

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture
(Adopté le 14 juin 2007)

Résumé

1. Pour se conformer aux exigences du protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qu'elle a signé en 2005 et qu'elle s'est engagée à ratifier dans l'année qui vient, la France doit mettre en place un « mécanisme national de prévention ». L'objet de l'avis de la CNCDH est de préciser la portée des obligations internationales de la France au regard des spécificités de la situation de notre pays, afin de disposer d'un instrument pleinement indépendant et efficace.
2. Le mécanisme national de prévention de la torture doit viser **toutes les formes** de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et s'appliquer à **tous les lieux** de privation de liberté, c'est-à-dire à tout lieu placé sous la juridiction de l'État ou sous son contrôle où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite. Une attention particulière devra être apportée non seulement à l'ensemble du territoire national, et notamment à la situation des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, mais également aux opérations extérieures impliquant nos armées.
3. **L'indépendance** du/des mécanisme(s) dans l'exercice de leurs fonctions et de leur personnel doit être garantie. Elle doit être à la fois institutionnelle, financière et fonctionnelle afin de protéger le mécanisme de toute pression extérieure, notamment par une procédure de **nomination transparente des experts** et la détermination dans la loi des critères de nomination, de la durée du mandat, ainsi que des immunités et privilèges, faisant mention expresse des compétences et des connaissances professionnelles requises. Les **ressources nécessaires** doivent être dégagées, permettant une autonomie de gestion et l'examen dans les meilleurs délais des allégations de traitements contraires à la Convention. L'indépendance et l'effectivité des mécanismes nationaux sont placées sous le regard du Sous-Comité de la prévention créé par le Protocole.
4. Les principales attributions sont : **examiner régulièrement la situation des personnes** privées de liberté, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; **formuler des recommandations** afin d'améliorer leur traitement et leur situation et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; engager un dialogue avec les autorités compétentes au sujet des mesures qui pourraient être prises ; **présenter des propositions** et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière ; rendre publics les **rapports annuels et les rapports de visite**.
5. Doivent être garantis **l'accès** à tous les lieux de détention et la **liberté de choisir** les lieux qui doivent être visités, le moment d'effectuer ces visites notamment de manière inopinée et les personnes qui pourront être rencontrées ; la possibilité de **s'entretenir de manière confidentielle** avec toute personne de leur choix, de recueillir des renseignements pertinents concernant les faits dénoncés auprès de toute personne, y compris des agents publics ; l'accès aux informations nécessaires, notamment tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté, ainsi que le nombre de lieux et leur emplacement et des informations personnelles, avec l'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions.

6. La protection des personnes privées de liberté peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention. De même, la prévention requiert un programme d'éducation et un ensemble de mesures diverses, législatives, administratives, judiciaires et autres. La mise en place d'un mécanisme efficace de prévention doit s'inscrire dans un programme d'ensemble visant notamment la formation des personnels et la rénovation des établissements.
7. Le gouvernement français est 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. Plusieurs possibilités s'offrent donc à lui : retenir l'hypothèse d'un mécanisme national unique à vocation transversale sur l'ensemble des lieux privés de liberté ou adopter une approche différenciée visant à instaurer un mécanisme spécialisé propre à chacun des types de lieux de privation de liberté.
8. La CNCDH émet en l'occurrence une double recommandation :
 - d'une part, compte tenu de la diversité des lieux privés de liberté et de la spécificité de chacun d'eux, il est nécessaire de prévoir des organes spécialisés pour certains d'entre eux - dont certains existent déjà mais nécessiteraient d'être entourés de garanties supplémentaires, tandis que d'autres sont explicitement envisagés par le gouvernement, ou resteraient à créer -;
 - d'autre part, il est 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.
9. Au-delà de la nature du mécanisme qui sera mis en place, il importe à la CNCDH de rappeler son attachement aux conditions nécessaires à l'effectivité du contrôle, relatives à la fois à son contenu, à son organisation et à son exercice.
10. Le mécanisme devra être en mesure d'intervenir à tous les niveaux constitutifs d'une prévention effective : en contrôlant en permanence les conditions générales dans lesquelles s'effectue la privation de liberté, en émettant des observations sur la législation et la réglementation applicables aux lieux privés de liberté, en réagissant sans délai en cas d'allégations de mauvais traitements, en organisant une protection efficace face à toute violation ultérieure.
11. Tout mécanisme de prévention devrait ainsi remplir trois fonctions pour chaque lieu de privation de liberté :
 - une fonction de vérification, correspondant à ce que l'on désigne ordinairement par le « contrôle » et tendant à s'assurer du respect du droit dans le lieu de privation de liberté et de la réalisation par l'administration des objectifs de ses politiques, nationale et locale ;
 - une fonction d' « observation » ayant pour finalité d'introduire dans ce lieu un « regard extérieur » qui permette un contrôle régulier identique à celui que pratique le citoyen dans la société libre, afin de parvenir à la transparence nécessaire au bon fonctionnement de l'institution ;
 - une fonction de « médiation » visant à apporter une solution aux différends de toute nature entre le détenu et l'administration ainsi qu'à préciser les points de réglementation présentant des difficultés d'interprétation.

