

N° 414

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2007

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi instituant un **contrôleur général des lieux de privation de liberté**,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

Voir le numéro :

Sénat : 371 (2006-2007)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. UN CONTRÔLE EXTÉRIEUR ACTUELLEMENT DISPERSÉ ET INSUFFISANT</b> .....	8
A. L’AUTORITÉ JUDICIAIRE : UNE PRATIQUE ELOIGNÉE DES EXIGENCES DES TEXTES .....	13
B. DES ORGANISMES SPÉCIALISÉS : UNE MULTIPLICITÉ PEU MOBILISANTE .....	15
C. LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ (CNDS) : UNE ATTENTION CROISSANTE PORTÉE AUX LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ.....	19
D. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE : UN AIGUILLON UTILE MAIS ÉPISODIQUE .....	20
<b>II. VERS UN CONTRÔLE UNIFIÉ ET INDÉPENDANT</b> .....	21
A. LES EXIGENCES INTERNATIONALES.....	22
B. UN CLIMAT NATIONAL CONSENSUEL.....	23
C. LES EXEMPLES ÉTRANGERS .....	26
<b>III. LE CHOIX DU PROJET DE LOI : UNE FONCTION DE CONTRÔLE         SPÉCIFIQUE, UNIFIÉE ET INDÉPENDANTE</b> .....	28
A. UNE FONCTION SPÉCIFIQUE .....	28
B. UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE DOTÉE DE MOYENS À LA MESURE D’UN CHAMP D’ATTRIBUTION TRÈS ÉTENDU.....	30
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : CONFORTER LE STATUT DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL.....	32
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	37
• <i>Article premier Statut et compétence</i> .....	37
• <i>Article 2 Nomination et incompatibilités</i> .....	39
• <i>Article additionnel après l’article 2 (article L. 194-1, 230-1 et L. 340 du code         électoral) Impossibilité de se porter candidat à un mandat municipal, départemental         ou régional</i> .....	41
• <i>Article 3 Equipe de contrôleurs</i> .....	41
• <i>Article 4 Secret professionnel</i> .....	42
• <i>Article 5 Modalités d’information et de saisine</i> .....	43
• <i>Article additionnel après l’article 5 (art. 4 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000)         Saisine de la CNDS par le Contrôleur général</i> .....	44
• <i>Article 6 Pouvoirs d’investigation</i> .....	44
• <i>Article 7 Suite donnée aux inspections</i> .....	48

• <i>Article 8 Avis et recommandations</i> .....	49
• <i>Article 9 Rapport public</i> .....	50
• <i>Article additionnel après l'article 9 Coopération avec les organismes internationaux compétents</i> .....	51
• <i>Article 10 Crédits budgétaires</i> .....	51
• <i>Article 11 Décret d'application</i> .....	52
• <i>Article 12 Extension aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises</i> .....	52
 <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	 53
 <b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	 61

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le 25 juillet 2007 sous la présidence de **M. Patrice Gélard, vice-président**, a adopté le **rapport de M. Jean-Jacques Hyst**, président, sur le **projet de loi** instituant un **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**.

La commission des lois du Sénat a salué l'initiative prise par le Gouvernement d'instituer un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Elle a souligné que cette nouvelle autorité répondait à une attente forte et consensuelle tout en rappelant que le Sénat avait ouvert la voie de ce processus en adoptant en 2001 la proposition de loi instituant un contrôle général des prisons. La mise en place d'un contrôle indépendant répond désormais à une exigence internationale prévue par le protocole facultatif à la Convention des Nations unies du 18 décembre 2002 que la France s'est engagée à ratifier avant la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2008. La commission s'est félicitée que ce contrôle porte sur tous les lieux de privation de liberté et soit confié à une autorité nouvelle et spécialisée.

La commission des lois a souhaité compléter le projet de loi sur plusieurs points.

En premier lieu, elle propose de nommer le Contrôleur général par un **décret du Président de la République** et d'**associer le Parlement à cette nomination** sous la forme d'un **avis consultatif** préalable de la commission compétente de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 2).

Ensuite, elle suggère d'**élargir les conditions de saisine** du Contrôleur général des prisons en ouvrant cette faculté aux autorités administratives indépendantes susceptibles de connaître, dans le cadre de leurs compétences particulières, de la situation de personnes détenues : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie pour la sécurité, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (article 5).

En outre, elle prévoit d'étendre le champ du contrôle à **l'ensemble des établissements psychiatriques** y compris ceux sous statut privé dès lors qu'ils accueillent des personnes hospitalisées d'office ou sur demande d'un tiers (article 6).

Par ailleurs, elle propose d'élargir les pouvoirs d'investigation du Contrôleur général en supprimant la référence à la **sécurité des lieux de privation de liberté** parmi les motifs susceptibles d'être opposés à l'information de cette autorité (article 6).

Enfin, elle recommande, en s'inspirant notamment des préconisations du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation présenté en 2006 par M. Patrice Gélard sur les autorités administratives indépendantes, de renforcer le statut du Contrôleur général :

- en complétant le régime d'**incompatibilités** afin de prévoir que les fonctions de Contrôleur général sont incompatibles non seulement avec toute activité professionnelle ou tout mandat électif comme le texte le prévoit déjà mais aussi avec **tout autre emploi public** (article 2) ;

- en déterminant un régime d'**immunité** destiné à protéger le Contrôleur général contre toute poursuite, arrestation ou jugement à l'occasion des actes ou opinions accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 2).

- en faisant obligation au Contrôleur général de saisir, d'une part, le **procureur de la République** pour des faits laissant présumer une **infraction** et, d'autre part, l'**autorité disciplinaire** pour des faits susceptibles d'appeler des **poursuites disciplinaires** (article 7) ;

- enfin, en précisant que les **crédits** du Contrôleur général sont rattachés au programme « **coordination du travail gouvernemental** » et en prévoyant qu'ils sont soumis, comme tel est le cas pour la plupart des autorités administratives indépendantes, au contrôle a posteriori de la Cour des comptes et non au contrôle a priori du contrôleur financier (article 10).

Afin de marquer le cadre juridique international dans lequel le Contrôleur général conduit son action, la commission a aussi rappelé que cette institution **coopère avec les organismes internationaux compétents**.

La commission a enfin souligné que le choix de la première personnalité appelée à exercer les fonctions de Contrôleur général revêtira une importance essentielle pour asseoir le magistère moral de cette autorité.

Cette personnalité devra à cette fin réunir une compétence et une expérience incontestables.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en premier lieu du projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Ce texte répond à une attente forte et unanime.

La privation de la liberté d'aller et de venir ne doit jamais porter atteinte au respect de la dignité de la personne qui est l'une des valeurs essentielles des sociétés démocratiques. Le contrôle extérieur apparaît à cet égard comme une garantie pour prévenir les abus que peut éventuellement favoriser un milieu clos.

Par ailleurs, il est le meilleur moyen de lever la suspicion qui s'attache par principe, aux yeux de l'opinion, aux conditions de traitement des personnes placées dans un lieu d'enfermement. Les administrations responsables de ces lieux et les personnels qui, dans leur immense majorité, accomplissent leur mission avec dévouement dans le respect d'une déontologie rigoureuse attendent beaucoup d'un regard extérieur qu'il permette de dissiper ces doutes et de mettre en lumière les progrès réels accomplis au cours de ces dernières années pour humaniser les modalités de privation de liberté en particulier dans les prisons. Lors de son audition par votre rapporteur, le directeur de l'administration pénitentiaire, M. Claude d'Harcourt, a résumé cet état d'esprit en affirmant qu'il avait « *absolument besoin de ce contrôle* ».

Notre assemblée a largement contribué à ouvrir la voie d'un contrôle indépendant. Elle a d'abord éclairé le débat en proposant en 2000, à la suite de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France<sup>1</sup>, l'instauration d'un contrôle des prisons sous la forme d'un organe externe doté d'importantes prérogatives. Plus encore, elle a posé un an plus tard le premier jalon du processus dont le projet de loi est le point d'aboutissement en adoptant la proposition de loi relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Prisons : une humiliation pour la République*, Jean-Jacques Hyst, président, Guy-Pierre Cabanel, rapporteur, commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, rapport n° 449, 1999-2000.

<sup>2</sup> *Proposition de loi n° 40 adoptée par le Sénat relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons*, Assemblée nationale, treizième législature.

La réflexion a été également nourrie par la contribution éminente de la mission présidée par M. Guy Canivet consacrée à l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires<sup>1</sup> ainsi que par les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises<sup>2</sup>.

Depuis lors, le contrôle extérieur n'a plus seulement été une préoccupation largement partagée par les parlementaires et la grande majorité des acteurs du milieu pénitentiaire. Il est devenu une **exigence internationale** et son champ s'est étendu à l'**ensemble des lieux d'enfermement**. En effet, la France a signé le protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le 16 septembre 2005. Elle s'est engagée à ratifier ce texte avant la fin du premier semestre 2008. Or le protocole facultatif prévoit la mise en place, dans un délai d'un an suivant la ratification d'un **mécanisme national de prévention indépendant** chargé d'examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté, de formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes et de présenter des propositions à propos de la législation en vigueur.

