



16 décembre 2009

Rapport d'activité 2009

La délégation a adopté le rapport de **Mme Michèle André (Soc. - Puy-de-Dôme)**, présidente, qui retrace l'ensemble de ses activités au cours de l'année 2009 et rend compte de ses travaux sur le thème : « **Femmes dans les lieux de privation de liberté** », au terme desquels elle a adopté trente recommandations.

LES FEMMES DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

La délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a réalisé en 2009 une étude de fond sur le thème des « *Femmes dans les lieux de privation de liberté* ».

Elle a retenu une définition large de son champ d'étude, de façon à y englober l'ensemble des lieux de privation de liberté : la prison et ses différentes déclinaisons (établissements pour peine et maison d'arrêt), mais aussi les zones d'attente et les centres de rétention administrative pour étrangers, les dépôts et les geôles des commissariat, gendarmeries et palais de justice, ainsi que les hôpitaux psychiatriques où certains malades mentaux sont hospitalisés sous contrainte, bref tous les lieux dans lesquels des personnes sont privées de liberté par décision d'une autorité publique.

Elle a constaté que les femmes étant très minoritaires dans ces lieux, ceux-ci semblent d'abord conçus en fonction d'une population masculine. Aussi formule-t-elle trente recommandations, pour inciter les administrations compétentes à mieux prendre en compte les spécificités de la population féminine et ses besoins propres.



Visite de la prison d'Aranjuez (Madrid VI),
le 9 octobre 2009

RETRAITE DES MÈRES DE FAMILLE

La délégation a examiné, le 3 novembre 2009, sur le rapport de Mme Jacqueline Panis (n° 83, 2009-2010), la **réforme des mères de famille**, inscrite à l'article 38 du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010**. Cette réforme avait pour objet de consolider un dispositif de majoration d'assurance institué dans le régime général de base au profit des seules mères de famille, et dont une jurisprudence récente de la Cour de cassation venait d'étendre le bénéfice aux pères, au nom du principe d'égalité. La délégation a rappelé les raisons pour lesquelles les majorations de durée d'assurance devaient être sauvegardées, principalement au bénéfice des mères, et a assorti l'approbation de la réforme de **huit recommandations**, dont **trois, reprises sous forme d'amendements**, ont été **adoptées par le Sénat et figurent dans le texte définitif de la loi**.

RENCONTRE AVEC DES MAIRES ÉLUES EN 2008

A l'occasion de la Journée internationale de la femme, la délégation a organisé, le lundi 9 mars 2009, dans les salons de Boffrand de la présidence du Sénat une « **Rencontre avec les femmes maires élues en 2008** ». Cette manifestation, organisée en partenariat avec l'Association des maires de France, qui avait sélectionné une femme maire par département, a réuni une bonne centaine de participantes dont une soixantaine de maires et une quinzaine de sénateurs parmi lesquels douze membres de la délégation. Difficultés que ces élues ont dû surmonter, conception qu'elles se font de l'accomplissement de leur mandat : telles sont les principales questions abordées au cours de ce débat dont les actes ont été publiés sous la forme d'un rapport d'information intitulé « *Rencontre avec des femmes remarquables* » (n° 358, 2008-2009).

Pour réaliser son étude sur « *Les femmes dans les lieux de privation de liberté* », la délégation s'est attachée à recueillir le point de vue des principaux responsables de l'administration pénitentiaire, de la police aux frontières ou du ministère de la santé, des syndicats, des associations très nombreuses et très actives qui œuvrent en matière de formation, de soutien ou de réinsertion des personnes incarcérées. Elle a également entendu, sous la forme d'auditions publiques enregistrées et diffusées sur Public Sénat, 4 personnalités qualifiées : Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, Florence Aubenas, présidente de l'Observatoire international des prisons, et Dominique Versini, défenseuse des enfants, accompagnées de leurs principaux collaborateurs. Elle a complété ce programme d'auditions par plusieurs visites (Centre pénitentiaire de Rennes, dépôt et « souricière » du Palais de justice de Paris) et un déplacement en Espagne pour rencontrer les responsables de l'administration pénitentiaire espagnole à Madrid, et visiter la prison d'Aranjuez qui comporte une ouverture limitée mais intéressante à des formes de mixité.

