

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis relatif au projet de loi sur la prévention de la délinquance

(Adopté par l'Assemblée plénière le 21 septembre 2006)

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNC DH), attentive aux questions relatives à la sécurité des personnes et à la prévention de la délinquance¹, rappelle que « *la lutte contre la grande délinquance et la criminalité organisée constitue (...) un objectif légitime, répondant à la préoccupation des citoyens, et participant à la sécurité des personnes et des biens, condition de l'exercice des libertés et des droits individuels. Elle considère cependant que la poursuite de cet objectif doit se concilier avec le respect des droits fondamentaux de la personne, notamment le respect de la liberté d'aller et venir, de la dignité humaine, des principes du procès équitable, des droits de la défense, et des règles énoncées dans l'article préliminaire du code de procédure pénale*² ».

La CNC DH regrette de ne pas avoir été saisie du projet de loi sur la prévention de la délinquance et d'avoir dû procéder une fois encore par auto saisine. Ce projet concerne en effet au premier chef les droits de l'homme et les libertés fondamentales et traite plus généralement de questions sur lesquelles la CNC DH a émis plusieurs études et avis.

La concertation fructueuse qui s'est établie ensuite à sa demande avec les représentants du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD) ainsi qu'avec les ministères de l'Education Nationale et de la Justice ne saurait pallier l'absence de saisine initiale.

La CNC DH rappelle une nouvelle fois que la mission qui lui a été confiée d'éclairer le gouvernement en matière de défense et de promotion des droits de l'homme implique qu'elle soit consultée préalablement au dépôt des projets de loi devant le Parlement.

Elle note que ce projet de loi a fait l'objet de discussions interministérielles, mais s'étonne, cependant, que ce texte, notamment en raison de ses implications en matière judiciaire, n'ait pas été porté conjointement par le Garde des Sceaux.

La Commission s'interroge sur la philosophie d'un texte dont les finalités ne sont pas véritablement affichées et qui, malgré le titre annonçant un projet de loi sur la prévention de la délinquance, traite essentiellement de mesures de répression ou de moyens permettant de la mettre en oeuvre. Elle rappelle à cette occasion son avis du 14 novembre 2002 dans lequel elle réaffirmait que « *la sécurité ne s'oppose pas aux libertés, notamment le respect de la dignité humaine, la liberté d'aller et venir, les droits de la défense, sans lesquelles il n'est pas de véritable sécurité* ».

La CNC DH regrette l'absence de cohérence globale du projet de loi qu'elle appréhende comme un texte d'opportunité qui semble vouloir répondre à la crise ponctuelle des violences urbaines de novembre 2005.

¹ Notamment ses travaux de 2002 sur « *Le sens de la peine* » ainsi que son « *Etude et propositions sur les mineurs en milieu carcéral* » adoptée le 16 décembre 2004.

² Avis sur l'avant projet de loi portant sur l'adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité adopté le 27 mars 2003.

Par ailleurs, la juxtaposition de mesures diverses, d'ordres différents et le fait qu'elle ait des implications sur neuf codes et lois, en fait une loi « fourre-tout » qui occulte la logique éventuelle d'un texte pourtant attendu de la part de nombreux professionnels, et qui soulève de nombreuses inquiétudes.

Ecartant une fois encore l'idée d'un commentaire détaillé de chacune des dispositions du projet de loi étudié, la CNCDH a préféré regrouper ses principales remarques par thèmes pour en saluer les aspects positifs mais également les points d'interrogation. Elle a cependant jugé utile de commenter certaines des dispositions nouvelles du projet de loi particulièrement caractéristiques des risques qui pèsent sur les libertés fondamentales et les droits de l'homme.

