



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Note sur la mise en œuvre en France des observations finales prioritaires du Comité contre la Torture du 10 mai 2010

27 juillet 2011

1. Le rapport du Comité, faisant suite à l'examen par ce dernier des 4^{ème} à 6^{ème} rapports périodiques de la France en mai 2010, appelait la France à fournir une réponse dans le délai d'un an au sujet de la mise en œuvre de six de ses observations et recommandations finales.
2. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) examine dans le cadre de ses travaux le suivi des observations faites à la France par les instances internationales. C'est à ce titre qu'elle a pris elle-même l'initiative d'organiser une rencontre le 7 février 2011 avec les différents ministères concernés par la mise en œuvre des observations et recommandations finales du Comité pour faire le point en amont de la préparation de la réponse au Comité pour mai 2011. Par la suite, la CNCDH a été consultée par le gouvernement sur le projet de réponse à propos duquel elle a transmis ses observations en vue de la finalisation par le gouvernement de sa réponse au Comité.
3. Si certaines des observations formulées par la CNCDH ont été prises en compte, la plupart d'entre elles n'ont pas été suivies. C'est la raison pour laquelle elle fait aujourd'hui part au Comité de ses observations sur la base de la réponse du gouvernement français du 9 juin 2011 afin qu'il puisse avoir une vision plus complète du suivi de ses observations prioritaires.
4. De manière générale, la réponse de la France souffre d'une insuffisance d'informations concrètes sur l'application effective des dispositions législatives et réglementaires existantes. L'ensemble des explications fournies s'organise en effet le plus souvent autour de développements théoriques qui ne font pas état de l'application des mesures exposées. Le gouvernement s'en tient souvent à la présentation des textes - considérés il est vrai pour la plupart comme conformes à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants - alors même que leur application concrète révèle souvent de réelles failles dans la protection contre les mauvais traitements. La CNCDH a demandé au gouvernement d'informer le Comité de l'application concrète des législations afin qu'il puisse produire une analyse éclairée du respect de la Convention en France. Si certaines précisions pratiques ont été apportées, principalement dans la partie consacrée aux conditions carcérales et à la politique pénale, l'ensemble reste insatisfaisant.

NON REFOULEMENT (Observation finale 14)

5. Dans l'observation finale du Comité concernant le non refolement, celui-ci formule deux recommandations : 1) la première appelle le gouvernement français à « *instaure[r] un recours suspensif pour les demandes d'asile placées en procédure prioritaire* » ; 2) la seconde « *recommande que les situations couvertes par l'article 3 de la Convention fassent l'objet d'un examen des risques approfondi¹, notamment en assurant une formation adéquate des juges aux risques de torture dans les pays de renvoi*

¹ Il faut sans doute lire « *examen approfondi des risques* ».

et en procédant de manière systématique à des entretiens individuels à même d'évaluer le risque personnel encouru par les demandeurs ».

6. Concernant le **recours suspensif**, la réponse du gouvernement reprend pour l'essentiel l'argumentation développée dans le rapport présenté au Comité l'année dernière consistant à décrire le dispositif juridique en vigueur, sans apporter la preuve de l'effectivité affichée de la protection contre des renvois « à risque ». De plus, en indiquant en page 1 que, si le demandeur d'asile ne bénéficie pas d'un recours suspensif contre une décision négative de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), il bénéficie néanmoins d'un tel recours contre la décision d'éloignement, le gouvernement introduit une confusion entre deux recours de nature très différente qui protègent des droits distincts et qui ne peuvent donc se substituer l'un à l'autre. Cet amalgame est de nature à nuire au respect effectif du droit d'asile et de l'interdiction absolue de la torture, comme l'attestent les cas portés à la connaissance de la CNCDH qui démontrent l'ineffectivité de la protection².

7. En outre, contrairement à ce qu'indique le gouvernement (page 2), il est inexact de considérer que les demandeurs d'asile en **procédure prioritaire** bénéficient des mêmes garanties d'examen devant l'OFPRA. En effet, des garanties prévues dans le cadre de la procédure dite normale qui se déroule en pratique dans un délai de 145 jours³ ne peuvent être identiques à celles prévues dans le cadre d'une procédure accélérée ne dépassant pas 20 jours. De plus, il doit être noté que les motifs de placement en procédure prioritaire préjugent du bien-fondé d'une demande sur la seule base d'éléments extérieurs à la demande d'asile et à ses motifs intrinsèques. Par conséquent, il ne peut être soutenu, comme le font les autorités françaises (page 1), que cette procédure prioritaire repose réellement sur un équilibre entre les exigences liées au respect du droit d'asile et la nécessité de disposer d'outils procéduraux adaptés alors qu'est en jeu l'interdiction absolue de la torture et les renvois dangereux.

8. Concernant la **formation des juges administratifs** sur le droit de l'asile et de la protection internationale, la CNCDH s'est déjà inquiétée de la manière dont le juge administratif apprécie le « risque » lié au retour dans le pays d'origine⁴. Si l'introduction d'un développement dans la réponse de la France constitue un point positif, il semble important de rappeler qu'elle n'est pas suffisante et que le juge administratif n'est pas le juge de l'asile. Comme indiqué précédemment, le gouvernement a tendance à entretenir l'amalgame entre le recours suspensif devant le tribunal administratif contre une mesure d'éloignement et le recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) contre une décision de l'OFPRA. S'il est évidemment nécessaire que les juges administratifs soient formés sur les risques de torture dans les pays de destination, cette formation ne pourra jamais suffire à se substituer à un recours suspensif devant la CNDA en toutes circonstances. De plus, les décisions de la CNDA et les décisions du tribunal administratif n'emportent pas les mêmes effets : si les premières peuvent accorder un statut de réfugié et donc une protection de l'Etat, l'autre vise seulement à empêcher un éloignement du territoire.

FORMATION DES AGENTS DE LA FORCE PUBLIQUE (Observation finale 21)

9. Sur les cas de mauvais traitements infligés par les agents de la force publique, le Comité formule deux observations : 1) la première vise « à ce que chaque allégation de mauvais traitements imputables à des agents de l'ordre fasse promptement l'objet d'une enquête transparente et indépendante, et que les auteurs soient sanctionnés de manière appropriée » ; 2) la seconde demande au gouvernement de « transmettre au Comité des informations relatives à la Note de l'inspection générale de la police nationale qui aurait été circulée en octobre 2008⁵, en rapport avec l'usage des méthodes de contention

² Il s'agit de cas de personnes reconnues réfugiées par la Cour nationale du droit d'asile (appel) alors même qu'elles sont sur le point d'être éloignées ou bénéficient d'une mesure provisoire demandée par la Cour européenne des droits de l'homme - Voir par exemple l'affaire pendante devant la Cour européenne *I.M. contre France*, requête n°9152/09. Il convient également de noter qu'entre 2008 et 2010, la France arrive au 3^{ème} rang des pays en nombre de demandes d'article 39 (mesures provisoires) accordées avec 316 décisions positives.