La privation de liberté recouvre, en France, des situations très contrastées, et un rapide inventaire des différentes catégories de lieux concernés souligne cette variété : variété du temps de réclusion, variété des administrations responsables, et variété des statuts des personnes enfermées. Mais par delà cette variété, la délégation a procédé à certains constats transversaux quant à la place qu'y trouvent les femmes et à la façon dont elles y sont traitées.

Tout d'abord, les **femmes** y sont **minoritaires**, voire très minoritaires : elles représentent 3,5 % de la population carcérale, approximativement 5 ou 6 % des étrangers en rétention administrative, le tiers environ des étrangers en zone d'attente, peut-être 10 % des personnes placées en garde à vue, mais 40 % des malades mentaux hospitalisés sous contrainte.

Le faible poids numérique des femmes ne conduit pas les administrations concernées à porter à la différence des sexes l'attention qu'elle mérite, la plupart d'entre elles ne disposant d'ailleurs pas de statistiques précises par genre.

Les lieux de privation de liberté étant d'abord conçus en fonction d'une population masculine, ils ne prennent pas nécessairement en compte les **besoins propres et les spécificités des femmes**, notamment en matière de pudeur et de liens familiaux.

LES FEMMES INCARCÉRÉES

Une population minoritaire et souvent « enclavée »

Les femmes ne représentent que 3,5 % de la population carcérale : 2 135 détenues sur une population totale de 62 000 personnes.

Cette faiblesse numérique présente des avantages et des inconvénients que l'on peut résumer par l'expression « **d'égalité des malchances** ».

Les femmes sont, dans l'ensemble, **moins touchées** que les hommes par le phénomène de la **surpopulation** qui contribue dans une large mesure à la dégradation de la condition carcérale, même si cette affirmation doit être nuancée pour certains établissements ; leurs locaux sont, dans l'ensemble, moins bruyants, plus propres et mieux tenus.

D'un autre point de vue, elles ont un **moindre accès aux soins médicaux, à la formation et aux activités professionnelles**. Cette situation est aggravée par le principe de non mixité posé par le code de procédure pénale, qui contribue à ériger les quartiers de femmes en véritables enclaves au sein des prisons d'hommes.

Ce constat amène la délégation à formuler plusieurs **recommandations** pour améliorer la façon dont les femmes détenues peuvent accéder à ces prestations : qu'il s'agisse du suivi médical, et notamment gynécologique, des détenues ; de la prise en charge en hôpital psychiatrique ; de l'accès à la formation, ainsi qu'aux activités culturelles, sportives et professionnelles.

L'importance des liens familiaux

Pour les femmes, plus que pour les hommes, la **principale souffrance en prison résulte de la séparation d'avec leurs enfants**. Cette souffrance doit être prise en compte. Certes, des efforts significatifs ont

déjà été réalisés : les unités de vie familiale mises en place dans certains établissements pénitentiaires, comme celui de Rennes, permettent déjà à certaines mères de passer entre 6 heures et 3 jours en compagnie de leurs proches, et notamment de leurs enfants, à condition qu'ils soient accompagnés d'un adulte.

Mais des progrès restent à faire. C'est pourquoi la délégation recommande la généralisation progressive des **unités de vie familiale**, et la création de **parloirs familiaux**, adaptés aux visites des enfants, dans les prisons de femmes, ainsi que la levée des obstacles administratifs qui font obstacle aujourd'hui à ce que des **enfants de « sans papiers »** rendent visite à leurs mères détenues.

Elle demande en outre une implantation du **téléphone** plus favorable à l'intimité et à la confidentialité des conversations.

