



N° 1295

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

En conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

relative au régime des fouilles en détention

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. XAVIER BRETON ET DIMITRI HOUBRON,

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information relative au régime des fouilles en détention est composée de MM. Xavier Breton et Dimitri Houbron, rapporteurs.

SOMMAIRE

PAGES

SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
I. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT JURIDIQUE DES FOUILLES EN PRISON APRÈS LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	13
A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES FOUILLES AVANT L'ADOPTION DE LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009.....	13
B. UN RÉGIME JURIDIQUE CRITIQUÉ, DES CONDAMNATIONS PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	14
1. De nombreuses critiques	14
2. Des condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme	15
C. LES RÈGLES DÉFINIES PAR L'ARTICLE 57 DE LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009	17
D. UNE DIFFICILE ENTRÉE EN APPLICATION	20
E. L'ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE FOUILLES PAR LA LOI DU 3 JUIN 2016 ET PAR LA JURISPRUDENCE	22
1. Un assouplissement jurisprudentiel	22
2. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé.....	23
II. UN RÉGIME JURIDIQUE CRITIQUÉ PAR LES SURVEILLANTS MAIS QUI OFFRE DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS DE PRATIQUER DES FOUILLES EN DÉTENTION	25
A. UN RÉGIME JURIDIQUE CRITIQUÉ PAR LES SURVEILLANTS.....	25
B. QUELQUES DIFFICULTÉS PERSISTANTES.....	26
C. UN IMPOSSIBLE RETOUR AUX FOUILLES SYSTÉMATIQUES	27
D. UN RÉGIME JURIDIQUE LAISSANT DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS DE PRATIQUER DES FOUILLES ALÉATOIRES.....	28
E. DES RÉGIMES SIMILAIRES D'ENCADREMENT DES FOUILLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE	32
III. DOTER LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DE MOYENS SUFFISANTS POUR PROCÉDER À DES CONTRÔLES RÉGULIERS DES DÉTENUS	34

A. CONSACRER DANS LA LOI LA POSSIBILITÉ DE METTRE EN PLACE UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES DÉTENUS PARTICULIÈREMENT DANGEREUX.....	34
B. RENFORCER LES MOYENS CONSACRÉS AUX FOUILLES EN DÉTENTION	35
1. Développer l'équipement des établissements pénitentiaires en moyens de détection électronique	36
2. Développer le contrôle renforcé des détenus avec l'aide d'unités cynotechniques.....	39
C. DÉVELOPPER DES MESURES COMPLÉMENTAIRES AUX FOUILLES POUR LUTTER CONTRE LE TRAFIC D'OBJETS DANGEREUX OU ILLICITES EN PRISON	40
1. Poursuivre la mise en place de dispositifs anti-projection dans les établissements pénitentiaires.....	40
2. Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires	40
D. LUTTER CONTRE LE TRAFIC DE TÉLÉPHONES PORTABLES.....	41
1. Généraliser l'expérimentation du téléphone fixe dans les cellules	41
2. Développer des techniques de brouillages plus efficaces	43
E. RENFORCER LES GARANTIES ENTOURANT LES FOUILLES EN PRISON	44
F. TRAITER LA PROBLÉMATIQUE DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE ET DE L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE	45
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	49
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION	51
ANNEXE 1 : LE BILAN DES FOUILLES RÉALISÉES EN 2016	53

SYNTHÈSE DU RAPPORT

I.– Le nécessaire encadrement juridique des fouilles en prison après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme

Avant l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽¹⁾, le régime des fouilles était défini par un décret simple et par des circulaires ministérielles. Les fouilles étaient obligatoires lors des entrées et sorties et à l'occasion de tout contact avec l'extérieur. Les détenus pouvaient être fouillés sur décision du chef d'établissement sans que soit imposée une quelconque motivation.

Plusieurs rapports – notamment du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et du Comité contre la torture des Nations unies et de commissions d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat – avaient dressé un constat très critique de cette absence d'encadrement des fouilles en détention.

La France a également fait l'objet de plusieurs condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans les arrêts *Frérot c/ France* ⁽²⁾ et *Khider* ⁽³⁾. De son côté, dans un arrêt de 2008, le Conseil d'État a posé des limites à la pratique des fouilles en soulignant des fouilles en détention sont possibles « *à la double condition, d'une part, que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment, par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers et, d'autre part, qu'elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes* ». ⁽⁴⁾

L'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a créé un régime législatif applicable aux fouilles intégrales réalisées en détention sur les détenus : il prévoit que les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien de l'ordre dans l'établissement. Il ajoute que leur nature et leur fréquence doivent être strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des détenus.

La mise en œuvre de ce nouveau régime juridique a représenté un sujet de crispation majeur pour les personnels de surveillance et beaucoup d'établissements pénitentiaires ont continué à pratiquer des fouilles systématiques, notamment à l'issue de parloirs. Dans ce contexte, la justice administrative a suspendu ou annulé plusieurs notes de service ou des dispositions du règlement intérieur servant de fondement à la pratique des fouilles générales systématiques dans une dizaine d'établissements pénitentiaires entre 2011 et 2013.

Pour tenir compte de la problématique de détenus particulièrement dangereux et des difficultés posées dans certains établissements par la surpopulation carcérale, le Conseil d'État puis le législateur ont assoupli le régime juridique des fouilles en

(1) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) CEDH, 12 juin 2007, n° 79204/01, Frérot c/ France.

(3) CEDH, 9 juillet 2009, n° 39364/05, Khider c/ France, §7.

(4) Conseil, d'État, n° 315622, 14 novembre 2018.

détention. Un premier assouplissement a été permis par une ordonnance du Conseil d'État du 6 juin 2013 ⁽¹⁾ qui autorise, pendant un laps de temps limité, la mise en place d'un régime de fouilles systématiques pour les détenus particulièrement dangereux.

En outre, l'article 111 de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé ⁽²⁾ prévoit, en sus des fouilles individualisées, le recours à tout type de fouilles en cas de suspicions sérieuses d'introduction d'objets ou de substances interdits en détention, ou constituant une menace pour la sécurité des personnes ou des biens, sans qu'il soit nécessaire d'individualiser cette décision au regard de la personnalité du détenu. Ces mesures sont limitées dans le temps et dans l'espace, et font l'objet d'un rapport circonstancié transmis au procureur de la République territorialement compétent et à l'administration pénitentiaire.

II.– Un régime juridique critiqué mais qui offre de nombreuses possibilités de pratiquer des fouilles en détention

Si l'entrée en vigueur de l'article 57 de la loi pénitentiaire reste mal vécue par les surveillants, comme en témoignent leurs revendications au moment des mouvements de grèves en janvier 2018, les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Conseil d'État ne permettent pas aujourd'hui d'abroger l'article 57.

L'assouplissement du régime juridique des fouilles en détention par la jurisprudence et par la loi du 3 juin 2016 offre cependant aujourd'hui aux directeurs de nombreuses possibilités de pratiquer des fouilles dans leur établissement. Au total, en 2017, 90 096 objets ont été saisis en détention, la plupart à la suite de fouilles :

- 32 338 objets ont été saisis à la suite de fouilles de personnes détenues ;
- 33 924 objets ont été saisis à la suite des fouilles de cellules et 23 834 dans les autres secteurs des établissements (cours de promenade, terrains de sport, gymnases, cabines parloirs, bibliothèques, salles d'activité ...) ;
- par ailleurs, 16 508 objets ont été saisis à la suite de projection de l'extérieur vers l'intérieur des établissements pénitentiaires.

Les déplacements effectués par vos rapporteurs dans les centres pénitentiaires de Fleury-Mérogis, de Fresnes, de Montmédy et de Sud Francilien ont montré que les directeurs d'établissement disposaient, malgré un cadre juridique précis et contraignant, de nombreuses possibilités de pratiquer des fouilles dans leur établissement.

III.– Doter les établissements pénitentiaires de moyens suffisants pour procéder à des contrôles réguliers des détenus

La problématique des fouilles pose la question plus générale de la sécurité en détention et des moyens dont disposent les chefs d'établissement et les surveillants pour lutter contre l'entrée d'objets dangereux et illicites. **En effet, les revendications des organisations syndicales de surveillants relatives aux fouilles sont liées à l'augmentation des violences subies au quotidien par l'ensemble des intervenants en détention.** En 2017, l'administration pénitentiaire a dénombré 4 314 violences physiques exercées contre le personnel.

(1) CE, 6 juin 2013, n°368816 (maison d'arrêt de Fleury-Mérogis).

(2) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Face à cette situation préoccupante, **il est nécessaire de clarifier le régime des fouilles en détention et de consacrer des moyens budgétaires plus importants à la sécurité des établissements pénitentiaires.**

Les différentes auditions menées par la mission ainsi que les déplacements ont montré une application inégale du régime exorbitant individuel qui permet de décider d'une période de fouille systématique pour une personne détenue particulièrement dangereuse pour une période n'excédant pas trois mois. Une consécration législative de la jurisprudence du Conseil d'État serait de nature à clarifier le régime juridique des fouilles en détention et à permettre une application plus uniforme dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.

En outre, il convient de renforcer les moyens de contrôle des détenus notamment en développant l'équipement des établissements pour peine en portiques à ondes millimétriques ou le contrôle renforcé des détenus avec l'aide d'unités cynotechniques. La sécurité des établissements pénitentiaires doit être renforcée en poursuivant également la mise en place de dispositifs anti-projection dans les établissements pénitentiaires et la modernisation du système de vidéo-protection. Enfin, une réflexion doit être engagée sur les moyens de lutter contre le survol des établissements pénitentiaires par des drones.

Afin de lutter contre les trafics de téléphones portables et favoriser le maintien du lien entre les détenus et leurs familles, le ministère de la justice a décidé d'expérimenter la mise en place de téléphones fixes dans les cellules. Initiée en 2014, cette expérimentation a débuté en 2016 au centre de détention de Montmédy. Si l'installation de ces lignes fixes a permis de favoriser le développement des liens familiaux, le bilan est plus mitigé s'agissant de la lutte contre le trafic de téléphones portables, puisque le nombre de portables saisis n'a baissé que de 10 %. La téléphonie fixe devrait être généralisée à l'ensemble des établissements pénitentiaires – soit environ 45 000 cellules – à l'exception des quartiers disciplinaires et d'isolement et des centres et quartiers de semi-liberté, dans le cadre d'une concession de service public. Le développement de lignes fixes ne permettra une baisse du trafic de téléphones portables que si des techniques de brouillages efficaces sont concomitamment mises en place au sein des prisons.

La mise en place de moyens renforcés pour lutter contre les trafics d'objets illicites doit aller de pair avec le renforcement des garanties entourant les fouilles en prison. C'est pourquoi les avocats qui feraient une demande motivée auprès du directeur d'établissement pénitentiaire pourraient avoir accès aux informations contenues dans le registre des fouilles.

La question des fouilles en détention est également liée à la problématique du sous-effectif de personnels dans de nombreux établissements, lequel se conjugue à la surpopulation carcérale. Le trop faible nombre de personnels de surveillance conduit à une méconnaissance de la population pénale ne permettant pas d'individualiser les mesures de sécurité et de contrainte. La lutte contre les trafics d'objets illicites gagnerait en efficacité avec la diminution de la surpopulation carcérale. L'accélération du programme de construction d'établissements pénitentiaires est donc primordiale. La construction de ces établissements devra d'ailleurs accorder une priorité à la lutte contre les trafics en adoptant une architecture permettant de limiter les projections, comme c'est le cas à Fleury-Mérogis.

MESDAMES, MESSIEURS,

En janvier 2018, le mouvement de grève du personnel pénitentiaire a mis en lumière les problèmes d'insécurité et de violences dans les centres de détention en France. Si les organisations syndicales représentatives des surveillants ont demandé davantage de moyens financiers et humains, elles ont également revendiqué, comme lors des mouvements sociaux précédents, l'abrogation de l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽¹⁾.

Cet article a été adopté après plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme concernant les fouilles en détention. En effet, avant l'adoption de cet article, le régime juridique des fouilles en détention, qui était de nature réglementaire, laissait toute marge de manœuvre au personnel pénitentiaire pour pratiquer des fouilles intégrales systématiques sur les détenus, notamment à l'issue des parloirs.

L'article 57 a, pour la première fois, encadré juridiquement la pratique des fouilles en détention en exigeant que celles-ci soient motivées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien de l'ordre dans l'établissement. La loi a ainsi imposé à l'administration pénitentiaire de justifier de la nécessité des opérations de fouille et de la proportionnalité des modalités retenues. Lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire, Mme Michèle Alliot-Marie, alors garde des Sceaux, avait ainsi affirmé en séance publique devant l'Assemblée nationale : « *Les fouilles sont (...) nécessaires. Pour autant, elles doivent être limitées à la stricte nécessité – et c'est bien ce que prévoit ce texte, qu'il s'agisse des fouilles générales ou individuelles.* » ⁽²⁾

Lors de son audition par la mission, M. Robert Badinter a regretté que plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme aient été nécessaires pour que le législateur encadre les fouilles en détention. Il a néanmoins salué l'avancée permise par cette loi qui garantit le respect de la dignité de la personne humaine, y compris en détention.

L'adoption de cette mesure a été très mal perçue par les surveillants pénitentiaires et son application a été difficile dans de nombreux centres de détention. Ainsi, entre 2011 et 2013, la justice administrative a suspendu ou

(1) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) Assemblée nationale, XIII^e législature, deuxième séance du jeudi 17 septembre 2009.

annulé plusieurs notes de service ou des dispositions de règlements intérieurs servant de fondement juridique à la pratique des fouilles générales systématiques dans une dizaine d'établissements pénitentiaires.

Pour les organisations syndicales représentatives des surveillants, le développement de la violence et des trafics en détention et la surpopulation carcérale rendent nécessaire le durcissement du régime juridique des fouilles. En 2017, 90 096 objets ont été saisis en détention dont 32 338 à la suite de fouilles de personnes détenues. Le nombre de téléphones portables saisis est passé de 33 521 en 2016 à 40 067 en 2017 et a été multiplié par 6,7 entre 2007 et 2016.