³ Voir [rapport d'activité 2010](#) de l'OFPRA.

⁴ [Avis](#) du 15 avril 2010 sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France.

⁵ Il faut comprendre ici « qui aurait circulé ».

par les forces de l'ordre contre un suspect ou des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, méthode qui a déjà entraîné la mort par asphyxie ».

Les allégations de mauvais traitements et l'obligation d'une enquête transparente et indépendante

10. Au sujet des **allégations** reçues par le Comité, il conviendrait que ce dernier transmette dans les plus brefs délais au gouvernement les informations sur ces affaires afin que ce dernier puisse à son tour l'informer des suites données.

11. Concernant l'**obligation d'enquête transparente et indépendante** face à ces allégations, à nouveau, la réponse procède à une présentation théorique de la procédure pénale française sans aborder sa mise en œuvre effective en cas de mauvais traitements imputables aux forces de l'ordre. La réponse présente, en effet, les différentes actions judiciaires pouvant être engagées à l'encontre des forces de l'ordre du fait de leurs agissements mais aucune donnée chiffrée n'est jointe sur les poursuites et les condamnations. Cela est d'autant plus regrettable que les rapports de différents organismes, y compris ceux de l'institution compétente en la matière, la Commission Nationale de la Déontologie de la Sécurité (CNDS), font état d'allégations de violences policières aboutissant à des classements sans suite⁶. En pratique, il est souvent relevé que l'inertie du parquet oblige les victimes à se constituer partie civile si elles veulent avoir une chance que leurs causes soient entendues. Par ailleurs, il est rapporté que les plaintes pour outrage et rébellion, diffamation et dénonciation calomnieuse déposées à l'encontre des victimes de mauvais traitements et donnant lieu à des condamnations en correctionnel sont fréquentes. Il est à craindre que de telles plaintes ne constituent des tactiques pour déconsidérer les plaintes et les signalements pour mauvais traitements⁷. La CNDS, dans ses rapports de 2009 et 2010, fait état de plusieurs saisines illustrant les difficultés rencontrées pour mener des enquêtes effectives à l'égard de personnes exerçant une mission de sécurité en raison de plusieurs phénomènes⁸, notamment des refus fréquents d'enregistrer les plaintes. Au-delà, la CNDS note de nombreux cas d'absence d'enquêtes effectives ou d'enquêtes superficielles en raison notamment de la disparition ou de la falsification de documents ou d'éléments probants, ou de l'absence de certificats médicaux descriptifs des blessures. Il apparaît par ailleurs que les enquêtes judiciaires se fondent parfois uniquement sur l'enquête disciplinaire ou sur les déclarations des représentants des forces de l'ordre, sans autres éléments de preuve⁹.

12. De plus, la **procédure** semble critiquable en elle-même dans la mesure où les autorités responsables de l'enquête sont certes hiérarchiquement supérieures et structurellement indépendantes des organes de police, mais elles travaillent en étroite collaboration avec eux. Il est même possible que l'enquête soit confiée au service auquel appartient l'auteur présumé. A cet égard, et s'agissant plus spécifiquement du procureur de la République, il semble qu'il serait plus opportun de confier ce type d'enquêtes à des

⁶ L'Observatoire International des Prisons (OIP) a par exemple dénoncé à plusieurs reprises des situations de mauvais traitements à la suite desquelles des enquêtes effectives n'ont pas vu le jour. En 2009, il a par exemple dénoncé le non-lieu prononcé dans une affaire des violences commises en novembre 2003 par des personnels pénitentiaires à l'encontre de personnes détenues de la maison centrale de Moulins-Yzeure, à la suite d'une prise d'otages. La CNDS avait d'ailleurs qualifié les faits de « *violences injustifiables, inadmissibles* » et demandé des poursuites disciplinaires contre les surveillants impliqués et les personnels d'encadrement. De plus, à la suite du dépôt de deux plaintes de personnes détenues, en janvier 2011, pour « *violences volontaires* » lors de leur incarcération à la maison d'arrêt de Lyon-Corbas, et au regard du classement sans suite par le parquet d'une affaire semblable en septembre 2010, l'OIP a, le 10 février 2011, demandé l'ouverture d'une information judiciaire concernant des allégations répétées de violences commises par les ERIS à la maison d'arrêt de Corbas.

⁷ Amnesty International a reçu un nombre croissant de plaintes de particuliers affirmant avoir été victimes de représailles sous la forme d'arrestations, de mises en détention ou d'inculpations injustifiées pour outrage et rébellion et a entendu à maintes reprises des victimes et des avocats indiquer qu'ils estimaient avoir des griefs légitimes à l'égard d'un agent de la force publique mais n'avaient pas l'intention de porter plainte car ils considéraient que les dispositifs d'enquête sur les plaintes tant au sein des organes chargés de faire respecter la loi que de la juridiction pénale étaient inéquitables et partant, inefficaces – Voir Amnesty International, *France - des policiers au dessus des lois*, avril 2009.

La CNDS, qui a eu à connaître depuis plusieurs années de ce type de procédures, à la suite de réclamations ayant entraîné sa saisine, a elle aussi dénoncé ces pratiques – Voir par exemple Avis CNDS 2006-29.

⁸ [Rapport 2009](#) de la CNDS, p.37 et svt ; [Rapport 2010](#) de la CNDS, p.51 et svt.

⁹ Voir Amnesty International, *France - des policiers au dessus des lois*, avril 2009.

magistrats indépendants, dépourvus de tout lien de subordination avec le pouvoir exécutif. Aujourd'hui, ces enquêtes n'ont pas l'apparence de l'indépendance et de l'impartialité requises et la subordination hiérarchique du procureur de la République devrait impliquer *a minima*, en cas d'abstention de poursuites de sa part, qu'il reçoive des instructions de poursuivre pour des faits de mauvais traitements ou de violences par des forces de l'ordre.

