



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Note
sur le projet de loi instituant un contrôleur général
des lieux de privation de liberté

19 juillet 2007

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH) a rappelé à plusieurs reprises l'importance du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture de 2002, notamment dans ses avis du 22 janvier et du 17 juin 2004¹. Ce Protocole « *a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent les personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants* »², complétant le dispositif régional mis en place par la Convention européenne pour la prévention de la torture de 1987, à la fois sur le plan international, en créant un Sous-comité de la prévention, et sur le plan interne, à travers un ou plusieurs « mécanismes nationaux de prévention ».

Le Président de la CNCDDH a adressé une lettre en date du 16 avril 2007 au Garde des Sceaux lui demandant de bien vouloir transmettre à la Commission le texte du projet de loi élaboré par le gouvernement pour mettre en place un mécanisme national de prévention, suite à l'annonce de la décision de confier au Médiateur de la République « le contrôle extérieur et indépendant des prisons » et au rapport publié par ce dernier sous le titre *Lieux privatifs de liberté : garantir la dignité, vers un mécanisme français d'évaluation*.

Dans l'attente de ce projet de loi, la CNCDDH s'est prononcée dans un avis du 14 juin 2007³ sur les enjeux de principe de la création d'un « mécanisme national de prévention » au regard des exigences du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, comme des besoins spécifiques de la situation française, soulignés notamment dans les travaux récents de la CNCDDH sur les prisons. L'avis de la CNCDDH part du principe que c'est à l'aune de ces deux séries de considérations que pourra être évaluée l'effectivité de tout mécanisme national de prévention proposé par le gouvernement.

Le 11 juillet 2007, la CNCDDH a pris connaissance, après son adoption en Conseil des ministres et son dépôt au Sénat, du *projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté*. Bien que n'ayant pas été saisie par le gouvernement sur ce texte, elle estime nécessaire de réitérer ci-après les éléments et recommandations de son avis du 14 juin dernier, à la lumière du projet de loi en cours de discussion.

¹ 22 janvier 2004, *Avis sur le 3^e rapport périodique de la France au Comité contre la torture* ; 17 juin 2004, *Avis relatif au protocole facultatif des Nations Unies contre la Torture*

² Article 1 du protocole.

³ 14 juin 2007, *Avis sur la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture*

1. La CNCDH tient d'abord à saluer l'initiative du gouvernement qui ouvre ainsi la voie à une ratification prochaine du protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, comme la France s'y était engagée dès le printemps 2006 en présentant sa candidature au Conseil des droits de l'homme. Elle regrette toutefois qu'il ne soit fait état de cet impératif international que très brièvement dans l'exposé des motifs.
2. La CNCDH souligne la nécessité pour notre pays de se doter de dispositifs internes de contrôle de nature à assurer le respect de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En ce sens, elle rappelle l'existence de droits inhérents à la dignité de la personne humaine, qui ne sauraient faire l'objet d'aucune dérogation quelles que soient les circonstances. Dans cet esprit, on peut regretter la formulation maladroite de l'article 1er du projet de loi qui vise les personnes privées de liberté en évoquant le « *respect des droits fondamentaux dont elles demeurent titulaires* », alors que l'exposé des motifs dit plus justement « *dont elles sont titulaires* ».
3. La France doit instaurer un mécanisme disposant de la capacité à la fois d'assurer une protection effective à l'égard des personnes privées de liberté et d'évaluer les conditions générales dans lesquelles s'effectue la privation de liberté. A cet égard, la CNCDH s'interroge sur la disposition précitée de l'article 1er du projet de loi selon laquelle le contrôleur « *est chargé [...] de contrôler les conditions de prise en charge des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux dont elles demeurent titulaires* ». Il semble que ce mandat réponde bien à la nécessité d'évaluer les conditions de privation de liberté, mais ne prenne pas en compte explicitement l'objectif de protection. Il serait utile que le contrôleur général puisse non seulement formuler des « *observations* » au sujet « *de l'organisation ou [du] fonctionnement du lieu visité* », en vertu de l'article 7 du projet de loi, mais puisse saisir l'autorité hiérarchique, voire la justice, de toute infraction qu'il jugerait nécessaire de voir poursuivre disciplinairement ou pénalement.
4. La CNCDH rappelle également le cadre international dans lequel doit s'inscrire l'action du contrôleur général. Le Protocole, qui consacre sa quatrième partie aux « *mécanismes nationaux de prévention* », y détermine en effet les principes de base assurant un fonctionnement efficace de ces mécanismes. L'article 11 du Protocole précise en outre les modalités de la coopération entre le Sous-Comité de prévention et le mécanisme national de prévention. Ainsi le Sous-Comité « *entretient avec lesdits mécanismes des contacts directs, confidentiels s'il y a lieu (...)* ». De même, il « *formule des recommandations et observations à l'intention des Etats parties en vue de renforcer les capacités et le mandat des mécanismes nationaux de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ». La CNCDH regrette qu'il ne soit pas fait explicitement état de cette dimension internationale dans le projet de loi, alors qu'elle est essentielle pour l'effectivité du mécanisme national.
5. Appelé à faire un choix quant à la possibilité ouverte par le Protocole de prévoir un ou plusieurs mécanismes chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le gouvernement a privilégié la création d'une nouvelle « *autorité indépendante* » en charge du contrôle de tous les lieux de privation de liberté. A l'heure des discussions sur le projet loi, la CNCDH estime utile de rappeler la double recommandation qu'elle avait émise en juin dernier:
 - d'une part, compte tenu de la diversité des lieux privés de liberté et de la spécificité de chacun d'eux, il serait nécessaire de prévoir des organes spécialisés et des procédures adaptées pour certains d'entre eux - soit qu'ils existent déjà mais nécessiteraient d'être entourés des garanties supplémentaires - comme pour les centres de rétention et les zones d'attente - soit qu'il soit nécessaire de les systématiser- s'agissant notamment des hôpitaux psychiatriques
 - d'autre part, il paraît indispensable de désigner une instance de coordination reconnue et facilement identifiable, disposant d'une compétence réelle permettant d'assurer une coordination efficace entre