Elle a mesuré également les conséquences de ce texte sur les familles les plus défavorisées et se trouvant déjà dans une situation avancée de précarité. En effet, bien des mesures présentent un volet social à l'égard de ces personnes dans une logique de contrôle, de suspicion, présentée comme une obligation. Ceci risque de faire échouer la lutte contre les exclusions qui nécessite écoute et confiance pour permettre à ces personnes d'accéder aux droits fondamentaux et d'exercer leurs responsabilités³. La CNCDH note le risque d'une plus grande stigmatisation de ces familles, susceptible de contrarier les activités associatives dont elles bénéficient. Elle rappelle que la lutte contre les exclusions, au nom de l'égalité de dignité est une priorité nationale⁴ et nécessite instamment une politique, globale, cohérente et prospective⁵ devant être accompagnée de moyens suffisants. La CNCDH souligne également l'absence répétée de moyens humains et matériels indispensables à la mise en œuvre de textes adoptés.

Sur le rôle du Maire :

Tout en saluant la volonté de donner un sens cohérent aux pratiques de prévention et de tirer les conséquences des événements récents survenus dans les banlieues, la CNCDH s'interroge sur la place centrale donnée au Maire qui devient ainsi le pivot de ce dispositif, notamment par la généralisation du Conseil Local de Prévention de la Délinquance dont la mise en place sera précisée par décret.

La CNCDH souhaite à ce propos que la composition de ce Conseil soit précisée dans le corps même de la loi. Il paraît, en effet, important pour le respect des libertés publiques que seul le législateur puisse fixer la composition d'un organe qui bénéficiera de moyens coercitifs. A défaut, on peut s'interroger sur la constitutionnalité d'une disposition qui laisse au seul pouvoir exécutif le soin d'en déterminer les membres et le fonctionnement.

L'ensemble des mesures concernant les compétences du Maire vient compléter un ensemble de dispositions prévues par les lois de 2003 sur la sécurité intérieure et de 2006 sur l'égalité des chances qui font peser sur le premier magistrat de la commune un ensemble de responsabilités sans qu'ait été véritablement mesuré l'impact de ces modifications sur les relations du Maire et de ses administrés. La CNCDH demande que cette augmentation progressive des pouvoirs de police du Maire s'accompagne d'une réflexion sur la mise en place de voies de recours effectives dont seraient susceptibles de bénéficier les administrés. La CNCDH rappelle que le Maire, en tant que premier magistrat de la commune, doit conserver un rôle d'arbitrage général. Elle note que les pouvoirs accrus conférés au Maire risquent d'induire une confusion de genres.

De même, la CNCDH tient à s'associer à l'avis de la CNIL du 13 juin 2006 selon lequel, « *les dispositions du projet de loi qui autorisent le maire à obtenir communication de l'ensemble des données relatives aux difficultés sociales de ses administrés ont été jugées disproportionnées par la CNIL. En effet, si le maire a vocation à connaître, de façon ponctuelle, des données sur les personnes sollicitant des aides sociales facultatives qui relèvent traditionnellement de ses compétences, il ne*

³ CNCDH, *Avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion*, 23 juin 2005.

⁴ Article 1 de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions.

⁵ L'article 151-1 de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions plus particulièrement, recommande une formation à la connaissance du vécu des personnes et des familles très démunies et à la pratique du partenariat avec elles, notamment pour les professionnels de l'éducation nationale, la justice, la police, la protection de l'enfance,...

devrait pas être rendu systématiquement destinataire des informations que les professionnels de l'action sociale sont conduits à recueillir auprès des personnes et des familles en difficulté ».

Sur le Conseil pour les droits et devoirs des familles :

La CNCDH attire l'attention sur la formulation « droits et devoirs », traditionnellement intégrée dans le mot « droit » dans l'ensemble des textes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme.

Sans se prononcer sur le bien fondé de la mise en place du Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF), la CNCDH s'inquiète de l'absence de précisions quant aux garanties qui devront entourer les dispositions de mise en œuvre du projet et qui seront précisées dans un décret d'application. Le partage d'informations et de données sensibles, le nombre des intervenants potentiels, l'absence de contrôle sur les informations transmises, la quasi-tutelle sur les prestations familiales, l'absence d'indication sur les voies de recours possibles sont autant de sujets devant lesquels les familles les plus fragiles risquent de se trouver démunies.