13. Par ailleurs, contrairement à l'affirmation selon laquelle les services de la Chancellerie « *tirent toutes les conséquences nécessaires des avis et recommandations de la CNDS* », la CNDS n'a eu de cesse de déplorer tout au long de ses onze années d'existence « *les difficultés auxquelles elle est parfois confrontée pour se faire entendre des autorités concernées* »¹⁰. Dans le cadre de la publication d'une brochure faisant suite à l'annonce par le gouvernement de sa disparition, la Commission a de nouveau souligné les difficultés rencontrées dans ses rapports avec les autorités, qu'il s'agisse de difficultés de coopération avec l'institution judiciaire concernant la communication de pièces ou des suites données par les ministres concernés à ses avis et recommandations. Elle relève que « *d'une manière générale, les critiques formulées par un organe extérieur sont mal acceptées, les ministres étant enclins à protéger leur administration. Leurs réactions aux avis paraissent souvent marquées par l'indifférence ou l'opposition. Les délais de réponse dépassent en général les deux mois prévus* »¹¹. Au mieux, constate-t-elle dans son rapport annuel 2009, « *si les recommandations d'ordre général ont pu être prises en compte par la hiérarchie des forces de sécurité et donner lieu à des circulaires ou des instructions, il n'en a malheureusement pas été de même pour les propositions de nature individuelle portant sur l'engagement de poursuites disciplinaires [ou pénales] à l'encontre des responsables des irrégularités constatées* »¹². Cette tendance est confirmée dans le rapport 2010 dans lequel elle conclut « *qu'il est difficile de percevoir une volonté de la part des autorités de tutelle de lutter contre certaines pratiques plutôt que d'autres* ». Elle ajoute que « *certains comportements, notamment le manque de rigueur dans la rédaction de procès-verbaux, le manque de loyauté au cours d'une enquête ou l'usage disproportionné de la force, n'entraînent pas souvent de sanctions. Plus inquiétant, certains comportements n'en provoquent jamais : ainsi à la connaissance de la CNDS, aucun fonctionnaire de police dont la Commission avait estimé qu'il avait décidé de façon inopportune de menotter une personne ou de la fouiller à nu n'a fait l'objet de poursuites disciplinaires* »¹³.

CONDITIONS CARCERALES ET POLITIQUE PENALE (Observation finale 24)

14. Dans ses observations finales, le Comité recommande à la France d'« *entreprendre une réflexion importante sur les effets de sa politique pénale récente sur la surpopulation carcérale, à la lumière des articles 11 et 16 [de la Convention]* », « *d'envisager un recours plus important à la substitution de peines non privatives de liberté aux peines d'emprisonnement encourues en l'état actuel* » et « *de lui fournir des informations quant à la mise en oeuvre concrète et périodique des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté adoptées à la suite de ses visites, y compris en ce qui concerne les détenus atteints de pathologies psychiatriques* ».

Réflexion sur les effets de la politique pénale récente sur la surpopulation carcérale, à la lumière des articles 11 et 16 de la Convention

15. La réponse du gouvernement commence par un long développement consacré à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires et au programme immobilier engagé. Rien n'est dit sur « *une réflexion [à venir] sur les effets de la politique pénale sur la surpopulation carcérale* » recommandée par le Comité, alors même qu'à ce jour, la politique pénale menée ne permet pas de faire baisser la population carcérale : en effet, le nombre de personnes écrouées a atteint au 1^{er} juin 2011 son seuil le plus élevé (73 277 personnes sous écrou). Ainsi, les mesures prises visant à aménager les peines et à prévoir des peines alternatives à l'incarcération ne semblent pas avoir l'impact escompté.

¹⁰ CNDS, [Bilan des six premières années d'activité 2001-2006](#)

¹¹ [La CNDS en 2009](#), p.35.

¹² [Rapport 2009 de la CNDS](#), p.65.

¹³ *Ibid.*, p.16 et 17.

16. Le simple fait pour le gouvernement d'indiquer que sa volonté est de « *réduire la population détenue* » en dehors « *d'événements conjoncturels* » qui « *peuvent avoir pour effet de durcir temporairement l'application des peines* » témoigne de toute l'ambiguïté de sa **politique à l'égard du recours à l'emprisonnement et au développement d'alternatives**. Cette ambiguïté se manifeste à travers des injonctions contradictoires adressées à la magistrature, tantôt dans le sens d'un développement des mesures alternatives, tantôt en sens inverse, au gré de faits divers médiatisés sur lesquels le pouvoir politique réagit très souvent par la surenchère. Comme l'indiquait la CNCDH dans son étude de 2007 sur les alternatives à la détention, « *les variations de texte et de discours ne permettent pas de dégager une politique pénale stable et lisible, en premier lieu pour les magistrats, auxquels il est fait grief, un jour, d'utiliser la détention de façon abusive, et le lendemain d'incarcérer trop peu. Le développement d'une politique pénale efficace et compréhensible nécessite au plus haut point cohérence et pédagogie* »¹⁴. Par ailleurs, les avancées apportées par la loi pénitentiaire de 2009, notamment en portant de un à deux ans d'emprisonnement le seuil des peines qui peuvent faire l'objet d'un aménagement dès le jugement, s'avèrent déjà remises en cause par la majorité gouvernementale¹⁵. C'est ainsi que la politique d'aménagement des peines apparaît particulièrement fragile, peu assumée et expliquée par le pouvoir exécutif dans le débat public.

17. Si dans le projet de réponse, les termes « *conditions d'hébergement décentes* » étaient utilisés pour évoquer les nouveaux établissements pénitentiaires, l'utilisation de « *conditions d'hébergement amélioré* » dans la réponse finale semble traduire un manque de volonté des autorités françaises à assurer des **conditions dignes de détention**. Evoquant ces conditions d'hébergement, le gouvernement fait état dans sa réponse d'une série de mesures prises dans le dernier programme immobilier. Or ces « *points forts* » listés ne relèvent que d'aspects matériels alors même que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a critiqué « *le recul de l'humain* » dans ces établissements conduisant à une exacerbation des violences¹⁶ et que plusieurs témoignages rapportent que la construction des nouvelles grosses infrastructures pénitentiaires engendre de nombreuses difficultés pour les personnes détenues et le personnel pénitentiaire¹⁷.