Le Gouvernement précédent avait annoncé en octobre 2006 le dépôt d'un projet de loi instituant un contrôle extérieur qui aurait été confié au Médiateur de la République. Cependant, le calendrier parlementaire et les échéances électorales n'ont pas permis de présenter un tel projet. Conformément aux engagements du Président de la République, le nouveau Gouvernement a repris rapidement l'initiative et, soucieux de donner toute son importance à la mission de contrôle, a souhaité la confier à une autorité publique indépendante nouvelle, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Votre commission souscrit entièrement à cette démarche et, par les amendements qu'elle vous soumet, propose de conforter le statut et l'indépendance de cette autorité.

\*

\*       \*

## **I. UN CONTRÔLE EXTÉRIEUR ACTUELLEMENT DISPERSÉ ET INSUFFISANT**

---

<sup>1</sup> *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, commission présidée par Guy Canivet, documentation française, mars 2000.*

<sup>2</sup> *La France face à ses prisons, Louis Mermaz, président, Jacques Floch, rapporteur, commission d'enquête sur la situation, dans les prisons françaises, rapport n° 2521, Assemblée nationale, 2000.*

Lieux privés de liberté	Nombre	Définition	Contrôles existants
<b>Etablissements pénitentiaires (61.810 détenus au 1<sup>er</sup> juillet 2007 dont 2.326 femmes et 825 mineurs pour 55.557 places) dont :</b>	188		- Inspection générale des services judiciaires - Inspection des services pénitentiaires - Inspection générale des affaires sociales
• maison d'arrêt	115	prévenus et condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an	- Inspection générale de l'éducation nationale - Inspection du travail
• maisons centrales	5	condamnés les plus difficiles dans le cadre d'un régime de détention strict.	- Commissions de surveillance - Magistrats
• centres de détention	24	condamnés présentant les meilleures perspectives de réinsertion	- Parlementaires
• centres pénitentiaires	31	établissements mixtes comportant au moins deux quartiers à régime de détention différents	- Commission nationale de déontologie de la sécurité - Comité européen pour la prévention de la torture
• centres de semi-liberté et pour peines aménagées	13	condamnés bénéficiant d'un régime de semi-liberté ou d'un placement extérieur et condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an.	

Lieux privés de liberté	Nombre	Définition	Contrôles existants
<b>Établissements pour mineurs</b>	7 (2 ouverts 5 en projet)	Prisons éducatives pour mineurs de 13 à 18 ans condamnés (et ceux actuellement incarcérés dans les quartiers mineurs des établissements pour majeurs).	Les futurs établissements pour mineurs devraient faire l'objet des mêmes contrôles que ceux exercés sur les établissements pénitentiaires et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse.
<b>Centre éducatifs fermés (241 mineurs au 11 juillet 2007 pour 306 places)</b>	28	Établissements publics ou privés habilités, où les mineurs de 13 à 18 ans, peuvent être placés dans certaines conditions en application d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle.  Les mesures de surveillance et de contrôles sont conjuguées à un suivi éducatif et pédagogique renforcé.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspection générale des services judiciaires</li> <li>- Inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse</li> <li>- Inspection générale de l'éducation nationale</li> <li>- Juge des enfants</li> <li>- Parlementaires</li> <li>- Comité européen pour la prévention de la torture</li> </ul>
<b>Zones d'attente</b>	Une centaine	Délimitées par arrêté préfectoral, elles s'étendent des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes.  Elles peuvent inclure, à proximité de la gare, du port ou de l'aéroport concernés, un ou plusieurs lieux d'hébergement devant assurer les prestations de type hôtelier. Peuvent être retenus, les étrangers non admis à	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juge des libertés et de la détention</li> <li>- Parlementaires</li> <li>- Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente</li> <li>- 13 associations habilitées</li> <li>- Commission nationale de déontologie de la sécurité</li> </ul>

<b>Lieux privés de liberté</b>	<b>Nombre</b>	<b>Définition</b>	<b>Contrôles existants</b>
		entrer sur le territoire, les demandeurs d'asile et les étrangers en transit interrompu auxquels le pays de destination finale refuse l'accès.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe</li> <li>- Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés</li> </ul>
<b>Locaux de rétention administrative</b>	Une centaine	Créées à titre provisoire ou permanent par arrêté préfectoral. Y sont retenus les étrangers en attente de transfert dans un centre de rétention.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspection générale de la police nationale</li> <li>- Inspection de la gendarmerie nationale</li> </ul>
<b>Centres de rétention administrative</b>	25	20 gérés par la police nationale et 5 par la gendarmerie. Y sont retenus les étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire jusqu'à leur départ effectif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Magistrats</li> <li>- Parlementaires</li> <li>- Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente</li> <li>- Médecins inspecteurs de santé publique du département et les pharmaciens inspecteurs régionaux</li> <li>- Commission nationale de déontologie de la sécurité</li> <li>- Comité de prévention de la torture du conseil de l'Europe.</li> </ul>

Lieux privés de liberté	Nombre	Définition	Contrôles existants
<b>Locaux de garde à vue (498.555 placements en garde à vue en 2005)</b>	Plus de 4.000	Plus de 3.600 relèvent de la gendarmerie nationale et 419 de la police nationale. Accueillent, pendant 24 h, renouvelables jusqu'à 14 h pour les infractions de terrorisme sur décision du procureur, les personnes suspectées d'avoir commis une infraction.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspection générale de la police nationale</li> <li>- Inspection de la gendarmerie nationale</li> <li>- Procureur de la République</li> <li>- Parlementaires</li> <li>- Commission nationale de déontologie de la sécurité</li> <li>- Comité de prévention de la torture du conseil de l'Europe.</li> </ul>
<b>Locaux d'arrêt des armées de terre, de l'air et de la marine nationale</b>	138	Locaux où sont placés en isolement les militaires condamnés aux arrêts.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspection générale de l'Armée de Terre</li> <li>- Inspection générale de l'Armée de l'Air</li> <li>- Inspection générale de la Marine nationale</li> <li>- Inspection générale du service de santé des Armées</li> <li>- Comité de prévention de la torture du conseil de l'Europe</li> </ul>
<b>Secteurs psychiatriques des centres hospitaliers (10.974 hospitalisations d'office, 65.840 hospitalisations sur demande d'un tiers en 2003)</b>	Plus d'un millier	Accueillent des personnes hospitalisées sous contrainte soit d'office, soit à la demande d'un tiers.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspection générale des affaires sociales</li> <li>- Magistrats</li> <li>- Préfets et maires</li> <li>- Commissions départementales de l'hospitalisation psychiatrique</li> </ul>

Comme en témoigne le tableau précédent, les lieux d'enfermement sont d'ores et déjà soumis à de nombreux contrôles. Ces derniers apparaissent cependant dispersés et limités. Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur présentera les principales modalités de contrôle et leurs limites.

Il convient de rappeler que la possibilité d'un contrôle couvrant une grande partie des lieux d'enfermement est aujourd'hui réservée aux **parlementaires**. En effet, en vertu de l'article 719 du code de procédure pénale inséré par la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence, députés et sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires.

#### ***A. L'AUTORITÉ JUDICIAIRE : UNE PRATIQUE ELOIGNÉE DES EXIGENCES DES TEXTES***

Garante de la liberté individuelle aux termes de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire constitue, en principe, la principale instance de contrôle des lieux privatifs de liberté.

- *Les établissements pénitentiaires*

En vertu de l'article 727, alinéa premier, les magistrats de l'ordre judiciaire<sup>1</sup> « visitent les établissements pénitentiaires ». L'article D. 230 du même code précise que ces établissements « sont soumis à la visite et au contrôle des autorités judiciaires ».

- Le **juge de l'application des peines** doit visiter les établissements pénitentiaires au moins une fois par mois pour vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés y exécutent leur peine (article D.176 du code de procédure pénale).

- Le **président de la chambre de l'instruction** visite, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par trimestre, les maisons d'arrêt du ressort de la cour d'appel et y vérifie la situation des personnes mises en examen en état de détention provisoire (article D. 177 du code de procédure pénale).

- Le **juge d'instruction** peut visiter la maison d'arrêt et y voir les prévenus aussi souvent qu'il l'estime utile (article D. 177 du code de procédure pénale).

- Le **juge des enfants** procède à une visite de la maison d'arrêt au moins une fois par an pour y vérifier les conditions de détention des mineurs (article D. 177 du code de procédure pénale).

- Le **procureur de la République** doit se rendre dans chaque prison une fois par trimestre et plus souvent s'il y a lieu, notamment pour entendre les détenus qui auraient des réclamations à présenter (article D. 178 du code de procédure pénale).

- Le **procureur général** visite chaque établissement pénitentiaire du ressort de la cour d'appel au moins une fois par an (article D. 178 du code de procédure pénale).

---

<sup>1</sup> *Le juge de l'application des peines, le juge d'instruction, le juge des enfants, le président de la chambre de l'instruction, le procureur de la République et le procureur général.*

Le rapport de la commission présidée par M. Guy Canivet sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires avait relevé que « *le contrôle de l'autorité judiciaire, ni effectif, ni efficace, apparaît souvent formel* ».

Selon la commission d'enquête sénatoriale sur les prisons « *il apparaît clairement que les visites de magistrats dans les établissements pénitentiaires ne sont pas effectuées dans les conditions prévues par le code de procédure pénale* »<sup>1</sup>.

En pratique, les magistrats, compte tenu de leur charge de travail, se rendent rarement dans les établissements pénitentiaires.