La CNCDH rappelle sur ce point l'absence de réponses satisfaisantes aux inquiétudes déjà manifestées par la CNIL dans son avis du 13 juin 2006 précité : *« L'accomplissement des missions dévolues au conseil des droits et devoirs des familles suppose que celui-ci puisse disposer d'informations individuelles sur les familles, ces informations étant en outre susceptibles d'être communiquées à d'autres destinataires (« tiers concernés ») qui d'ailleurs ne sont pas définis. Se trouve ainsi institué un dispositif de signalement des mineurs et des familles à problèmes résidant dans la commune, sans qu'aucune garantie ne soit apportée ni sur l'origine des informations qui seraient utilisées pour procéder à ce signalement, ni sur les critères déclenchant ce signalement, ni sur les modalités de transmission et de traitement des informations et la nécessaire confidentialité de celles-ci. »*

Sur l'ensemble des questions relatives à la mise en place du Conseil pour les droits et devoirs des familles, la CNCDH souhaite que le législateur apporte les garanties nécessaires et encadre le dispositif de telle sorte que les droits et la vie privée des familles soient pleinement reconnus et respectés.

Sur le partage d'informations :

Si la CNCDH reconnaît que le partage d'informations est nécessaire entre professionnels pour la mise en place de politiques ou de projets concertés, elle n'en demeure pas moins vigilante quant aux garanties qui doivent encadrer le partage de toute donnée sensible sur la vie privée et elle rappelle à cette occasion la nécessité de veiller à ce que, à tout le moins, les intéressés formalisent leur accord et soient informés des destinataires des informations. Enfin, la CNCDH regrette le caractère systématique de la transmission des données sociales au Maire, concernant ses administrés, et notamment des données les plus sensibles qui ne devraient relever que des travailleurs sociaux en charge des familles concernées dans le cadre d'un projet social. A cet égard la mise en place par le projet de loi d'un Coordonnateur désigné par le Maire parmi les intervenants sociaux pourrait être l'occasion de réfléchir aux conditions de l'éventuelle réactualisation de la circulaire conjointe du ministère de la Justice et du ministère de la Santé du 21 juin 1996 sur le secret partagé: *"Il convient, dans cette hypothèse, de ne transmettre que les éléments nécessaires, de s'assurer que l'utilisateur concerné est d'accord pour cette transmission ou tout au moins qu'il en a été informé ainsi que des éventuelles conséquences que pourra avoir cette transmission d'informations et de s'assurer que les personnes à qui cette transmission est faite sont soumises au secret professionnel et ont vraiment besoin, dans l'intérêt de l'utilisateur, de ces informations."*

Néanmoins la CNCDH s'interroge sur le statut du coordonnateur, les limites et l'objet de ses compétences, ses méthodes de travail et sa façon de rendre compte de sa mission. Le coordonnateur étant la pierre angulaire entre tous les intervenants, les questions soulevées rejoignent la problématique du secret professionnel partagé. C'est pourquoi la CNCDH estime que le coordonnateur devrait être désigné par l'équipe des intervenants sociaux à la demande du maire. Par ailleurs, le projet de loi ne tranche pas la question de savoir si le coordonnateur reste, dans ses fonctions de coordonnateur, sous

la responsabilité de sa hiérarchie habituelle. Cette question rejoint le problème du droit de recours contre les décisions du coordonnateur traité ci-après.

Sur le rôle des travailleurs sociaux :

La CNCDH s'étonne que le rôle pourtant indispensable des travailleurs sociaux ne soit pas précisé dans le nouveau dispositif, non plus de celui des associations pourtant souvent investies de missions de service public dans le domaine de l'action sociale. Elle demande que leur statut soit mieux défini et garanti. Notamment, les travailleurs sociaux doivent pouvoir exercer leur mission en toute indépendance et dans des conditions qui ne remettent pas en cause la confiance dont ils bénéficient de la part des personnes qu'ils assistent, confiance qui est un élément essentiel de l'efficacité de leur travail.