18. En outre, de nombreux éléments viennent nuancer, voire contredire, la présentation faite par le gouvernement du nouveau programme immobilier pénitentiaire :

- Ainsi, les garanties annoncées (page 9) quant au **respect des Règles pénitentiaires européennes et aux dispositions de la loi pénitentiaire** doivent être relativisées dans la mesure où elles ne concerneront que les établissements rénovés ou construits dans le cadre du nouveau programme immobilier, soit un total de 14 280 nouvelles places sur les 70 000 annoncées.
- Concernant le **taux d'encellulement individuel**, il ressort de la réponse du gouvernement qu'il n'est envisagé de respecter le taux annoncé de 95% qu'à l'issue du nouveau programme de construction, soit d'ici 2018¹⁸, alors même que les engagements pris dans le cadre de la loi pénitentiaire impliquaient un respect effectif de l'encellulement individuel à compter du 25 novembre 2014¹⁹. Il est également à prévoir que ce taux ne puisse pas non plus être respecté en 2018, les projections de l'administration pénitentiaire relatives à la population hébergée apparaissant déjà bien en deçà du niveau atteint au 1^{er} juin 2011 (64 971²⁰). Alors que l'échéance pour un respect de l'encellulement

¹⁴ Etudes de la CNCDH, Les prisons en France Volume 2, [Alternatives à la détention : du contrôle judiciaire à la détention](#), étude réalisée par Sarah Dindo, La Documentation française, 2007, p.9.

¹⁵ Voir par exemple [Rapport](#) Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines, présenté par M. Eric Ciotti, député, juin 2011.

¹⁶ CGLPL, [Rapport d'activité 2009](#), p.108.

¹⁷ Voir notamment la revue « [Expressions pénitentiaires](#) » de septembre 2010 de l'Union Générale des Syndicats Pénitentiaires (UGSP).

¹⁸ [Nouveau programme immobilier pénitentiaire](#), communiqué du Ministre de la Justice, 5 mai 2011.

¹⁹ L'article 100 de la loi pénitentiaire instaure un moratoire cinq ans pour l'application du principe de l'encellulement individuel à compter de la publication de la loi, en date du 24 novembre 2009.

²⁰ Statistiques du ministère de la Justice.

individuel fixée pour la première fois par la loi du 15 juin 2000 a déjà été reportée à deux reprises, la réponse du gouvernement témoigne, une fois encore, du peu de cas accordé à cet « objectif ».

- Quant à l'annonce de **cellules de 8,5m²** dans les nouveaux établissements, il apparaît que cette norme fixée se situe en deçà des indications du Comité européen pour la prévention de la torture : « *Bien que le CPT n'ait jamais établi directement de telle norme, il y a des indications qu'il considère de taille souhaitable une cellule individuelle de 9 à 10 m²* »²¹. Cette surface apparaît également inférieure à celle définie dans le cahier des charges du précédent programme immobilier 13200, faisant état de cellules de 10,5 m². Les économies ainsi réalisées dans le cadre d'un programme de construction coûteux apparaissent particulièrement inadaptées, *a fortiori* dans la perspective d'un non respect de l'encellulement individuel.
- Concernant **l'offre d'activités**, le gouvernement n'apporte aucun élément sur les moyens budgétaires mis en œuvre pour parvenir à l'objectif affiché de cinq heures d'activité par jour dans les prochains établissements dits à « réinsertion active ». Cette absence ne laisse pas d'inquiéter dès lors que l'on garde en mémoire les annonces faites en amont de l'ouverture des établissements issus du dernier programme de construction et la réalité des moyens débloqués à la suite de leur mise en service à partir de la fin de l'année 2008. Ainsi, le corps enseignant en prison n'a augmenté que de 12,8 % en huit ans pour atteindre 676 équivalents temps plein en septembre 2009, alors que l'effectif des personnes incarcérées a connu une hausse plus de deux fois plus importante sur la même période. La majorité des postes sollicités par les unités locales d'enseignement entre 2005 et 2009 ont été refusés par les rectorats d'académie pour des raisons d'économie budgétaire. Alors que les besoins avaient été évalués à 122 équivalents temps plein, 47 seulement ont été créés. Ce manque d'investissement se retrouve également en matière de formation professionnelle. Faute d'augmentation des crédits de rémunération des stagiaires depuis 2007, la proportion d'heures de formation rémunérées (au tarif de 2,26 euros de l'heure, dans la limite de 120 heures par mois) n'a depuis cessé de diminuer. Celle-ci est passée de 93 % en 2005 à 87,5 % en 2006, avant de tomber à 84 % en 2008 puis 82 % en 2009, avec des chutes particulièrement notables au sein de certains établissements.
- La réponse du gouvernement masque cette crise des dispositifs en charge d'assurer l'effectivité du **droit à l'éducation et à la formation professionnelle**. Si une obligation d'activité a été créée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire n'est actuellement pas en mesure d'assurer une activité formatrice ou professionnelle ne serait-ce que d'une heure par semaine à plus de quatre personnes détenues sur 10. Depuis des années, le taux de formation générale est inférieur à 25% et celui de la formation professionnelle à 10%. Quant aux taux d'emploi en détention, il reste inférieur à 30%.
- Concernant le **maintien des liens familiaux**, la réponse du gouvernement fait état d'un nombre de construction d'unités de vie familiale (UVF) ou de parloirs familiaux (PF) suffisant pour répondre à l'objectif de la loi pénitentiaire qui garantit l'accès de toutes les personnes détenues (prévenues ou condamnées) au bénéfice d'un parloir par trimestre en UVF ou en PF. La logique qui préside à ces deux structures est fortement éloignée. Appréhendés comme des dispositifs « *intermédiaires entre le parloir traditionnel et l'UVF* », les PF sont de petites salles d'environ 10m² dotées d'un coin sanitaire avec douche et WC, d'un sofa et d'une télévision dans lesquelles les personnes détenues peuvent recevoir des visiteurs mais pour une durée réduite à quelques heures. Les UVF sont des appartements de type F2 ou F3, pourvus d'un espace extérieur, permettent aux détenus et à leurs familles de partager des moments proches du quotidien familial, pendant des périodes allant de 6 à 48 heures – et jusqu'à 72 heures une fois par an. Or, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, l'accès aux UVF ne pourra être généralisé. D'une part, l'administration pénitentiaire a, jusque là, toujours opposé l'existence de contraintes architecturales pour justifier de l'impossibilité d'y créer de telles unités. Dans le cadre du nouveau programme immobilier, la fermeture de trente prisons vétustes a certes été annoncée mais quinze d'entre elles seront maintenues et malgré l'annonce de rénovations, rien ne permet de garantir que les anciennes contraintes invoquées disparaîtront. De plus, dans les programmes immobiliers les plus récents (13200), tous les établissements ne sont pas dotés de telles

²¹ Commentaire de la Règle pénitentiaire européenne n°18.

infrastructures²². D'autre part, il ne semble pas non plus avoir été anticipé l'extension de l'accès aux UVF à toutes les personnes détenues (prévenues et condamnées). Des contraintes budgétaires peuvent également retarder l'accès à ces lieux. Il est ainsi fortement à craindre que dans de nombreux établissements, seuls des parloirs familiaux seront proposés et que le minimum trimestriel fixé par la loi pénitentiaire ne devienne rapidement un maximum dans les faits.