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 ».

La CNCDDH y exprimait ainsi le souhait que « *confirmant ses engagements de principe, la France ratifie dans les meilleurs délais le protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et entame dès maintenant une réflexion sur l'instance nationale la plus appropriée en liaison étroite avec la CNCDDH.* »

En présentant sa candidature au Conseil des droits de l'homme, la France s'était engagée à ratifier le Protocole pendant la durée de son mandat qui arrive à échéance au printemps 2008, date à laquelle elle sollicitera un nouveau mandat. Notre pays qui a signé le Protocole le 16 septembre 2005 se doit en conséquence de le ratifier sans retard, sachant que l'article 17 prévoit que le mécanisme national doit être mis en place dans l'année qui suit la ratification.

Le protocole de 2002 est entré en vigueur le 22 juin 2006 et les membres du Sous-comité ont été élus par l'Assemblée des États-parties, en l'absence de la France. Il lie à ce jour 34 États parties.

Le 19 octobre 2006, sur décision du Premier ministre, le Garde des Sceaux a annoncé la décision de confier au Médiateur de la République « le contrôle extérieur et indépendant des prisons », en chargeant M. Jean-Paul Delevoye de définir les voies et les moyens d'un tel mécanisme. M. Delevoye est venu lui-même présenter ses propositions à la CNCDDH le 3 avril 2007 et un dialogue continu a été établi sur le sujet avec les représentants du Médiateur³. Le Président de la CNCDDH a de son côté 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.

Dans l'attente de ce projet de loi, la CNCDDH estime nécessaire de se prononcer sans tarder sur les enjeux de principe de la création d'un « mécanisme national de prévention » au regard des exigences du Protocole 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. 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.

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 Le Médiateur de la République, *Lieux privatifs de liberté : Garantir la dignité, vers un mécanisme français d'évaluation*, avril 2007.