Enfin, ces femmes détenues étant souvent des mères isolées, la délégation souhaite que leur soit garanties les conditions d'un **exercice effectif** de leur **autorité parentale** : à ce titre, il faut veiller à ce que toutes les informations et demandes d'autorisations relatives à leur enfant soient portées sans délai à leur connaissance, qu'il s'agisse de sa santé, de sa scolarité ou de son orientation.

La **préparation à la sortie** est particulièrement indispensable pour les femmes détenues qui, lorsqu'elles sont mères célibataires ou isolées, devront assumer seules la garde de leurs enfants.

Enfin, une **domiciliation** des détenues auprès de l'établissement pénitentiaire dans lequel elles sont incarcérées éviterait de les priver de certaines prestations sociales versées par les départements.

Le respect de la pudeur et de la dignité

Les femmes détenues font preuve en matière d'intimité et de pudeur d'une sensibilité particulière. Celle-ci s'explique chez un très grand nombre d'entre elles, par leur parcours antérieur et par les violences notamment sexuelles, qu'elles ont subies. Celle-ci se manifeste, par exemple, à l'occasion des **fouilles à corps**, qui peuvent être ressenties comme particulièrement pénibles et humiliantes, ou encore à celle des **examens médicaux** où la gêne suscitée par la présence du personnels de surveillance les conduit parfois à **refuser de se faire soigner**.

Aussi la délégation insiste-t-elle pour que les examens soient effectués dans le respect de l'intimité et de la dignité des personnes.

LE PLACEMENT EN GARDE À VUE

Le nombre de personnes en garde à vue a progressé de 50 % au cours des huit dernières années et s'est élevé à 578 000 en 2008, dont approximativement 10 % de femmes. Attentive à cette forte progression, la délégation invite les forces de sécurité à faire preuve de **discernement dans le recours à une mesure** qui doit toujours rester proportionnée aux dangers qu'elle est supposée conjurer, ainsi que dans le recours aux mesures de sécurité qui l'accompagnent.

A ce titre, elle recommande aux services concernés de procéder à une **juste appréciation de la dangerosité des objets qui doivent être confisqués** contrairement à une pratique répandue qui conduit trop systématiquement à priver les personnes en garde à vue de leurs lunettes et les femmes de leur soutien-gorge. En outre, les lieux de garde à vue sont souvent dans un état très dégradé alors qu'il est indispensable que soient garanties aux personnes en garde à vue, des **conditions d'hygiène convenables**, notamment dans la perspective de leur comparution devant un juge.

LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DES FEMMES ÉTRANGÈRES

D'après les données communiquées par la Direction centrale de la police aux frontières, en 2008:

- 17 103 personnes ont été placées en zone d'attente à leur arrivée sur le territoire national faute de posséder une autorisation d'entrer en France, dont environ 30 % de femmes ;
- 34 592 personnes en infraction à la législation sur le séjour des étrangers ont été, après un contrôle effectué sur le territoire national, placées dans des centres ou dans des lieux de rétention administrative, dont près de 2.000 femmes, soit 5,6 % de l'ensemble.

La situation est plus satisfaisante dans des centres de rétention administrative qui ont fait l'objet depuis 2002 d'un important programme de rénovation, que dans les lieux de rétention administrative, qui ne diffèrent pas encore beaucoup des locaux de garde à vue dont ils sont souvent issus. Mais, à l'exception de l'hébergement de nuit en chambres non mixtes, aucun dispositif spécifique n'est prévu pour les femmes qui représentent approximativement 5 à 6 % des 34 592 personnes retenues en 2008, . Or, la **mixité** qui prévaut dans les zones de vie et le principe de **libre circulation des personnes** à l'intérieur des centres de rétention placent souvent les responsables administratifs devant des difficultés pratiques délicates. Préciser par voie réglementaire les modalités d'accueil des femmes permettrait de clarifier ce contexte juridique.