les divers organes spécialisés, y compris des pouvoirs propres d'initiative, de visite, de recommandation d'injonction et de suivi. Cette instance de coordination serait ainsi à même d'envoyer un message fort à l'opinion publique et aux administrations concernées et d'assurer en outre un interlocuteur unique au sous-comité international.

6. La création *ex nihilo* d'un nouvel organe pose en effet la question de l'articulation entre les compétences du contrôleur général et celles des différentes instances et mécanismes qui ont une vocation sectorielle. Le choix d'un organe unique ne doit pas remettre en cause les responsabilités ou diluer les moyens des institutions spécialisées existantes qui ont fait leur preuve en terme d'efficacité, notamment la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). A cet égard la formule de l'article 1^{er} alinéa 2 peut sembler restrictive, dans la mesure où à côté de ses visites sur place, le contrôleur général doit avoir un rôle plus général de consultation, de concertation et de coordination.
7. Le préambule du Protocole rappelle l'obligation faite à tout État partie de « *prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants soient commis dans tout territoire sous sa juridiction* ». Si l'article 12 du projet étend l'application de la loi à l'ensemble des territoires d'outre-mer, les opérations extérieures impliquant nos armées ne semblent pas incluses dans le champ d'application du contrôleur général en l'état actuel du projet de loi.
8. L'article 18 du protocole précise que « *Les États parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel* », en se référant aux « Principes de Paris » concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. L'article 2 du projet de loi indique, sans aucune précision que le contrôleur général est nommé par décret pour un mandat unique de 6 ans, alors même que l'exposé des motifs évoque ses « *conditions de nomination* ». Mais contrairement aux stipulations expresses du protocole, le projet de loi ne prévoit :
 - aucun critère ou condition de nomination, alors que l'article 18 §.2 du protocole fait mention expresse des « *compétences et des connaissances professionnelles requises* ».
 - aucune procédure de nomination transparente du contrôleur général.
 - aucune indication concernant les immunités et privilèges du contrôleur général et de ses collaborateurs dans l'exercice de leurs fonctions, alors que l'article 4 du projet de loi souligne leur obligation de respecter le secret professionnel.
9. L'article 4 du projet de loi indique que le contrôleur général est assisté de « *contrôleurs* » recrutés par ses soins. Mais si l'article 10 précise qu'il « *gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission* », il faut souligner l'importance des moyens humains et financiers nécessaires à un fonctionnement efficace d'un tel mécanisme de prévention à l'échelle de tout le pays. L'inventaire des lieux concernés a été établi clairement dans le rapport du Médiateur. C'est dire que faute d'un effort exceptionnel, l'effectivité et la crédibilité du contrôleur général se trouveraient largement hypothéquées dès le départ.
10. L'article 5 prévoit que le contrôleur général peut être très largement informé et dispose d'un pouvoir d'auto-saisine. Dans ces conditions, la formulation du 1^{er} alinéa peut sembler maladroite en mentionnant toute « *personne physique* », sans aucune condition, mais en visant « *toute personne morale s'étant donnée pour objet le respect des droits fondamentaux* », semblant ainsi exclure d'autres personnes morales, par exemple les syndicats, même si leurs responsables peuvent intervenir à titre individuel. Il serait plus simple et plus élégant de dire que « *toute personne peut porter...* ».
11. La pluralité des lieux de privation de liberté implique en outre que le mécanisme soit compétent, en droit dans ses attributions et en fait dans ses moyens, pour examiner effectivement la situation des

personnes dans tous les lieux de privation de liberté. À cette fin, il doit avoir les moyens d'examiner dans les meilleurs délais les allégations de traitements contraires à la Convention. Pour cela, il doit se voir garantir la possibilité de recueillir dans des conditions de stricte confidentialité des renseignements pertinents concernant les faits dénoncés auprès de toute personne, y compris des agents publics. L'article 6 du projet de loi qui traite de l'exercice des pouvoirs d'investigation du contrôleur semble répondre à ces exigences. Mais l'article 21 §.1 du protocole souligne qu'une personne ou une organisation ne saurait « *faire l'objet de sanction* » ni « *subir de préjudice d'aucune manière* » pour les « *renseignements, vrais ou faux* », communiqués au mécanisme. Cela implique de prévoir des garanties spécifiques dans la loi.

12. Enfin, la CNCDH regrette que la possibilité de visites inopinées ne soit pas la règle et qu'elle soit conçue de manière particulièrement restrictive par l'article 6 al.2 du projet de loi, qui en fait une forme de dérogation « *lorsque des circonstances particulières l'exigent* », alors qu'une formulation plus respectueuse de l'indépendance du contrôleur général pourrait être « *lorsqu'il l'estime nécessaire au fonctionnement de sa mission* ».