I – Les dispositions internationales

1. Dans son article 3, le Protocole prévoit que chaque État partie met en place, « à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommés mécanisme national de prévention). » Le texte laisse à chaque État la flexibilité nécessaire pour identifier un mécanisme adapté à ses besoins et à son système administratif. Ainsi, l'État peut soit créer un nouveau mécanisme, soit utiliser un mécanisme existant. Le mécanisme peut être constitué soit d'un organe unique, soit de plusieurs organes coordonnés, dont les compétences peuvent être géographiques – notamment dans un cadre fédéral – ou thématiques, *ratione materiae* selon les institutions déjà en place et au regard de la spécificité de certains lieux de privation de liberté dont les visites peuvent demander une expertise particulière.
2. Le protocole rappelle dans son préambule le fait que « la prévention efficace de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants requiert un programme d'éducation et un ensemble de mesures diverses, législatives, administratives, judiciaires et autres ». La prévention visée par le Protocole consiste en un ensemble de mesures visant à minimiser les risques de torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants. La CNCDH estime que pour être efficace, la prévention mise en œuvre par un mécanisme national doit répondre à un faisceau d'exigences répondant à un souci de permanence, de transparence, d'indépendance, d'expertise, et de réactivité. Cette prévention doit s'opérer à plusieurs stades, et par plusieurs moyens. Le mécanisme doit être en mesure d'intervenir à tous les niveaux constitutifs d'une prévention effective : en contrôlant en permanence les conditions générales dans lesquelles s'effectue la privation de liberté, en émettant des observations sur la législation et la réglementation applicables aux lieux privatifs de liberté, en réagissant sans délai en cas d'allégations de mauvais traitements, en organisant une protection efficace face à toute violation ultérieure. Quant aux moyens de prévention, il faut souligner que la raison d'être du Protocole repose sur la conviction que « la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention ». Ainsi, la prévention sera effective si les prérogatives allouées au mécanisme combinent la possibilité d'examiner la situation des lieux privatifs de liberté de manière permanente (fonction d'observation), d'intervenir à l'occasion de litiges entre la personne privée de liberté et l'administration concernée (fonction de médiation) et de faire des visites régulières et inopinées suivies le cas échéant de recommandations publiques et/ou d'injonctions auprès des autorités compétentes (fonction de vérification).
3. Le mandat du mécanisme mis en place par chaque État devra viser toutes les formes de « torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » et s'appliquer à tous les lieux de privation de liberté, c'est-à-dire selon l'article 4 « dans tout lieu placé sous sa juridiction ou sous son contrôle où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite (ci-après dénommé lieu de détention) ». Le même article précise dans son paragraphe 2 « on entend par privation de liberté toute forme de détention ou d'emprisonnement, ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé de surveillance dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonné par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique ». Le champ d'investigation du mécanisme est donc particulièrement large et concerne l'ensemble des lieux privatifs de liberté. Le mécanisme doit donc également pouvoir accéder aux lieux de détention non officiels, c'est-à-dire à tout endroit où une personne pourrait être détenue pour des raisons liées à une autorité publique, même si la détention n'a pas été formellement ordonnée par un représentant de cette autorité.
4. Le Protocole qui consacre sa quatrième partie aux « mécanismes nationaux de prévention », détermine les principes de base assurant un fonctionnement efficace de ces mécanismes. L'article 18 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 ». L'indépendance est un critère clé du mécanisme, comme l'atteste notamment la référence dans le paragraphe 4 de l'article 18 aux « Principes de Paris » concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. Cette indépendance doit être institutionnelle, financière et fonctionnelle. Elle doit viser à ce que le mécanisme soit protégé de toute pression extérieure, émanant notamment des pouvoirs publics. Elle sera notamment garantie par :

- un texte législatif consacrant le statut indépendant du mécanisme national.
 - une procédure de nomination transparente des « *experts du mécanisme national de prévention* », et la détermination dans le texte législatif des critères de nomination, de la durée du mandat, ainsi que des immunités et privilèges. L'article 18 §.2 fait mention expresse des « *compétences et des connaissances professionnelles requises* ». Il ajoute que « *les États s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays* ». La formule souple de cette disposition devrait permettre à la France de faire une simple déclaration interprétative, et non une réserve formelle au regard de nos principes constitutionnels.
 - l'article 18 §.3 requiert que les États « *s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention* », ce qui doit aller de pair avec une autonomie dans la gestion des ressources humaines et des moyens financiers du mécanisme national. Sur la base d'une telle indépendance, l'efficacité du mécanisme dépendra de sa composition, de son mandat, ainsi que des moyens mis à sa disposition à cette fin.
5. Le Protocole fixe également à l'article 19 les principales attributions du mécanisme national qui est conçu comme un « *organe de visite chargé de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* » (art.3), en soulignant qu'il s'agit d'exigences minimales (« *à tout le moins* ») :
- a) « *Examiner régulièrement la situation (treatment) des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ». Il s'agit donc d'un double mandat, avec une obligation de moyens – des visites régulières des lieux de détention – et une obligation de résultat – renforcer, « si nécessaire » la protection des personnes privées de liberté. Au cours d'une visite, le mécanisme national de prévention peut identifier des cas individuels problématiques ou se voir saisi de plaintes de particuliers (concernant le lieu visité ou dans n'importe quel autre lieu). Le mécanisme devrait avoir la possibilité de porter si nécessaire ces plaintes et allégations relatives à la torture et aux mauvais traitements rapidement devant les tribunaux, et notamment de les transmettre au parquet.
 - b) « *Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation (conditions) des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations Unies* ». La mission assignée comporte là aussi deux volets, d'une part demander aux autorités de remédier aux situations inacceptables qui ont pu être déterminées lors des enquêtes du mécanisme national, d'autre part préconiser des mesures préventives, sur la base des standards internationaux, mais également régionaux, avec les normes pénitentiaires européennes. Il est précisé à l'article 22 que « *les autorités compétentes de l'État partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent un dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre* ». La CNCDH recommande que le mécanisme national puisse déterminer à quelles

