennes n'est pas confronté à un phénomène de surpopulation carcérale.

En outre, les dimensions du bâtiment et son implantation sur un vaste terrain, contribuent à donner une impression d'espace, même si l'enfermement reste sensible.

2. Caractéristiques de la population pénale du centre pénitentiaire :

D'après les indications fournies par l'équipe de direction, la population pénale du centre pénitentiaire de Rennes se répartissait ainsi au 1er janvier 2009 :

- 19 prévenues ;
- 98 condamnées à une peine correctionnelle ;
- 138 condamnées à la réclusion criminelle.

Parmi les condamnées à la réclusion criminelle :

- 38 l'étaient à une peine comprise entre 10 et 15 ans ;
- 48 à une peine comprise entre 15 et 20 ans ;
- 44 à une peine comprise entre 20 et 30 ans ;
- 8 à la réclusion criminelle à perpétuité.

Comme le montrent ces chiffres, les femmes détenues au Centre de Rennes sont, dans l'ensemble, condamnées à de lourdes peines. Ces condamnations sont très souvent liées à des crimes commis dans l'univers familial. Leur lourdeur s'explique à la fois par la perversité ou la barbarie qui accompagne souvent ce type de passage à l'acte, et par une attitude sans doute plus sévère des jurys populaires à l'égard des crimes familiaux. Ces crimes s'inscriraient en outre souvent sur le fond d'une histoire familiale qui se répète d'une génération à l'autre et qui s'accompagne d'une perte de repères.

Dans ce contexte, la délégation a été sensible à la volonté manifeste, tant dans l'encadrement que chez les surveillants qu'elle a rencontrés, d'aider les femmes incarcérées à donner un sens à leur détention, de la mettre au service d'une prise de conscience qui permette aux détenues de se « reconstruire » en vue de leur future sortie.

Certains des échanges qu'elle a pu avoir avec des détenues au cours de la visite lui ont montré que cette attitude rencontrait un véritable écho chez certaines d'entre elles, en particulier chez les plus jeunes et celles qui participaient aux ateliers.

Elle a cependant relevé combien ce travail, indispensable, était difficile, particulièrement dans le cas de certaines détenues âgées ou particulièrement marquées par la vie, qui cèdent à la tentation du repli sur soi. Elle a apprécié les efforts accomplis par les sœurs de la congrégation de la miséricorde et de la charité qui prennent en charge les personnes en grande difficulté.

3. Visite du centre :

Au cours de sa visite dans le centre, la délégation a pu constater le bon aspect général et la propreté des locaux de la prison, qui témoignent d'un entretien régulier et du respect, par les détenues elles-mêmes, de leur environnement. Cette impression générale s'est vérifiée tant dans les couloirs et les escaliers qu'elle a empruntés que dans les salles d'atelier et les cellules qu'elle a pu visiter.

Elle n'a pas ressenti de tension particulière au sein de l'établissement, et a eu le sentiment que les relations entre les détenues et le personnel pénitentiaire respectaient les formes usuelles de la politesse et du respect mutuel.

Au cours de la visite, la délégation s'est entretenue avec le responsable des **activités de formation** qui a détaillé les programmes proposés dans le centre de détention.

En matière de formation professionnelle, le centre propose deux formations qualifiantes : une formation « agent de restauration » suivie par 14 détenues, et une formation « agent de propreté » suivie par 10 détenues. Une formation diplômante à la bureautique est organisée en partenariat avec le GRETA (Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement) pour 14 détenues.

Les détenues sont amenées à compléter leur formation par des stages en entreprise qu'elles effectuent grâce à des permissions de journée. Sur les 1 200 permissions de sortie accordées dans cette perspective, seuls deux incidents sont à déplorer. Toute entorse au pacte de confiance sur lequel repose le système est sanctionnée par un arrêt du stage et la suspension de la formation.

