

N° 210

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2013

PROPOSITION DE LOI

*modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Catherine TASCIA, MM. François REBSAMEN, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Pierre MICHEL, Mme Michelle MEUNIER, MM. Thani MOHAMED SOILIH, René VANDIERENDONCK, Mme Dominique GILLOT, M. François PATRIAT, Mme Françoise CARTRON, M. Michel DELEBARRE, Mme Bariza KHIARI, MM. Didier GUILLAUME, Alain ANZIANI, Alain RICHARD, David ASSOULINE, René TEULADE, Philippe KALTENBACH, Yannick VAUGRENARD, Mme Claudine LEPAGE, MM. Alain FAUCONNIER, Hervé POHER, Mme Odette HERVIAUX, MM. Richard YUNG, Yves DAUDIGNY, Jean-Yves LECONTE, André VALLINI, Mme Bernadette BOURZAI, MM. Jacques CHIRON, Philippe MADRELLE, Roland RIES, Jean-Claude LEROY, Roland POVINELLI, Mmes Jacqueline ALQUIER, Danièle MICHEL, M. Robert NAVARRO, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Claude DOMEIZEL, Jean-Marc PASTOR, Mme Gisèle PRINTZ, M. Jacky LE MENN, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Jeanny LORGEUX, Roland COURTEAU, Serge LARCHER, Bernard CAZEAU, Mmes Samia GHALI, Christiane DEMONTÈS, Karine CLAIREAUX, M. Daniel REINER, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Simon SUTOUR, Jean GERMAIN, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Marcel RAINAUD, Edmond HERVÉ, Vincent EBLÉ, Mme Virginie KLÈS, M. Georges LABAZÉE, Mme Renée NICOUX et les membres du groupe socialiste et apparentés,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été inspirée, dans sa rédaction, par la volonté politique et aussi par le texte du Protocole facultatif des Nations Unies joint à la Convention contre la torture de 2002, qui a rendu obligatoire, dès lors que la France a signé puis ratifié ce traité, la création d'un tel organisme.

Celui-ci a commencé son travail en 2008. L'expérience acquise au terme de quatre années, une lecture plus attentive du Protocole et les dispositions applicables aux autres autorités administratives indépendantes permettent de formuler des amendements à la loi initiale.

La présente proposition de loi vise à modifier la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 précitée en proposant plusieurs amendements pouvant être regroupés en trois ensembles distincts dont la portée est très différente. Ces trois ensembles d'amendements visent à :

- transcrire dans la loi ce que la pratique a fait apparaître comme nécessaire ;

- rapprocher les prérogatives du Contrôleur général des lieux de privation de liberté de celles dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes ;

- mieux assurer la protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté menacées de mesures de rétorsion.

L'**article 1^{er}** vise à favoriser l'exercice de sa mission par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et ce sur trois points.

Il s'agit d'abord de traduire la pratique dans la loi, en explicitant la possibilité d'enquêtes, y compris sur place, du Contrôleur général, et en détaillant la procédure de saisine et la procédure de déroulement de l'enquête. La possibilité de recommandations à la personne responsable du lieu de privation de liberté à l'issue de l'enquête est consacrée. Est

également reconnue l'existence de chargés d'enquête au côté des contrôleurs afin d'assister le Contrôleur général dans sa mission.

La loi du 30 octobre 2007 prévoit en effet, en son article 6, une large possibilité de saisine du Contrôleur général, mais n'indique rien s'agissant des suites pouvant être données à ces saisines. De fait, les lettres donnent lieu, si nécessaire, à des investigations écrites et contradictoires pouvant aboutir à des modifications du traitement réservé à des personnes particulières.

La possibilité de visites du Contrôleur général (article 8 de la loi précitée) est renforcée. L'origine de l'information recueillie au cours de celles-ci est élargie à toute personne susceptible d'éclairer le contrôle, et non pas seulement aux responsables du lieu visité. Il est aussi prévu que le Contrôleur général puisse recueillir toute information qui lui paraît utile.

Enfin, la portée des secrets opposables au Contrôleur général est précisée.

Le Contrôleur général doit être en capacité d'établir la réalité des faits dont il est saisi. À cette fin, les informations couvertes par le secret médical doivent pouvoir lui être communiquées, à la demande expresse de la personne concernée. Une exception au consentement de la personne doit demeurer cependant lorsque sont en cause « *des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou son incapacité physique ou psychique* ». C'est la formulation issue de l'article 20 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits qui est reprise dans la présente proposition de loi.

Le Contrôleur général a été créé suite à la signature du Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la torture, lequel Protocole donne à tous les mécanismes nationaux qui en sont issus le rôle de prévenir la torture. Les autres mécanismes nationaux, à cette fin, ne peuvent se voir opposer le secret médical, pas plus que le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) qui fait régulièrement des visites en France. Il serait paradoxal que la source d'une blessure soit identifiée ou non selon que la personne privée de liberté soit visitée par le Comité européen pour la prévention de la torture, le Défenseur des droits ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

En matière de garde à vue, les procès-verbaux seront communicables dès lors qu'ils ne sont relatifs à aucune audition de qui que ce soit, et par conséquent ne sont susceptibles de porter atteinte ni au secret de l'instruction, ni à celui de l'enquête. Cet examen est essentiel pour le

contrôle pour retracer le déroulement de la garde à vue et il est, de fait, toujours pratiqué dès à présent.