19. Le gouvernement indique ensuite que le **taux d'occupation** des établissements pénitentiaires fait référence à un calcul « *obtenu en rapportant le nombre de personnes écrouées détenues (hébergées), à un moment donné, au nombre de places disponibles au même moment* ». Il évoque dès lors un résultat de « *110,7 détenus pour 100 places* » au 1^{er} janvier 2010 et de 107,4% au 1^{er} janvier 2011. Il convient de garder en mémoire que ce taux d'occupation indique la densité moyenne dans l'ensemble des établissements. Ainsi, à la date du 1^{er} janvier 2010, le taux de 110,7 % constitue la moyenne entre un taux d'occupation de 124,0% au sein des maisons d'arrêt (et quartiers maisons d'arrêt) et des établissements pour mineurs (EPM) et un taux d'occupation de 90,4 % dans les établissements pour peine. Par ailleurs, le taux de 124 % au sein des maisons d'arrêt et EPM constitue lui-même une moyenne des densités relevées dans les différentes directions interrégionales²³. Ensuite, il convient de souligner que ce mode de calcul du taux d'occupation aboutit moins à mesurer la surpopulation carcérale effective que le taux de surencombrement des établissements au regard des nombres respectifs de personnes détenues et de places opérationnelles. Aux termes de la loi pénitentiaire, qui a réaffirmé avec force l'objectif de l'encellulement individuel, la mesure la plus exacte de la surpopulation carcérale se doit d'être la résultante du rapprochement entre le nombre de personnes détenues et le nombre de cellules. Au 1^{er} janvier 2011, l'administration disposait d'un parc pénitentiaire de 189 établissements d'une capacité totale de 56 358 places réparties dans 48 354 cellules. L'absence de données officielles, parmi ce volume de cellules, du nombre de cellules individuelles ne permet pas à l'heure actuelle de mener plus avant le calcul de la surpopulation réelle dans les prisons françaises.

Développement des peines alternatives à l'incarcération

20. A titre de politique de développement des peines alternatives, le gouvernement se contente dans sa réponse au CAT de présenter la liste des peines figurant au Code pénal. Des affaires récentes ont mis en lumière la pénurie de moyens dont disposent les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) pour mettre en oeuvre les peines alternatives. Ces services manquent non seulement de personnels, quand chaque conseiller doit suivre entre 60 et 250 personnes selon les départements, mais aussi de formation, d'outils d'évaluation et de méthodes d'accompagnement fondés sur les résultats de la recherche. A la différence de nombreux pays anglo-saxons et européens, la France n'investit aucunement dans des recherches de type « *What Works ?* » visant à établir - au moyen de groupes témoin - le type de mesures et d'accompagnements les plus efficaces à la prévention de la récidive et à la réinsertion des personnes.

Développement des aménagements de peine

21. S'agissant des aménagements de peine, une politique de développement de ces mesures a bien été engagée ces dernières années, mais certains bémols doivent être apportés à la réponse du gouvernement. L'essentiel des moyens et des dispositifs engagés concernent en effet le **placement sous surveillance électronique**, envisagé comme « *un mode d'exécution d'une peine privative de liberté en dehors d'un établissement pénitentiaire* ». La mesure est ainsi réduite à une surveillance des déplacements de la personne, considérée comme purgeant sa peine d'emprisonnement à domicile. C'est ainsi que les

²² Elles sont ainsi absentes du nouveau centre pénitentiaire de Saint-Denis de La Réunion.

²³ Ainsi, l'interrégion de Bordeaux affichait un taux d'occupation de 99,4 % tandis que celle de Rennes présentait un taux de 140,1 %. Au sein d'une même direction interrégionale, les différentes maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt présentent les mêmes écarts. Dans l'interrégion de Rennes, la maison d'arrêt de Vannes présentait une densité de 95,5 % tandis que celles de Fontenay le Comte et de La Roche sur Yon affichaient des densités respectives de 212,8 et 232,5 %. En définitive, en ce mois de janvier 2010, huit établissements ou quartiers avaient une densité supérieure ou égale à 200%, 26 une densité supérieure ou égale à 150 et inférieure à 200 %, 50 une densité supérieure ou égale à 120 et inférieure à 150 %, 36 une densité supérieure ou égale à 100 et inférieure à 120 %. Seuls 116 établissements présentaient une densité inférieure à 100 % et donc plus de la moitié des établissements ou quartiers affichaient une densité supérieure à la normale (100 %).

personnes « placées » ne bénéficient dans la plupart des cas d'aucun accompagnement de type socio-éducatif. Le sens de telles mesures ainsi que l'impact escompté en termes de prévention de la récidive et réinsertion peuvent être largement interrogés. Une étude récente confirme que la libération conditionnelle, mesure axée sur l'accompagnement plus que sur la surveillance, aboutit à de plus faibles taux de récondamnation (39%) que les aménagements de peine avec écrou (55%)²⁴. Plus largement, la recherche internationale a montré à de nombreuses reprises que « *la surveillance étroite des délinquants par voie électronique n'avait aucune incidence sur le taux de récidive* » (taux équivalent entre probationnaires avec ou sans surveillance électronique).

22. On peut également s'interroger sur l'affirmation (page 18) selon laquelle la **nouvelle mesure de surveillance électronique fin de peine** (SEFIP) bénéficierait « *à un nouveau type de public qui aurait été définitivement élargi sans accompagnement* », alors le gouvernement n'apporte aucune donnée chiffrée pour attester de l'utilisation de cette mesure. Si dans les textes, la SEFIP peut s'appliquer à tout condamné à une peine de moins de cinq ans auquel il reste quatre mois à subir, il semble que le dispositif s'avère peu utilisé tout en impliquant un temps de travail considérable pour les SPIP.

23. Quant à l'élargissement des **conditions d'octroi de ces mesures**, si un emploi à la sortie n'est plus nécessaire, puisqu'un aménagement peut être prononcé dès lors que la personne justifie d'un projet « *d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive* » ou de la nécessité de « *suivre un traitement médical* » par exemple, il s'avère que nombre de magistrats n'ont pas modifié leurs pratiques et continuent d'exiger notamment une promesse d'embauche.