Ensuite, les magistrats ne peuvent que formuler des observations aux autorités, principalement à l'administration pénitentiaire, compétente pour y donner suite. M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation a indiqué à votre rapporteur que les rapports des juges de l'application des peines, par exemple, comportaient des observations très intéressantes souvent reprises dans le rapport que le premier président de la cour d'appel et le procureur général doivent adresser conjointement chaque année, en vertu de l'article D. 179 du code de procédure pénale, au ministre de la justice sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires de leur ressort. Il a néanmoins regretté que ces informations n'aient guère de suite.

- *Les centres de rétention et les zones d'attente*

Aux termes de l'article 223-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours du maintien en zone d'attente, le juge des libertés et de la détention peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien.

En outre, le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an. Des dispositions comparables s'appliquent, en vertu de l'article L. 553-3 du CESEDA, aux lieux de rétention administrative.

Les conditions de visite des magistrats dans ces établissements appellent les mêmes observations que celles formulées à propos de la visite des établissements pénitentiaires.

---

<sup>1</sup> *Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, rapport cité, p. 170.*

## ***B. DES ORGANISMES SPÉCIALISÉS : UNE MULTIPLICITÉ PEU MOBILISANTE***

• *Les inspections : un contrôle efficace soumis au principe hiérarchique*

Les lieux de privation de liberté sont soumis au contrôle des corps d'inspection des différentes administrations dont dépendent ces lieux. Ces inspections mènent un travail approfondi et efficace avec une réelle liberté d'investigation. M. Jacques Lamotte, chef de l'inspection générale de la police nationale, a ainsi indiqué, lors de son audition par votre rapporteur, que les inspecteurs ne recevaient pas d'instruction sur l'organisation de leur travail.

Cependant, ces inspections n'en sont pas moins rattachées aux directeurs des administrations concernées qui, seules, sous l'autorité du ministre responsable, peuvent les saisir. Les observations, rapports, recommandations ont pour destinataire exclusif l'autorité hiérarchique. Comme le relevait M. Jacques Lamotte, l'inspection ne maîtrise pas l'exploitation qui peut être faite de son rapport.

• *Les commissions administratives*

- La commission de surveillance des établissements pénitentiaires

Aux termes de l'article 727, deuxième alinéa du code de procédure pénale, une commission de surveillance est instituée au sein de chaque établissement pénitentiaire. Présidée par le préfet, elle comprend jusqu'à 24 membres<sup>1</sup>.

Elle se réunit au moins une fois par an pour entendre le rapport du chef d'établissement sur l'organisation et le fonctionnement de la prison. Ses pouvoirs demeurent limités : si elle peut charger un ou plusieurs de ses membres de visiter plus fréquemment l'établissement pénitentiaire, elle ne peut adresser au ministère de la justice que des « *observations, critiques ou suggestions* » à l'exclusion de toute injonction (article D. 184 du code de procédure pénale).

La réunion de la commission et la visite qui lui fait habituellement suite relèvent d'un exercice formel.

La commission d'enquête sénatoriale sur les prisons s'était interrogée sur l'intérêt de ce « *rituel sans portée* ». Elle avait en particulier souligné que les commissions de surveillance n'utilisaient pas la possibilité qui leur était offerte d'entendre toute personne susceptible d'apporter des informations utiles et qu'il n'existait en outre aucun suivi des observations formulées au cours de la réunion précédente. Elle concluait sévèrement : « *il n'est pas*

---

<sup>1</sup> *Membres de droit (représentants des élus locaux, de l'autorité judiciaire locale, du barreau, de l'armée, de la police, de la gendarmerie, de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre des métiers et de plusieurs administrations) et membres désignés par le préfet (représentants des œuvres d'assistance aux détenus ainsi que des œuvres sociales) - article D. 180 du code de procédure pénale.*

*certain qu'il soit encore temps de sauver, sans modifier son organisation, la commission de surveillance, qui a fait preuve de son inutilité depuis des années, voire des décennies »<sup>1</sup>.*

• *La commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente*

La commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente (CRAZA) a été créée par l'article 54 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Lors de l'adoption du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (parties législative et réglementaire du CESEDA) en 2006, ces dispositions de nature réglementaire ont été déclassées.

La commission n'est pas une autorité administrative indépendante. Elle est plutôt assimilable à un organe administratif de contrôle.

**L'organisation et le fonctionnement de la commission nationale  
de contrôle des centres et locaux de rétention administrative  
et des zones d'attente**

Cette commission a pour mission de veiller au respect des droits des étrangers maintenus dans les lieux de rétention administrative et les zones d'attente<sup>2</sup>. Elle veille également au respect des normes relatives à l'hygiène, la salubrité, la sécurité, l'équipement et l'aménagement de ces lieux. Comme l'a précisé M. Bernard Chemin, président de la CRAZA à votre rapporteur, le contrôle ne porte jamais sur le statut juridique des personnes retenues qui relève de l'autorité administrative ou de l'autorité juridictionnelle.

A ces fins, la commission effectue des missions sur place et peut faire des recommandations au Gouvernement en vue de l'amélioration des conditions matérielles et humaines. Elle peut être consultée par le ministre de l'intérieur sur toute question ou projet intéressant les centres et locaux de rétention administrative et les zones d'attente<sup>3</sup>.

Elle remet ses observations au ministre de l'intérieur en vue de les joindre au rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration du Gouvernement que celui-ci dépose chaque année devant le Parlement conformément aux dispositions de l'article L. 111-10.

Les membres de la commission sont nommés par décret pour deux années. Leur mandat est renouvelable.

---

<sup>1</sup> *Commission d'enquête sénatoriale sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, rapport cité p. 166.*

<sup>2</sup> *Le projet de loi initial présenté par le gouvernement limitait la compétence de la commission de contrôle aux seuls lieux de rétention. C'est à l'initiative de la commission des lois du Sénat que sa compétence a été étendue aux zones d'attente.*

<sup>3</sup> *Cette compétence consultative n'était pas prévue par la loi du 26 novembre 2003. C'est le décret du 30 mai 2005 qui l'a ajoutée.*

La commission est présidée par un magistrat, en activité ou honoraire, de la Cour de cassation d'un grade au moins égal à celui de conseiller, nommé sur la proposition du premier président de la Cour de cassation<sup>1</sup>.

La CRAZA se réunit sur convocation de son président au moins une fois par an.

En début d'année, elle fixe le calendrier des contrôles et désigne les lieux qui en feront l'objet. Un même lieu peut faire l'objet de plusieurs contrôles au cours d'une même année. En outre, des missions de contrôle peuvent être effectuées en dehors du calendrier, lorsque la commission estime que les circonstances le justifient.

Le ministre de l'intérieur, le ministre de la justice, le ministre de la défense et le ministre chargé des affaires sociales sont informés du calendrier des visites. Ils sont préalablement informés des visites hors calendrier.

En outre, le préfet territorialement compétent peut faire connaître à la commission l'impossibilité de réaliser la visite au moment envisagé, pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique.

Lors des visites sur place, les membres de la commission ont libre accès à l'ensemble des locaux.

A l'issue de chaque visite, la commission établit un rapport, le cas échéant assorti de recommandations, concernant l'exercice des droits des étrangers dans le lieu visité, ainsi que le respect des normes relatives à l'hygiène, à la salubrité, à la sécurité, à l'équipement et à l'aménagement. Le rapport est adressé au ministre de l'intérieur.

Les autorités publiques doivent prendre toute mesure pour faciliter la tâche de la commission. Elles lui communiquent, sur demande, toutes les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.

Le caractère secret des informations et pièces dont la commission demande communication ne peut lui être opposé, sauf si sont en cause le secret de la défense nationale, la sûreté de l'Etat, le secret médical ou le secret professionnel relatif aux relations entre un avocat et son client.

Si la commission estime que des faits dont elle a connaissance à l'occasion de l'exercice de sa mission constituent un manquement à la déontologie, elle rend compte au ministre de l'intérieur ou au ministre de la défense qui peuvent saisir les corps ou commissions de contrôle en vue de faire les vérifications ou enquêtes relevant de leurs attributions. La commission est informée des suites données. Tout membre de la commission est soumis à l'obligation de discrétion professionnelle pour les faits et documents dont il a connaissance en cette qualité, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports précités.

Enfin, la commission remet chaque année au ministre de l'intérieur un rapport relatif aux conditions matérielles et humaines de rétention et de maintien en zone d'attente des étrangers. Le rapport est accompagné, le cas échéant, de propositions d'aménagement de ces lieux et de modification de la réglementation qui y est applicable dans les domaines de sa compétence.

---

<sup>1</sup> Elle comprend en outre : un député et un sénateur ; un membre du Conseil d'Etat, en activité ou honoraire, nommé sur la proposition du vice-président du Conseil d'Etat ; une personnalité qualifiée en matière pénitentiaire, nommée sur la proposition du garde des sceaux ; deux représentants d'associations humanitaires, nommés sur la proposition du ministre de l'intérieur ; un représentant du ministre de l'intérieur et un représentant du ministre chargé des affaires sociales.

La CRAZA s'est mise en place le 22 mars 2006, ses membres ayant été désignés à la suite de la parution du décret n° 2005-616 du 30 mai 2005 fixant les modalités de son fonctionnement. Sans doute est-il trop tôt pour dresser un premier bilan de cette institution.