autorités adresser ses recommandations, sous la forme qu'il jugera appropriée. L'autorité ainsi identifiée devrait avoir l'obligation, en vertu de dispositions du droit national, d'y répondre, ou, si elle n'est pas compétente en la matière, d'en référer à une autorité compétente qui aurait, à son tour, l'obligation d'y répondre. La législation instituant le mécanisme national de prévention devrait également lui permettre de fixer un délai pour les réponses et le dialogue avec les autorités compétentes.

c) la troisième attribution est beaucoup plus générale puisqu'elle consiste à « *présenter (d)es propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière* ».

d) une dernière compétence est mentionnée à l'article 23 où les États parties « *s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention* ». Mais rien ne vient déterminer le contenu et la portée de ces rapports annuels d'activité. L'article 21 §.2 précise toutefois que « *les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne intéressée* », ce qui implique la possibilité de faire état de situations individuelles, soit dans le rapport annuel, soit dans une déclaration publique.

6. Pour rendre effectives ces attributions en permettant un fonctionnement indépendant du mécanisme national, certaines prérogatives sont expressément prévues à l'article 20 :

- « *l'accès à tous les lieux de détention* » (c) et « *la liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront* » (d);

- la possibilité de s'entretenir de manière confidentielle avec toute personne de leur choix (e). L'article 21 §.1 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.

- l'accès aux informations nécessaires, notamment « *tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement* » (a) mais également des informations personnelles, avec « *l'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention* » (b)

7. Si la possibilité d'effectuer des visites inopinées, au-delà des visites programmées n'est pas prévue de façon explicite par le Protocole, elle découle de l'article 4 du Protocole qui prévoit que « *Chaque État partie autorise les mécanismes (...) à effectuer des visites, conformément au présent Protocole (...)* ». Il s'agit donc, à travers cette « *autorisation* », d'une invitation permanente ouverte aux visites inopinées dès la ratification du Protocole par les États. L'impératif de visites inopinées se dégage également à la lumière de l'article 18 qui consacre l'indépendance des mécanismes nationaux dans l'exercice de leurs fonctions et exige que les États parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, dits « *Principes de Paris* ».

II – Les exigences de la situation française

8. Il convient tout d'abord de constater que les dispositifs internes de contrôle qui existent en France restent insuffisants pour garantir un traitement des personnes privées de liberté conforme aux principes fondamentaux de l'État de droit et à l'objectif primordial de respect des droits de l'homme. A ce sujet,

la CNCDH rappelle que, dans les différents lieux privés de liberté - en particulier dans les locaux de police, les centres et locaux de rétention administrative et les établissements pénitentiaires - ont été relevées de graves atteintes aux droits de l'homme, notamment, par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ou le Comité des Nations Unies contre la torture. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à condamner à plusieurs occasions la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme par la France.