Le relevé des conclusions signé par l'Union fédérale autonome pénitentiaire – Union nationale des syndicats autonomes Justice (UFAP-UNSA Justice) à l'issue du mouvement de grève de janvier dernier, précise que : *« Le Gouvernement souhaite que le dispositif des fouilles soit renforcé. Il décide d'une évaluation parlementaire de l'article 57 dans le cadre de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, la réglementation pénitentiaire sur les fouilles inopinées permettra de nouveau aux surveillants d'effectuer de telles fouilles de cellules. »*

Dans ce contexte, afin de dresser le bilan de la mise en œuvre des dispositions de l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, la commission des Lois a créé, lors de sa réunion du 7 mars 2018, une mission d'information relative au régime des fouilles en détention et désigné comme rapporteurs M. Dimitri Houbron et M. Xavier Breton.

Si l'actualité récente – notamment l'évasion de M. Redoine Faïd, et les mouvements de grèves des personnels à la suite d'agressions de détenus – a montré que la sécurité dans les prisons était aujourd'hui une question essentielle, vos rapporteurs ont fait le choix de concentrer les travaux de la mission sur la question spécifique des fouilles et les moyens de lutter contre le trafic d'objets illicites et dangereux en détention conformément à la mission qui leur a été confiée.

Au cours de quatorze auditions et tables rondes, la mission a entendu des personnalités et organismes très divers, tels que les représentants des organisations syndicales représentatives du personnel pénitentiaire ou de la direction de l'administration pénitentiaire, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, des associations telles que l'Observatoire international des prisons ainsi que des magistrats et des avocats. La mission a également effectué plusieurs déplacements dans les prisons de Fleury-Mérogis, de Fresnes, de Montmédy et de Sud Francilien pour mieux appréhender la réalité concrète des fouilles en détention.

Ces auditions et ces déplacements ont permis de montrer la difficulté à trouver une réponse simple à la problématique des violences et des trafics en détention dans un contexte de surpopulation carcérale et de manque d'effectifs du

personnel pénitentiaire. Mais ils ont également montré la portée symbolique forte que représente la question des fouilles en détention notamment en tant que symbole d'autorité comme l'a rappelé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son rapport public en 2011 : « *L'usage avoué de la fouille est de découvrir des objets ou substances interdits (...). Mais les fouilles ont évidemment d'autres usages, en particulier les fouilles de sécurité. Elles constituent un instrument essentiel de maintien de l'ordre dans les prérogatives importantes qu'elles confèrent au personnel. (...) Ordonner une fouille, c'est rappeler cette faculté, par conséquent ce pouvoir exorbitant de celui qui l'ordonne* ».

Pour autant, les déplacements et les auditions menés par vos rapporteurs ont également montré que l'article 57 n'avait pas « mis fin » aux fouilles en détention. Si les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Conseil d'État empêchent d'assouplir ce régime juridique davantage que ce qu'a permis la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé⁽¹⁾, le régime juridique actuel donne de nombreuses possibilités pour le personnel pénitentiaire d'opérer des fouilles. Pour autant, le développement des trafics en détention rend indispensable le renforcement des moyens consacrés à la sécurité en détention.

*

* *

(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

I. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT JURIDIQUE DES FOUILLES EN PRISON APRÈS LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le régime juridique des fouilles en détention a été longtemps défini par des dispositions réglementaires. Ce cadre juridique laissait un large pouvoir d'appréciation à l'administration pénitentiaire et ne comportait que peu de garanties pour les personnes détenues.

A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES FOUILLES AVANT L'ADOPTION DE LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009

Avant l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽¹⁾, le régime des fouilles était défini par un décret simple et par des circulaires ministérielles. En effet, l'article D. 269 du code de procédure pénale prévoyait que les surveillants procédaient, en l'absence des détenus « *à l'inspection fréquente et minutieuse des cellules et locaux divers où les détenus [séjournaient, travaillaient] ou [avaient] accès* » et que les systèmes de fermetures étaient « *périodiquement vérifiés et les barreaux contrôlés quotidiennement* ».

Les situations dans lesquelles il pouvait être procédé à des fouilles de personnes détenues étaient définies en distinguant deux situations :

- les fouilles réalisées pour motif de sécurité au sein de l'établissement pénitentiaire ;
- et les fouilles réalisées lors des transfèremments et extractions.

Concernant les premières, l'article D. 275 prévoyait que les détenus devaient « *être fouillés fréquemment et aussi souvent que le chef de l'établissement [l'estimait] nécessaire* » et qu'ils devaient également faire « *l'objet d'une fouille avant et après tout parloir ou visite quelconque* ». Concernant les fouilles lors des entrées et sorties de l'établissement pénitentiaire, le deuxième alinéa de l'article D. 275 disposait que les détenus étaient fouillés notamment « *à leur entrée dans l'établissement et chaque fois qu'ils en sont extraits et y sont reconduits pour quelque cause que ce soit* » ⁽²⁾.

Il ressortait de ces dispositions que les fouilles étaient obligatoires lors des entrées et sorties et à l'occasion de tout contact avec l'extérieur, et que les détenus pouvaient également être fouillés sur décision du chef d'établissement, sans que le texte impose une quelconque motivation pour le recours à la fouille.

(1) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) Cette disposition était complétée par l'article D. 294 qui prévoyait que des précautions devaient être prises « en vue d'éviter les évasions et tous autres incidents lors des transfèremments et extractions de détenus » et que les détenus devaient être « fouillés minutieusement avant le départ ».

S'agissant des modalités de réalisation des fouilles, le dernier aliéna de l'article D. 275 prévoyait que les détenus ne pouvaient être fouillés que « *par des agents de leur sexe et dans des conditions qui, tout en garantissant l'efficacité du contrôle, [préservaient] le respect de la dignité inhérente à la personne humaine* ».

Le régime des fouilles était également précisé par la circulaire du 14 mars 1986 ⁽¹⁾ qui prévoyait que les personnes incarcérées devaient faire l'objet d'une fouille à nu systématique à l'entrée ou à la sortie de l'établissement pénitentiaire, à l'issue de la visite de toute personne (parents, amis, avocats) ou avant tout placement en cellule d'isolement ou disciplinaire. La circulaire décrivait également la manière dont ces fouilles devaient être réalisées, précisant que « *dans le cas précis des recherches d'objet ou de substance prohibés, il [pourrait] être fait obligation au détenu [mis à nu] de se pencher et de tousser* ». Le Conseil d'État, dans une décision du 8 décembre 2000 avait considéré que ces dispositions n'étaient pas contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme : « *compte tenu des mesures prévues pour protéger l'intimité et la dignité des détenus et eu égard aux contraintes particulières inhérentes au fonctionnement des établissements pénitentiaires* » ⁽²⁾. Il a retenu la même jurisprudence dans une décision du 12 mars 2003 ⁽³⁾.

B. UN RÉGIME JURIDIQUE CRITQUÉ, DES CONDAMNATIONS PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1. De nombreuses critiques

Autorisée sans restriction, la pratique des fouilles intégrales était répandue dans les établissements pénitentiaires français et plusieurs organismes internationaux, notamment le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ⁽⁴⁾ et le Comité contre la torture des Nations unies ⁽⁵⁾, avaient dressé un constat très critique du régime juridique des fouilles.

De même, en 2000, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises présidée par M. Jacques Floch ⁽⁶⁾ avait regretté « *qu'un nombre très important de contraintes, touchant à des libertés aussi essentielles que le droit à la vie privée ou le droit d'expression, [soient] régies par des dispositions réglementaires ou par la voie de circulaires* » citant l'exemple de la réglementation de la fouille des détenus. De même, la commission

(1) Circulaire du 14 mars 1986, n° A.P. 8612 G 1.

(2) Conseil d'État, 8 déc. 2000, *Mouesca et Frérot*, n° 176389.

(3) Conseil d'État, 5/7 SSR, 12 mars 2003, *garde des Sceaux c/ Frérot*, n° 237437.

(4) CPT, *Rapport de visite de la France*, 10 décembre 2007

(5) Nations unies, *Observations finales du Comité contre la torture*, 20 mai 2010, CAT/C/FRA/CO/4- 6.

(6) *Rapport (n° 2521, XI^e législature) de M. Jacques Floch au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises*, page 140.

d'enquête avait relevé que les modalités de déroulement des fouilles donnaient lieu à d'importantes disparités entre les établissements pénitentiaires.

Une commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France avait dénoncé, quant à elle, en 2001, le caractère trop systématique des fouilles devenues un « *automatisme pénitentiaire* » conduisant à effectuer des fouilles selon les mêmes fréquences et les mêmes modalités « *quel que soit le degré de dangerosité de la personne* » et « *même lorsqu'un détenu est récupéré auprès de la gendarmerie, ou est transféré vers un centre de semi-liberté* » ⁽¹⁾.

Dans un rapport relatif à l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires remis au garde des Sceaux en décembre 2000, M. Guy Canivet, alors Premier président de la Cour de Cassation, constatait que la réglementation des fouilles en détention était critiquable à un double titre : d'une part parce que « *constitutive d'une mesure de contrainte à l'encontre d'une personne toujours titulaire des droits à la liberté individuelle et à l'intégrité corporelle* », celle-ci aurait dû être aménagée par une loi, d'autre part « *parce qu'elle ne [répondait] pas aux principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité dont le respect [était] ordinairement exigé par le Conseil constitutionnel.* »

Enfin, dans son premier rapport public publié en 2009, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté avait souligné que pour légitimes qu'elles puissent être, les conditions de réalisation des fouilles devaient préserver la dignité des personnes et que dans certains établissements, « *le détenu pouvait se voir exposé à d'autres regards que celui du surveillant procédant à la fouille, le local de celle-ci n'étant pas clos* ». De même, le Contrôleur constatait « *la multiplication des fouilles lors des transfèrements (...) celles-ci ayant lieu bien souvent au départ comme à l'arrivée, parfois même réitérées lors des changements de prise en charge entre services d'escorte, gendarmerie – police, administration pénitentiaire – police* » ⁽²⁾.

2. Des condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme

La France a fait l'objet de plusieurs condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) au titre de la réglementation sur les fouilles. Dans l'arrêt *Frérot c/ France*, rendu en 2007 ⁽³⁾, la Cour a rappelé que les fouilles pouvaient être justifiées par des **considérations de sécurité**, tenant au maintien de la sécurité dans la prison, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ⁽⁴⁾. Elle a précisé toutefois que de tels actes devaient être menés

(1) Rapport (n° 449, session ordinaire de 1999-2000) de M. Guy-Pierre Cabanel au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, page 144.

(2) Rapport d'activité pour 2008 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

(3) CEDH, 12 juin 2007, n° 79204/01, Frérot c/ France.

(4) *Ibid.*, §38.

selon des **modalités adéquates**, de manière à ce que le degré de souffrance ou d'humiliation subi par les détenus ne dépasse pas celui que comporte inévitablement cette forme de traitement ⁽¹⁾. Dans le cas d'espèce, elle a jugé que le requérant avait subi un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dès lors qu'il avait été fouillé systématiquement avec investigations corporelles internes, **sans qu'un indice particulier n'ait pu le justifier à chaque fois**. La Cour a également relevé que les refus du requérant de se soumettre à ces mesures avaient régulièrement abouti à des placements en cellule disciplinaire et avaient accru l'humiliation ressentie par lui ⁽²⁾.

La Cour a, par la suite, sanctionné la France dans l'affaire *Khider* ⁽³⁾, dans laquelle le requérant, inscrit au registre des « détenus particulièrement surveillés », avait fait l'objet de quatorze transfèrements, passé plusieurs phases de sa détention dans les quartiers d'isolement de différents établissements, et avait été soumis pendant différentes périodes de sa détention, à un régime systématique de fouilles intégrales. La Cour avait, à cette occasion, jugé que l'ensemble de ces actes, **par leur effet combiné et répétitif**, s'analysait en un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La France a été de nouveau condamnée sur le même fondement en 2011, en raison des **modalités des fouilles et de leur répétition** ⁽⁴⁾, dans l'affaire *El Shennawy c/ France* ⁽⁵⁾, qui concernait les fouilles intégrales opérées sur un détenu lors des extractions vers la cour d'assises, qui s'était tenu avant l'entrée en vigueur de loi pénitentiaire de 2009.

De son côté, dans un arrêt de 2008, le Conseil d'État a posé des limites à la pratique des fouilles en soulignant que : « *si les nécessités de l'ordre public et les contraintes du service public pénitentiaire [pouvaient] légitimer l'application à un détenu d'un régime de fouilles corporelles intégrales répétées, c'est à la double condition, d'une part, que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment, par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers et, d'autre part, qu'elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes* » ; aussi le Conseil d'État concluait-il « *qu'il appartient (...) à l'administration de justifier de la nécessité de ces opérations de fouille et de la proportionnalité des modalités retenues* ». ⁽⁶⁾

(1) *Ibid.*, §38.

(2) *Ibid.*, §47.

(3) CEDH, 9 juillet 2009, n° 39364/05, *Khider c/ France*, §7.

(4) *M. Herzog-Evans*, « Prisons : la France à nouveau condamnée par deux fois par la Cour européenne des droits de l'homme », *AJP* 2011, p. 88.

(5) CEDH, 20 janvier 2011, n° 51246/08, *El Shennawy c/ France*.

(6) Conseil, d'État, n° 315622, 14 novembre 2018.

C. LES RÈGLES DÉFINIES PAR L'ARTICLE 57 DE LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009

Les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme et l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'État ont rendu indispensable l'encadrement juridique de la pratique des fouilles.