24. Enfin, l'ensemble de ces mesures n'entraîne pas une **baisse du nombre de personnes détenues**, même s'il est impossible de savoir à quel niveau aurait été portée la population carcérale en leur absence. Dans la période du 1^{er} octobre 2005 au 1^{er} octobre 2010, le gouvernement annonce une multiplication par 3,6 du nombre d'aménagements de peine sous écrou. Dans la même période, le nombre de personnes détenues est passé de 57163 à 61142, soit une augmentation de 7%. Ainsi, si le nombre de personnes écrouées non détenues a bel et bien augmenté entre les 1^{er} janvier 2009 et 2011 (3 926 contre 6 431), cette hausse spectaculaire de près de 64 % n'a eu qu'un effet relatif sur l'effectif de la population détenue : baisse de 2 % entre les 1^{ers} janvier 2009 et 2010 (62 252 contre 60 978) et de 0,7 % entre les 1^{ers} janvier 2010 et 2011 (60 978 contre 60 544), qui plus est dans un contexte de stabilité relative de la population écrouée (66 178 au 1^{er} janvier 2009, 66 078 au 1^{er} janvier 2010, 66 975 au 1^{er} janvier 2011). En outre, les évolutions observées sur le premier trimestre 2011 achèvent de convaincre qu'aucune corrélation ne peut être établie entre le volume de la population écrouée non détenue et celui de la population détenue. Il ne peut donc être affirmé, comme le fait le gouvernement, que « *les dispositions de la loi pénitentiaire, dont l'objectif était de développer encore le recours aux aménagements de peines et corrélativement d'entraîner une baisse de la population pénale détenue, commencent à démontrer leurs effets* » (page 17).

25. Ainsi, les données fournies dans la « *projection des effectifs écroués, hébergés et en placement sous surveillance électronique* » dans les trois années à venir (tableau 1 page 19). appellent des observations dès lors, d'une part, qu'elles diffèrent sensiblement de celles figurant dans les éditions des 31 janvier et 28 février 2011 du tableau de bord mensuel de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), et d'autre part, qu'elles ne tiennent pas compte des très fortes augmentations des effectifs des populations hébergée et écrouée constatées au terme du 1^{er} trimestre 2011. Le gouvernement évoque une **population hébergée** de 59 408 détenus au 1^{er} janvier 2012. Cette donnée est certes revue à la hausse par rapport au niveau indiqué dans ses tableaux de bord (59 062), mais est en deçà du niveau de 60 544 détenus atteint au 1^{er} janvier 2011 et, *a fortiori*, du niveau de 64 971 personnes détenues atteint au 1^{er} juin 2011. Dans ces conditions, l'effectif annoncé au 1^{er} janvier 2012 apparaît singulièrement peu réaliste, de même que ceux pour les 1^{ers} janvier 2013 et 2014 (respectivement de 60 506 et 61 659 personnes détenues).

26. Cette remarque s'applique avec encore plus de pertinence aux prévisions en matière de **population écrouée**. Un effectif de 70 002 personnes sous écrou est évoqué pour le 1^{er} janvier 2012, niveau qui apparaît d'emblée inférieur tout à la fois à celui figurant dans les tableaux de bord (70 837) et à celui observé au 1^{er} juin 2011 (73 277 qui dépasse dès à présent les projections au 1^{er} janvier 2013). Une

²⁴ Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011.

perspective de 71 611 et 73 279 personnes écrouées aux 1^{ers} janvier 2013 et 2014 apparaît dès lors largement sous-évaluée, alors que celles figurant dans les tableaux de bord sont sans doute moins éloignées du niveau prévisible (respectivement fixés à 72 699 et 74 562 personnes sous écrou).

La prise en compte par le gouvernement des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

27. Dans ses observations, le Comité demandait à la France de lui « *fournir des informations quant à la mise en œuvre concrète et périodique des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, y compris en ce qui concerne les détenus atteints de pathologies psychiatriques* ».

28. Or dans sa réponse au Comité, le gouvernement ne traite la partie relative à la prise en compte des recommandations du Contrôleur que sous l'angle des personnes détenues atteintes de pathologie psychiatrique. La recommandation du CAT n'étant pas limitée à ces seuls cas, bien au contraire, la réponse du gouvernement reste donc très parcellaire et largement insuffisante par rapport aux thématiques traitées par le Contrôleur depuis sa mise en place en 2008²⁵.

FOUILLES CORPORELLES (Observation finale 28)

29. Le Comité « *recommande à l'Etat partie un strict contrôle de l'application du régime des fouilles corporelles, a fortiori les fouilles intégrales et internes, en veillant à ce que seules les méthodes les moins intrusives, et les plus respectueuses de l'intégrité physique des personnes soient appliquées, et qui soient dans tous les cas conformes à la Convention* ». Il préconise en outre « *la mise en place de mesures de détection par équipement électronique annoncée par l'Etat partie, ainsi que la généralisation d'un tel mécanisme, de façon à supprimer totalement la pratique des fouilles corporelles* ».

30. Au-delà des explications théoriques fournies, la question se pose de l'effectivité de l'article 57 de la loi pénitentiaire et de son décret d'application. En effet, nombre des dispositions présentées apparaissent trop vagues.

31. La CNCDH tient à rappeler la position qu'elle avait adoptée, concernant les fouilles corporelles, à l'occasion d'une communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le suivi de l'exécution de l'arrêt *Frérot c. France*. La CNCDH y déplorait notamment l'insuffisance du cadre légal du régime des fouilles fourni par la loi pénitentiaire. Elle appelait à ce qu'un meilleur encadrement du recours aux fouilles (nécessaire et proportionné) soit organisé et à ce que soit effectué un contrôle rigoureux des modalités des fouilles. En visant des circonstances pouvant compromettre la sécurité des personnes et le bon ordre de l'établissement, la circulaire d'application ne permet pas de garantir suffisamment l'absence de caractère systématique des fouilles. Ainsi, on peut citer la question des visites des familles. Selon la circulaire, « *les lieux de visite des familles constituent un lieu sensible dans les établissements pénitentiaires* » qui « *justifie que les personnes détenues visitées fassent l'objet de mesures de fouilles adaptées* ». Ainsi formulé, le texte ne permet pas d'encourager suffisamment un changement des pratiques des fonctionnaires chargés d'en assurer l'application, au vu notamment de pratiques constatées dans certains établissements malgré l'entrée en vigueur des textes²⁶. Si la réponse du gouvernement donne des indications intéressantes, elle reste trop imprécise. S'il est indiqué qu'il convient d'« *écarter le recours systématique aux mesures de fouille* » et qu'est nécessaire « *une évolution des pratiques professionnelles fondées jusqu'alors sur des dispositions définissant les circonstances à l'occasion desquelles les fouilles s'effectuaient systématiquement* », ne sont pas mentionnés les cas dans lesquels ces fouilles systématiques ne seront plus effectuées. Ainsi, il n'est pas précisé ce que devient la fouille intégrale systématiquement effectuée sur la personne du détenu placé au quartier disciplinaire, ou du détenu qui quitte la prison pour être conduit au Palais de justice ou à l'hôpital. Il conviendrait donc que

²⁵ Voir notamment le [rapport annuel d'activité 2010](#) du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Principales pistes de progrès à engager pour la prise en charge des personnes privées de liberté*, pages 289 à 296.