La délégation a pu constater que, dans la salle de cours, chaque détenue disposait, pour la formation à la bureautique, d'un ordinateur et d'un logiciel fourni par l'éducation nationale, et que le climat était, lors de son passage, calme et studieux.

Le centre de détention propose, en outre, des ateliers pédagogiques personnalisés, et des cours de français langue étrangère, pour permettre à une dizaine de détenues, en moyenne, de se familiariser avec la langue française.

La délégation a également visité **les ateliers de travail**. Elle a traversé l'atelier de confection dans lequel une soixantaine de détenues sont occupées à fabriquer des uniformes utilisés par l'administration pénitentiaire, et touchent un salaire mensuel d'environ 600 € par mois.

Au terme d'une convention passée entre l'Institut national de l'audiovisuel, le centre héberge un atelier dans lequel une dizaine de détenues procèdent à la sauvegarde des bandes vidéo et des bandes son d'un fonds ancien de pellicules cinématographiques, pour un salaire moyen de 750 € par mois.

Enfin, la délégation a visité le centre d'appel téléphonique, concédé par une société privée extérieure. Mis en place en mars 2009, ce centre est équipé d'une douzaine de postes de travail sur lesquels travaillent des détenues avec un esprit très professionnel.

La délégation a ensuite parcouru les **équipements culturels et de loisirs** : une médiathèque récente, claire, silencieuse et bien dotée ; un salon de coiffure et une salle de soins corporels qui permettent aux détenues, à travers des soins qu'elles prennent de leur apparence extérieure, de conserver ou de retrouver une estime de soi indispensable à leur réhabilitation.

Le centre dispose en outre d'un gymnase qui serait fréquenté par le tiers de la population pénale. Il a été indiqué à la délégation que des sorties en VTT sont organisées pour permettre aux détenues bénéficiant d'une première permission de sortir et de se réhabituer progressivement au monde extérieur.

En matière de **soins et de santé**, il a été précisé que ceux-ci étaient pris en charge, depuis 1994 par un hôpital de proximité. Des consultations sont régulièrement organisées dans l'enceinte de l'établissement en médecine générale, ophtalmologie, soins dentaires, et, deux fois par semaine, en gynécologie.

Les responsables des soins psychiatriques ont insisté sur la fréquence et l'importance des pathologies psychiques parmi la population détenue, estimant qu'une proportion très significative de personnes incarcérées dans le centre de Rennes pourrait relever plutôt d'une hospitalisation psychiatrique. Elles sont toutefois convenues que les détenues, étant opprimées par un fort sentiment de culpabilité, pouvaient en quelque sorte éprouver un certain soulagement à l'idée qu'elles « payaient », à travers la privation de liberté, le prix des crimes qu'elles avaient commis. À cela s'ajoutait le penchant bien connu des patients atteints de mélancolie, à éprouver une forme de soulagement relatif quand ils sont confrontés à des situations objectivement pénibles.

Dans l'ensemble, il semble que le suivi régulier et l'encadrement dont font l'objet les détenues au centre de Rennes permettent en partie d'améliorer l'état général des détenues atteintes de pathologies psychiques, et c'est paradoxalement la sortie de prison, avec la perspective de se retrouver isolées, livrées à elles-mêmes, et confrontées à un milieu agressif qui est souvent une source d'angoisse.

La délégation s'est toutefois interrogée sur la pertinence de l'incarcération de personnes souffrant d'importantes pathologies psychiques. Il lui paraît aller de soi

qu'il convient de tirer parti de l'incarcération pour porter des soins à des personnes qui en ont besoin et qui n'y ont pas nécessairement un accès facile dans le monde extérieur. Elle considère cependant que la prison a pour mission, comme le rappelle la loi pénitentiaire, de sanctionner un condamné et de préparer sa réinsertion, et non de prendre en charge et de soigner des personnes en grande difficulté psychique.