L'article 57 de la loi pénitentiaire précitée a créé un régime législatif applicable aux fouilles intégrales réalisées en détention sur les détenus. Cet article distingue trois types de fouilles, en fonction du degré d'atteinte à l'intimité et à la dignité du détenu faisant l'objet de la mesure :

— *les fouilles par palpation* : elles consistent à palper le corps d'une personne vêtue dans le but de déterminer si elle est porteuse d'un objet dangereux ou interdit ;

— *les fouilles intégrales* : elles consistent à demander à une personne de se dénuder entièrement sous les yeux de l'autorité qui les pratique, qui peut fouiller les vêtements de l'intéressé et observer son anatomie, sans contact physique, de manière à détecter la présence d'objets ou substances prohibés ou dangereux ;

— *les investigations corporelles internes* : elles permettent de franchir la barrière corporelle d'une personne pour rechercher à l'intérieur de celle-ci des objets ou substances pouvant y être dissimulés.

L'article précise que les fouilles doivent être justifiées par la **présomption d'une infraction** ou par les **risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien de l'ordre dans l'établissement**. Il ajoute que leur **nature** et leur **fréquence** sont **strictement adaptées** à ces **nécessités** et à la **personnalité** des détenus.

Le caractère **subsidaire** des fouilles intégrales est également affirmé : le personnel pénitentiaire ne peut y avoir recours que lorsque les fouilles par palpation et les moyens de détection électronique s'avèrent insuffisants.

L'article 57 encadre enfin dans son troisième alinéa les investigations corporelles internes et édicte un **principe de prohibition de ces mesures**. Il ne peut ainsi y être recouru que par exception en cas d'impératif spécialement motivé. Elles doivent être réalisées par un médecin n'exerçant pas dans l'établissement, sur réquisition de l'autorité judiciaire.

Ce régime s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes⁽¹⁾, dont l'article 49 prévoit que « *le bon ordre dans la prison doit être maintenu en prenant en compte les impératifs de sécurité, de*

(1) Recommandation Rec (2006) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes qui remplace la Recommandation no R (87) 3 du Comité des ministres sur les Règles pénitentiaires européennes.

sûreté et de discipline, tout en assurant aux détenus des conditions de vie qui respectent la dignité humaine et en leur offrant un programme complet d'activités ».

Les règles pénitentiaires européennes

Dans le chapitre spécifiquement intitulé « Fouilles et contrôles », le Comité des ministres du Conseil de l'Europe précise dans l'article 54 :

« Le personnel doit suivre des procédures détaillées lorsqu'il fouille :

– des endroits où des détenus vivent, travaillent et se rassemblent ;

– des détenus ;

– des visiteurs et leurs effets ;

– des membres du personnel.

Les situations dans lesquelles ces fouilles s'imposent, ainsi que leur nature, doivent être définies par le droit interne.

Le personnel doit être formé à mener ces fouilles en vue de détecter et de prévenir les tentatives d'évasion ou de dissimulation d'objets entrés en fraude, tout en respectant la dignité des personnes fouillées et leurs effets personnels.

Les personnes fouillées ne doivent pas être humiliées par le processus de fouille. »

Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'Homme a pris acte, dans l'arrêt *El Shennawy c/ France*⁽¹⁾ précité, des changements législatifs intervenus dans le cadre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Elle a constaté que celle-ci apportait un cadre législatif au régime de la fouille des détenus et que son article 57 limitait strictement les fouilles intégrales⁽²⁾. Cette référence explicite au nouveau cadre juridique français semble à même d'exclure de nouvelles condamnations de la France sur ce point par la CEDH⁽³⁾.

Le décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010⁽⁴⁾, codifié aux articles R. 57-7-79 à R. 57-7-82 du code de procédure pénale, précise que les mesures de fouilles des détenus sont mises en œuvre sur **décision du chef d'établissement**, que leur nature et fréquence sont décidées au regard de la **personnalité du détenu**, des **circonstances de la vie en détention** et de la **spécificité de l'établissement**. Il est également inscrit le principe selon lequel seul un **agent de même sexe** que le détenu est à même de réaliser les opérations de fouilles.

(1) CEDH, 20 janvier 2011, n° 51246/08, *El Shennawy c/ France*.

(2) *Ibid.*, §46.

(3) C. Roets, « Fouilles corporelles intégrales : l'article 57 de la loi pénitentiaire dans les clous européens », *RSC* 2011, p. 704.

(4) Décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale

Articles R. 57-7-79 0 R. 57-7-82 du code de procédure pénale

Article R. 57-7-7

Les mesures de fouilles des personnes détenues, intégrales ou par palpation, sont mises en œuvre sur décision du chef d'établissement pour prévenir les risques mentionnés au premier alinéa de l'article 57 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009. Leur nature et leur fréquence sont décidées au vu de la personnalité des personnes intéressées, des circonstances de la vie en détention et de la spécificité de l'établissement.

Lorsque les mesures de fouille des personnes détenues, intégrales ou par palpation, sont réalisées à l'occasion de leur extraction ou de leur transfèrement par l'administration pénitentiaire, elles sont mises en œuvre sur décision du chef d'escorte. Leur nature et leur fréquence sont décidées au vu de la personnalité des personnes intéressées et des circonstances dans lesquelles se déroule l'extraction ou le transfèrement.

Article R. 57-7-80

Les personnes détenues sont fouillées chaque fois qu'il existe des éléments permettant de suspecter un risque d'évasion, l'entrée, la sortie ou la circulation en détention d'objets ou substances prohibés ou dangereux pour la sécurité des personnes ou le bon ordre de l'établissement.

Article R. 57-7-81

Les personnes détenues ne peuvent être fouillées que par des agents de leur sexe et dans des conditions qui, tout en garantissant l'efficacité du contrôle, préservent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Article R. 57-7-82

Lorsque la personne détenue est soupçonnée d'avoir ingéré des substances ou des objets ou de les avoir dissimulés dans sa personne, le chef d'établissement saisit le procureur de la République d'une demande aux fins de faire pratiquer une investigation corporelle interne par un médecin. Il joint à sa demande tout élément de nature à la justifier.

Ce dispositif a été complété par une circulaire du 14 avril 2011 qui précise les modalités selon lesquelles les opérations de fouilles doivent être réalisées et rappelle l'interdiction de leur caractère systématique.

La circulaire du 14 avril 2011

La circulaire du 14 avril 2011 reprend certains éléments de la circulaire du 17 mars 1986 mais elle prévoit des garanties supplémentaires comme le fait que l'agent pénitentiaire doit porter des gants ou que les vêtements ne doivent pas être posés sur le sol. Par ailleurs, le détenu ne doit plus se pencher, tousser ou s'accroupir.

Elle précise également que si « *la décision de fouiller une personne détenue* » peut être donnée par écrit ou par oral, la décision orale doit ensuite faire l'objet d'un écrit permettant « *d'en assurer la traçabilité* », dont la circulaire précise le contenu. L'ensemble des ordres écrits et des fiches rassemblant les consignes orales doit être regroupé dans un registre visé toutes les semaines par le chef de détention et tous les mois par le chef d'établissement.

Enfin dans une note du 15 novembre 2013 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues, Mme Christiane Taubira, alors garde des Sceaux, a rappelé que le lieu de la fouille doit un être un local préservant l'intimité de la personne dans des conditions d'hygiène satisfaisante et que la fouille doit être effectuée hors de la vue de toute autre personne étrangère aux agents en charge de la mesure.

D. UNE DIFFICILE ENTRÉE EN APPLICATION

Dans le rapport de la commission des Lois du Sénat sur l'application de la loi pénitentiaire publié en juillet 2012, M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat ont estimé que la mise en œuvre du nouveau régime juridique des fouilles était « *très problématique* » et représentait « *un sujet de crispation majeur avec les personnels de surveillance* ». ⁽¹⁾

Les deux rapporteurs ont souligné que si aucun exemple de fouille corporelle interne n'avait été rapporté depuis l'entrée en vigueur de la loi, les fouilles intégrales demeuraient en revanche « *largement pratiquées, malgré les dispositions législatives, à l'occasion des parloirs familles* » mais aussi lors des rencontres avec les avocats et que cette pratique restait très répandue « *lorsque la personne détenue faisait l'objet d'un transfèrement alors même que, dans cette hypothèse, elle [était] aussi soumise à une fouille de la part du service de sécurité-police ou gendarmerie chargé de l'escorte* ». Les raisons qui étaient alors avancées par l'administration pénitentiaire pour expliquer cette situation étaient la volonté d'éviter l'intrusion d'objets dangereux au sein des établissements et de protéger les personnes détenues les plus fragiles, soumises à des pressions de la part d'autres personnes détenues aux profils plus dangereux afin qu'elles servent de « mules ».

Ce constat sur la difficile entrée en vigueur de l'article 57 a été partagé par le Contrôleur des lieux de privation de liberté, dans son rapport d'activité pour 2011 ⁽²⁾ et par le Défenseur des droits qui, dans son rapport d'activité pour la même année, a regretté que plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, « *les fouilles à nu [soient] encore parfois pratiquées de façon systématique, comme en [témoignaient] certaines affaires en cours (...), ainsi que plusieurs décisions de juridictions administratives* » ⁽³⁾.

En 2015, le Contrôleur des lieux de privation de liberté constatait la persistance de fouilles intégrales systématiques dans les prisons de Majicavo (Mayotte), d'Arras (Pas-de-Calais), de Strasbourg (Bas-Rhin), de Fleury-Mérogis (Essonne), de Nice (Alpes-Maritimes) ou de Nantes (Loire-Atlantique). En 2016, l'autorité de contrôle déplorait que des fouilles intégrales systématiques soient

(1) Rapport d'information n° 629 (2011-2012) de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat (4 juillet 2012).

(2) Rapport d'activité pour 2011, Contrôleur des lieux de privation de liberté.

(3) Rapport d'activité pour 2001, Défenseur des droits.

encore pratiquées sans distinction sur toutes les détenues mineures du quartier « maison d'arrêt » pour femmes des Baumettes à Marseille à leur sortie des parloirs ⁽¹⁾ ou sur tous les détenus réintégrant les quartiers de semi-liberté des prisons de Nevers (Nièvre) ⁽²⁾ ou d'Orléans-Saran (Loiret) ⁽³⁾.

Dans un courrier du 3 mai 2016 adressé aux parlementaires membres de la commission mixte paritaire réunis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté notait : « *Malgré l'existence de ce dispositif, force est de constater que le recours aux fouilles intégrales demeure très répandu et que les dispositions légales demeurent appliquées de façon très inégale selon les établissements (...). S'agissant des parloirs, un régime exorbitant de fouilles fréquentes, voire systématiques, est appliqué dans de nombreux établissements à une proportion très importante de la population pénale. Dans la plupart des établissements, deux pratiques coexistent en effet concernant les décisions de fouilles : l'une découlant d'un événement ponctuel (déclenchement du portique, suspicion de transmission d'objets, etc.), l'autre permettant un recours plus fréquent à cette pratique pour les personnes détenues perçues comme présentant un risque particulier. Celles-ci font l'objet d'une signalisation spécifique au sein des logiciels GIDE ou GENESIS utilisés par l'administration pénitentiaire, permettant d'attirer la vigilance de l'encadrement et de déclencher des fouilles beaucoup plus fréquentes voire systématiques* ».

Dans ce contexte de difficile entrée en application de la loi, la justice administrative, saisie par des détenus et par l'Observatoire international des prisons, a suspendu ou annulé plusieurs notes de service ou des dispositions du règlement intérieur servant de fondement à la pratique des fouilles générales systématiques dans une dizaine d'établissements pénitentiaires ⁽⁴⁾ entre 2011 et 2013.

Ainsi, dans une ordonnance du 6 juin 2013, le Conseil d'État a enjoint au directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis de modifier dans un délai de quinze jours la note de service organisant un régime de fouilles intégrales systématiques applicable à toute personne détenue sortant des parloirs de son établissement en rappelant qu'un régime de fouilles intégrales systématiques constituait, « *eu égard à son caractère systématique, une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales (...)* dans la mesure où celui-ci [n'avait] pas prévu la possibilité de moduler son application pour tenir compte de

(1) Rapport de visite, janvier 2016.

(2) Rapport de visite, mars 2016.

(3) Rapport de visite, avril 2016.

(4) TA de Marseille, 3 novembre 2011, OIP, n° 116682 (centre de détention de Salon-de-Provence) ; TA de Rennes, 14 décembre 2011, n° 1104539 (centre pénitentiaire pour femmes de Rennes) ; TA de Strasbourg, 12 janvier 2012, n° 1105247 (centre de détention d'Oermingen) ; TA de Poitiers, 24 janvier 2012, n° 1102847 (Centre de détention Poitiers-Vivonne) ; TA de Lyon, 14 mars 2012, n° 1201254 (centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse) ; TA de Melun, 17 juillet 2012, n° 1205426 (centre pénitentiaire de Fresnes) ; TA de Nancy, 25 octobre 2012, n° 1202132 (centre pénitentiaire de Nancy-Maxeville) ; TA de Rennes, 21 novembre 2012, n° 1204172 (centre pénitentiaire de Rennes-Vezin) ; TA de Lille, 19 février 2013, n° 1104278 (centre de détention de Bapaume).

la personnalité des détenus, de leur comportement en détention ainsi que de la fréquence de leur fréquentation des parloirs »⁽¹⁾.

Témoin de ce malaise, une lettre ouverte en date du 3 avril 2013 du syndicat national des directeurs pénitentiaires au directeur de l'administration pénitentiaire indiquait : « *C'est avec un certain accablement que les directeurs des services pénitentiaires ont découvert l'ordonnance en référé prise le 29 mars dernier par le tribunal administratif de Melun, suspendant la décision implicite et la note par lesquelles le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes avait institué un régime de fouille corporelle intégrale à l'égard de l'ensemble des personnes détenues à la sortie des parloirs. (...) L'un des plus importants établissements pénitentiaires français se voit donc remis en question dans des pratiques professionnelles de base qui fondent sa mission de sécurité* »⁽²⁾.

Témoigne aussi de la difficile entrée en vigueur de l'article 57 dans les établissements pénitentiaires, le refus de certains directeurs d'appliquer des décisions de justice. Ainsi dans une décision du 23 février 2017⁽³⁾, le Défenseur des droits a recommandé que des poursuites disciplinaires soient engagées à l'encontre du directeur de la prison de Fresnes qui avait refusé de se conformer à trois ordonnances de référé lui prescrivant, en 2012 et 2013, l'abandon de la pratique des fouilles intégrales systématiques à l'issue des parloirs dans son établissement.