LES FEMMES HOSPITALISÉES SOUS CONTRAINTE

Les hôpitaux psychiatriques constituent également, en partie, des lieux de privation de liberté dans la mesure où certains patients atteints de maladies psychiques peuvent y être hospitalisés sans leur consentement, soit sur la demande d'un tiers (membre de la famille ou personne susceptible d'agir dans l'intérêt du malade), soit au terme d'une décision d'hospitalisation d'office prononcée par le préfet. Le ministère de la santé évalue à 54 000 le nombre de personnes qui ont été hospitalisées sous contrainte en 2008, dont 22 000 femmes, soit 40 % de l'ensemble. Ces hospitalisations s'effectuent souvent **dans l'urgence**, lors de la survenue d'une crise, et il serait nécessaire de **mieux définir le partenariat** entre les différents acteurs concernés (municipalités, services hospitaliers, police).

La **mixité** est de règle dorénavant dans les services de psychiatrie et cette évolution, en phase avec celle de la société, est positive. Mais il ne faut pas renoncer à la possibilité d'hospitaliser dans des **structures psychiatriques spécialisées** certaines femmes quand, du fait de leur situation de vulnérabilité et de faiblesse, elles en manifestent le besoin.



Audition de Florence Aubenas, présidente de l'OIP

VISITE DU CENTRE PÉNITENTIAIRE DE RENNES

Une mission de la délégation aux droits des femmes, conduite par Mme Michèle André, présidente, et composée de Mmes Christiane Kammermann, Françoise Laborde, Jacqueline Chev , Muguet Dini, Bernadette Dupont, Claudine Lepage et de M. Yannick Bodin, s'est rendue au centre pénitentiaire de Rennes, le 12 mars 2009. La délégation a visité les différentes parties de l'établissement pénitentiaire : le centre de rétention, la maison d'arrêt, le quartier de semi-liberté, le quartier nurserie, les centres de vie familiale et les locaux dans lesquels sont organisées des formations ou des ateliers permettant aux détenues d'exercer une activité professionnelle.

VISITE DU DÉPÔT ET DE LA SOURICIÈRE DU PALAIS DE JUSTICE DE PARIS

Une mission de la délégation aux droits des femmes, conduite par Mme Michèle André, présidente, et constituée de Mme Jacqueline Panis, MM. Yannick Bodin, Alain Gournac, Mmes Odette Terrade, Joëlle Garriaud Maylam, Brigitte Bout, Françoise Laurent-Perrigot, Claudine Lepage et M. Richard Yung, s'est rendue au dépôt et à la « souricière » du Palais de justice de Paris.

MISSION CONJOINTE EN NORVÈGE

La délégation a envoyé, conjointement avec la délégation de l'Assemblée nationale, une mission d'information en Norvège, constituée de Mme Michèle André, présidente, et Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente, du 25 au 27 mai 2009, pour étudier la politique conduite par ce pays en matière d'égalité professionnelle et deux de ses mesures emblématiques : l'instauration d'un quota de 40 % de femmes dans les conseils d'administration des grandes sociétés du pays, et la mise en place de congés parentaux généreux en faveur de la mère et du père.

MISSION EN ESPAGNE

La délégation a envoyé une mission d'information en Espagne les 8 et 9 octobre 2009 pour étudier la politique conduite par ce pays en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, l'instauration de quotas dans les conseils d'administration des grandes entreprises, ainsi que, dans le cadre de son thème d'étude annuel sur *les femmes dans les lieux de privation de liberté*, la politique carcerale qui comporte une ouverture vers la mixité. La délégation, conduite par Mme Michèle André, présidente, était en outre constituée de Mme Jacqueline Panis, MM. Alain Gournac et Yannick Bodin, Mmes Odette Terrade et Brigitte Bout. Elle a notamment rencontré Mme Bibiana Aido, ministre de l'égalité, M. Enrique M gica Herzog, défenseur du peuple et s'est rendue à la prison d'Aranjuez (Madrid VI) qui permet d'héberger à la fois des détenus masculins placés sous le régime ordinaire, mais aussi des couples et des femmes avec enfants, placés dans des départements spécifiques