La délégation a ensuite visité la **nurserie** établie dans un quartier distinct. Celle-ci comporte cinq cellules donnant sur une salle commune assez spacieuse, quoiqu'assez peu claire et un peu triste, étant au rez-de-chaussée. L'équipement des cellules en équipements pour enfants lui a paru convenable.

Elle s'est ensuite rendue dans les **unités de vie familiale**. Celles-ci sont constituées d'appartements d'environ 55 m² comportant deux chambres, un séjour, une cuisine et une salle de bains, ainsi qu'une portion de cour extérieure, entourée de hauts grillages.

Bien équipés, ces lieux ont paru accueillants quoique un peu neutres, et comparables à peu de choses près à ce que l'on peut attendre d'une location saisonnière avec un budget modeste. Les détenus qui remplissent certains critères peuvent y recevoir les membres de leur famille, et notamment leurs enfants, à condition toutefois, si ceux-ci sont mineurs, qu'ils soient accompagnés d'un adulte.

Ces visites de durée variable, comprise entre 6 et 72 heures, peuvent être interrompues à tout moment par la détenue.

D'après les chiffres qui ont été communiqués à la délégation, les unités de vie familiale ont totalisé, en 2008, 171 visites, au bénéfice de 51 détenues, et leur durée s'est ainsi répartie :

- 45 de 6 heures ;
- 38 de 24 heures ;
- 74 de 48 heures ;
- 14 de 72 heures.

b) Compte rendu de la visite du dépôt et de la souricière du Palais de justice de Paris

Jeudi 11 juin 2009

Une mission de la délégation aux droits des femmes, conduite par Mme Michèle André, présidente, et constituée de Mme Jacqueline Panis, de MM. Yannick Bodin, Alain Gournac, de Mmes Odette Terrade, Joëlle Garriaud Maylam, Brigitte Bout, Françoise Laurent-Perrigot, Claudine Lepage et de M. Richard Yung, s'est rendue au dépôt et à la souricière du Palais du Justice de Paris.

Le commandant Éric Fondévilla, qui a reçu la délégation parlementaire, lui a indiqué qu'elle pourrait examiner successivement deux unités distinctes relevant d'autorités différentes :

- le **dépôt**, géré par la préfecture de police, qui accueille des personnes déférées après une interpellation ou placées en garde à vue, dans l'attente de leur défèrement au Parquet ;

- la « **souricière** », gérée par l'administration pénitentiaire, qui accueille les détenus convoqués par un juge d'instruction, la chambre d'instruction ou une juridiction de jugement.

La visite du dépôt

Le dépôt accueille des personnes placées en garde à vue, et des personnes susceptibles d'être retenues à la fin de leur garde à vue dans la perspective de leur comparution devant un magistrat.

Ces personnes sont susceptibles de passer la nuit au dépôt, dans la mesure où, comme en dispose l'article 803 du code de procédure pénale, « *la personne peut comparaître le jour suivant et peut être retenue à cette fin dans les locaux de la juridiction spécialement aménagés, à condition que cette comparution intervienne au plus tard dans un délai de vingt heures à compter de l'heure à laquelle la garde à vue a été levée* ».

Malgré cette durée relativement longue, le dépôt n'est pas considéré comme un lieu de séjour, mais comme un lieu de passage. A ce titre, les procédures d'accès et de sortie y occupent une place prédominante, et les considérations sécuritaires l'emportent sur les conditions d'hébergement et le respect de l'intimité.

La visite effectuée par la délégation a suivi le parcours de la personne déferée.

A leur arrivée, les personnes déférées sont placées dans une salle distincte et relativement exigüe, dite « cellule de pré-fouille ».

Elles sont ensuite fouillées dans un local distinct, individuellement en principe, mais certains rapports indiquent que lorsque les rythmes d'arrivée l'imposent, elle est effectuée deux par deux¹.

Pour cette fouille à corps complète, les personnes sont intégralement déshabillées et les cavités du corps examinées. Elle s'effectue en présence des fonctionnaires qui accompagnent la personne déférée.