E. L'ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE FOUILLES PAR LA LOI DU 3 JUIN 2016 ET PAR LA JURISPRUDENCE

Pour tenir compte de la problématique de détenus particulièrement dangereux et des difficultés posées dans certains établissements par la surpopulation carcérale, le Conseil d'État puis le législateur ont assoupli le régime juridique des fouilles en détention.

1. Un assouplissement jurisprudentiel

Un premier assouplissement a été permis par une ordonnance du Conseil d'État du 6 juin 2013⁽⁴⁾. En effet, si dans cette décision, le juge administratif a enjoint au directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis de modifier sa note de service mettant en place des fouilles intégrales systématiques, il a, en revanche, rejeté la demande de suspension d'une décision du directeur de cette maison d'arrêt prescrivant une fouille intégrale systématique d'un détenu en particulier à l'issue de chacune de ses visites au parloir en considérant que ce régime de fouilles systématiques était justifié en l'espèce « *par les nécessités de l'ordre*

(1) CE, 6 juin 2013, n°368816 (maison d'arrêt de Fleury-Mérogis).

(2) <https://directeurspenitentiaires.wordpress.com/2013/04/03/annulation-de-fouilles-integrales-en-refere-par-le-ta-de-melun-lettre-ouverte-au-dap/>

(3) Défenseur des droits, décision n° 14-011397 du 23 février 2017.

(4) CE, 6 juin 2013, n°368816 (maison d'arrêt de Fleury-Mérogis).

public compte tenu de la personnalité du détenu. », le requérant ayant été condamné pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation à un acte de terrorisme et son comportement en détention nécessitant un suivi particulier de la part de l'administration pénitentiaire.

Le juge des référés a cependant indiqué qu'il incombait au chef d'établissement de réexaminer le bien-fondé de sa décision, à bref délai et, le cas échéant, à intervalle régulier, afin d'apprécier si le comportement et la personnalité du requérant justifiaient ou non la poursuite d'un régime de fouilles intégrales corporelles ⁽¹⁾.

La note précitée du 15 novembre 2013 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues rappelle cette jurisprudence en prévoyant « *la possibilité de recourir à un régime exorbitant de fouilles intégrales systématiques à l'encontre de personnes détenues identifiées comme présentant des risques* ».

2. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé

La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé ⁽²⁾ a inséré un nouvel alinéa à l'article 57 de la loi pénitentiaire étendant les motifs de fouille aux **risques collectifs portant sur les établissements**.

L'article 111 de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé prévoit, en sus des fouilles individualisées, le recours à tout type de fouilles en cas de suspicions sérieuses d'introduction d'objets ou de substances interdits en détention, ou constituant une menace pour la sécurité des personnes ou des biens, sans qu'il soit nécessaire d'individualiser cette décision au regard de la personnalité du détenu. Ces mesures ne peuvent être ordonnées qu'à la condition de respecter les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, elles sont limitées dans le temps et dans l'espace, et font l'objet d'un rapport circonstancié transmis au procureur de la République territorialement compétent et à l'administration pénitentiaire.

Une nouvelle note du 14 octobre 2016, remplaçant la circulaire du 15 novembre 2013, est venue préciser ce cadre juridique, en rappelant les critères de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité pour le déclenchement et la mise en œuvre des fouilles. Elle a également défini les conditions pratiques de motivation et de traçabilité des décisions de fouille et rappelé l'articulation entre les nouvelles dispositions votées et celles en vigueur depuis 2009.

Cet ajout a été motivé, notamment, par **l'interprétation faite par le juge administratif de l'article 57**, qui interdisait les fouilles intégrales répétées à l'issue des parloirs, et ne permettait la mise en place de fouilles systématiques qu'après d'un détenu nommément désigné, résultant d'une décision motivée

(1) CE, 6 juin 2013, n° 368875, *Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis*.

(2) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

prise sur des considérations déterminées, et devant faire l'objet d'une réévaluation régulière par le chef d'établissement⁽¹⁾. Cet impératif jurisprudentiel, jugé inadapté à une gestion collective de la population pénale, notamment dans les maisons d'arrêt confrontées à la surpopulation, a donc entraîné la modification de l'article 57.

L'adoption de cette mesure dans la loi du 3 juin 2016 a été critiquée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, dans son rapport sur la France de 2016⁽²⁾. De même, dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan, considère, que « *le deuxième alinéa inséré à l'article 57 de la loi pénitentiaire par la loi du 3 juin 2016 élargit de façon considérable et disproportionnée la possibilité de procéder à des fouilles intégrales [en permettant] de recourir aux fouilles intégrales sans qu'il ne soit nécessaire d'individualiser cette décision au regard du comportement ou de la personnalité de la personne détenue, en contradiction avec l'esprit de l'alinéa 1^{er} de l'article 57* ».

Dans une note du 2 août 2017, le directeur de l'administration pénitentiaire souligne que « *le régime juridique de l'article 57 de la loi pénitentiaire dans sa rédaction de 2009, et en particulier la stricte individualisation des mesures de fouilles qu'il imposait, a pu rendre plus complexe la lutte contre les trafics en détention et les violences qu'ils induisent, notamment raison des difficultés à repérer les personnes détenues à l'origine de ces infractions* » et souligne que « *l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article 57 de la loi 2009 crée la possibilité de recourir désormais à des fouilles non individualisées, dans les lieux et pour une durée déterminés, en cas de suspicion sérieuse d'introduction d'objets ou de substances interdits en détention, ou constituant une menace pour la sécurité des personnes et des biens, sans donc qu'il soit nécessaire d'individualiser la décision de fouille en considérant la personnalité du détenu* ».

Cette note précise que la limitation dans le temps, initialement fixée à 24 heures dans la fiche jointe à la note du 24 octobre 2016, peut-être davantage modulée jusqu'à atteindre une semaine environ quand les circonstances locales le justifient.

Elle est accompagnée de « fiches réflexes » à l'attention des chefs d'établissements pénitentiaires qui rappelle les règles applicables en matière de recours aux moyens de matériels de détection électronique, aux décisions de fouilles individualisées, aux décisions de fouilles non individualisées et les textes de référence permettant les décisions de fouilles.

(1) Conseil d'État, n°368816 et n°368875 du 6 juin 2013.

(2) Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Rapport sur la France 2016, §99.

II. UN RÉGIME JURIDIQUE CRITIQUÉ PAR LES SURVEILLANTS MAIS QUI OFFRE DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS DE PRATIQUER DES FOUILLES EN DÉTENTION

Si le régime juridique des fouilles en détention reste critiqué par les surveillants pénitentiaires et les fouilles systématiques persistent dans certains établissements, les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Conseil d'État ne permettent pas aujourd'hui d'assouplir les possibilités de pratiquer les fouilles en détention au-delà ce qu'a prévu la loi du 3 juin 2016.

L'article 57 complété par la loi du 3 juin 2016 offre cependant de nombreuses possibilités de faire des fouilles en détention comme en ont témoigné les chefs d'établissements rencontrés par vos rapporteurs.

A. UN RÉGIME JURIDIQUE CRITIQUÉ PAR LES SURVEILLANTS

L'entrée en vigueur de l'article 57 de la loi pénitentiaire reste mal vécue par les surveillants comme en témoignent les revendications faites au moment des mouvements de grèves en janvier 2018. Le relevé des conclusions signé par l'Union fédérale autonome pénitentiaire – Union nationale des syndicats autonomes Justice (UFAP-UNSA Justice) préconise ainsi que la réglementation pénitentiaire sur les fouilles inopinées permette « *de nouveau aux surveillants d'effectuer de telles fouilles de cellules* ».

L'ensemble des syndicats de surveillants auditionnés par vos rapporteurs ont dressé un bilan négatif de l'application de l'article 57. M. Jean-François Forget, secrétaire général de l'UFAP-UNSA Justice, a considéré que les prisons étaient devenues des « *passoires* » en raison de l'absence de fouilles systématiques des détenus à l'issue des parloirs. La décision de fouilles en fonction de la personnalité et du comportement du détenu ne lui semblait pas un gage d'efficacité compte tenu du fait que certains détenus fragiles, soumis à des pressions de la part d'autres détenus plus menaçants, servaient de « *mules* ».

De même, M. Stéphane Touil, secrétaire général adjoint du Syndicat national pénitentiaire FO personnels de surveillance, a constaté que la fin des fouilles systématiques à l'issue des parloirs avait provoqué des phénomènes de violences et placé les personnels pénitentiaires dans une situation d'insécurité. Il a préconisé l'abrogation de l'article 57 et un retour aux fouilles systématiques et générales pour résoudre les problèmes de violences liées au développement des trafics en détention.

Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, l'Union générale des syndicats pénitentiaires CGT indique : « *Depuis la mise en application de l'article 57 de la loi pénitentiaire, les fouilles systématiques ont cessé sans avoir réellement de moyens palliatifs à notre disposition, ce qui a engendré une recrudescence d'objets illicites en prison. Aujourd'hui, dès lors qu'une fouille de*

cellule est opérée, celle-ci est quasi fructueuse en objets illicites ou interdits : téléphones portables, couteaux en céramique etc. Ces faits mettent en difficulté l'exercice de nos missions et laissent apparaître une insécurité permanente pour l'ensemble des personnels de surveillance, intervenants mais également pour la population pénale. C'est pour cette raison que notre organisation souhaite un retour aux fouilles systématiques dès lors que la personne détenue aura été en contact avec une personne de l'extérieur, dans l'attente de la mise en place de moyens conséquents, permettant enfin et efficacement de lutter contre l'introduction d'objets illicites en prison ».

Lors de son audition par la mission, M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire, a reconnu que l'article 57 constituait un vrai « *point de fixation politique fort* » partagé par l'ensemble des syndicats et que la réglementation des fouilles présentait une « *importante charge symbolique* » pour l'ensemble des surveillants. La question des fouilles a fait partie des revendications de chaque mouvement social de surveillants depuis 2009.

Si les fouilles posent avant tout la question des moyens dont disposent les surveillants pour garantir la sécurité en détention, cette opposition à l'application de l'article 57 peut s'expliquer également en partie par le symbole d'autorité qu'incarnent les fouilles. Dans une contribution commune remise à vos rapporteurs, le Conseil national des barreaux, le barreau de Paris et la Conférence des bâtonniers soulignent que « *la pratique professionnelle des fouilles intégrales (impliquant le déshabillage entier de la personne détenue), est affectée, au-delà de son aspect technique, d'un fort potentiel symbolique. En effet, parce qu'elles impliquent qu'un professionnel ait accès à l'intimité d'une personne détenue, elles constituent l'un des attributs du pouvoir qu'exerce l'administration pénitentiaire sur le corps des personnes détenues. C'est la raison pour laquelle, au-delà des motifs rationnels qui peuvent justifier ce geste technique professionnel, la recherche d'objets dangereux ou prohibés, le débat est nécessairement entaché d'une part d'irrationalité.* »

B. QUELQUES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

La difficile acceptation de l'encadrement des fouilles par le personnel pénitentiaire explique la persistance de fouilles intégrales systématiques dans certains établissements. Lors de son audition par vos rapporteurs, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan, a indiqué qu'elle constatait encore des abus dans certains établissements tant dans le caractère systématique des fouilles que dans la façon dont elles sont réalisées ou dans le manque de motivation de la décision de fouilles.

Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, elle indique : « *Dans de multiples établissements visités par le contrôle général, des fouilles systématiques sont toujours réalisées lors de nombreux événements : transferts, extractions médicales et judiciaires, retours de permission de sortir, fouilles de cellule, placements au quartier disciplinaire. S'agissant des parloirs, un régime de*

fouilles fréquentes, voire systématiques, est appliqué dans de nombreux établissements à une proportion très importante de la population pénale en application de l’alinéa 2 de l’article 57. Par ailleurs, si toute décision de fouille doit légalement être motivée en droit et en fait, permettant notamment d’assurer sa traçabilité, le CGLPL observe souvent qu’en pratique, ces décisions demeurent insuffisamment justifiées, voire inexistantes. »

Les juridictions administratives saisies de ces contentieux continuent de condamner régulièrement les établissements qui ne satisfont pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité. Ainsi dans une décision du 7 décembre 2017⁽¹⁾ concernant une mesure disciplinaire prise à l’encontre d’un détenu du centre de détention de Bapaume (Somme) qui refusait de se soumettre à une fouille, la Cour administrative d’appel de Douai a considéré que le détenu « *a pu légalement désobéir à l’ordre qui lui a été donné de se dévêtir pour subir une fouille intégrale, dès lors qu’il est constant qu’un tel ordre, qui trouvait son fondement dans [une note de service] et qui n’a été justifié ni par le comportement [du détenu] ni par ses agissements antérieurs, ni par les circonstances de ses contacts avec des tiers, était manifestement contraire à la dignité de la personne humaine* »⁽²⁾.

C. UN IMPOSSIBLE RETOUR AUX FOUILLES SYSTÉMATIQUES

Il n’est pas certain que l’abrogation de l’article 57 permettrait de mettre fin aux violences et aux trafics d’objets dangereux et illicites. Dans un communiqué du 16 avril 2017 transmis à vos rapporteurs, le syndicat national des directeurs pénitentiaires estime en effet qu’un « *retour à la systématisation des fouilles sans motivation ne garantit aucunement qu’il y aura moins de trafics en détention* »

Vos rapporteurs souhaitent rappeler que le retour à des fouilles systématiques n’est pas compatible avec les exigences posées tant par le Conseil d’État que par la Cour européenne des droits de l’homme. Leurs jurisprudences récurrentes et concordantes laissent peu de marge à interprétation quant à la nécessité et la proportionnalité des fouilles mais aussi à la nécessaire adaptation à la personnalité des personnes détenues.