9. En conséquence, il importe de souligner 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. La CNCDH souligne à ce propos le cadre dans lequel les Nations Unies souhaitent que s'inscrive l'action du futur mécanisme national de prévention. Le préambule du Protocole rappelle d'une part 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 les lieux de privation de liberté placés sous la responsabilité des autorités françaises, c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire français, comprenant les territoires d'outre-mer, mais également dans le cadre des opérations extérieures impliquant nos armées. Les lieux de privation de liberté en France se composent des établissements pénitentiaires, des établissements pour mineurs et des centres éducatifs fermés, des zones d'attente, des locaux et centres de rétention administrative, des locaux de garde à vue relevant de la police et de la gendarmerie, des hôpitaux psychiatriques, des locaux d'arrêt des différentes armées, des établissements de soin pour handicapés, des maisons de retraite pour personnes âgées, des moyens de transport permettant les transferts. Le préambule souligne d'autre part, la responsabilité qui incombe à chaque pays dans « *le renforcement de la protection des personnes privées de liberté* » et « *le plein respect de leurs droits de l'homme* ». Dans ce cadre, et notamment au regard de l'article 19 du Protocole qui prévoit que les mécanismes nationaux de prévention doivent « *examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté* », 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. La pluralité des lieux de privation de liberté implique 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.
10. Le gouvernement français est 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. Plusieurs possibilités s'offrent donc à lui : retenir l'hypothèse d'un mécanisme national unique à vocation transversale sur l'ensemble des lieux privés de liberté ou adopter une approche différenciée visant à instaurer un mécanisme spécialisé propre à chacun des types de lieux de privation de liberté.
11. La CNCDH émet en l'occurrence une double recommandation :
 - d'une part, compte tenu de la diversité des lieux privés de liberté et de la spécificité de chacun d'eux, il est nécessaire de prévoir des organes spécialisés pour certains d'entre eux - dont certains existent déjà mais nécessiteraient d'être entourés des garanties supplémentaires, tandis que d'autres sont explicitement envisagés par le gouvernement, ou resteraient à créer - ;

- d'autre part, il est 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.
12. Au-delà de la nature du mécanisme qui sera mis en place, il importe à la CNCDH de rappeler son attachement aux conditions nécessaires à l'effectivité du contrôle, relatives à la fois à son contenu, son organisation et à son exercice.
 13. En ce qui concerne les établissements pénitentiaires, la CNCDH avait exprimé son adhésion, dans le cadre de son étude sur les droits de l'homme dans la prison, aux préconisations formulées par la Commission animée par le Premier président de la Cour de Cassation, M. Guy Canivet. Dans son rapport remis en mars 2000, le groupe d'experts a conclu *« qu'il convenait d'instaurer dans un cadre juridique rénové, un contrôle extérieur qui permette de vérifier les conditions de détention, notamment en ce qui concerne l'état des locaux, et l'application effective du statut du détenu, d'examiner les requêtes de celui-ci et d'assurer la transparence recherchée, sans pour autant supprimer les contrôles techniques spéciaux existants, qui doivent même être renforcés »*. Le rapport estimait que *« aucun contrôle véritable ne peut se concevoir sans que trois fonctions soient exercées »* de façon complémentaire. D'abord une fonction de vérification confiée à une autorité administrative indépendante, le contrôleur général des prisons, correspondant à ce que l'on désigne ordinairement par le « contrôle » et tendant à s'assurer du respect du droit dans la prison et de la réalisation par l'administration des objectifs de ses politiques, nationale et locale. A cette fin, il disposerait d'un *« pouvoir de contrôle permanent, de visite, de constat d'audition, d'obtention de documents, d'évaluation, d'observation, d'étude, de recommandation et de publication de ses rapports »*. Il devrait ainsi disposer du pouvoir d'effectuer des visites *« programmées »* (avec vérification approfondie), des visites *« inopinées »* (suite à la dénonciation d'une situation ou d'un événement), ou *« de suivi »* (pour vérifier les mesures prises suite à une précédente visite). Ensuite, une fonction de « médiation » visant à apporter une solution aux différends de toute nature entre le détenu et l'administration ainsi qu'à préciser les points de réglementation présentant des difficultés d'interprétation. Enfin, une fonction d'« observation » ayant pour finalité d'introduire dans l'établissement pénitentiaire un « regard extérieur » qui permette un contrôle quotidien identique à celui que pratique le citoyen dans la société libre, afin de parvenir à la transparence nécessaire au bon fonctionnement de l'institution. Outre les préconisations répétées et convergentes des nombreuses instances internationales qui ont eu à se pencher sur la situation des prisons françaises, diverses institutions ou organismes nationaux ont été appelées à se prononcer sur la nature du contrôle externe à mettre en oeuvre. L'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour des comptes et le Conseil économique et social ont ainsi successivement considéré à la fois nécessaire et pertinent le dispositif proposé par la Commission Canivet.
 14. En ce qui concerne les centres et locaux de rétention administrative, la CNCDH rappelle la nécessité d'un mécanisme de contrôle externe indépendant qui doit pouvoir dialoguer avec les intervenants mais ne peut être confondu avec eux. Ce mécanisme doit pouvoir contrôler l'ensemble des centres et locaux de rétention administrative ainsi que les zones d'attente, ce qui implique, compte tenu du nombre de lieux à contrôler et du nombre de personnes retenues, une équipe étoffée de contrôleurs permanents. Ce contrôle doit porter notamment sur l'état des locaux, le respect des personnes retenues, les procédures internes, le respect du droit. Par ailleurs, comme pour l'ensemble des lieux de privation de liberté visés par le mécanisme, les visites dans l'ensemble des locaux doivent pouvoir être inopinées et les personnes retenues doivent pouvoir être entendues sans témoins.
 15. En ce qui concerne les hôpitaux psychiatriques et plus particulièrement les hospitalisations sous contrainte, que la demande émane d'un tiers ou qu'il s'agisse d'une décision de l'autorité publique, il