Il a été précisé à la délégation que les femmes sont, évidemment, fouillées par des personnels féminins.

Malgré un nettoyage récent à grande eau, ces locaux conservaient un aspect général dégradé et vétuste.

Il a été précisé à la délégation que les personnes déférées pouvaient faire l'objet de plusieurs fouilles successives, et en pratique à chaque changement d'autorité entre la police et la gendarmerie.

Il lui a été expliqué que chaque service était successivement responsable de la sécurité de la personne et de celle des tiers, et que chacun adoptait les mesures de sécurité qui lui paraissaient nécessaires sans se reposer sur celles qu'avait pu prendre l'autre. Comme la délégation s'interrogeait sur la nécessité de ces fouilles répétées, peu respectueuses de l'intimité, il lui a été précisé que cette deuxième fouille permettait parfois de découvrir de nouveaux objets.

Les responsables sont cependant convenus qu'il existait aujourd'hui des systèmes permettant de procéder à des fouilles sans palpation, tout en relevant que ceux-ci ne sont actuellement pas autorisés dans les aéroports français. Ces « scanners » corporels seraient toutefois plus respectueux de l'intimité des personnes que la façon dont sont actuellement pratiquées les fouilles à corps.

A l'issue de la fouille, les personnes déférées se voient remettre un document qui leur notifie leurs droits et qui est disponible dans les principales langues européennes (français, anglais, allemand, espagnol, italien, néerlandais, portugais, roumain, serbe...) ainsi qu'en arabe, en chinois et en tamoul.

Les objets de valeur et les papiers d'identité sont conservés dans des casiers spéciaux et la personne, une fois rhabillée, est conduite en cellule.

La délégation a ensuite visité les cellules qui sont réparties en deux quartiers distincts, pour les hommes et pour les femmes.

Dans le quartier « hommes », l'état des cellules est variable : la cellule dite « VIP », destinée à une occupation individuelle est propre et bien aménagée ; les cellules qui ont fait l'objet d'une rénovation récente sont dans un état acceptable ; en revanche, la vingtaine de cellules restantes sont dans un état dégradé et comportent trois niveaux de couchage superposés dans un espace étroit.

¹ Rapport de la visite effectuée le 10 décembre 2008 par une délégation des sections locales du Syndicat de la magistrature et de l'Union syndicale des magistrats.

Il a été indiqué à la délégation que les crédits débloqués en 2009 devraient permettre la rénovation et la mise aux normes d'une vingtaine de cellules pour 2010.

Les toilettes sont situées à l'entrée de chaque cellule et ne protègent pas l'intimité.

Dans l'ensemble, les cellules ne sont éclairées que par une lumière artificielle et blafarde.

Dans le quartier « femmes », les cellules sont plus propres. Elles sont équipées d'une lunette de WC et non de simples toilettes « à la turque » ; elles comportent un vrai lavabo, surmonté d'un miroir, et non d'un simple robinet encastré dans une niche étroite ancrée dans le mur, tout juste assez grande pour qu'on y passe les mains, comme c'est le cas dans la plupart des cellules pour hommes.

Elles comportent une literie convenable et des couvertures. Il a en outre été indiqué à la délégation que, du fait du faible nombre de femmes détenues (on évalue à 3 ou 4.000 le nombre de femmes qui passent chaque année par le dépôt), les cellules pouvaient le plus souvent faire l'objet d'une occupation individuelle.

Une partie de celles-ci était cependant, lors du passage de la délégation, occupée de façon transitoire, par des hommes transférés du Centre de rétention de Vincennes, à la suite du sinistre qui a ravagé ce dernier.

La délégation a ensuite rencontré les sœurs de Marie-Joseph et de la Miséricorde, dont la chapelle jouxte le quartier des femmes.

La visite de la souricière

La délégation s'est rendue à la « souricière » en empruntant les souterrains du Palais. Elle a été accueillie par M. Thévenin, directeur-adjoint de la maison d'arrêt de la Santé.