²⁶ L'OIP a ainsi été informé par plusieurs témoignages de cas de pratiques systématiques de fouilles (intégrales) lors de visites au parloir et a également pu constater que certains établissements n'avaient toujours pas modifié leur réglementation interne, qu'il s'agisse de règlement intérieur non modifié ou de notes affichées laissant ainsi supposer le maintien de pratiques à caractère systématique.

le gouvernement précise le dispositif à la lumière de ce texte, notamment en ce qui concerne les différents cas d'application envisagés.

32. La logique qui prévaut, malgré un encadrement d'apparence plus stricte, reste le maintien dans certaines circonstances de la pratique systématique des fouilles intégrales. Le gouvernement fait état d'un équilibre à trouver entre les impératifs de sécurité et le respect de la dignité de la personne détenue. Mais si la sécurité l'emporte toujours sur la dignité, il s'agit d'un glissement qui ne permet pas de répondre à la logique de suppression des fouilles corporelles.

33. Par ailleurs, le gouvernement annonce la mise en place d'une réflexion concernant l'installation de portiques à ondes millimétriques au sein d'établissements pénitentiaire (page 23). Il convient tout d'abord de s'interroger sur la volonté exacte du gouvernement concernant le développement de cette technologie et le sens de la réflexion qui sera menée afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'une orientation vers une politique de substitution à la pratique des fouilles intégrales et non pas d'une simple alternative. Sur ce point, le gouvernement ne donne pas de garanties. Par ailleurs, il pourrait être utile que le gouvernement, au vu des annonces faites de fermeture de miradors, précise si ce type d'installation fait partie des dispositifs envisagés pour en compenser la fermeture²⁷.

USAGE DU PISTOLET A IMPULSION ELECTRIQUE EN DETENTION (Observation finale 30)

34. Le Comité faisait état du « *manque d'information précise quant aux modalités précises de son utilisation, sur le statut des personnes l'ayant déjà utilisée, ainsi que les précautions spécifiques, telles la formation et l'encadrement du personnel concerné* ». Renouvelant sa préoccupation, « *selon laquelle il s'inquiète de ce que l'usage de ces armes peut provoquer une douleur aiguë, constituant une forme de torture, et que dans certains cas, il peut même causer la mort* », il « *souhaiterait obtenir de l'Etat partie des données actualisées sur l'usage fait de cette arme dans les lieux de détention* ».

35. Dans son avis du 15 avril 2010, la CNCDH recommandait « *l'interdiction de l'utilisation du PIE et du flashball dans les lieux privés de liberté (établissements pénitentiaires, lieux de rétention etc.) et dans le cadre des opérations d'éloignement forcé d'étrangers* ».

36. Tout d'abord, la réponse du gouvernement est trop imprécise concernant les deux cas concrets d'utilisation du PIE.

37. De plus, si les membres des ERIS bénéficient de six modules de formation, d'une semaine chacun, dont un module de formation intitulé « *Armement, matériels et équipements de sécurité pénitentiaire* » dispensé pendant une semaine par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, la part exacte durant cette semaine accordée à la formation pour l'utilisation des PIE n'est cependant pas précisée. Il n'est pas non plus précisé pour les ERIS si cette arme est en dotation collective ou individuelle, et si, dans le premier cas, les personnes habilitées sont les chefs de service pénitentiaire, les chefs adjoints, les premiers surveillants, les surveillants ou les membres des quatre grades.

38. Dans sa réponse, le gouvernement ne mentionne que l'hypothèse des établissements pénitentiaires. Or, le terme de « *détention* » utilisé par le Comité semble englober l'ensemble des lieux de privation de liberté. Il faudrait donc également que le gouvernement donne des précisions quant aux conditions

²⁷ En effet, dans sa réponse, publiée au JO le 4 janvier 2011, à la question écrite posée par Michel Liebgott (question 92024) concernant la suppression des miradors, le Ministre de la Justice précisait que « *La nouvelle phase de la révision générale des politiques publiques porte, pour l'administration pénitentiaire, sur la modernisation de son organisation et de son fonctionnement. Une mission d'expertise opérationnelle va conduire une enquête d'ampleur dans les établissements pénitentiaires. L'objectif consiste à définir des solutions permettant d'envisager la fermeture de miradors tout en maintenant l'actuel niveau de sécurité des établissements concernés, par l'ajout de dispositifs spécifiques. Sur la base des conclusions de cette mission, la suppression des miradors dans certains établissements sera envisagée dans une perspective d'optimisation de l'utilisation des ressources humaines et de maintien de la sécurité des sites concernés* ».

d'utilisation du PIE dans les centres de rétention administrative par exemple. D'autant que des cas de recours au PIE dans ces établissements ont déjà été relevés²⁸.

TRAITE DES PERSONNES (OF 36)

39. Le Comité recommande au gouvernement « *d'adopter un plan national visant à lutter contre toutes les formes de traite des femmes et des enfants, qui inclut aussi bien des mesures de justice pénale relatives à la poursuite des trafiquants, que des mesures de protection et de réhabilitation des victimes* » et « *de renforcer sa coopération internationale avec les pays d'origine, de trafic et de transit, ainsi que de veiller à l'allocation de ressources suffisantes aux politiques et aux programmes dans ce domaine* ».

40. Dans sa réponse, le gouvernement fait état de la création d'un **plan national d'action contre la traite**. Or, ce plan d'action effectivement finalisé en juin 2010 n'est toujours pas entré en vigueur et n'a même pas été officialisé. Le groupe de travail installé en 2008 a effectivement remis aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice un projet de plan national d'action et une proposition de texte de décret pour la création d'une structure nationale de coordination. En décembre 2010, il a été annoncé que les mesures proposées par le groupe de travail seraient rendues publiques sur le site du ministère, ce qui n'a, semble-t-il, pas été fait à ce jour. Aucune précision n'est fournie sur le calendrier d'adoption du plan et sur mise en œuvre des mesures qu'il propose. La CNCDH n'a pas été consultée sur le projet de plan alors même qu'elle a acquis une expertise solide à l'occasion de l'évaluation détaillée du dispositif français en matière de traite et d'exploitation en France à laquelle elle a procédé dans son avis du 18 décembre 2009 sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France et son étude éponyme parue en octobre 2010.