L'**article 2** inscrit dans la loi le principe de l'article 21 du protocole facultatif des Nations Unies ajouté à la Convention contre la torture, en prévoyant qu' « *aucune sanction ne peut être prononcée et aucun préjudice ne peut résulter du seul fait des liens établis avec le Contrôleur général* » ou « *des informations qui lui ont été données se rapportant à l'exercice de sa fonction* ». Cette disposition ne fait pas obstacle aux poursuites pour dénonciation calomnieuse.

S'il convient naturellement de protéger les personnels de toute accusation inexacte, il est également nécessaire de ne pas mésestimer la réalité de représailles, de nature diverse, exercées à l'encontre de ceux qui, en particulier en prison, téléphonent, écrivent ou parlent aux contrôleurs. Le contrôle général en a eu de nombreux témoignages depuis quatre ans. Si ces pratiques se poursuivaient et s'amplifiaient, le contrôle serait simplement rendu impossible en raison du défaut d'informations qui serait le sien.

L'**article 3** prévoit que les observations transmises après chaque visite par le Contrôleur général aux ministres intéressés tiennent compte de l'évolution de la situation depuis sa visite afin que celles-ci soient toujours d'actualité lors de leur transmission.

Cet article inscrit dans la loi la pratique adoptée concernant les réactions des ministres aux rapports qui leur sont envoyés par le Contrôleur général. Par respect du contradictoire, il leur est systématiquement demandé de réagir à ces rapports.

De même lorsque des procureurs de la République sont saisis sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, ils informent toujours le Contrôleur général des suites données à sa démarche en application de l'article 40-2 du même code. La proposition inscrit dans la loi les habitudes ainsi prises. S'agissant du signalement à l'autorité disciplinaire, il étend à celle-ci une obligation d'information similaire à celle de l'article 40-2.

L'**article 4** précise que le Contrôleur général rend systématiquement publics les avis, recommandations ou propositions qu'il émet, ainsi que les observations des autorités publiques. Il s'agit pour le moment d'une simple possibilité.

Il s'agit d'inscrire la pratique dans la loi, puisque tous les rapports du contrôle, incluant les observations ministérielles, sont rendus publics après la fin de la procédure, *via* le site Internet, à l'exception de passages qui pourraient compromettre les règles de sécurité, notamment en matière pénitentiaire.

L'**article 5** donne au Contrôleur général la possibilité de « *mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe* ».

Le Contrôleur général doit avoir les moyens d'obtenir la communication des documents et informations nécessaires à l'exercice de sa mission pour ne pas risquer de se trouver paralysé.

Cet article s'inspire de l'article 21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. L'article 18 de cette loi lui permet de « *demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui* ». Si cette demande n'est pas suivie d'effet, le Défenseur des droits peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe, et saisir le juge des référés si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet (article 21).

La présente proposition de loi donne un champ plus restreint à la possibilité de mise en demeure du Contrôleur général en se limitant au cas précis où les demandes de documents, d'informations ou d'observations sont infructueuses, et en excluant la possibilité de saisine du juge des référés.

Cette possibilité de mise en demeure constitue par ailleurs une étape intermédiaire avant la saisine du juge pénal.

L'**article 6** crée une infraction pénale punissant « *d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de faire obstacle à la mission du Contrôleur général* », soit en s'opposant au déroulement des visites, soit en refusant de lui communiquer les renseignements et documents nécessaires aux enquêtes ou aux visites, soit en prenant des mesures destinées à faire obstacle, par menace ou voie de fait, aux relations que toute personne peut avoir avec le Contrôleur général.

L'information du Contrôleur général est déterminante, de même que les visites qui sont au cœur de son activité. Si le dispositif prévu par la loi de 2007 paraissait satisfaisant, la pratique a montré qu'il était parfois difficile pour le Contrôleur d'accomplir sa mission.

La création d'un *délit d'entrave* a un objectif essentiellement dissuasif. Il existe une infraction d'entrave similaire pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité (article 15 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (article 51 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés), et le Défenseur des droits (article 12 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits), mais aussi pour l'Autorité des marchés financiers (article L. 642-2 du code monétaire et financier) ou encore l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (article L. 39-4 du code des postes et télécommunications). Les condamnations au chef d'entrave sont de fait très rares, démontrant le caractère dissuasif d'un tel dispositif.

En ce qui concerne la protection des personnes ayant établi des liens avec le Contrôleur général, il s'agit de donner une véritable force obligatoire au principe énoncé à l'article 2 de la présente proposition de loi.

L'**article 7** modifie la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pour interdire « *la possibilité de contrôler les communications téléphoniques, les correspondances et tout autre moyen de communication* » en ce qui concerne les échanges entre le Contrôleur général et les personnes détenues.