Toutefois, dans ses observations jointes au rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration en 2006, la CRAZA fait plusieurs remarques :

- les mineurs isolés de moins de 13 ans ne sont pas hébergés dans la zone d'attente de Roissy mais dans des hôtels banalisés de la zone aéroportuaire avec l'assistance du personnel des compagnies aériennes ;

- la capacité d'accueil des zones d'attente est suffisante ;

- en revanche, les centres de rétention administrative fonctionnent à flux tendu avec des taux d'occupation très élevés ;

- les lieux de rétention se dégradent rapidement en dépit de la hausse importante des investissements et des moyens de fonctionnement.

*- la commission départementale des hôpitaux psychiatriques*

Instaurée par la loi du 27 juin 1990, la commission départementale des hôpitaux psychiatriques est « chargée d'examiner la situation des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes » (article L. 3224-4 du code de la santé publique). Depuis la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, cette commission est composée de deux psychiatres, d'un magistrat, de deux représentants d'associations agréées de personnes malades et de familles concernées ainsi que d'un médecin généraliste. La commission est informée de toutes les hospitalisations sans consentement ainsi que de leur renouvellement et de leur levée. Ses membres peuvent visiter deux fois par an les établissements habilités, dans le département, à soigner les personnes atteintes de troubles mentaux. La commission dispose en outre de la faculté d'obtenir des personnels des établissements de santé « toutes données médicales nécessaires à l'accomplissement de ses missions ». Enfin, elle peut proposer au président du tribunal de grande instance localement compétent d'ordonner la sortie immédiate de toute personne hospitalisée sans son consentement.

La plupart des patients rencontrés lors des visites de la commission déplorent le manque d'activités, le manque d'information et de dialogue. Ils regrettent aussi la rareté des rencontres avec le médecin psychiatre référent<sup>1</sup>.

La commission assure, semble-t-il, un rôle certes très utile d'écoute et de dialogue mais elle n'exerce pas réellement une fonction de contrôle.

• *Les associations*

Les lieux d'enfermement sont également placés sous le regard extérieur, moins institutionnalisé, des associations.

---

<sup>1</sup> Alexandre Graboy-Grobesco, *Les séjours psychiatriques sous contrainte et l'évolution des droits des malades*, AJDA, 2004, p. 65.

Ainsi, de nombreuses associations interviennent de manière très utile au sein des établissements pénitentiaires. Comme le relevait cependant le rapport de la commission d'enquête sénatoriale « *la plupart des intervenants dans les prisons bénéficient d'un agrément qui peut aisément être retiré sans formalité particulière. De sorte que certains peuvent être déchirés entre leur volonté de dénoncer des dysfonctionnements et leur crainte de devoir renoncer à toute action en établissement pénitentiaire* »<sup>1</sup>.

Les étrangers placés en rétention administrative disposent du droit d'être assistés par un représentant d'une association chargée de fournir une assistance juridique. Comme le relevait un observateur<sup>2</sup>, la présence associative à l'intérieur même du lieu d'enfermement offre un regard et des témoignages qui sont portés à la connaissance du public, notamment par la diffusion de rapports annuels.

En outre, une réunion est organisée annuellement sur le fonctionnement des zones d'attente à l'initiative du ministre de l'intérieur avec les présidents des associations habilitées, leurs représentants agréés et les services de l'Etat concernés. Le compte-rendu de cette réunion établi conjointement est rendu public.

### ***C. LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ (CNDS) : UNE ATTENTION CROISSANTE PORTÉE AUX LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ***

Créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, la commission nationale de déontologie de la sécurité est une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Elle peut être saisie de deux manières :

- soit directement, à leur initiative, par un parlementaire, le Premier ministre ou depuis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, le Défenseur des enfants ;

- soit, et c'est le cas le plus fréquent, par un parlementaire à la suite d'une réclamation qui lui a été adressée -le parlementaire dispose d'un pouvoir d'appréciation et joue le rôle de « *filtre* ». Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, la commission avait enregistré 419 saisines -plus de la moitié d'entre elles concernant la police nationale.

Comme l'a souligné le président de la CNDS, M. Philippe Léger, lors de son audition par votre rapporteur, cette commission a été appelée à constater un nombre croissant de manquements dans les lieux de privation de liberté.

---

<sup>1</sup> *Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, rapport cité, p. 181.*

<sup>2</sup> *Hélène Gacon, Des droits réels ou virtuels pour les étrangers placés en rétention administrative, Actualité juridique pénal, 2006.*

Plusieurs dossiers concernent le comportement des fonctionnaires de police dans les locaux de garde à vue -placement en garde à vue injustifié parfois en l'absence évidente d'une infraction, utilisation abusive de mesures de coercition (par exemple, fouille de sécurité systématique et menottage serré contraire aux prescriptions de la circulaire ministérielle du 11 mars 2003 relative au respect de la dignité des personnes gardées à vue). La commission est également intervenue sur les conditions de maintien en zone d'attente ou en centre de rétention administrative (en particulier s'agissant des mineurs accompagnant leur famille en centre de rétention ou des mineurs en zone d'attente). Elle a constaté dans certains cas des violences et des manquements au respect de la dignité des personnes.

La commission est par ailleurs saisie d'un nombre de plus en plus important de dossiers concernant l'administration pénitentiaire. Elle a relevé des dysfonctionnements imputables à cette administration (par exemple une connaissance déficiente du profil de détenus conduisant à une mauvaise affectation des arrivants ; la surveillance insuffisante de détenus fragiles...) ainsi que des cas de mauvais traitements ou de violences dont se sont rendus responsables des personnels de surveillance.

Selon Mme Tassadit Imache, membre de la CNDS jusqu'en janvier 2007<sup>1</sup>, la publicité des avis de la commission constitue un facteur essentiel de son pouvoir d'influence : « *cette publicité place les responsables politiques et institutionnels sous le regard permanent des citoyens et il est évident que c'est cette pression qui les oblige à se saisir des problèmes* ».

#### ***D. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE : UN AIGUILLON UTILE MAIS ÉPISODIQUE***

Le comité européen pour la prévention de la torture, institué par la convention européenne du 26 juin 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, constitue un organe statutaire du Conseil de l'Europe chargé de veiller au respect de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« *Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »). Il a pour mission de visiter tous les lieux de détention sous la responsabilité d'une autorité publique, judiciaire ou administrative y compris les hôpitaux psychiatriques.

Le comité européen de prévention de la torture dispose d'un droit de visite sans autorisation préalable de l'Etat membre concerné -supposée définitivement donnée du fait de la ratification de la convention<sup>2</sup>. Il peut s'entretenir avec les détenus sans témoin et entrer librement en contact avec

---

<sup>1</sup> *In Dedans dehors, publication de l'observatoire international des prisons, section française, n° 61, mai-juin 2007.*

<sup>2</sup> *Article 2 de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.*

toutes les personnes susceptibles de lui procurer des informations utiles. Tout Etat partie soumise à une visite doit, dans un esprit de coopération, faciliter l'accomplissement de la mission du comité en lui donnant notamment la faculté de se rendre à son gré dans tout lieu de détention et d'y circuler sans entrave, et en lui fournissant tous renseignements sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté (article 8-2 de la convention).

Les compétences du comité se sont étendues aux conditions générales de détention, au régime juridique de la détention, à l'attitude des personnels chargés de la détention ainsi qu'à leur formation dans le domaine des droits de l'homme et, enfin, aux conditions de travail de ces personnels.

Par la voie de ses rapports, le comité peut présenter des recommandations dont la mise en œuvre dépend pour une large part, comme le soulignait le rapport de la mission présidée par M. Guy Canivet, des relations nouées avec les Etats visités.

Le contrôle exercé par le comité connaît plusieurs limites. En premier lieu, il revêt un caractère épisodique et ne peut concerner qu'un nombre limité de structures sur l'ensemble du territoire national. Ensuite, il n'a pas compétence pour enquêter sur les demandes et réclamations des détenus ou sur tous les incidents survenant en prison. Par ailleurs, l'Etat que le comité envisage de visiter peut alléguer des « *circonstances exceptionnelles* » pour s'y opposer -l'Etat concerné devant cependant alors prendre toutes les dispositions pour permettre une visite le plus rapidement possible en concertation avec le comité.

Enfin, le rapport de visite n'est publié qu'avec l'accord de l'Etat intéressé. Ce n'est que dans l'hypothèse de négligence ou de refus de la part de l'Etat « *d'améliorer la situation à la lumière des recommandations* », après avoir incité la partie à s'expliquer, que le comité pourra décider, à la majorité des deux tiers de faire une **déclaration publique** à titre de sanction du défaut de coopération.

## II. VERS UN CONTRÔLE UNIFIÉ ET INDÉPENDANT

Un corpus de règles concernant les conditions de détention s'est progressivement constitué, à l'échelle internationale, dans le cadre des Nations unies et du Conseil de l'Europe. Il comporte l'obligation d'instituer d'un contrôle extérieur des lieux d'enfermement. Dans le cadre de ce mouvement international ou de leur propre initiative, de nombreux Etats se sont dotés d'un contrôle extérieur des lieux de privation de liberté.

## **A. LES EXIGENCES INTERNATIONALES**

• *Le protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations unies (18 décembre 2002) contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*

Ce protocole stipule, dans sa quatrième partie, que chaque Etat partie met en place un mécanisme national de prévention **indépendant** en vue de prévenir la torture. Ce mécanisme possède une triple attribution (article 19) :

- examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention<sup>1</sup> ;
- formuler des recommandations afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté ;
- présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur.