Sur la mise en place ou l'extension des fichiers :

La CNCDH s'interroge sur la portée des dispositions concernant le traitement automatisé d'informations, « où sont enregistrées les données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire domiciliés dans la commune, qui lui sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales ainsi que par l'inspecteur d'académie⁶ » et rappelle ses préoccupations devant les conditions d'effacement des données sensibles. « Eu égard à la gravité de ces dispositions en matière de libertés publiques, la CNCDH approuve la disposition de la loi prévoyant un décret pris après avis de la CNIL, et sur avis conforme du Conseil d'Etat, fixant les modalités d'application. Elle souligne qu'il est nécessaire que la loi sur l'informatique et les libertés soit expressément rappelée dans ce texte, et qu'elle s'applique à tous les fichiers dont elle autorise l'application⁷ ».

De même, sans se prononcer sur la pertinence de l'extension du traitement national de données à caractère personnel ayant trait aux personnes faisant l'objet d'une hospitalisation sous contrainte, la CNCDH rappelle son avis du 7 décembre 1989 sur les Droits et protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux : « Concernant la transmission aux Préfets et aux Procureurs de la République des certificats médicaux et autres notifications intéressant le malade, la Commission demande que, dès notification de la sortie du malade, les données nominatives le concernant, informatisées ou non, soient détruites. Elle exprime la crainte que des fichiers puissent être utilisés. Elle estime que, s'agissant d'un contrôle d'internement, il ne se justifie plus dès lors que le malade quitte l'hôpital. Bien entendu le dossier médical est conservé, pour suivi, par le corps médical. De plus, en aucun cas une "rechute" ne peut être assimilée à une récurrence ».

Il est précisé en effet dans le projet de loi que le contenu du fichier est directement accessible par des moyens sécurisés, sans davantage de précisions et qu'un décret pris en Conseil d'Etat viendra apporter les précisions et garanties nécessaires. La CNCDH regrette cependant que l'avis motivé de la CNIL n'ait pas été entendu. En effet, dans son avis rendu du 13 juin dernier précité, la CNIL notait que "si la création d'un tel fichier n'est pas illégitime, elle appelle, compte tenu de la sensibilité des informations enregistrées relatives à la santé mentale des personnes, des garanties particulières. La CNIL a ainsi estimé nécessaire de proposer au Gouvernement de préciser la rédaction en opérant une distinction claire entre les personnes ayant un accès direct au traitement par des moyens sécurisés (...), et celles qui seraient destinataires des données enregistrées dans ce traitement (...).

Cette distinction n'a toutefois pas été retenue par le Gouvernement qui a maintenu la rédaction initiale très large qui autorise le préfet du département ou le préfet de police de Paris à consulter les données enregistrées dans le traitement national envisagé et rend destinataire, sans autre précision, l'autorité judiciaire des données enregistrées dans le traitement".

⁶ Article 9, 2° du projet de loi

⁷ CNCDH, Avis portant sur le projet de loi pour la sécurité intérieure, adopté le 14 novembre 2002

Sur l'hospitalisation d'office :

La CNCDH constate avec étonnement l'absence d'explications ou de motivations du projet de loi qui prévoit de donner aux Maires (et à Paris aux Commissaires de Police) une compétence en matière d'hospitalisation d'office qui était autrefois du seul ressort du Préfet. Elle souligne que cette mesure constitue, selon de nombreux psychiatres, un recul des droits de la personne fragile ou malade et s'inquiète de ce que le projet de loi permette une hospitalisation d'office dans n'importe quel établissement, pour une durée de 72 heures sans contrôle de cette mesure par le juge. Elle note par ailleurs que la nouvelle formulation du code de la santé publique prévoit ainsi que les maires pourront décider de l'hospitalisation d'office « *au vu d'un certificat médical ou, en cas d'urgence, d'un avis médical, (...) des personnes dont les troubles mentaux (...) portent atteinte de façon grave à l'ordre public* » (art. 21). La CNCDH considère comme indispensable que la décision d'hospitalisation sur la base d'un simple avis médical par l'autorité administrative soit en tout état de cause motivée de façon précise. Elle rappelle à cette occasion que, dans son avis du 7 décembre 1989 elle avait affirmé que, *"à l'égard des personnes relevant d'un placement sur demande d'un tiers, et dans le cas où leur état mental pourrait compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes, le Préfet peut prendre un arrêté de placement d'office, après avis d'un autre psychiatre que celui exerçant dans le service où est hospitalisé le malade"*⁸.