Le Conseil d’État a rappelé à plusieurs reprises que toute mesure de fouille concernant une personne détenue doit être justifiée notamment au regard des risques particuliers qu’elle peut présenter compte tenu de sa personnalité⁽³⁾. Il a

(1) Cour administrative d’appel de Douai, 7 décembre 2017, n° 16DA00715.

(2) La cour administrative d’appel de Douai a rappelé clairement que « si les nécessités de l’ordre public et les contraintes du service public pénitentiaire peuvent légitimer l’application à un détenu d’un régime de fouilles corporelles intégrales répétées, c’est à la double condition, d’une part, que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment, par l’existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers et, d’autre part, qu’elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes ; qu’il appartient ainsi à l’administration de justifier de la nécessité de ces opérations de fouille et de la proportionnalité des modalités retenues ».

(3) CE, 6 juin 2013, Section française de l’observatoire international des prisons, 368816.

également considéré « *que les mesures de fouilles ne sauraient revêtir un caractère systématique* »⁽¹⁾ et que le fait que les parloirs constituent une zone à risque en matière d'introduction d'objets ou de substances interdites ou dangereuses ne justifie pas que toutes les personnes détenues sans distinction soient soumises à une fouille intégrale à leur issue⁽²⁾.

Par ailleurs, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont également été condamnés par la Cour européenne des droits de l'Homme pour leur pratique des fouilles intégrales en détention⁽³⁾ et la Cour a rappelé clairement que, même isolée, une fouille corporelle intégrale peut constituer un traitement dégradant si elle n'est pas justifiée par un réel impératif de sécurité⁽⁴⁾.

M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué à la mission que le cadre juridique posé par l'article 57 et complété par la loi du 3 juin 2016 était sans doute « *le maximum où on peut aller pour respecter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et du juge administratif* ».

En conclusion, il n'est pas possible d'abroger l'article 57 de la loi pénitentiaire sans contrevenir à l'article 3 de la CEDH, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Conseil d'État. En revanche, une inscription dans la loi du régime exorbitant individuel pour les détenus dangereux sur un laps de temps limité, permettrait de clarifier le régime juridique des fouilles.

D. UN RÉGIME JURIDIQUE LAISSANT DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS DE PRATIQUER DES FOUILLES ALÉATOIRES

Si l'abrogation de l'article 57 ne semble pas possible, l'assouplissement du régime juridique des fouilles en détention par la jurisprudence et par la loi du 3 juin 2016 offre cependant aujourd'hui aux directeurs de nombreuses possibilités de pratiquer des fouilles dans leur établissement comme le montre l'encadré suivant.

(1) CE, 11 juillet 2012, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 347146 ; CE, 26 septembre 2012, M. T, n° 359479 ; CE, 6 juin 2013, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 368816 ; CE, 6 juin 2013, M. E, n° 368875.

(2) CE, 9 septembre 2011, M. D, n° 352372.

(3) CEDH, 15 nov. 2001, *Iwaniczuk c. Pologne*, req. N°25196/94 ; 24 juill. 2001, *Valasinas c/ Lituanie*, req. n° 44558/98 ; 4 févr. 2003, *Van Der Ven c/ Pays-Bas*, req. n° 50901/99.

(4) CEDH, *Valasinas c. Lituanie*, précit. *Iwaniczuk c. Pologne*, précité.

Les fouilles individualisées et non individualisées en détention

Les fiches réflexes jointes à la note précitée du 2 août 2017 récapitulent les différents types de fouilles que peuvent décider les directeurs d'établissements pénitentiaires :

• Les décisions de fouilles individualisées :

– cette mesure doit respecter le principe de nécessité (des éléments du profil pénal du détenu, de son profil pénitentiaire ou des éléments d'informations laissent supposer l'entrée d'objets ou de substances prohibés) et le principe de proportionnalité (les autres moyens de contrôle sont insuffisants ou inefficaces) ;

– l'autorité compétente, pour les fouilles ordonnées dans les établissements, est le chef d'établissement, une délégation étant possible à son adjoint, aux fonctionnaires de catégorie A, membre du corps de commandement, aux majors et aux premiers surveillants. Pour celles ordonnées lors des extractions et transferts, la décision peut être prise par le chef d'escorte, sans nécessité de délégation de l'autorité hiérarchique ;

– cette décision doit être prise par écrit. En cas d'urgence, elle peut être prise par oral et faire l'objet d'une retranscription *a posteriori* écrite. La traçabilité doit être assurée par le module « fouille » du logiciel Genesis ;

– une décision est prise pour chaque mesure de fouille, sauf en cas d'application du régime exorbitant individuel qui permet de décider d'une période de fouille pour une personne détenue. Dans ce cas, la situation doit être réexaminée tous les trois mois au moins.

• Les décisions de fouilles non individualisées :

– cette mesure doit respecter le principe de nécessité (il existe des raisons sérieuses de soupçonner l'introduction au sein de l'établissement pénitentiaire d'objets ou substances interdites), le principe de proportionnalité (les autres moyens de contrôle sont insuffisants ou inefficaces) et il est impossible de déterminer les personnes détenues impliquées ou responsables ;

– comme pour les mesures de fouilles individualisées, l'autorité compétente est le chef d'établissement, une délégation étant possible à son adjoint, aux fonctionnaires de catégorie A, membre du corps de commandement, aux majors et aux premiers surveillants ;

– cette décision doit être prise par écrit. En cas d'urgence, elle peut être prise par oral et faire l'objet d'une retranscription *a posteriori* écrite. La traçabilité doit être assurée par le module « fouille » du logiciel Genesis.

– un rapport motivé et circonstancié doit être transmis au procureur de la République territorialement compétent et à la direction de l'administration pénitentiaire.

Dans un communiqué du 16 avril 2017 au directeur de l'administration pénitentiaire, le syndicat national des directeurs pénitentiaires avait souhaité rappeler, face à la revendication de certaines organisations syndicales d'abroger l'article 57, que « *la majorité des personnes détenues qui souhaitent faire entrer des substances ou objets illicites en détention le font in corpore. Dès lors, la systématisation des fouilles ne permet nullement de découvrir ces introductions. Que d'autre part, l'implication des personnels dans une pratique professionnelle souvent gênante lorsqu'elle est systématisée s'en trouve amoindrie. En effet, il*

résulte une perte de vigilance lors de la réalisation de fouilles corporelles de manière "industrielle". Le SNDP-CFDT maintient que le fonctionnement actuel est satisfaisant. Le système de fouilles aléatoires sur les personnes détenues ou systématiques dans des lieux déterminés sur une période donnée permet de réaliser sérieusement des fouilles corporelles dans le respect d'une application proportionnée de ce geste professionnel ».

Depuis 2014, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place une enquête « flash » annuelle visant à mesurer l'impact de la mise en application de l'article 57 de la loi pénitentiaire, en termes de volume d'actes de fouilles réalisés et de saisies d'objets et de substances interdits en détention. Des éléments complémentaires relatifs à la mise en œuvre de l'alinéa 2 ont été intégrés à la dernière enquête.

Il ressort de l'évaluation réalisée au dernier trimestre 2017 que les fouilles sont plutôt moins efficaces lorsqu'elles sont réalisées à l'occasion des parloirs (2,5 % des fouilles aboutissent à la saisie d'un ou plusieurs objets) que lorsqu'elles le sont à d'autres occasions (5,9 % aboutissent à une saisie). Par ailleurs, les fouilles sont moins efficaces lorsqu'elles sont programmées (3 %) que lorsqu'elles sont inopinées (10 %) c'est-à-dire décidées en fonction des observations ou signalements des personnels.

En revanche, le fondement juridique des fouilles (alinéa 1 ou alinéa 2) a peu d'influence sur l'efficacité des fouilles : le taux de saisie est de 4 % pour les fouilles fondées sur l'alinéa 1 et de 3,99 % pour celles fondées sur l'alinéa 2. Cette constatation est très différente de ce qui avait pu être constaté à la fin de 2016, les fouilles fondées sur l'alinéa 2 étant alors plus efficaces (taux de saisie de 11 %) que les fouilles fondées sur l'alinéa 1 (taux de saisie de 3 %). L'effet de surprise induit par la nouveauté de la mesure a sans doute pu expliquer, dans un premier temps, la grande efficacité de ces fouilles ⁽¹⁾.

Au total, en 2017, 90 096 objets ont été saisis en détention :

- 32 338 ont été saisis à la suite de fouilles de personnes détenues ;
- 16 508 objets ont été saisis à la suite de projection de l'extérieur vers l'intérieur des établissements pénitentiaires ;
- 33 924 objets ont été saisis à la suite des fouilles de cellules et 23 834 dans les autres secteurs des établissements (cours de promenade, terrains de sport, gymnases, cabines parloirs, bibliothèques, salles d'activité ...).

Les déplacements effectués par vos rapporteurs dans les centres pénitentiaires de Fleury-Mérogis, de Fresnes, de Montmédy et de Sud Francilien ont montré que les directeurs d'établissement disposaient, malgré un cadre

(1) L'annexe 1 détaille des résultats de cette étude en 2016.

juridique précis et contraignant, de nombreuses possibilités de pratiquer des fouilles dans leur établissement.

Ainsi, Mme Nadine Picquet, directrice de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, a rappelé que les entrées et sorties dans son établissement représentent chaque année 190 000 intervenants extérieurs, 120 000 familles et 80 000 avocats. 740 parloirs sont organisés et 1 200 sacs de linges entrent dans son établissement chaque jour.

Elle a ainsi mis en place un régime exorbitant de fouille systématique pour une durée de trois mois pour les détenus particulièrement dangereux (personnes condamnées pour trafic organisé, détenus particulièrement signalés), notamment au moment de leur arrivée en détention. Chaque cas est examiné dans le cadre d'une commission pluridisciplinaire unique (CPU).

Par ailleurs des fouilles sectorielles sont pratiquées en application de l'alinéa 2 de l'article 57. Au total, environ 600 personnes détenues font l'objet d'une décision de fouille par trimestre, notamment à la sortie des parloirs.

La directrice a notamment précisé qu'étaient pratiquées des fouilles sectorielles « nocturnes » qui constituaient « *un excellent moyen de trouver de grosses quantités de téléphones et stupéfiants* ». Ces fouilles de cellules nocturnes (entre 19 heures et 3 heures du matin) qui concernent au maximum vingt détenus, ne viennent pas perturber l'organisation de la journée carcérale et permettent de trouver des objets illicites ou interdits chez les détenus trafiquants et non chez les détenus qui ont pu servir de « mule » car ils ne détiennent plus l'objet le soir venu : 35 opérations de fouilles de ce type ont été pratiquées entre avril et décembre 2017, avec l'aide des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) et des équipes locales d'appui et de contrôle (ELAC). Elles ont permis de trouver plusieurs kilos de cannabis et plus de 80 téléphones. De même, les contrôles de gendarmerie, qui sont réalisés occasionnellement à l'entrée du domaine pénitentiaire avec des chiens, donnent de très bons résultats. La directrice a conclu que l'article 57 n'a pas interdit les fouilles, mais nécessite aujourd'hui qu'elles soient ciblées ce qui les rend d'ailleurs plus efficaces.

Le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes, M. Philippe Obligis, a dressé le même constat : l'article 57 n'a pas supprimé les fouilles, mais a encadré ces pratiques et a obligé les directeurs d'établissements à justifier leur mise en œuvre. À Fresnes, qui compte 170 000 visiteurs par an, 80 % des sorties de parloirs font l'objet d'une fouille. Ces fouilles concernent en même temps quatre détenus avec quatre surveillants dans une salle comprenant quatre boxes. Entre quinze et vingt fouilles sectorielles – concernant six à huit cellules – sont également organisées en début de service de nuit. Elles sont souvent particulièrement fructueuses.

Le constat est la même dans les établissements pour peine. M. Philippe Godefroy, directeur du centre de détention de Montmédy a indiqué qu'il était

encore possible de pratiquer de nombreuses fouilles en détention dans le cadre juridique prévu par l'article 57. Ainsi, en 2016, 3 183 fouilles de personnes détenues ont été pratiquées sur les 2 100 parloirs. En revanche, ces fouilles impliquent des décisions motivées et une procédure plus lourde. Par ailleurs, deux fouilles sectorielles en application de l'alinéa 2 de l'article 57 ont été organisées par mois, en moyenne.

E. DES RÉGIMES SIMILAIRES D'ENCADREMENT DES FOUILLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans une étude comparée sur le régime des fouilles en détention en Belgique, en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni transmise à vos rapporteurs, le ministère de la Justice souligne que dans les pays étudiés, les cas dans lesquels il est possible de réaliser une fouille sur la personne d'un détenu peuvent être déterminés de deux façons :

– Une majorité de pays procède à l'énumération de critères juridiques précis fixant le cadre légal des fouilles, voisins de ceux fixés par l'article 57 de la loi pénitentiaire française du 24 novembre 2009 et par la jurisprudence de la Cour européenne (en particulier ceux relatifs à la sécurité en détention, au maintien du bon ordre et à la prévention des infractions).

C'est le cas notamment en Espagne où le régime juridique des fouilles en détention est fixé par le décret royal 190/196 du 9 février 1996 portant approbation du règlement pénitentiaire⁽¹⁾ dont l'article 68 dispose : « *Pour des raisons de sécurité concrètes et spécifiques, lorsqu'il existe des raisons individuelles et contrastées de croire que le détenu cache dans son corps tout objet ou substance dangereuse susceptible de porter atteinte à la santé ou à l'intégrité physique des personnes ou de modifier la sécurité ou la coexistence ordonnée de l'établissement, il peut être procédé à une fouille au corps avec l'autorisation du chef d'établissement* ».

De même, en Italie, si le règlement d'exécution du 30 juin 2000⁽²⁾ fixe les lignes directrices en la matière et prévoit que les fouilles doivent être justifiées par l'existence de raisons sérieuses de soupçonner l'introduction au sein de l'établissement pénitentiaire d'objets ou substances interdites, son article 74 renvoie par la suite aux règlements intérieurs propres à chaque établissement pénitentiaire pour l'identification de toute autre hypothèse pouvant donner lieu à une fouille ordinaire.