Le protocole ne précise pas la forme que doit prendre ce mécanisme mais il contraint les Etats à lui garantir, d'une part, l'indépendance, d'autre part, la compétence (les experts du mécanisme national devront posséder les « *compétences et les connaissances professionnelles requises* ») et, enfin, les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement.

Les moyens d'action du dispositif impliquent en particulier (article 20) :

- l'accès à tous les renseignements concernant le nombre des personnes détenues ainsi que les conditions de détention ;
- l'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements ;
- la faculté de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté.

Aux termes de l'article 17 du protocole, le mécanisme de prévention doit être mis en place **dans l'année** qui suit la ratification. A ce jour, 57 Etats ont signé le protocole facultatif.

L'entrée en vigueur de ce texte supposait sa ratification par 20 Etats. 34 Etats ont à ce jour ratifié le protocole.

La France a signé le protocole le 16 septembre 2005. Elle ne l'a pas encore ratifié.

• *Les règles pénitentiaires européennes*

Adoptées pour la première fois en 1973, révisées en 1987 puis en 2006, les règles pénitentiaires européennes visent à harmoniser les politiques

---

<sup>1</sup> Il s'agit, en vertu de l'article 4 du protocole de tout lieu ou se trouvent des « personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite ».

pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe et à faire adopter des pratiques et des normes communes. Elles ne présentent pas de caractère contraignant mais constituent un ensemble de références auxquelles la France a souscrit le 11 janvier 2006.

Elles posent en particulier pour principe que « *toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante* » (règle 9). La règle 93-1 prévoit que les conclusions du contrôle indépendant doivent être rendues publiques<sup>1</sup>.

L'insuffisance des contrôles sur les lieux d'enfermement et la nécessité d'un contrôle indépendant ont été depuis plusieurs années mis en évidence par les parlementaires ainsi que par la mission de réflexion conduite par M. Guy Canivet alors premier président de la Cour de cassation.

## **B. UN CLIMAT NATIONAL CONSENSUEL**

• *La commission présidée par M. Guy Canivet relative à l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*

En juillet 1999, Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, avait chargé un groupe de travail présidé par M. Guy Canivet de proposer des pistes d'amélioration pour le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

Au terme de cette réflexion, en mars 2000, la commission avait d'abord estimé nécessaire d'établir les conditions d'un contrôle extérieur au premier rang desquelles l'élaboration d'un droit cohérent applicable dans les établissements pénitentiaires. Elle avait ensuite proposé l'instauration d'un contrôle extérieur des prisons réparti entre trois types d'organes chargés chacun d'une fonction constitutive du contrôle :

- la « *vérification* » des conditions de détention et de l'application effective du statut de détenu confiée à un « *Contrôleur général des prisons* » ;

- la « *médiation* » afin d'assurer l'examen par un « *Médiateur des prisons* » des requêtes des détenus et le traitement des conflits les opposant à l'administration pénitentiaire ;

- l'« *observation* » confiée à des citoyens bénévoles, les « *délégués du Médiateur des prisons* » afin d'« *instaurer l'indispensable transparence* » pour « *éviter des dysfonctionnements graves* ».

---

<sup>1</sup> Dès 1987, la règle pénitentiaire n° 5 rappelait que « *les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlés par un ou des organismes indépendants dont les conclusions doivent être rendues publiques* ».

**Les trois modalités du contrôle extérieur  
selon le rapport présidé par M. Guy Canivet**

• **Le contrôle général des prisons** (proposition n° 15)

Créer, à l'échelon national, un contrôle général des prisons indépendant confié à un « contrôleur général des prisons » :

- soustrait à toute hiérarchie, assisté d'un corps de « contrôleurs des prisons », de collaborateurs occasionnels et de services administratifs, placés sous son autorité directe ;

- ayant pour compétences le contrôle des conditions générales de détention, de l'état des prisons, de l'application du statut du détenu, des rapports entre administration et détenus, des pratiques professionnelles et de la déontologie des personnels pénitentiaires, de leur formation, de l'organisation et des conditions de leur travail, de l'exécution des politiques pénitentiaires ;

- détenteur 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.

• **Les médiateurs des prisons** (proposition n° 16)

Créer un corps de « médiateurs des prisons » indépendants, organisé, à l'échelon des régions pénitentiaires, dans des services régionaux de médiation pénitentiaire et réunis, à l'échelon national, dans une « conférence des médiateurs » élisant son président :

- le **président de la conférence** ayant : pour compétence, la gestion administrative des services régionaux de médiation ; des pouvoirs de saisine du ministre de la justice, d'obtention de documents, de publication de rapport, de recommandation et d'étude ;

- les **médiateurs** ayant : pour compétence, le traitement des requêtes déposées par les détenus, relatives à des différents les opposant à l'Administration ; des pouvoirs de visite, de constat, d'information, d'audition et d'obtention de documents, pour l'instruction des requêtes, de saisine du président de la conférence, de médiation et de recommandation.

• **Les délégués du médiateur des prisons** (proposition n° 17)

Installer dans chaque établissement pénitentiaire des délégués du médiateur des prisons indépendants, citoyens bénévoles réunis dans un « comité » élisant son président :

- le **président** ayant : pour compétence, la gestion administrative du comité ; des prérogatives relatives à l'organisation et au fonctionnement du comité ;

- les **délégués des médiateurs** ayant : pour compétence, l'observation des conditions de détention et l'« intermédiation » dans les relations des détenus avec l'administration pénitentiaire ; des prérogatives de visite, d'audition, de transmission des requêtes des détenus et de saisine du directeur régional ou du ministre de la justice.

• *Les travaux parlementaires*

La commission d'enquête sénatoriale sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France constituée le 10 février 2000

et présidée par votre rapporteur avait jugé indispensable la mise en place d'un organe de contrôle externe des établissements pénitentiaires doté de très larges prérogatives et pouvant effectuer des visites très complètes des établissements.

Dans le prolongement de ces travaux et près d'un an après la publication du rapport de la commission d'enquête, le Sénat adopta le 26 avril 2001 une proposition de loi relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons.

Ce texte actuellement en attente d'examen sur le bureau de l'Assemblée nationale institue un Contrôleur général des prisons « *chargé de contrôler l'état, l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires* ». Nommé en Conseil des ministres pour une durée de six ans, cette autorité est assistée de « *contrôleurs des prisons* » dont les conditions de nomination et le statut sont renvoyés à un décret (articles 4 et 5).

Il disposerait de **pouvoirs** particulièrement étendus : droit de visite à tout moment des établissements pénitentiaires, droit d'accès à tous les locaux de ces établissements, droit de s'entretenir avec toute personne et d'obtenir toutes les informations nécessaires sans que le secret<sup>1</sup> lui soit opposable (article 6).

En outre, la proposition de loi oblige le Contrôleur général à porter sans délai à la connaissance du procureur de la République les faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale. De même, il devrait informer l'autorité disciplinaire des faits susceptibles de provoquer des poursuites disciplinaires et le garde des sceaux des dysfonctionnements constatés à l'occasion des visites effectuées dans les établissements pénitentiaires (article 7).

Enfin, le Contrôleur général pourrait proposer au Gouvernement toute modification de nature législative ou réglementaire et établirait chaque année un rapport rendu public (articles 8 et 9).

Les députés n'ont pas examiné la proposition sénatoriale bien qu'ils se soient également prononcés, au terme des travaux de leur commission d'enquête<sup>2</sup>, en faveur d'un contrôle indépendant. Il est vrai qu'ils assignaient à ce contrôle une mission très large puisqu'elle recouvrait tous les lieux d'enfermement. La « *Délégation générale à la liberté individuelle* » aurait disposé de pouvoirs très comparables à ceux retenus par le Sénat pour le contrôle extérieur des prisons.

Le délégué général, « *personnalité reconnue* », aurait été assisté de délégués régionaux et l'ensemble de ces fonctions aurait été de quatre ans renouvelables une fois.

---

<sup>1</sup> A la seule réserve du secret médical.

<sup>2</sup> *La France face à ses prisons*, Louis Mermaz, président, Jacques Floch, rapporteur, commission d'enquête sur la situation, dans les prisons françaises, rapport n° 2521, Assemblée nationale, 2000.

### **C. LES EXEMPLES ÉTRANGERS**

Parmi les Etats signataires du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, huit seulement ont désigné formellement des mécanismes nationaux<sup>1</sup>.

Beaucoup d'Etats signataires conduisent encore une réflexion sur les conditions de mise en œuvre du mécanisme indépendant prôné par la convention. Sans avoir fait de choix définitif, certains ont cependant déjà marqué leurs préférences.

Au sein des pays européens, plusieurs tendent à privilégier un dispositif entièrement nouveau, tandis que d'autres sont davantage enclins à confier les fonctions prévues par le protocole à des structures existantes, soit spécialisées dans le contrôle des lieux de détention, soit généralistes du type « ombudsman ».

- *Le choix de structures entièrement nouvelles*

L'**Allemagne** a proposé un système très léger, articulé autour d'une commission commune aux *länder* et d'un *commissaire fédéral assisté de deux personnes*. En **Autriche**, une étude commandée par le ministre des affaires étrangères plaide pour la création d'un mécanisme entièrement nouveau.

La **Suisse** envisage, quant à elle, l'institution au niveau fédéral d'une commission de prévention de la torture composée de douze membres.