Ce texte vise donc à tirer les enseignements des quatre premières années d'existence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et à consolider les moyens de son action. Cette institution a su démontrer l'importance de sa mission en assurant le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté par un contrôle indépendant et effectif de l'ensemble des lieux de détention.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – L'article 4 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après les mots : « de contrôleurs », sont insérés les mots : « et de chargés d'enquête » ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa, après les mots : « de contrôleur », sont insérés les mots : « et de chargé d'enquête » ;
- ④ 3° Au dernier alinéa, après les mots : « les contrôleurs », sont insérés les mots : « et les chargés d'enquête » ;
- ⑤ II. – À l'article 5, les mots : « ses collaborateurs et les contrôleurs », sont insérés les mots : « ses collaborateurs, les contrôleurs et les chargés d'enquête ».
- ⑥ III. – Après l'article 6 de la même loi, il est inséré un article 6-1 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. 6-1.* – Lorsqu'une personne physique ou morale porte à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou des situations, elle lui indique, après avoir mentionné ses identité et adresse, les motifs pour lesquels, à ses yeux, une atteinte ou un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté est constitué.
- ⑧ « Lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté estime que les faits ou situations portées à sa connaissance relèvent de ses attributions, il peut procéder à des vérifications, éventuellement sur place. Il peut déléguer aux contrôleurs ou aux chargés d'enquête le soin de mener ces vérifications.
- ⑨ « Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer à ces vérifications sur place que pour les motifs prévus à l'alinéa 2 de l'article 8.
- ⑩ « Toute personne sollicitée est tenue d'apporter, dans le délai fixé par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, toute information en sa possession, sous réserve des dispositions de l'alinéa 4 de l'article 8.

- ⑪ « À l'issue de ces vérifications, et après avoir recueilli les observations de toute personne intéressée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut formuler des recommandations relatives aux faits ou situations en cause à la personne responsable du lieu de privation de liberté. Ces observations et ces recommandations peuvent être rendues publiques, sans préjudice des dispositions de l'article 5. »
- ⑫ IV. – L'article 8 est ainsi modifié :
- ⑬ 1° Le troisième alinéa est ainsi modifié :
- ⑭ a) Après les mots : « responsables du lieu de privation de liberté », sont insérés les mots : « ou de toute personne susceptibles de l'éclairer. » ;
- ⑮ b) La dernière phrase est complétée par les mots : « et recueillir toute information qui lui paraît utile. » ;
- ⑯ 2° Au quatrième alinéa, les mots : « au secret médical » sont supprimés ;
- ⑰ 3° Après le 4^{ème} alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑱ « Les informations couvertes par le secret médical ne peuvent lui être communiquées qu'à la demande expresse de la personne concernée. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent lui être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou son incapacité physique ou psychique.
- ⑲ « En outre, les procès-verbaux de garde à vue, lorsqu'ils ne sont pas relatifs aux auditions des personnes, lui sont communicables. »

Article 2

- ① Après l'article 8 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il est inséré un article 8 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 8 bis* – Aucune sanction ne peut être prononcée et aucun préjudice ne peut résulter du seul fait des liens établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations qui lui auront été données se rapportant à l'exercice de sa fonction. Cette disposition ne

fait pas obstacle à l'application éventuelle de l'article 226-10 du code pénal. »

Article 3

- ① L'article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté est ainsi modifié :
- ② 1° La première phrase du premier alinéa est complétée par les mots : « , en tenant compte de l'évolution de la situation depuis sa visite. » ;
- ③ 2° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée :
- ④ « À l'exception des cas où le Contrôleur général des lieux de privation de liberté les en dispense, les ministres formulent des observations en réponse dans le délai qu'il leur impartit et qui ne peut être inférieur à un mois. » ;
- ⑤ 3° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Le procureur de la République et l'autorité disciplinaire informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté des suites données à ses démarches. »

Article 4

Au deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les mots : « il peut rendre » sont remplacés par le mot : « rend ».

Article 5

- ① Après l'article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, est inséré un article 9 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 9 bis* – Lorsque ses demandes de documents, d'informations ou d'observations, présentées sur le fondement des articles 6-1, 8 et 9 ne sont pas suivies d'effet, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe. »

Article 6

- ① Après l'article 13 de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il est inséré un article 13 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 13 bis* – Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de faire obstacle à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté :
- ③ « 1° Soit en s'opposant au déroulement des visites prévues à l'article 8 ;
- ④ « 2° Soit en refusant de lui communiquer les renseignements et documents nécessaires aux enquêtes définies à l'article 6-1, aux visites de l'article 8, en dissimulant ou faisant disparaître lesdits documents et renseignements, en altérant leur contenu ;
- ⑤ « 3° Soit en prenant des mesures destinées à faire obstacle, par menace ou voie de fait, aux relations que toute personne peut avoir avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en vertu des articles 6 et 8 de la présente loi. »

Article 7

- ① Le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2004 pénitentiaire est ainsi rédigé :
- ② « La possibilité de contrôler les communications téléphoniques, les correspondances et tout autre moyen de communication ne s'applique pas aux échanges entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les personnes détenues. La méconnaissance de cette disposition est passible des peines prévues à l'article 432-9 du code pénal. »