LES RENCONTRES INTERNATIONALES

Mme Jacqueline Panis, 1^{re} vice-présidente, Mme Françoise Laborde, vice-présidente, et Mme Françoise Cartron, se sont rendues au Parlement européen de Bruxelles pour participer à la **Conférence des commissions parlementaires pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes** de l'Union européenne (CEEC) sur le thème « *Femmes et élections européennes* ».

  l'occasion de la XXXV^{ me} réunion plénière de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, le 3 juillet 2009, au Palais du Luxembourg, Mme Michèle André, présidente, a présenté le rôle et les missions de la Délégation devant le **Réseau des femmes parlementaires de la Francophonie**. Celui-ci a ensuite proposé et fait adopter une recommandation préconisant la création de délégations aux droits des femmes au sein des parlements nationaux des  tats membres de la Francophonie.

Mme Christiane Kammermann, vice-présidente, a représenté la délégation à la **Conférence parlementaire sur la parité** qui s'est tenue à Stockholm, les 12 et 13 novembre 2009 sur l'égal accès aux mandats électifs, puis sur la problématique de l'égalité professionnelle dans les différents pays européens.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes
15 rue de Vaugirard - 75291 Paris cedex 06 Tél. : 01 42 34 31 69 Courriel : delegation-femmes@senat.fr
Ce document et le rapport d'information n  156 (2009-2010) sont disponibles sur Internet :
www.senat.fr/commission/femmes/index.html

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
20 rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06 Tél. : 01 42 34 21 21 espace-librairie@senat.fr



Les femmes dans les lieux de privation de liberté

Recommandations adoptées par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

1. Dans le suivi statistique des différentes catégories de personnes privées de liberté, prendre en compte la question du genre, de façon à mesurer la place relative des femmes, et à percevoir leurs spécificités éventuelles.
2. Trouver un meilleur équilibre entre les exigences de sécurité et le respect de la dignité des personnes détenues. Limiter autant que possible le recours aux fouilles à corps notamment grâce à des équipements permettant aujourd'hui des pratiques plus respectueuses de la dignité.
3. Effectuer les examens médicaux dans le respect de la dignité et de l'intimité des personnes et veiller à ce que les examens gynécologiques et les accouchements soient obligatoirement pratiqués par le personnel soignant en dehors de la présence des personnels de surveillance.
4. Doter les établissements pénitentiaires accueillant des femmes des équipements nécessaires au suivi sanitaire des détenues, notamment en matière d'examens gynécologiques.
5. Permettre aux femmes détenues d'accéder dans les mêmes conditions que les hommes à une prise en charge psychiatrique renforcée, dans les prisons et en hôpital, et augmenter en conséquence le nombre des services médicaux régionaux susceptibles de les accueillir.
6. Permettre à toute femme détenue de bénéficier des enseignements, formations et activités professionnelles, dès lors qu'elle le souhaite, et quel que soit l'établissement dans lequel elle est incarcérée. Veiller à ce que la gamme des formations ou des activités proposées, y compris sportives et culturelles, soit aussi large que possible, et qu'elle s'émancipe des stéréotypes sexués qui, en prison comme à l'extérieur, tendent à concentrer les femmes vers des filières considérées a priori comme « féminines ».
7. Ouvrir, à titre dérogatoire et expérimental, certains ateliers à la mixité pour remédier aux effets d'un cloisonnement qui aboutit à priver les femmes de certaines activités ou de certaines formations.
8. Veiller à ce que, lorsqu'une détenue a conservé l'autorité parentale, les prestations sociales légales soient transférées aux personnes qui ont effectivement la garde de l'enfant, et assurent à ce titre la prise en charge de la vie quotidienne : nourriture, vêtements, scolarité, loisirs...
9. Veiller à ce que la domiciliation des détenues auprès de l'établissement pénitentiaire leur permette de bénéficier pleinement des prestations légales d'aide sociale mentionnées à l'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles.
10. Réduire autant que possible, pour les hommes comme pour les femmes, le phénomène des « sorties sèches », qui consiste à libérer un détenu sans que celui-ci dispose ni de ressources, ni de solutions d'hébergement. Effectuer la préparation à la sortie le plus en amont possible pour les femmes détenues, qui, lorsqu'elles sont mères célibataires ou isolées, devront assurer seules l'exercice de l'autorité parentale.
11. Rechercher les moyens rendant plus accessibles pour les détenues, et notamment pour les détenues étrangères, les aménagements de peine.
12. Inciter les pouvoirs publics à effectuer toutes les démarches nécessaires pour permettre aux femmes françaises incarcérées à l'étranger de purger leur peine en France si elles le souhaitent.