- *L'extension du rôle des dispositifs existants*

Plusieurs pays envisagent de confier les fonctions prévues par le protocole à des structures existantes déjà spécialisées dans le domaine de la détention.

Tel est le cas au **Royaume Uni** où le mécanisme national de prévention a été confié à une trentaine d'institutions sans que, à ce stade, leur mandat ou leurs pouvoirs aient été modifiés. Des discussions seraient en cours afin de favoriser la coordination de ce dispositif.

Parmi ces structures, il faut d'abord mentionner l'Ombudsman des prisons et de la probation d'Angleterre et du pays de Galles, la commission écossaise des plaintes relatives aux prisons, l'Ombudsman des prisons d'Irlande du Nord. Ces organismes ont une mission commune : enquêter sur les plaintes des détenus et transmettre des recommandations au ministre de l'intérieur et au directeur de l'administration pénitentiaire. Ils disposent de pouvoirs comparables : accès à l'ensemble des documents nécessaires à l'enquête et droit de visite des lieux de détention.

---

<sup>1</sup> Costa Rica, Estonie, Grande-Bretagne, Mali, Nouvelle Zélande, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

En outre, ce système est complété par l'intervention de deux inspecteurs en chef des prisons, nommés respectivement par le ministre de l'intérieur anglais et le Premier ministre écossais pour cinq ans et chargés de veiller au respect de la dignité du détenu. Ils conduisent quatre types d'inspection : une inspection complète tous les cinq ans des établissements pénitentiaires ; des inspections courtes (deux à trois jours) et inopinées afin d'évaluer le suivi des recommandations faites lors de la dernière inspection complète ; des inspections complètes (au moins une semaine) inopinées sur la base d'informations parvenues à l'inspecteur ; enfin, des inspections annuelles des établissements pour mineurs.

Les inspecteurs ont un accès illimité à l'ensemble des établissements et publient un rapport dans les quatre mois suivant leur inspection.

Si l'inspecteur ne dispose pas du pouvoir d'injonction, sa capacité à veiller à la continuité du contrôle et l'audience qui lui est reconnue garantissent que beaucoup de ses recommandations sont suivies d'effet. Comme l'a souligné lors de son audition par votre rapporteur M. Patrick Marest, délégué général de l'Observatoire international des prisons, l'action de l'inspecteur a pour effet de pacifier les relations dans le milieu carcéral et d'éviter toute suspicion sur la situation des établissements pénitentiaires.

Cependant, ce dispositif présente certaines limites. Ainsi, en Angleterre, l'inspecteur ne parvient pas toujours à atteindre l'objectif d'une visite approfondie de chaque établissement tous les cinq ans -les effectifs (soit 41 personnes) ne permettant de réaliser qu'une vingtaine de visites de ce type par an tandis que l'Angleterre compte 139 établissements. L'Ombudsman anglais, quant à lui, doté d'une équipe de 85 personnes, peine à répondre aux requêtes des détenus dans un délai de douze semaines.

Par ailleurs des organismes spécialisés exercent des missions consacrées à d'autres lieux d'enfermement, telles la commission indépendante des réclamations policières et judiciaires ou encore la commission de la loi sur la santé mentale.

Les **Pays Bas** pourraient également choisir de confier le « *mécanisme national de prévention* » à des organismes déjà spécialisés dans le contrôle des lieux de privation de liberté.

Plusieurs pays européens, lorsqu'ils sont dotés d'un « ombudsman », semblent désireux de lui confier la mission de contrôle prévue par le protocole des Nations unies.

Il en est ainsi du **Danemark** où l'Ombudsman dispose déjà d'un pouvoir de contrôle sur les lieux d'enfermement. En effet, l'institution peut décider -à son initiative, à la demande d'un particulier ou des pouvoirs publics- des inspections dans tous les lieux où les personnes sont privées de leur liberté sans leur consentement. Les inspecteurs peuvent rencontrer qui ils souhaitent et avoir accès à tous les documents même protégés par un secret.

Les administrations sont en principe averties six semaines à l'avance des inspections.

L'Ombudsman élabore un rapport après chaque visite et établit également un rapport annuel.

D'autres pays comme la **République tchèque** et la **Pologne** entendent également confier le mécanisme national à un défenseur public des droits déjà investi du pouvoir de contrôle des lieux de privation de liberté.

### **III. LE CHOIX DU PROJET DE LOI : UNE FONCTION DE CONTRÔLE SPÉCIFIQUE, UNIFIÉE ET INDÉPENDANTE**

#### ***A. UNE FONCTION SPÉCIFIQUE***

Le précédent gouvernement avait envisagé de confier la mission du contrôle indépendant des lieux de privation de liberté au Médiateur de la République.

L'exercice de cette mission de contrôle aurait constitué une mission inédite pour le Médiateur. Elle se serait ajoutée à la mission de médiation qui a connu récemment des progrès considérables dans le milieu pénitentiaire.

- *Une fonction de médiation très dynamique*

En effet, depuis mars 2005, le ministre de la justice et le Médiateur de la République ont signé une convention permettant l'expérimentation de l'intervention des **délégués du Médiateur** dans dix établissements pénitentiaires<sup>1</sup>.

En complément des points d'accès aux droits, présents dans de nombreux établissements, le délégué du Médiateur assure une permanence d'une demi-journée par semaine et intervient lorsque les détenus connaissant des difficultés avec l'administration y compris l'administration pénitentiaire. Au cours du premier semestre 2006, les délégués ont reçu 348 saisines dont 223 ont donné lieu à un entretien avec le détenu. Sur 279 affaires recevables, 100 concernaient l'administration pénitentiaire (parmi lesquels 8 seulement ont été transmises au Médiateur de la République -les autres ayant reçu une réponse localement). Ces éléments traduisent une forte progression du recours aux délégués du Médiateur par rapport à 2005 (232 saisines).

L'administration pénitentiaire estime le nombre de recours annuels à quelque 700 -chiffre qui peut être rapproché du nombre de saisines du Médiateur de la République avant expérimentation de l'ordre d'une dizaine par an pour l'ensemble de la population pénale. Les réclamations concernent le plus souvent les affectations en établissements pour peines, des pertes

---

<sup>1</sup> *Fresnes, Marseille, Aix en Provence-Luynes, Saint-Etienne, Melun, Bapaume, Nanterre, Poissy, Epinal, Toulon la Farlède.*

d'objets au cours des transferts, des demandes de renseignements sur la procédure disciplinaire ou sur d'autres points du règlement intérieur.

Elles peuvent aussi porter sur des dysfonctionnements de certains services (comptabilité, cantine). De nombreuses saisines résultent de la méconnaissance par les détenus de leurs droits et obligations.

L'augmentation des saisines semble, dans l'ensemble, maîtrisée : on ne constate pas de retard dans le traitement des dossiers et les rendez-vous peuvent être honorés d'une semaine à l'autre.

Au regard des résultats positifs de cette initiative, M. Pascal Clément, alors garde des sceaux, et le Médiateur de la République avaient souhaité généraliser ce dispositif à partir de 2007 -ainsi, dès cette année, 25 nouvelles permanences de délégués du Médiateur sont prévues dans des établissements pénitentiaires de plus de 300 détenus parmi lesquelles figurera le plus important de France, la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (le nombre de détenus bénéficiant d'un accès direct à un délégué du Médiateur passerait ainsi de 7.500 à 20.000 d'ici la fin de cette année). Dans les établissements de taille plus réduite, l'intervention de délégués sur demande des détenus sera expérimentée.

• *Contrôle et médiation : deux fonctions distinctes*

Chacun reconnaît que les fonctions de médiation et de contrôle au sens strict sont différentes.

Le Médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye a, pour sa part, estimé lors de son audition que ces fonctions pouvaient être complémentaires.

Dans les documents qu'il a communiqués à votre rapporteur, il insiste sur l'« *obligation de séparation stricte des deux missions* ». Il rappelle la nécessité d'un « *cloisonnement* » entre deux structures administratives distinctes ainsi que le « *recours à des compétences différentes* » dans des « *équipes différentes* ». Sans doute prône-t-il la réunion de ces deux fonctions sous la responsabilité d'une même autorité dont il observe cependant que la nature serait celle d'un « ombudsman » chargé d'une mission générale de respect des droits de l'homme et non plus seulement de médiation.

Or, en l'état du droit et tant que le statut du Médiateur n'est pas profondément transformé, le rattachement de la fonction de contrôleur à un Médiateur dont la mission principale est inchangée serait source de confusion.

Dès lors que les fonctions de médiation et de vérification sont différentes et qu'elles impliquent l'une comme l'autre une mobilisation importante de moyens humains, il semble préférable de les confier à deux entités séparées.

Telle était d'ailleurs la position défendue par la mission présidée par M. Guy Canivet et le principe retenu par la proposition de loi sénatoriale relative au contrôle général des prisons.

M. Michel Forst, secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, a rappelé à votre rapporteur que dans une récente contribution, cette institution avait souhaité la mise en œuvre d'un contrôle extérieur conforme aux préconisations de M. Guy Canivet avec l'institution d'un Contrôleur général indépendant en charge de la fonction de vérification<sup>1</sup>.

Lors de son intervention devant votre rapporteur, M. Markus Jaeger, directeur adjoint du bureau du commissaire du Conseil de l'Europe aux droits de l'homme a souligné l'**importance** que le Conseil de l'Europe **attachait à la distinction des fonctions de contrôle et de médiation**.