importe de veiller à ce que l'exercice des libertés individuelles soit assuré aux patients, toute restriction en la matière devant être limitée à ce que l'état de santé des malades impose. En tout état de cause, la CNCDH insiste sur la nécessité de s'assurer que les moyens thérapeutiques employés soient uniquement liés aux nécessités du soin et cela d'autant plus que le consentement des patients est souvent altéré. Des systèmes de contrôle existent d'ores et déjà pour les établissements psychiatriques mais les mêmes garanties ne s'appliquent par exemple pas aux établissements de gériatrie ou aux cliniques accueillant des personnes démentes. A ce titre, la mise en place d'un contrôle externe est grandement souhaitable et permettrait de porter un regard sur la manière dont la société prend en charge ces malades et de s'assurer qu'aucun abus n'est commis. Dans les hôpitaux psychiatriques et autres établissements accueillant des malades mentaux, comme dans les autres lieux de privation de liberté, il importe que les visites puissent être inopinées et régulières.

16. Quelle que soit la structure mise en place, celle-ci doit être indépendante, avec un mandat clair et des moyens à la hauteur des défis auxquels notre pays doit faire face de manière urgente en la matière, pour éviter les condamnations à répétition des organes internationaux compétents. Le préambule du protocole souligne « *que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention* ».
17. Dans le même esprit, le préambule du protocole rappelle opportunément « *que la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants requiert un programme d'éducation et un ensemble de mesures diverses, législatives, administratives, judiciaires et autres* ». La mise en place d'un mécanisme efficace de prévention doit s'inscrire dans un programme d'ensemble visant notamment l'adaptation du droit aux nécessités du contrôle, la formation des personnels et la rénovation des établissements.
18. Enfin, le Protocole additionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies exige la mise en place d'un « mécanisme national de prévention » pour servir d'interface avec le niveau international : « *Le Mécanisme national a notamment « le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer* » (art.20 f). Inversement le Sous-Comité a des compétences très larges à l'égard des mécanismes nationaux : il « *entretient avec lesdits mécanismes des contacts directs, confidentiels s'il y a lieu* », il « *leur offre des avis et une assistance pour évaluer les besoins et les moyens nécessaires afin de renforcer la protection des personnes privées de liberté* » et « *formule des recommandations et observations à l'intention des États 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* » (art.11, b). C'est dire que l'indépendance et l'effectivité des mécanismes nationaux sont placées sous le regard du Sous-comité qui d'ailleurs « *offre des avis et une assistance aux États parties, le cas échéant, aux fins de la mise en place desdits mécanismes* ».