Enfin, alors qu'actuellement deux juridictions sont compétentes en matière de recours contre les hospitalisations d'office, le tribunal administratif pour la contestation de la décision d'internement prise par le préfet ou le directeur d'établissement et le tribunal de grande instance pour la contestation du bien fondé du certificat médical ou de l'absence de motivation de la décision de placement, la CNCDH note l'absence d'informations dans le projet de loi sur la détermination de la juridiction compétente pour contester la mesure d'hospitalisation d'office.

Sur la délinquance des mineurs :

La CNCDH rappelle que *la tentation de répondre (...) à la demande de sévérité toujours croissante doit être maîtrisée : la "délinquance zéro" relève du fantasme, et la "tolérance zéro" du totalitarisme juridique. Il faut au contraire différencier les réponses pénales, notamment en traitant spécifiquement les crimes qui menacent radicalement la cohésion sociale et, plus généralement, en évitant de confondre incivilité, délinquance et criminalité : l'usage de plus en plus répandu des termes "criminel", "criminalité", pour qualifier des évolutions qui relèvent presque totalement de la compétence des tribunaux correctionnels crée un brouillage aussi significatif que préoccupant. Quelle que soit l'exaspération – compréhensible - engendrée par la petite délinquance "ordinaire", elle ne saurait légitimer de telles confusions, non seulement parce que la loi pénale n'est pas une simple chambre d'écho des troubles de l'opinion mais aussi parce que la réponse réside à l'évidence non dans une aggravation constante des peines mais dans une amélioration de l'effectivité des poursuites*⁹.

Tout en saluant l'apparition d'une nouvelle mesure pénale, la « sanction-réparation » qui oblige l'auteur d'un dommage à une victime à remettre, dans la mesure du possible, la situation dans son état d'origine, la CNCDH rappelle que le texte applicable aux mineurs reste l'ordonnance modifiée n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, qui donne une priorité de l'éducatif sur le répressif, et affirme le principe du privilège de juridiction (juridiction spécialisée du tribunal et des magistrats pour enfants). Ainsi, la mesure éducative devrait être la règle pour tous les mineurs âgés de moins de 18 ans au moment où l'infraction est commise. Ce principe est absolu pour les enfants de moins de 13 ans qui ne peuvent en aucun cas être condamnés à une peine.

C'est pourquoi elle s'inquiète de l'apparition dans le projet de loi d'une série de dispositions qui tendent à modifier progressivement l'esprit de l'ordonnance de 1945 citée. Ainsi le jugement à délai rapproché devient *"la présentation immédiate devant le juge pour enfants aux fins de jugement"*, et

⁸ CNCDH, Avis sur les droits et protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux du 7 décembre 1989,

⁹ « Réflexions sur le sens de la peine » adoptées par la CNCDH le 24 janvier 2002

s'apparente à une procédure de comparution immédiate. Le rapprochement des mécanismes de la justice des mineurs de ceux de la justice ordinaire ne saurait constituer une évolution satisfaisante. Les mesures possibles prononcées à l'encontre des mineurs de moins de 13 ans seraient le placement dans un établissement pour un travail psychologique, l'exécution de travaux scolaires, le placement pour une année dans un établissement scolaire doté d'un internat.

La CNCDH rappelle que l'article 37 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant adoptée le 20 novembre 1989 prévoit que « l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible».

La CNCDH estime inopportune les mesures de placement de mineurs d'au moins dix ans ajoutées à l'article 15-1 de l'ordonnance de 1945. La rupture d'un enfant de dix ans avec son environnement social et affectif est-elle une réponse adaptée à sa socialisation ? Par ailleurs, les durées de placement prévues sont disproportionnées et arbitraires, enfin le texte fait l'impasse sur l'après éloignement, le suivi et l'évaluation.