La souricière constitue une zone d'attente, placée sous le contrôle de l'administration pénitentiaire, dans laquelle sont placés les détenus écroués dans différentes maisons d'arrêt, et qui en sont extraits en vue de leur comparution devant une juridiction de jugement, ou de leur audition par un magistrat de la chambre d'instruction.

La souricière est composée de 60 cellules côté « hommes » et de 16 cellules côté « femmes », groupées dans des quartiers séparés.

La délégation a pu constater que les cellules destinées aux femmes étaient en meilleur état que les cellules destinées aux hommes.

Elles sont dotées de toilettes isolées par une cloison d'un peu plus d'un mètre de haut, ainsi que d'un petit lavabo.

Les surveillants n'y sont pas confrontés aux phénomènes de surpopulation et aux tensions qu'elles génèrent dans le quartier « hommes » où se rencontrent, en outre, des détenus particulièrement difficiles.

c) Compte rendu de la visite de la prison d'Aranjuez (Madrid VI)

Vendredi 9 octobre 2009

Dans le cadre du déplacement qu'elle a effectué en Espagne, en octobre 2009, la mission de la délégation, constituée de Mme Michèle André, présidente, Mme Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente, M. Alain Gournac et M. Yannick Bodin, vice-présidents, Mme Odette Terrade, vice-présidente, et Mme Brigitte Bout, membre, s'est rendue à la prison d'Aranjuez (Madrid VI).

Elle a été reçue par le directeur du centre qui lui a précisé que celui-ci avait été inauguré en 1998 et qu'il permettait d'héberger à la fois des détenus masculins placés sous le régime ordinaire, mais aussi des couples et des femmes avec enfants, placés dans des départements spécifiques. Le centre comporte aussi entre 40 et 60 détenus incarcérés en régime ouvert.

Les détenus peuvent avoir des contacts avec leurs proches au sein du centre à raison de 40 à 60 minutes le week-end. Ces contacts peuvent être portés à une heure, voire à trois heures pour les contacts familiaux et avec les enfants. Les détenus peuvent en outre avoir accès au téléphone pour des communications de 5 minutes.

La prison est construite en dehors de la ville et se trouve de ce fait isolée mais des navettes permettent aux familles qui viennent en visite de rejoindre la prison à partir de la gare ferroviaire. D'autres viennent avec leur véhicule quand elles en ont et d'autres enfin se regroupent pour prendre des taxis en commun.

La délégation pénètre dans l'enceinte de la prison, traverse une longue passerelle en forme d'accent circonflexe comme le « Pont des soupirs » et passe enfin un triple sas. Elle se retrouve alors dans une vaste cour carrée qui dessert respectivement les locaux administratifs, le secteur des primo-arrivants et le quartier des visites.

Le directeur de la prison décrit les changements progressifs qui ont fait évoluer l'administration pénitentiaire depuis l'encadrement militaire hérité de la période franquiste vers la situation actuelle. Il indique que le passage de l'administration pénitentiaire de la tutelle du ministère de la Justice à celle du ministère de l'Intérieur n'a pas eu d'effet sensible sur les conditions de détention des prisonniers.

La délégation traverse ensuite un bâtiment et débouche dans une vaste zone commune où les détenus circulent librement. Celle-ci prend la forme d'une large allée centrale coupée à angle droit par de petites allées qui desservent chacun des blocs. De chaque côté de ces allées, des pelouses d'herbe bien entretenues sont agrémentées sur les franges de petits parterres de fleurs. L'allée centrale dessert également les cuisines, l'infirmerie, la piscine et le gymnase.

Dans une autre partie, tout au fond, la délégation visite le quartier des prisonniers dangereux. On lui indique qu'actuellement 26 détenus y sont incarcérés,

principalement des terroristes, et que ceux-ci sont strictement séparés du reste des détenus.