(1) L'article 68 du décret 190/196 du 9 février 1996 portant approbation du règlement pénitentiaire prévoit que « Pour des raisons de sécurité concrètes et spécifiques, lorsqu'il existe des raisons individuelles et contrastées de croire que le détenu cache dans son corps tout objet ou substance dangereuse susceptible de porter atteinte à la santé ou à l'intégrité physique des personnes ou de modifier la sécurité ou la coexistence ordonnée de l'établissement, il peut être procédé à une fouille au corps avec l'autorisation du chef d'établissement » (article 68 du décret 190/196 du 9 février 1996 portant approbation du règlement pénitentiaire).

(2) Décret du Président de la République n° 230.

– Dans d’autres pays, les modalités et le déroulement des fouilles sont précisément détaillés dans un document rédigé par l’administration pénitentiaire, pour chaque situation carcérale prédéterminée. C’est le système britannique, et, dans une moindre mesure, le système belge.

Au Royaume Uni, si la loi se contente de fixer un cadre général pour les fouilles en détention – sans prévoir les critères qui permettent de procéder à ces fouilles – les critères juridiques et les modalités de déroulement des fouilles sont prévus par un guide publié par l’Administration pénitentiaire sous l’intitulé « *National Security Framework – Searching of the person* ». Ce document, très précis, détaille pour chaque population de détenus et chaque circonstance la typologie des fouilles auxquelles il peut être procédé. Dans le cadre de ce régime juridique, certaines fouilles sont systématiques à des moments précis de la vie en détention (fouille intégrale lors de l’arrivée en détention, fouille par palpation après les visites ...), d’autres ne peuvent être menées qu’après une évaluation spécifique du risque encouru (par exemple après un trajet avec une escorte).

Par ailleurs, plusieurs pays présentent des régimes juridiques différenciés entre les fouilles ordinaires et les fouilles intégrales. C’est le cas notamment de la Belgique, de l’Espagne et du Royaume-Uni.

Ainsi, en Belgique, la loi subordonne la fouille intégrale au principe de nécessité lorsque la fouille ordinaire s’est avérée insuffisante. En outre, le directeur est invité à prendre une décision motivée individuelle. Au Royaume-Uni, il existe un régime des fouilles intégrales réservé à certaines circonstances et pour certains établissements. Les fouilles intégrales sont notamment systématiques lors de l’arrivée ou du retour en détention et dans les établissements de haute sécurité et elles sont possibles en cas de risque particulier ou pour les détenus les plus dangereux.

L’étude conclut que la plupart des pays étudiés procèdent à une énumération de critères juridiques génériques pour déterminer les cas dans lesquels une fouille peut être effectuée sur la personne d’un détenu : « *Ces critères sont le plus souvent assez voisins de ceux fixés par l’article 57 de la loi pénitentiaire française du 24 novembre 2009 et par la jurisprudence de la Cour européenne (en particulier ceux relatifs à la sécurité en détention, au maintien du bon ordre et à la prévention des infractions). L’Espagne et l’Italie procèdent à l’énumération de critères relativement précis. Aux Pays-Bas et en Belgique, la formulation adoptée par les textes est davantage ouverte, ce qui laisse une grande latitude dans la mise en œuvre des fouilles. Au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure en Belgique, les modalités et le déroulement des fouilles sont précisément détaillés dans un document rédigé par l’administration pénitentiaire, selon une véritable méthode casuistique, pour chaque situation carcérale prédéterminée. À l’exception des Pays-Bas, les critères de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité sont globalement pris en compte par les législations des pays étudiés* ».

III. DOTER LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DE MOYENS SUFFISANTS POUR PROCÉDER À DES CONTRÔLES RÉGULIERS DES DÉTENUS

La problématique des fouilles pose la question plus générale de la sécurité en détention et des moyens dont disposent les chefs d'établissement et les surveillants pour lutter contre l'entrée d'objets dangereux et illicites. **En effet, les revendications des organisations syndicales de surveillant relatives aux fouilles sont liées à l'augmentation des violences subies au quotidien par l'ensemble des intervenants en détention.**

En 2017, l'administration pénitentiaire a dénombré 4 314 violences physiques exercées contre le personnel. Dans son rapport sur l'encellulement individuel ⁽¹⁾, M. Jean-Jacques Urvoas a souligné la responsabilité que les surveillants assument « *avec abnégation et courage au service de la Nation dans un environnement marqué par la montée de la violence à leur encontre.* » Il constate en effet que « *le taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail a progressé de 20,4 pour 10 000 à 22 en 2014. L'an passé, ce sont 4 000 agressions physiques de surveillants qui ont été recensées. C'est d'ailleurs cette détérioration de leur environnement conjuguée au sentiment de manque de reconnaissance qui a systématiquement nourri, dans la période récente, les mouvements sociaux au sein de l'administration pénitentiaire.* ».

Face à cette situation préoccupante, vos rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de clarifier le régime des fouilles en détention et qu'il est aujourd'hui prioritaire de consacrer des moyens budgétaires plus importants à la sécurité des établissements pénitentiaires.

A. CONSACRER DANS LA LOI LA POSSIBILITÉ DE METTRE EN PLACE UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES DÉTENUS PARTICULIÈREMENT DANGEREUX

Une meilleure information des personnels pénitentiaires sur les différentes hypothèses dans lesquelles il est possible de faire des fouilles, notamment depuis la loi du 3 juin 2016 et depuis la reconnaissance par le Conseil d'État d'un régime exorbitant individuel applicable à certains détenus dangereux, serait sans doute de nature à atténuer le sentiment qu'il n'est plus possible de faire des fouilles en détention et à uniformiser les pratiques entre les différents établissements pénitentiaires.

Lors de son audition par la commission des Lois le 21 novembre 2017, le directeur de l'administration pénitentiaire a reconnu que la réforme de 2016 tardait

(1) Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, Jean-Jacques Urvoas, ministre de la Justice, 20 septembre 2016.

à être appliquée dans certains établissements pénitentiaires et **qu'une des raisons de ce retard résidait certainement dans un manque d'accompagnement du personnel pénitentiaire** : « *Le nouvel alinéa ajouté par la loi de juin 2016 a, pour l'essentiel, répondu aux attentes. Toutefois, ses dispositions ont mis du temps à être appliquées dans les établissements pénitentiaires. Il y a donc un décalage entre l'évolution juridique et la perception de la situation effective. Nous n'avons pas suffisamment accompagné les personnels, notamment les cadres et les chefs d'établissement qui décident de ce type de fouilles, par des notes de service qui auraient permis de les rassurer. Nombre d'entre eux ont continué à considérer que le cadre juridique n'était pas fermement établi. C'est la raison pour laquelle ils n'ont pas mis en œuvre ces nouvelles dispositions. L'état des lieux de la mise en œuvre de l'article 57 modifié, que j'ai demandé lorsque j'étais directeur par intérim, a montré que les pratiques avaient très peu évolué dans les établissements. Là où les fouilles non individualisées étaient tombées en désuétude, le recours aux nouvelles dispositions n'a pas augmenté, même dans les établissements sensibles, y compris en région parisienne. À l'inverse, là où il y avait un recours massif, notamment au retour de parler, aux fouilles non individualisées – ce qui n'était d'ailleurs sans doute pas conforme au droit –, on n'a pas observé de diminution. Autrement dit, le deuxième alinéa de l'article 57 n'a eu d'effets ni dans un sens ni dans un autre ».*

Les différentes auditions menées par la mission ainsi que les déplacements ont montré **une application inégale du régime exorbitant individuel** qui permet de décider d'une période de fouille systématique pour une personne détenue particulièrement dangereuse pour une période n'excédant pas trois mois.

Une consécration législative de la jurisprudence du Conseil d'État serait de nature à **clarifier le régime juridique des fouilles en détention et à permettre une application plus uniforme dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.**

Proposition : consacrer dans la loi la jurisprudence du Conseil d'État permettant de mettre en place un régime de fouilles systématiques pour certains détenus particulièrement dangereux sur une période limitée.

B. RENFORCER LES MOYENS CONSACRÉS AUX FOUILLES EN DÉTENTION

Un plan pour la sécurité des établissements pénitentiaires a été lancé le 3 juin 2013 afin notamment d'accompagner, par un redéploiement de crédits, l'application par les personnels pénitentiaires de l'article 57 de la loi pénitentiaire. Ce plan a été complété par deux plans de lutte-antiterroriste et par le plan de sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente (RPAT), adopté le 25 octobre 2016.

Selon les données de la direction de l'administration pénitentiaire, 18,3 millions d'euros ont été alloués dans le cadre de ces plans aux prisons, dont

14,7 millions d’euros pour le développement de système de brouillage, 2,6 millions d’euros pour la vidéo-surveillance et 1 million d’euros pour la sécurisation périmétrique des bâtiments (c’est-à-dire la lecture automatique des plaques d’immatriculation, les dispositifs de barriérage ou d’éclairage des parkings dédiés aux personnels et aux visiteurs). En 2018, 3 millions d’euros complémentaires ont été dédiés à la rénovation des systèmes de vidéo-surveillance et 1 million d’euros ont été affectés à la sécurisation périmétrique des bâtiments.

Une priorité doit être accordée au développement des mesures alternatives aux fouilles, notamment l’équipement des établissements pénitentiaires en moyens de détection électronique, le développement de contrôles à l’aide d’équipes cynophiles et la mise en place de dispositifs anti-projection dans les établissements pénitentiaires.

1. Développer l’équipement des établissements pénitentiaires en moyens de détection électronique

Afin de se prémunir contre l’introduction en détention d’objets illicites et dangereux, les 187 établissements pénitentiaires sont équipés, en 2017, de 248 contrôleurs à bagages rayon X, de 1 176 portiques de détection de masse métallique et de 2 022 détecteurs manuels de masse métallique.

ÉQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES EN MOYENS DE DÉTECTION ÉLECTRONIQUE

	2013	2017
Portiques détection de métaux	864	1 176
Détecteurs manuels de métaux	1 534	2 022
Contrôleurs bagages par rayon X	234	248

Source : direction de l’administration pénitentiaire

Ont été aussi déployés des détecteurs de présence humaine, installés dans des « sas véhicule », destinés à renforcer le dispositif de prévention des risques d’évasion, notamment depuis les zones où travaillent les personnes détenues (ateliers, cuisines, buanderie, magasin, *etc.*).

ÉQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES EN DÉTECTEURS DE PRÉSENCE HUMAINE

	2011	2012	2017
Détecteurs de présence humaine (sas véhicule)	14	10	19
Détecteurs de présence humaine (détention)	–	–	27

Source : direction de l’administration pénitentiaire

Par ailleurs, depuis 2011, la direction de l’administration pénitentiaire a installé onze portiques de détection à ondes millimétriques (POM) pour lutter contre l’introduction et la circulation d’objets et de produits interdits dangereux en détention, et accompagner la mise en œuvre de l’article 57 de la loi pénitentiaire.

À ce jour, onze portiques ont été déployés dans les maisons centrales de Lannemezan, de Saint-Maur, de Moulins-Yzeure, de Clairvaux, de Condé-sur-Sarthe, d'Arles, de Sud Francilien, de Vendin-le-Vieil, de Lille-Annœullin, de Valence ainsi qu'à la maison d'arrêt de Fresnes pour un montant unitaire de 162 000 euros.

Certaines personnes auditionnées par vos rapporteurs ont considéré que le développement de ces portiques de détection à ondes millimétriques constituait une bonne alternative aux fouilles intégrales. M. Marc Lifchitz, secrétaire général adjoint d'Unité magistrats, a ainsi préconisé le développement de ces portails pour se substituer aux fouilles à la sortie des parloirs.

Mais le bilan de l'utilisation de ces portiques reste mitigé pour de nombreux interlocuteurs entendus par la mission. Ainsi, M. Jean-François Forget, secrétaire général de l'UFAP, a souligné que ceux-ci restaient onéreux pour une efficacité relative compte tenu du nombre de pannes et de la difficile interprétation des images, par rapport à un contrôle par palpation et par des portiques de détection de masse métallique. De même, Mme Julie Latou, directrice adjointe au centre pénitentiaire Sud Francilien, représentant le syndicat national des directeurs pénitentiaires-CFDT, a souligné que des objets pouvaient être dissimulés dans les plis de la peau et échapper au contrôle du POM et que l'utilisation de ces portails nécessitait un œil exercé et le consentement du détenu qui pouvait préférer une fouille « classique ».

De même, dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la direction de l'administration pénitentiaire précise que « *Le POM est conçu pour la détection de matières diverses (exemple : métaux, liquides, céramique, etc.) qui sont dissimulées dans les vêtements ou à la surface de la peau de la personne contrôlée. À l'inverse, les objets et substances dissimulés in corpore, voire dans les plis du corps le cas échéant, ne sont pas susceptibles d'être détectés (il ne s'agit pas d'une image radio)* ⁽¹⁾. Son utilisation, non exclusive d'une levée de doute le cas échéant par une fouille intégrale, est opportune dans des structures type maison centrale (MC), quartier maison centrale (QMC) et aux établissements accueillant des profils dangereux et sensibles ».

La visite de l'établissement pénitentiaire de Sud francilien, au sein duquel un portail à ondes millimétriques a été installé dans la salle d'attente de sortie des parloirs du quartier maison centrale (QMC), a permis à vos rapporteurs de constater que si ces dispositifs présentent des avantages indéniables, ils ne constituent pas pour autant un outil « miracle » pouvant se substituer aux fouilles.