41. Sur les mesures législatives explicitées dans la réponse, le gouvernement met en avant l'existence de l'article 225-4-1 du Code pénal et de l'article L316-1 du CESEDA pour appuyer la lutte effective contre la traite en la France. Pour autant, tout comme l'étude de la CNCDH, le rapport de la mission d'information sur la prostitution en France, rendu public le 13 avril 2011²⁹, révèle la faible effectivité de ces articles concernant la traite des personnes.

42. De plus, il convient de rappeler que **l'infraction de traite** (article 225-4-1 CP) ne constitue qu'un article parmi les nombreuses dispositions applicables au phénomène qu'il convient de combattre. L'article 225-4-1 couvre en effet les faits de traite dans un sens étroit ; il ne couvre pas les faits d'exploitation que facilite le traitant. Or, il existe de nombreuses dispositions applicables aux faits d'exploitation, quelle qu'en soit la forme, même si aux yeux de la CNCDH, celles-ci présentent de sérieuses lacunes. L'infraction de traite en droit français est une infraction qui incrimine de manière spécifique le fait de faciliter l'exploitation d'une personne. Les faits visés se situant en amont ou à la périphérie de ceux d'exploitation sont rarement constatés sans que des faits d'exploitation ne le soient aussi. Comme l'a souligné la CNCDH dans ses travaux, ce qui est essentiel à l'heure actuelle ce n'est pas tant que l'article 225-4-1 du Code pénal soit effectivement appliqué mais que les faits d'exploitation soient condamnés en tant que tels et à hauteur de la gravité du comportement concerné. Or, les dispositions en vigueur permettant de sanctionner l'exploitation sont très insatisfaisantes. Seule l'exploitation sexuelle fait exception, grâce aux infractions relatives au proxénétisme et aux agressions sexuelles.

43. Sur les mesures opérationnelles, le gouvernement indique que la qualification pénale de traite est susceptible d'ouvrir des **droits particuliers aux victimes**. Au-delà du fait que la CNCDH a démontré qu'il n'était pas pertinent de subordonner le respect des droits fondamentaux des victimes de traite ou d'exploitation à l'application des seules infractions de traite (au sens étroit) ou de proxénétisme, il convient de rappeler que l'infraction de traite couvrant le seul fait de faciliter l'exploitation d'une personne et non son exploitation elle-même, et le proxénétisme couvrant uniquement l'exploitation de la prostitution, de nombreuses victimes d'exploitation sont exclues du bénéfice des dispositions précitées.

²⁸ Voir le [rapport de 2009 de la CNDS](#), page 40, qui concerne une victime d'utilisation injustifiée du Taser au centre de rétention administrative de Vincenne.

²⁹ [Rapport d'information](#) de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la prostitution en France, avril 2011.

44. Concernant la **coopération internationale en matière de traite**, il convient de rappeler que l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) est un office central spécialisé uniquement dans la lutte contre le proxénétisme et la traite à cette fin lorsque les victimes sont majeures. Les autres formes de traite et d'exploitation relèvent de la compétence de divers autres offices nationaux, principalement les offices centraux luttant contre l'aide à l'immigration irrégulière et le travail illégal, dont la fonction n'est pas d'identifier des victimes de traite ou d'exploitation mais des passeurs ou des employeurs violant la législation relative au travail. Peu d'attention est accordée aux victimes dans la mesure où il leur est demandé de procéder en priorité à l'éloignement des travailleurs trouvés en situation irrégulière sur les lieux de travail contrôlés. A ce propos, la France a été critiquée à plusieurs reprises par la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour non-respect de la Convention n°81 sur l'inspection du travail en raison de l'incompatibilité de la lutte contre l'immigration irrégulière avec les méthodes et les objectifs de l'inspection du travail³⁰.

45. Par ailleurs, dans la réponse du gouvernement, il ressort clairement que la France a essentiellement porté son attention sur l'exploitation de la prostitution. Or les textes internationaux condamnent également l'exploitation dans d'autres secteurs (travail, domestique, agricole, etc.). La réponse du gouvernement semble donc insuffisante puisqu'elle se contente de signaler l'action de l'OCRETH concernant la lutte contre le proxénétisme et le tourisme sexuel.

46. En outre, si l'OCRTEH et les brigades des mineurs peuvent identifier des mineurs sexuellement exploités, aucun office central n'a compétence pour traiter les affaires de traite et d'exploitation des mineurs hors des cas d'exploitation sexuelle.

47. Concernant l'**attribution d'une carte de séjour temporaire**, la CNCDH avait relevé qu'en pratique, les préfets accordaient très rarement de tels titres de séjour ou refusaient de les renouveler, en usant de leur pouvoir discrétionnaire et parfois en ajoutant des conditions non prévues par loi. Or, il n'est pas fait état des mesures éventuellement prises pour remédier à ces pratiques.

48. Au sujet du **soutien apporté au réseau associatif**, il convient de rappeler que d'une part, ces dernières années, le montant des subventions publiques accordées à nombre d'associations spécialisées accompagnant les victimes de traite ou d'exploitation a drastiquement baissé et que d'autre part, ces subventions n'ont été que très tardivement versées, mettant celles-ci en grave difficulté financière au point pour certaines d'envisager la cessation de leur activité, le licenciement du personnel ou le renoncement à poursuivre certains programmes. Par ailleurs, il aurait été utile de faire figurer ici les montants qu'il est prévu de leur accorder pour 2011.

49. De plus, les **données chiffrées** fournies pour les auteurs ne concernent que des faits de traite à des fins d'exploitation sexuelle mais rien n'est dit qu'en à l'absence d'infractions spécifiques couvrant tout fait d'esclavage, de travail forcé et de servitude. Il est impossible en l'état actuel du droit français de donner une estimation du nombre de victimes de traite et d'exploitation en France.

50. Enfin, quant aux **titres de séjour** qui leur sont délivrés, les informations fournies manquent de précision et ne permettent donc pas d'établir un état exact de la situation. La distinction entre le nombre de titres de séjour délivrés pour la première fois et ceux qui ont été renouvelés n'est pas faite. De même, il n'est pas précisé combien l'ont été pour exploitation de la prostitution et combien l'ont été pour d'autres formes d'exploitation.

³⁰ Cf. en dernier lieu le [rapport 2011 de cette Commission](#) page 584 et s.