Par ailleurs, la CNCDH note que le projet de loi prévoit la possibilité pour le Procureur de proposer l'accomplissement d'un stage de formation civique ou une consultation psychologique ; les représentants légaux devant prendre en charge les frais générés par l'une ou l'autre de ces décisions. La CNCDH considère que ces frais peuvent créer des inégalités entre les familles ayant les moyens de régler lesdits frais et celles dans l'impossibilité matérielle d'honorer cette obligation.

En outre, la CNCDH note avec regret que le législateur ne semble pas tenir compte des études sur les conséquences et les pratiques générées par les dispositifs antérieurs, pour l'élaboration de ce projet de loi.

Enfin, la CNCDH rappelle que la prévention de la délinquance se fait avant tout en amont, et que les domaines de l'éducation et du travail devraient ainsi être privilégiés. Des cursus et programmes scolaires adaptés, des formations qualifiantes, une éducation civique au nom des valeurs de solidarité, d'égalité et de fraternité, l'initiation aux règles de la vie en société, l'éducation aux Droits de l'homme sont autant de moyens à encourager et développer. De même la valeur éducative et socialisante du travail devrait concerner tous les jeunes dans leur cursus de formation.

Sur le service volontaire citoyen :

La CNCDH voit dans la création du service volontaire citoyen et la reconnaissance de cette fonction dans une évolution de carrière une mesure positive. Ces dispositifs existent déjà, le plus souvent dans le cadre des polices municipales et ont donné des résultats positifs. Elle s'interroge cependant sur l'ampleur du dispositif et les moyens nécessaires à sa mise en place et suggère qu'une évaluation du dispositif soit prévue dans les décrets d'application permettant d'en mesurer l'impact au regard du bénéfice attendu.

Sur les pouvoirs de police en matière de stupéfiants :

La CNCDH s'inquiète des dispositions qui permettent aux officiers de police et aux agents de police judiciaire de procéder, même sous l'autorisation des autorités judiciaires, au commerce de produits stupéfiants y compris pour des infractions de cession de stupéfiants à une personne en vue de sa consommation personnelle réprimée par l'article 222-39 du Code pénal.

Sur la réhabilitation :

Il n'apparaissait pas nécessaire à la CNCDH, dans un objectif de prévention de la délinquance, de considérablement bouleverser les règles de la très ancienne procédure de réhabilitation qui permet une réinsertion totale dans la société. Son existence ne révèle pas au niveau statistique des éléments significatifs d'un renouvellement de comportement délinquant par les personnes réhabilitées.

Sur le secret professionnel des médecins :

La disposition qui prévoit que le médecin pourra se passer de l'accord du conjoint, du concubin ou du partenaire victime de violences pour saisir le Procureur de la République, et qui met ainsi la personne victime de violences au rang des mineurs, ne semble pas justifiée. Elle risque de provoquer, au contraire dans certains cas, une absence de demande de soins médicaux.

Sur les voies de recours :

Notant que le projet de loi donne aux maires, aux coordonnateurs et/ou au Conseil pour les Droits et Devoirs des Familles des pouvoirs de décision notamment dans le domaine social, la CNCDH demande que ces pouvoirs soient assortis des conditions nécessaires à l'exercice du droit de recours de l'administré.

La CNCDH rappelle que l'article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) affirme que toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi nationales. L'article 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), complète cet article par une incidente capitale : "*alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles*". Ce qui est la manifestation de l'Etat de droit, propre aux sociétés démocratiques. Ainsi, le droit au recours est un principe général de droit. Dans l'ordre juridique interne, il a valeur constitutionnelle de par le seul fait que ce droit s'impose à tous les états par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

En droit français, le droit de recours des citoyens contre les actes ou actions illicites émanant des autorités publiques et des personnes exerçant des fonctions publiques est un droit fondamental s'inscrivant dans les libertés individuelles garanties par la constitution française. Il y a longtemps que la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ont établi que tout acte doit relever d'un recours possible et effectif.