Le directeur de l'établissement, M. Arnaud Soleranski, a indiqué que ce portique était utilisé de façon aléatoire à la sortie des parloirs et permettait aux détenus ayant les plus longues peines de ne pas être obligés de se dévêtir systématiquement à la sortie des parloirs. En revanche, il ne peut constituer un

(1) Une investigation interne ne peut se faire que sur motivation spéciale et sur réquisition de l'autorité judiciaire. Cette investigation est réalisée par un médecin au moyen d'une radiographie.

moyen de contrôle systématique à la sortie des parloirs compte tenu du temps de passage de chaque détenu qui est de 4 à 5 minutes : le détenu doit tourner sur lui-même doucement en levant les bras et les jambes. En cas de doute, le détenu doit repasser sous le portique une nouvelle fois. Aucun objet n'a été trouvé grâce à ce portique depuis son entrée en service en février 2018 alors que les fouilles sectorielles ont permis de trouver beaucoup plus d'objets. Le directeur de l'établissement a conclu que cet outil était intéressant mais représentait un coût important pour une efficacité relative, comme en témoigne le fait qu'il n'ait été utilisé qu'à partir de 2018 alors que son installation datait de 2011.

Ce constat a été partagé par la directrice de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, Mme Nadine Piquet, qui a indiqué à vos rapporteurs qu'elle ne souhaitait pas l'installation d'un tel portique dans son établissement. En effet, l'utilisation d'un tel outil demande du temps à la sortie des parloirs et exige un personnel formé et stable, deux conditions qui ne sont pas remplies à Fleury-Mérogis compte tenu de la surpopulation carcérale (740 parloirs étant organisés chaque jour), du manque d'ancienneté des surveillants (le *turn over* étant de 30 % chaque année) et du manque de place.

De même, le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes, M. Philippe Obligis, a reconnu que le portail installé à l'entrée de son établissement n'avait jamais été utilisé faute de temps et faute d'être adapté à la gestion de « flux importants » de détenus. Il a indiqué qu'il lui semblerait plus opportun d'utiliser le POM pour contrôler de façon aléatoire les visiteurs de détenus, mais que faute de pouvoir le déplacer, le portique restait inutilisé.

Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la direction de l'administration pénitentiaire indique que ces portiques représentent un budget important tant à l'achat (162 000 euros contre 6 500 euros pour un portique ordinaire) que pour la maintenance (16 000 euros par an et par POM) pour une efficacité limitée compte tenu du long temps de contrôle d'un détenu, difficilement compatible avec des gestions de flux importants. Elle conclut « *qu'en l'état des technologies actuelles estimées peu efficaces pour détecter les objets de petite taille, et des coûts d'acquisition et de maintenance, il n'est pas envisagé de développer ces équipements. Leur déploiement a été de fait stoppé en 2005.* »

Interrogé à ce sujet, lors de son audition par la commission des Lois, le 21 novembre dernier, M. Stéphane Bredin a répondu : « *Les portiques à ondes millimétriques (POM) ont, à l'exception de Fresnes, été placés dans des établissements pour peine, où les mouvements des détenus sont sans commune mesure avec ceux d'une maison d'arrêt. Les premiers ont été installés en 2011 et j'ai demandé qu'un bilan soit dressé de leur utilisation dans les onze établissements qui en sont équipés. Se pose en effet la question de la pertinence d'en maintenir un dans une maison d'arrêt comme celle de Fresnes, compte tenu du caractère extrêmement intrusif des fouilles qu'ils impliquent et du temps qu'elles prennent, puisqu'ils ressemblent davantage aux portiques de contrôle des aéroports qu'aux portiques positionnés à l'entrée de l'Assemblée nationale – ils*

sont dotés d'un scanner qui permet de détecter de manière beaucoup plus fine des éléments, y compris non métalliques. Une réflexion est en cours sur la façon dont ils sont utilisés et sur l'opportunité de faire évoluer leur doctrine d'emploi. »⁽¹⁾

Vos rapporteurs considèrent que l'équipement en portiques à ondes millimétriques doit être développé en priorité dans les établissements pour peine qui comprennent des détenus dangereux ou sensibles et qui ne connaissent pas la problématique de la surpopulation carcérale et bénéficient d'un personnel suffisamment stable pour être formé. Ils regrettent que l'installation de portails à ondes millimétriques ne fasse pas l'objet d'évaluation *a posteriori* permettant de mesurer l'utilité d'un outil qui reste onéreux. Il est anormal qu'un tel dispositif – qui représente un coût unitaire de 162 000 euros – reste inutilisé et ne soit pas transféré dans un établissement où il serait plus utile.

Proposition : développer l'équipement des établissements pour peine en portiques à ondes millimétriques et mettre en place une évaluation systématique de l'utilité de chaque portail après son installation.

2. Développer le contrôle renforcé des détenus avec l'aide d'unités cynotechniques

L'ensemble des interlocuteurs entendus par la mission ont constaté l'efficacité des équipes cynotechniques pour lutter contre le trafic d'objets illicites et dangereux et plus particulièrement contre le trafic de stupéfiants – qui ne sont pas détectés par les portiques de détection de masse métalliques.

Ainsi, M. Emmanuel Riehl, directeur adjoint de la maison d'arrêt de Douai et représentant le syndicat national des directeurs pénitentiaires, a noté la grande efficacité des équipes cynotechniques qui permettait de trouver des objets illicites ou dangereux à chaque contrôle. De même, Mme Nadine Piquet a confirmé que les contrôles occasionnels des visiteurs à l'entrée de Fleury-Mérogis avec de telles équipes étaient toujours fructueux.

Le constat est le même parmi les organisations syndicales de surveillants. M. Stéphane Touil, secrétaire général adjoint du Syndicat national pénitentiaire FO personnels de surveillance, s'est déclaré « *très favorable* » à l'emploi de brigades cynotechniques, compte tenu de leur efficacité.

Dans le communiqué précité du 16 avril 2017, le syndicat national des directeurs pénitentiaires constate : « *L'administration doit se doter de moyens suffisants pour procéder à des contrôles réguliers quant à la détection de substances ou objets illicites et dangereux. Le développement d'équipes cyno-techniques spécialisées dans la recherche de produits stupéfiants, d'armes, d'explosifs et d'argent liquide est une nécessité que l'administration n'a pas mise en œuvre de manière suffisante. Deux équipes cyno-techniques existent (Paris et Lyon) ce qui est insuffisant. Leur développement au niveau des interrégions*

(1) Commission des lois, réunion du 21 novembre 2017.

pénitentiaires est une demande du SNDP-CFDT. La proximité de ces équipes aux établissements pénitentiaires permettrait une opérationnalité plus grande. »

Proposition : développer les équipes cyno-techniques spécialisées dans la recherche de produits stupéfiants, d'armes, d'explosifs et d'argent liquide.

C. DÉVELOPPER DES MESURES COMPLÉMENTAIRES AUX FOUILLES POUR LUTTER CONTRE LE TRAFIC D'OBJETS DANGEREUX OU ILLICITES EN PRISON

1. Poursuivre la mise en place de dispositifs anti-projection dans les établissements pénitentiaires

Plusieurs mesures destinées à renforcer la sécurité autour des établissements pénitentiaires et à lutter contre les phénomènes de projections ont été mises en œuvre dans le cadre des deux plans de lutte antiterroristes et du plan de sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente.

Ces mesures de sécurisation des abords des établissements pénitentiaires comprennent notamment l'installation d'un système de lecture automatique des plaques d'immatriculation dans l'objectif de sécuriser les parkings sur les domaines pénitentiaires dédiés aux personnels, la mise en place de barrière et clôtures pour délimiter le domaine ou les parkings. Pour les établissements en zone urbaine, l'absence de « glacis » constitue un facteur aggravant des projections. Les efforts déjà entrepris en vue de créer un glacis extérieur autour des établissements, voire de l'étendre et le sécuriser, ont été poursuivis.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire poursuit la réalisation de travaux pour l'installation de filets anti-projections positionnés sur les cours de promenades, autour des terrains de sport et développe les dispositifs de sécurité accompagnant cette mesure : vidéosurveillance, pose de caillebotis, rehaussement des clôtures, *etc.*

Une enveloppe d'un million d'euros a été consacrée en 2017 et en 2018 au financement d'investissements immobiliers pour la sécurisation des accès (alarme, installation de barrière infrarouge, installation de bornes escamotables devant les portes d'entrée des structures,...). Vos rapporteurs souhaitent que ces crédits soient reconduits en 2019.

Proposition : poursuivre la mise en place de dispositifs anti-projection dans les établissements pénitentiaires.

2. Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires

Un recensement de l'état des systèmes de vidéo-protection du parc pénitentiaire, effectué en décembre 2015, a permis de constater l'obsolescence des équipements installés avant 2009 (architecture, technologies des images).

Un plan de rénovation a été lancé par chaque direction interrégionale pour permettre la modernisation des installations, rénover certains systèmes, compléter l'existant, étendre les couvertures de vidéosurveillance de l'ensemble des établissements (intérieur de la structure, sécurité périmétrique, abords, parkings des personnels, parvis des portes d'entrée principale).

L'objectif est d'amplifier la rénovation des systèmes de vidéosurveillance les plus anciens, ainsi que l'installation de nouveaux équipements dans les établissements (antérieurs à 2009) qui en sont dépourvus. Un financement de 5,8 millions d'euros est prévu à ce titre en 2018. Vos rapporteurs considèrent que ces efforts doivent être poursuivis.

Proposition : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires notamment par la modernisation du système de vidéo-protection.

En outre, les directeurs de plusieurs établissements visités par la mission ont fait part de leur inquiétude de voir le survol de drones se développer. En effet, si la présence de drones au-dessus d'établissements pénitentiaires reste peu répandue, cette pratique risque sans doute de se développer notamment pour faciliter les projections. La mise en place de dispositifs techniques susceptibles de neutraliser ces drones sera sans doute bientôt nécessaire.

Proposition : engager une réflexion sur les moyens de lutter contre le survol des établissements pénitentiaires par des drones.

D. LUTTER CONTRE LE TRAFIC DE TÉLÉPHONES PORTABLES

Le développement du trafic de téléphones portables constitue une préoccupation importante pour les établissements pénitentiaires.

La mise sur le marché de téléphones aux dimensions très restreintes – les « mini téléphone » de la marque Gstar ne font pas plus de 6-7 cm – ainsi que l'évolution de la composition des téléphones, qui comprennent de moins en moins de parties métalliques, les rendent plus difficilement détectables au moment du passage sous les portiques et facilite donc l'introduction de téléphones portables en détention. **Le nombre de téléphones portables saisis est passé de 33 521 en 2016 à 40 067 en 2017 et a connu une multiplication par 6,7 de 2007 à 2016.**

1. Généraliser l'expérimentation du téléphone fixe dans les cellules

Afin de lutter contre les trafics de téléphones portables et favoriser le maintien du lien entre les détenus et leurs familles, le ministère de la justice a décidé d'expérimenter la mise en place de téléphones fixes dans les cellules.

Initiée en 2014, cette expérimentation a débuté en 2016 au centre de détention de Montmédy. Le déplacement de la mission dans cet établissement a permis à la mission de dresser un premier bilan de cette expérimentation. Les

téléphones ont été installés par un prestataire externe en utilisant le câblage des postes de télévision. Les détenus peuvent appeler, de jour comme de nuit, des numéros préenregistrés et les conversations peuvent être écoutées par l'administration pénitentiaire.

L'installation de ces lignes fixes a permis de favoriser le développement des liens familiaux : en effet, avant cette expérimentation, les téléphones fixes installés dans les coursives n'étaient pas accessibles après 17h30 – comme c'est le cas dans la plupart des centres pénitentiaires –, alors que les conjoints ou les enfants des détenus sont généralement joignables en fin de journée après le travail ou l'école. Les communications ont été multipliées par quatre à Montmédy passant de 4 000 minutes en janvier 2016 à 17 000 minutes aujourd'hui. Ce développement a été également favorisé par un moindre coût des communications puisque les tarifs ont baissé de 30 à 40 %.

Les surveillants n'ont, par ailleurs, plus à gérer les allers-retours vers les téléphones et les éventuels conflits que pouvait susciter l'accès aux téléphones installés dans les coursives. L'installation de ces lignes fixes a donc permis un certain apaisement de la détention.

En revanche, s'agissant de la lutte contre le trafic de téléphones portables, le bilan est plus mitigé, puisque le nombre de portables saisis a baissé de 10 %. En l'absence d'installations de brouilleurs, certains détenus préfèrent détenir illégalement un téléphone portable qui représente un coût moindre pour les détenus et qui permet l'accès aux réseaux sociaux.

La téléphonie fixe devrait être généralisée à l'ensemble des établissements pénitentiaires – soit environ 45 000 cellules – à l'exception des quartiers disciplinaires et d'isolement et des centres et quartiers de semi-liberté, dans le cadre d'une concession de service public. La durée du contrat de concession a été fixée à dix ans pour permettre à l'opérateur de disposer d'un délai suffisant pour amortir ses équipements en garantissant dans le même temps un tarif de l'offre de téléphonie compétitif pour les détenus, afin de développer une alternative sérieuse aux portables.

Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la direction de l'administration pénitentiaire précise : *« la concession de service public permet à l'administration de confier la gestion d'un service à un opérateur économique et de lui transférer le risque financier inhérent à l'exploitation de ce service : ainsi l'investissement (fourniture et déploiement du matériel de téléphonie) ne pèsera pas sur le budget de l'administration pénitentiaire mais sera intégralement supporté par le concessionnaire, dont le chiffre d'affaires correspondra aux recettes liées aux communications passées par les détenus ».*

Les personnes détenues pourront téléphoner uniquement aux numéros ayant fait l'objet d'une validation préalable et le marché prévoit un dispositif d'écoute et d'enregistrement des conversations. Par ailleurs, trois nouvelles fonctionnalités ont été demandées au prestataire :

— une messagerie vocale permettant aux contacts extérieurs autorisés de laisser un message sur une boîte vocale que les personnes détenues pourront écouter *a posteriori* ;

— un système de parloirs en visioconférence permettant aux détenus et à leurs proches de communiquer par écran interposé ; ces équipements seraient installés dans les seuls établissements pour peine (centres de détention et maisons centrales) ;

— une solution de traitement automatique de la parole permettant à l'administration « d'industrialiser » l'écoute et le renseignement dans un contexte de généralisation de la téléphonie fixe.