13. Généraliser la conclusion de conventions entre les départements et les établissements pénitentiaires disposant d'une nurserie.

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

15. Remédier à l'impossibilité dans laquelle sont aujourd'hui les enfants d'étrangers sans papiers de rendre visite à leur mère détenue, en délivrant une autorisation de visite sur la base d'une simple formule déclarative.

16. Créer systématiquement des parloirs familiaux dans les établissements pénitentiaires accueillant des femmes, et généraliser progressivement les unités de vie familiale dans les établissements pour peines.

17. Veiller à ce que l'implantation des téléphones dans les établissements pénitentiaires garantisse l'intimité des conversations, et leur confidentialité à l'égard des autres détenues et des personnes non habilitées à en exercer la surveillance.

18. Garantir les conditions de l'exercice effectif de l'autorité parentale par le détenu et veiller à ce que toutes les informations et demandes d'autorisations relatives à l'enfant, sa santé, sa scolarité et son orientation soient portées sans délais à la connaissance du parent détenu par les administrations concernées.

19. Insister sur l'importance d'une attitude respectueuse des personnes, et sur le fait que l'observation des règles de civilité, et, par exemple, le vouvoiement et le recours à des formules de courtoisie comme « Madame », font intrinsèquement partie de l'effort de réhabilitation des personnes condamnées.

20. Encourager une plus grande mixité des fonctions de responsabilité au sein de l'administration pénitentiaire.

21. Proposer et dispenser systématiquement une formation aux visiteurs de prison.

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

23. Faire preuve d'une juste appréciation du degré de dangerosité des objets susceptibles d'être considérés comme dangereux, et, à ce titre, d'être confisqués aux personnes placées en garde à vue.

24. Préciser par voie réglementaire les modalités de l'accueil des femmes dans les centres de rétention afin de limiter les incertitudes juridiques et de donner aux chefs de centre un référentiel précis en ce domaine, conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

25. Veiller à ce que dans les centres de rétention administrative l'agencement des locaux et, par exemple, l'opacité de certaines parois, préserve le respect de l'intimité des femmes retenues.

26. Compléter les rénovations matérielles pour une amélioration des conditions de visite aux personnes retenues afin de leur assurer un séjour plus calme et digne.

27. Dans la perspective d'une prochaine réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux mesures d'hospitalisation sans consentement des personnes malades atteintes de troubles mentaux, lever les incertitudes juridiques qui freinent le recours à la « sortie d'essai » et instaurer des soins ambulatoires sous contrainte.

28. Sans remettre en cause le principe général de mixité des services de psychiatrie, réfléchir à la création de structures spécialisées pour les femmes, notamment pour celles qui affirment avoir été victimes de violences sexuelles lors de leur hospitalisation sous contrainte.

29. Développer les partenariats entre tous les acteurs concernés par l'hospitalisation d'office et définir des protocoles permettant, particulièrement en cas d'urgence, d'agir au mieux des intérêts des patients et de leur famille.

30. Préserver la confidentialité de l'hospitalisation et, plus généralement, veiller au respect de la vie privée des patients hospitalisés sous contrainte, notamment du secret de leur courrier personnel.