Lorsqu'elle a eu l'occasion de débattre du projet annoncé par le précédent Gouvernement, votre commission a également, dans sa majorité, marqué sa préférence pour une **spécialisation** de l'organisme chargé du contrôle<sup>2</sup>.

Tel est aujourd'hui le choix du projet de loi qui institue une autorité indépendante spécifique, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

#### ***B. UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE DOTÉE DE MOYENS À LA MESURE D'UN CHAMP D'ATTRIBUTION TRÈS ÉTENDU***

- *Une autorité indépendante*

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est une « *autorité indépendante* » au même titre que le Médiateur de la République et que le Défenseur des enfants, entrant dans la catégorie plus large des autorités administratives indépendantes (article premier).

Cette indépendance est garantie par plusieurs dispositions. Le Contrôleur général **ne reçoit d'instruction d'aucune autorité** (article premier). Il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'en cas de démission ou d'empêchement. Son mandat est de **six ans** non renouvelable -l'absence de toute perspective de reconduction limite à l'évidence les risques de pression et de jeu d'influence (article 2).

Enfin, le projet de loi prévoit un régime d'**incompatibilités** très complet qui non seulement permet au Contrôleur général de se consacrer

---

<sup>1</sup> *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme/Les droits de l'homme dans la prison, recommandation n° 35, les études de la CNCDH, la documentation française, 2007.*

<sup>2</sup> *Voir le compte rendu de la réunion de commission des Lois du 22 novembre 2006 consacrée à l'examen du rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault sur le projet de loi de finances pour 2007 (mission « Direction de l'action du Gouvernement »). Votre rapporteur avait alors estimé que les lieux de privation de liberté devaient faire l'objet d'un contrôle spécifique qui ne saurait être assuré par le Médiateur de la République dont la mission est d'aider les citoyens à résoudre les difficultés qu'ils ressentent dans leurs relations avec les administrations, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public.*

entièrement à sa mission mais lui confère aussi une grande liberté de vue et d'action.

- *Un champ de compétence très étendu*

La mission du Contrôleur général couvre **l'ensemble des lieux de privation de liberté** soit quelques 5.500 locaux.

Ces lieux relèvent de la compétence des ministres de la justice de l'intérieur, de la défense et de la santé.

La mission de contrôle est entendue de manière très générale puisqu'elle porte sur les « *conditions de prise en charge* » des personnes privées de liberté afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux (article premier).

- *Les moyens*

Le Contrôleur général disposerait de pouvoirs et de moyens adaptés à l'importance de cette mission.

Il peut **s'autosaisir** mais il peut également être saisi par le Premier ministre et les membres du Gouvernement et du Parlement. Il peut également être **informé** par toute personne physique et par toute personne morale chargée de veiller au respect des droits fondamentaux de situations pouvant entrer dans sa compétence (article 5).

Les pouvoirs d'investigation sont principalement de deux sortes :

- un **droit de visite** à tout moment et en tout lieu de privation de liberté ; l'information préalable des autorités responsables du lieu visité peut être écartée « *lorsque des circonstances particulières l'exigent* » -critère susceptible d'une large application ;

- un **droit d'accès aux informations**, sous réserve de certaines exceptions tenant notamment au secret de la défense, au secret de l'enquête et de l'instruction, au secret médical et au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client (article 6).

Ces moyens d'action devraient permettre au contrôleur extérieur de mener une **action de prévention** dans les lieux de privation de liberté alors qu'aujourd'hui les contrôles exercés par les missions d'inspection, l'autorité judiciaire ou les autorités administratives indépendantes visent le plus souvent à répondre à un dysfonctionnement ou une réclamation. Le projet de loi répond à cet égard pleinement aux exigences du mécanisme de prévention prévu par le protocole facultatif des Nations unies.

Le Contrôleur général fait connaître au ministre concerné les observations qu'appellent les visites (article 7). En outre, il émet des avis et des recommandations qu'il peut décider de rendre **publics** (article 8).

Par ailleurs, il présenterait chaque année un rapport au Président de la République et au Parlement (article 10).

Le Contrôleur général disposerait des moyens pour exercer ses pouvoirs. Ainsi, il serait assisté de **contrôleurs** dont le recrutement serait placé sous sa seule responsabilité et devrait répondre à des conditions de compétence et d'indépendance (article 3).

Enfin, il gèrerait de manière autonome les **crédits** nécessaires à sa mission (article 10).

### ***C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : CONFORTER LE STATUT DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL***

Votre commission a souhaité compléter le projet de loi sur plusieurs points.

En premier lieu, elle propose de nommer le Contrôleur général par un **décret du Président de la République** et d'**associer le Parlement à cette nomination** sous la forme d'un **avis consultatif** préalable des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 2).

Ensuite, elle suggère d'**élargir les conditions de saisine** du Contrôleur général des prisons en ouvrant cette faculté aux autorités administratives indépendantes susceptibles de connaître de la situation de personnes détenues : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie pour la sécurité, la Haute autorité de lutte contre les discriminations (article 5).

En outre, elle prévoit d'étendre le champ du contrôle à **l'ensemble des établissements psychiatriques** y compris sous statut privé dès lors qu'ils accueillent des personnes hospitalisées d'office ou sur demande d'un tiers (article 6).

Par ailleurs, elle propose d'élargir les pouvoirs d'investigation du Contrôleur général en supprimant la référence à la **sécurité des lieux de privation de liberté** parmi les critères susceptibles d'être opposés à l'information de cette autorité (article 6).

Enfin, elle recommande, en s'inspirant des dispositions habituellement retenues pour d'autres autorités indépendantes et des préconisations du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation présenté en 2006 par notre excellent collègue, M. Patrice Gélard sur les autorités administratives indépendantes<sup>1</sup>, de renforcer le statut du Contrôleur général :

- en complétant le régime d'**incompatibilités** afin de prévoir que les fonctions de Contrôleur général sont incompatibles non seulement avec toute activité professionnelle ou tout mandat électif comme le texte le prévoit déjà mais aussi avec **tout autre emploi public** (article 2) ;

---

<sup>1</sup> *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, Patrice Gélard, Office parlementaire d'évaluation de la législation, n°3166, Assemblée nationale, n°104, Sénat, juin 2006.*

- en déterminant un régime d'**immunité** destiné à protéger le Contrôleur général contre toute poursuite, arrestation ou jugement à l'occasion des actes ou opinions accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 2).

- en interdisant au Contrôleur général de se porter candidat à un mandat municipal, départemental ou régional à moins qu'il ait exercé un de ces mandats antérieurement à sa nomination (articles additionnels après l'article 2) ;

- en interdisant toute mention dans le rapport public permettant l'identification du nom d'une personne qui aurait été révélé au Contrôleur général dans le cadre de ses pouvoirs d'investigations (article 4) ;

- en obligeant le Contrôleur général, comme le prévoyait la proposition de loi sénatoriale sur le contrôle extérieur des prisons, à saisir d'une part le **procureur de la République** pour des faits laissant présumer une **infraction** et, d'autre part, l'**autorité disciplinaire** pour des faits susceptibles d'appeler des **poursuites disciplinaires** (article 7) ;

- enfin, en précisant que les **crédits** du Contrôleur général sont rattachés au programme « *coordination du travail gouvernemental* » et en prévoyant qu'ils sont soumis, comme tel est le cas pour la plupart des autorités administratives indépendantes, au contrôle a posteriori de la Cour des comptes et non au contrôle a priori du contrôleur financier (article 10).

Afin de marquer le cadre juridique international dans lequel le Contrôleur général conduit son action, la commission a aussi rappelé que cette institution **coopère avec les organismes internationaux compétents**.

Votre commission souhaiterait conclure par trois observations :

- *La nécessité d'un contrôle cohérent mais non uniforme*

Votre commission approuve l'extension du contrôle à l'ensemble des lieux de privation de liberté qui, en effet, présentent des problématiques communes quant au respect de la dignité de la personne et des droits fondamentaux. En outre, cette unification devrait favoriser une plus grande **cohérence** d'un contrôle aujourd'hui fragmenté. A cet égard, se pose la question de l'articulation de cette nouvelle institution avec les autres autorités chargées du contrôle des lieux de privation de liberté. En premier lieu, ce contrôle préserve les **prérogatives de l'autorité judiciaire** et présente un caractère complémentaire notamment à travers l'effet de **prévention** qu'il peut exercer. De même, il ne met pas en cause les contrôles habituels effectués par les inspections de chaque administration –il est possible que ces inspections soient davantage sollicitées par leurs hiérarchies respectives à la suite des observations qui pourraient être formulées par le Contrôleur général. Par ailleurs, l'articulation avec les autres autorités administratives indépendantes ne devrait pas soulever de difficultés de fond dans la mesure où chacune assume une mission spécifique. Sans doute pourrait-il exister des recoupements avec l'action de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Cependant, le mécanisme de saisine réciproque de ces institutions proposé par votre commission devrait favoriser une articulation satisfaisante entre elles et limiter les risques d’empiètement d’une autorité administrative indépendante sur l’autre. Il faut d’ailleurs observer que si la CNDS est intervenue de manière croissante dans des situations concernant des personnes privées de liberté, c’est aussi en raison des insuffisances du contrôle des lieux d’enfermement.

L’institution du Contrôleur général devrait à cet égard entraîner un rééquilibrage naturel du périmètre d’intervention de la CNDS.