Le déploiement devrait s'étaler sur une période maximale de trente mois, en deux vagues successives : les douze premiers mois verront l'installation des lignes dans les établissements pour peine ou établissements où l'encellulement individuel est respecté, puis l'installation concernera l'essentiel des maisons d'arrêt à l'exception de celles couvertes par les nouveaux brouilleurs dans lesquelles l'installation se fera de façon prioritaire (La Santé, Osny...).

2. Développer des techniques de brouillages plus efficaces

Vos rapporteurs sont convaincus que le développement de lignes fixes ne permettra une baisse du trafic de téléphones portables que si des techniques de brouillages efficaces sont concomitamment mises en place au sein des prisons.

Alors que la technologie ne cesse de s'améliorer, les dispositifs de brouillage actuellement installés ne sont pas évolutifs. Les plus anciens dispositifs ne brouillent que la 2G alors que les portables émettent en 3G et en 4G.

Par ailleurs, dans les éléments transmis à vos rapporteurs, la direction de l'administration pénitentiaire souligne : « *Au regard de l'hétérogénéité du parc immobilier pénitentiaire, des disparités relatives à l'environnement de chaque établissement pénitentiaire (milieu urbain ou non, niveau de couverture des opérateurs, ...), de la diversité des technologies de communications disponibles et à venir, la neutralisation des communications illicites en détention revêt un caractère extrêmement complexe. Outre la rapidité d'obsolescence des matériels, la spécificité de l'architecture pénitentiaire contrarie l'efficacité du signal émis par les systèmes de brouillage : les murs en béton armé, les grilles, les barreaudages et de façon générale, les dispositifs de sécurité passive des*

établissements pénitentiaires perturbent la diffusion des ondes du système de brouillage en créant des cages de Faraday ».

Une procédure de dialogue compétitif a été lancée pour déterminer la solution technique évolutive la plus adaptée au regard des difficultés et contraintes mentionnées. La notification du marché relatif à l'acquisition et la maintenance des équipements est intervenue en décembre 2017, permettant un déploiement progressif à partir de 2018. Quatre sites pilotes ont été retenus : la maison d'arrêt de Paris la Santé, la maison d'arrêt d'Osny, le centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil et une division du centre pénitentiaire de Fresnes. L'objectif est d'équiper dans un premier temps des établissements prioritaires ; une enveloppe de 14,7 millions d'euros est prévue en 2018 pour financer ce projet.

Proposition : favoriser un développement rapide des téléphones fixes en cellule et renforcer les dispositifs de brouilleurs d'ondes.

E. RENFORCER LES GARANTIES ENTOURANT LES FOUILLES EN PRISON

La mise en place de moyens renforcés pour lutter contre les trafics d'objets illicites doit aller de pair avec le renforcement des garanties entourant les fouilles en prison.

Le sort des détenus les plus vulnérables, servant de « mules » pour d'autres détenus, a été souvent évoqué. Lors de son audition, Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, a ainsi suggéré de mettre en place une réorganisation du circuit des parloirs pour éviter que les personnes vulnérables ne se retrouvent pas sans surveillance dans les mêmes salles d'attente que les personnes visées par les décisions de fouilles, ou encore d'augmenter les effectifs de surveillants afin d'assurer une vigilance accrue et la sécurité des détenus les plus fragiles.

Si l'augmentation des effectifs de surveillants, notamment pour assurer une vigilance accrue à l'égard des détenus vulnérables doit être recherchée, en revanche, il semble difficile, compte tenu de l'organisation actuelle des centres pénitentiaires de réorganiser les circuits des parloirs.

Pour autant, les garanties entourant la fouille et notamment l'inscription sur un registre de la fouille et de sa motivation doivent être assurées dans l'ensemble des centres pénitentiaires.

Lors de son audition, le directeur de l'administration pénitentiaire, M. Stéphane Bredin, a indiqué que les fouilles pratiquées en application du premier alinéa de l'article 57 doivent être inscrites dans le logiciel Genesis ainsi que le résultat de cette fouille. Celles réalisées en application du deuxième alinéa de l'article 57 doivent faire l'objet d'un rapport à l'administration pénitentiaire indiquant le secteur concerné et motivant la décision en droit et en fait. Ces

données devraient pouvoir être accessibles aux avocats des détenus sur demande motivée. En effet, si certains directeurs d'établissement indiquent sans difficulté la liste des fouilles auquel a été soumis un détenu sur demande de son avocat, cette pratique ne semble pas généralisée.

Proposition : permettre aux avocats qui font une demande motivée auprès du directeur d'établissement pénitentiaire d'avoir accès aux informations contenues dans le registre des fouilles.

F. TRAITER LA PROBLÉMATIQUE DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE ET DE L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE

La question des fouilles en détention est également liée à la problématique du sous-effectif de personnels dans de nombreux d'établissements, lequel se conjugue à la surpopulation carcérale. Le trop faible nombre de personnels de surveillance conduit à une méconnaissance de la population pénale ne permettant pas d'individualiser les mesures de sécurité et de contrainte. Rappelons que le nombre de personnes détenues dans les prisons françaises s'établissait, au 1^{er} août, à 70 519 pour 59 870 places.

Vos rapporteurs sont convaincus que la lutte contre les trafics d'objets illicites gagnerait en efficacité avec la diminution de la surpopulation carcérale. Le plan « prison », présenté le 12 septembre dernier par la garde des Sceaux, Mme Nicole Belloubet vise à répondre à cette problématique.

Le plan « prison »

Le plan « prison », prévoit d'interdire les peines inférieures à un mois et d'éviter la détention pour les peines comprises entre un et six mois. Ce plan prévoit également de créer 7 000 places de prison d'ici à la fin du quinquennat, et de lancer d'ici 2022 la construction de 8 000 autres places. Parmi ces nouvelles places, 2 500 seront construites dans des maisons d'arrêt avec un « *haut niveau de sécurité* ».

L'accélération du programme de construction d'établissements pénitentiaires est donc primordiale. La construction de ces établissements devra d'ailleurs accorder une priorité à la lutte contre les trafics en adoptant une architecture permettant de limiter les projections, comme c'est le cas à Fleury-Mérogis.

Proposition : prendre en compte la problématique des projections dans la construction des futurs établissements pénitentiaires.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : consacrer dans la loi la jurisprudence du Conseil d'État permettant de mettre en place un régime de fouilles systématiques pour certains détenus particulièrement dangereux sur une période limitée.

Proposition n° 2 : développer l'équipement des établissements pour peine en portiques à ondes millimétriques et mettre en place une évaluation systématique de l'utilité de chaque portail après son installation.

Proposition n° 3 : développer les équipes cyno-techniques spécialisées dans la recherche de produits stupéfiants, d'armes, d'explosifs et d'argent liquide.

Proposition n° 4 : poursuivre la mise en place de dispositifs anti-projection dans les établissements pénitentiaires.

Proposition n° 5 : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires notamment par la modernisation du système de vidéo-protection.

Proposition n° 6 : engager une réflexion sur les moyens de lutter contre le survol des établissements pénitentiaires par des drones.

Proposition n° 7 : favoriser un développement rapide des téléphones fixes en cellule et renforcer les dispositifs de brouilleurs d'ondes.

Proposition n° 8 : permettre aux avocats qui font une demande motivée auprès du directeur d'établissement pénitentiaire d'avoir accès aux informations contenues dans le registre des fouilles.

Proposition n° 9 : prendre en compte la problématique des projections dans la construction des futurs établissements pénitentiaires.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 2 octobre 2018, la commission des Lois a examiné ce rapport d'information et en a autorisé la publication ⁽¹⁾.

(1) Ces débats font l'objet d'un compte-rendu audiovisuel et sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/HAFAGJ>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ⁽¹⁾

- **Observatoire international des prisons**
 - M. Nicolas Ferran, responsable du pôle contentieux
 - M. Amid Khallouf, coordinateur régional
- **Ministère de la justice – direction de l’administration pénitentiaire**
 - M. Stéphane Bredin, directeur de l’administration pénitentiaire
 - M. Jimmy Delliste, sous-directeur des métiers et de l’organisation des services
 - Mme Hélène Marmin, adjointe au chef du bureau des pratiques professionnelles en établissement pénitentiaire et en missions extérieures
 - Mme Nathalie Gavarino, adjointe du sous-directeur des missions
 - M. Thierry Donard, chef du bureau de l’action juridique et du droit pénitentiaire
 - M. Pascal Spenlé, adjoint au sous-directeur de la sécurité pénitentiaire
- **Union fédérale autonome pénitentiaire – Union nationale des syndicats autonomes Justice**
 - M. Jean-François Forget, secrétaire général, surveillant brigadier
 - M. David Calogine, surveillant
 - M. David Besson, lieutenant
 - M. Emmanuel Chambaud, premier surveillant
- **Syndicat national pénitentiaire FO personnels de surveillance**
 - M. Stéphane Touil, secrétaire général adjoint
- **Union générale des syndicats pénitentiaires CGT**
 - M. Samuel Gauthier, secrétaire général adjoint
 - M. Alexis Grandhaie, secrétaire national
 - M. Éric Lemoine, secrétaire national
- **Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté**

(1) Les auditions sont présentées par ordre chronologique.

- **Conseil national des barreaux**

- Mme Béatrice Voss, présidente de la commission « Libertés et droits de l’homme »
- Mme Virginie Bianchi, experte auprès de la commission « Libertés et droits de l’homme »

- **Conférence des bâtonniers**

- M. Emmanuel Le Mière, membre du bureau
- Mme Corinne Méric, juriste

- **M. Robert Badinter, ancien garde des Sceaux et ancien président du Conseil constitutionnel**

- **Unité Magistrats**

- M. Marc Lifchitz, secrétaire général adjoint
- Mme Olivia Kligman, magistrate

- **Syndicat national des directeurs pénitentiaires-CFDT**

- Mme Julie Latou, directrice adjointe du centre pénitentiaire du Sud Francilien-Réau
- M. Emmanuel Riehl, directeur adjoint de la maison d’arrêt de Douai

- **Syndicat national de l’ensemble des personnels de l’administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU)**

- Mme El Hassania Baria, secrétaire nationale
- M. Joël Jacob, représentant du personnel de surveillance

- **Syndicat de la magistrature**

- Mme Laurence Blisson, secrétaire générale

- **Cour européenne des droits de l’Homme (CEDH)**

- Mme Martine Herzog-Evans, professeure de droit pénal et de criminologie à l’Université de Reims

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION

Visite de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (*mardi 29 mai 2018*)

— Mme Nadine Picquet, cheffe d'établissement

Visite du centre de détention de Montmédy (*mercredi 30 mai 2018*)

— M. Philippe Godefroy, chef d'établissement

Visite du centre pénitentiaire de Fresnes (*mardi 12 juin 2018*)

— M. Philippe Obligis, chef d'établissement

Visite du centre pénitentiaire du Sud Francilien – Réau (*mardi 19 juin 2018*)

— M. Arnaud Soleranski, chef d'établissement

ANNEXE 1 : LE BILAN DES FOUILLES RÉALISÉES EN 2016

• Le bilan des fouilles réalisées en 2016 en application de l’alinéa 1 de l’article 57

Selon les données transmises par la direction de l’administration pénitentiaire, sont réalisées en moyenne dans chaque établissement pénitentiaire sur le fondement de l’alinéa 1, 11 fouilles intégrales par jour, 77 par semaine, 332 par mois et 4 049 par an.

Le taux de personnes placées sous le régime de l’alinéa 1^{er} a légèrement augmenté en 2016 passant de 10,2 à 11,2 %. Cette augmentation a été plus forte dans les maisons d’arrêts et les quartiers de maison d’arrêt d’une part, et dans les maisons centrales et les quartiers de maisons centrales d’autre part (passant respectivement de 11,1 à 12,2 % et de 18,7 à 20,8 %).

La direction de l’administration pénitentiaire constate également une grande disparité de pratiques entre les directions interrégionales. Ainsi, dans les maisons d’arrêts et les quartiers maison d’arrêt, le taux de personnes placées sous le régime de l’alinéa 1^{er} varie de 1 % au sein de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes à 30,3 % au sein de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris. Pour les centres de détention et les quartiers de centre de détention, ce même taux varie de 0,2 % au sein de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux à 42,1 % au sein de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Lyon.

Le pourcentage de personnes détenues fouillées intégralement à l’issue des parloirs a légèrement augmenté par rapport à l’année dernière, passant de 29 % à 30,7 % entre mars et décembre 2016.

La direction de l’administration pénitentiaire regrette le faible taux de fouilles inopinées et sa baisse entre janvier et décembre 2016 (4,1 % contre 3,3 %). Il existe également de fortes disparités interrégionales et locales.

• Le bilan des fouilles réalisées en 2016 en application de l’alinéa 2 de l’article 57

Selon les données transmises par la direction de l’administration pénitentiaire, sont réalisées moyenne dans chaque établissement pénitentiaire sur le fondement de l’alinéa 2, 2/3 fouille intégrale par jour, 16 par semaine, 70 par mois et 855 par an.

En 2016, l'application de l'alinéa 2 de l'article 57 est également assez disparate selon les directions interrégionales :

– les établissements de certaines directions interrégionales ont peu investi cette nouvelle possibilité offerte par la loi : le ratio nombre de fouilles par détenu hébergé va de 0,01 % dans les établissements outre-mer à 0,78 % au sein de la direction interrégionale de Toulouse ;

– certaines directions interrégionales ont privilégié la multiplication de petites opérations (et notamment la direction interrégionale de Dijon), d'autres ont mené des opérations moins nombreuses mais plus importantes (c'est notamment le cas de la direction interrégionale de Marseille).

L'enquête a également montré qu'un certain nombre de contraintes réglementaires n'avaient pas été prises en compte par certains établissements et notamment la nécessité de rédiger un rapport à destination du procureur de la République et de l'administration centrale lorsque l'alinéa 2 de l'article 57 est mis en œuvre et la nécessité de limiter ce type de mesure dans le temps (sur une durée n'excédant pas vingt-quatre heures).