La délégation visite ensuite le bloc des mères et des couples avec enfants. Celui-ci est organisé autour d'une cour aménagée par les services jardiniers d'Aranjuez. Une vaste pelouse de gazon agrémentée d'arbustes et de plates-bandes fleuries est flanquée, d'un côté de l'école maternelle, et de l'autre des logements. Ceux-ci sont constitués de studios doubles d'une surface de 21 m² (soit le double de la surface d'une cellule individuelle, fixée à 10 m²) comportant sur le devant un lieu de vie et, sur l'arrière, séparée par un rideau, une chambre garnie d'un lit double avec un cabinet de toilette.

Le directeur de la prison indique que toutes les portes de prison sont mécanisées en Espagne et que si le système tombe en panne, loin de considérer que c'est de la faute des prisonniers, on tente plutôt d'en faire des partenaires de l'administration pénitentiaire pour y remédier. Ainsi par exemple il y a quelques années quand une grève des personnels de surveillance avait paralysé les prisons, les prisonniers s'étaient présentés spontanément pour effectuer certaines de leurs tâches. Cette façon de faire est aussi une façon de reconnaître et de valoriser la dignité des prisonniers.

La difficulté en Espagne, comme dans bien d'autres pays, est de tenir compte aussi de la perception que l'on a de la prison dans l'opinion : l'administration pénitentiaire ne doit passer ni pour tortionnaire, ni pour trop coulante. Le travail des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire doit être perçu comme un travail social important.

Les couples avec enfants sont admis après un examen individuel. En sont *a priori* exclus les condamnés pour délits sexuels et pour violences conjugales, ainsi que ceux qui sont condamnés pour des crimes et délits liés au trafic de drogue. Pour être admis, les deux membres du couple doivent avoir fait l'objet d'une décision judiciaire : soit une condamnation définitive, soit une décision de mise en détention préventive. Les membres de la délégation relèvent que la prison n'est pas recouverte d'un filet anti-hélicoptère, et le directeur explique qu'on n'a encore jamais eu à déplorer d'évasion par les airs en Espagne

Le directeur de la prison insiste sur l'importance des activités de formation dispensées aux détenues, qu'il s'agisse de formation initiale, scolaire ou universitaire, ou de formation professionnelle et continue. Celle-ci se situe au cœur du projet de réinsertion des détenus.

d) Compte-rendu de la visite de Mme Jacqueline Panis à la prison de Nancy-Maxéville

Après avoir visité les locaux de l'ancienne prison Charles III de Nancy, Mme Jacqueline Panis a souhaité, dès le transfert des détenus, rencontrer Mme Aude Curto, Directrice du nouvel établissement pénitentiaire de Nancy-Maxéville, afin de faire le point avec elle des dispositions et normes retenues pour l'incarcération des femmes accompagnées d'un enfant.

Au moment de sa visite, le 10 juillet dernier, il n'y avait pas de mère incarcérée, mais toutefois, elle a pu constater que des mesures particulières avaient été prévues à leur endroit: cellules spacieuses et lumineuses grâce à l'implantation du centre en périphérie d'agglomération, personnel qualifié pour l'encadrement de ces détenues à part, salon de coiffure, ateliers de cuisine, de couture ou d'enseignement général.

Mme Curto a, d'autre part, exposé le plan de formation du centre, l'objectif étant d'offrir aux détenues un débouché sur l'emploi et une réinsertion socioprofessionnelle dans un secteur porteur (restauration, entretien et hygiène ou encore le métier de fleuriste). Outre la formation technique, le projet veille à assurer une socialisation des intéressées par le travail collectif et l'élaboration d'un projet professionnel personnalisé.

Enfin, la directrice du centre a insisté sur son attachement à voir se développer des établissements mixtes afin de favoriser le rapprochement géographique des familles.

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE NANCY MAXÉVILLE :

Ouvert le 23 juin 2009, cet établissement comporte :

- une Maison d'arrêt hommes, destinée aux condamnés, de 210 places
- une Maison d'arrêt hommes, destinée aux prévenus, de 180 places
- un Centre de détention hommes, de 240 places
- une Maison d'arrêt femmes, de 30 places
- un quartier arrivants de 30 places,
- un quartier d'isolement de 12 places,
- un quartier disciplinaire de 14 places.
- des locaux d'ateliers, d'une zone socio-éducative, un gymnase et un terrain de foot synthétique.
- des parloirs vastes et 3 unités de vie familiales et l'UCSA.

Cet établissement, ouvert en AOT LOA, fonctionne grâce à un double partenariat public-privé :

- un contrat avec Eiffage et sa filiale de maintenance, sur 30 ans
- et un contrat de gestion déléguée des services à la personne, avec GEPSA, sur 7 ans.

S'ajoute une Unité Hospitalière Sécurisée Interrégionale située sur Brabois, qui compte 17 lits, réservés aux hospitalisations courts et moyens séjours des détenus de toute la Direction Interrégionale Est Strasbourg.

Avec un effectif de 283 agents pour plus de 700 détenus, ce Centre pénitentiaire est le plus important de la région Est.

e) Compte-rendu de la visite de Mme Anne-Marie Payet à la prison de Domendjo à la Réunion

La proportion des femmes en prison correspond à environ 2,5 % de la population carcérale. Elles sont toutes regroupées dans la nouvelle prison de Domendjo. Il existe une aile réservée aux grandes peines, les cellules sont ouvertes de 7 h à 11 h 20 et de 13 h 30 à 17 h 20. Les détenues peuvent également se promener dans une cour qui leur est réservée. La plupart des femmes incarcérées purgent des grandes peines (violences contre un conjoint ou un enfant), allant de 5 à 30 ans d'emprisonnement.

Il n'y a pas d'unité de vie familiale mais les enfants peuvent se présenter au parloir jusqu'à trois fois par semaine (contre une fois seulement en Métropole) accompagnés d'une éducatrice ou d'un psychologue.

Sur certains points elles regrettent l'ancienne prison Juliette Dodu car :

- Les contacts humains y étaient de plus grande qualité.
- Leurs réclamations étaient mieux prises en compte et plus rapidement satisfaites.
- Elles avaient la possibilité de faire la cuisine elles-mêmes ; celles qui voulaient suivre un régime pouvaient se préparer un repas équilibré alors qu'à Domendjo les plats arrivent déjà préparés en surgelés ou cuits en grande quantité, mis au congélateur et ressortis le week-end ; ce qui constitue une perte de qualité.
- Il existait aussi une formation « bâtiment » (pose de carrelage, fabrication de meubles) qui a été supprimée à Domendjo, car le bâtiment est neuf et non aménagé.

Par contre elles ont gagné sur d'autres points :

- Il y a moins de pression entre les codétenues dans la cour, il n'y a donc plus de racket, car il y a davantage de contrôle.
- Diverses activités sont proposées : des professeurs de français, d'anglais et de mathématique sont là pour les encadrer. Elles peuvent participer à des ateliers de journalisme, d'informatique, de couture et de tricot et exposer ensuite leurs travaux et les vendre. Mais aucun de ces ateliers n'est rémunéré (contrairement à ce qui se passe en métropole) hormis trois femmes qui obtiennent un salaire (l'une s'occupe du nettoyage, l'autre de la distribution des repas et la troisième est une technicienne de maintenance pour la réparation des douches par exemple).

- Elles disposent d'une caisse à outils pour éviter les mouvements de femmes vers les bâtiments des hommes ; pour les mêmes raisons on a installé un service médical dans l'aile réservée aux femmes (qu'elles nettoient elles-mêmes) ; d'ailleurs on ne constate aucun problème d'hygiène chez les femmes qui ne comprennent pas pourquoi les hommes salissent les murs et dégradent les bâtiments.
- Des projections de films et des concerts sont organisés.
- Une fois par semaine une cérémonie pour chaque culte (protestant, catholique et musulman) est célébrée.