En revanche, le champ d’action du Contrôleur général recouvre complètement celui de la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d’attente (CRAZA) qui n’a pas le statut d’une autorité indépendante mais seulement celui d’une commission administrative.

Votre rapporteur souhaite saluer le travail remarquable accompli par cette commission à l’initiative de son président, M. Bernard Chemin, malgré la modestie de ses moyens. Le rapporteur a envisagé avec M. Stéphane Fratacci, directeur des libertés publiques au ministère de l’intérieur, différentes hypothèses :

- soit la disparition « naturelle » de cette institution,
- soit son maintien auprès du ministère de l’intérieur,
- soit l’utilisation par le Contrôleur général de l’expérience acquise par cette commission sous la forme d’une intégration de certains de ses membres dans l’équipe de contrôleurs chargés d’assister le Contrôleur général.

Il n’appartient plus au Parlement de se prononcer sur le sort de cet organisme dont le statut présente un caractère réglementaire<sup>1</sup>. Il semble cependant que la dernière possibilité serait la plus satisfaisante. Elle impliquerait, en tout état de cause, une modification des dispositions applicable à la CRAZA.

La cohérence qu’introduira la mise en place du contrôle extérieur n’implique cependant pas l’uniformité. Les différents lieux de privation de liberté présentent des traits propres et appellent sans doute des **méthodologies de contrôle différentes**. Il est donc essentiel, pour votre commission, que le Contrôleur général puisse s’entourer de **compétences pluridisciplinaires** avec une certaine spécialisation selon les lieux visités.

---

<sup>1</sup> Les dispositions relatives à la CRAZA sont désormais codifiées aux articles R 111-251 et suivants du code précité. Toutefois, la CRAZA est mentionnée une fois à l’article L 111-10 du même code qui dispose que la CRAZA joint ses observations au rapport annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d’immigration.

- *un pouvoir d'influence*

Les représentants des avocats entendus par votre rapporteur se sont demandés s'il ne serait pas opportun de conférer un véritable **pouvoir d'injonction** au Contrôleur général.

Pour votre commission, le pouvoir d'injonction n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité. Comme M. Philippe Léger, président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, en a porté témoignage devant votre rapporteur. L'injonction risque de renforcer la défense des administrations et susciter un repli sur certains corporatismes. L'expérience témoigne, à l'inverse, que lorsque le dialogue accompagne la démarche d'investigation, l'autorité peut obtenir de réels résultats.

La faculté reconnue au Contrôleur général de **rendre publics** ces avis et recommandations donne toute sa portée à la démarche de persuasion qui devrait être la sienne. La nouvelle institution doit créer un magistère d'influence et cette autorité se forgera non pas contre les administrations responsables de lieux soumis à son contrôle mais avec leur confiance.

- *Le choix d'une personnalité incontestable*

Votre commission estime à l'instar de tous les interlocuteurs de votre rapporteur que le choix de la première personnalité appelée à exercer les fonctions de Contrôleur général revêtera une importance essentielle pour asseoir le **magistère moral** de cette autorité.

Cette personnalité devra en effet réunir la **compétence** et l'**expérience** nécessaires pour bénéficier d'un crédit incontestable auprès de l'opinion publique tout en suscitant la confiance des administrations et des personnels responsables des lieux soumis à son contrôle.

\*

\*       \*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Statut et compétence**

Cet article tend à instituer une nouvelle autorité indépendante, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont il définit par ailleurs la mission.

#### **1. Une autorité indépendante**

La nouvelle institution est qualifiée par le projet de loi d'« *autorité indépendante* ». Elle entre à ce titre dans la catégorie générique des autorités administratives indépendantes pour lesquelles, comme le rappelait notre excellent collègue, Patrice Gélard dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation (OPEL)<sup>1</sup>, le législateur a retenu trois appellations différentes : autorité indépendante, autorité administrative indépendante, autorité publique indépendante.

Ces structures ont, notamment, pour point commun de garantir :

- l'**impartialité** des interventions de l'Etat dans un domaine touchant aux droits et libertés dans la mesure où elles sont libres de tout lien organique ou hiérarchique avec le pouvoir exécutif ;
- une **capacité de réaction** rapide, particulièrement indispensable lorsque sont en cause des droits fondamentaux.

Ces caractéristiques répondent aux exigences d'un contrôle effectif des lieux de privation de liberté.

Trois institutions ont reçu à ce jour la qualification d'autorité indépendante : le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Défenseur des enfants.

Cette catégorie réunit ainsi, outre le Conseil supérieur de l'audiovisuel, les deux seules autorités indépendantes confiées à une personnalité et non à une formation collégiale<sup>2</sup>. Il semble donc logique d'y ranger également le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 404 (2005-2006), tome I, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié* (<http://www.senat.fr/noticerap/2005/r05-404-1-notice.html>).

<sup>2</sup> Le Médiateur du cinéma, chargé du règlement des litiges relatifs à la diffusion en salle des œuvres cinématographiques est considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'Etat de 2001 mais n'a pas reçu cette qualification du législateur.

## **2. Une mission destinée à assurer le respect des droits fondamentaux**

La mission confiée au Contrôleur est définie de manière générale puisqu'elle vise le contrôle des « *conditions de prise en charge des personnes privées de liberté afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux dont elles demeurent titulaires* ». Le contrôle devrait donc porter sur :

- les conditions matérielles de privation de liberté susceptibles de mettre en cause la dignité de la personne (état des locaux, hygiène, alimentation) ;

- l'application aux personnes concernées des droits qu'elles conservent et qui varie naturellement selon leur statut (droit à la santé, liens familiaux, le cas échéant droit au travail ou à la formation en particulier pour les personnes détenues, exercice effectif des droits de recours administratifs ou judiciaires) ;

- les rapports entre les personnes privées de liberté et les personnels des structures dont elles relèvent, en particulier au regard de la déontologie professionnelle et des droits de l'homme.

En revanche, le champ de compétences ouvert au Contrôleur n'inclut pas l'organisation et les conditions de travail des personnels et apparaît, à ce titre, moins extensif que celui envisagé par la mission présidée par M. Guy Canivet pour le Contrôleur général des prisons.

Ensuite, cette mission s'exercerait « *sans préjudice des prérogatives* » attribuées par la loi aux autorités juridictionnelles. D'une part, le Contrôleur général ne pourrait intervenir sur aucun des éléments de la situation de la personne qui résultent d'une décision juridictionnelle (le texte précise à cet égard que le contrôle s'arrête aux droits fondamentaux dont la personne « demeure » titulaire –à l'exclusion donc des droits dont la personne a été privée du fait d'une décision juridictionnelle). D'autre part, le projet de loi ne met pas en cause les droits de contrôle conférés à ces autorités ou les obligations qui leur sont assignées par les textes en vigueur.

## **3. Les modalités de contrôle**

Le deuxième alinéa de l'article dispose que le contrôle s'exercera « principalement » par des visites sur place dont les conditions sont précisées par l'article 6 du projet de loi.

Ces visites incluraient, comme le prévoit expressément l'article 6 du présent projet de loi, le droit de s'entretenir avec toute personne privée de liberté et le droit d'obtenir toute information utile.

En outre, les visites ne seraient pas exclusives d'autres modes de contrôle tels que les auditions de personnels.

#### 4. La garantie d'indépendance

Enfin, disposition garante de l'indépendance du Contrôleur général et qui se retrouve à l'identique dans le statut de très nombreuses autorités administratives indépendantes (AAI)<sup>1</sup>, le Contrôleur général ne pourrait, « dans la limite de ses attributions, recevoir d'instruction d'aucune autorité. »

Votre commission vous soumet un amendement rédactionnel et vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

##### *Article 2*

#### **Nomination et incompatibilités**

Cet article définit le mode de nomination du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté, la durée de son mandat et le régime des incompatibilités qui lui sont applicables.

##### **1. Le mode de nomination**

Le Contrôleur général serait nommé par **décret** (comme par exemple les onze membres de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ou les neuf membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel). En vertu de l'article 13 de la Constitution, ce décret devrait être signé par le Président de la République (qui nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat) et, conformément à l'article 17 de la Constitution, contresigné par le Premier ministre et les ministres responsables (en l'espèce, les ministres de la justice, de l'intérieur, de la défense et de la santé).

Le statut de certaines AAI prévoit expressément une nomination par décret du Président de la République.

A l'exemple de ces dispositifs et afin de souligner l'importance particulière de la mission dévolue au Contrôleur général, il serait souhaitable d'indiquer explicitement que cette personnalité est nommée par décret du Président de la République.

Votre commission vous soumet un **amendement** en ce sens.

En revanche, il n'appartient pas à une loi simple de prévoir que cette nomination procède d'un décret en conseil des ministres. Le choix de cette procédure est réservé par l'article 13 à la loi organique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir à titre d'exemple l'article premier de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur et l'article 10 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants.

<sup>2</sup> Ainsi, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition de la loi instituant la commission nationale de la communication et des libertés qui prévoyait que les membres de cette autorité administrative indépendante étaient nommés par décret en Conseil des ministres au motif que la loi avait sur ce point empiété sur le domaine réservé à la loi organique par l'article 13, quatrième alinéa, de la Constitution (Conseil constitutionnel, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

En outre, il semble opportun d'**associer le Parlement** à la procédure de désignation, conformément aux vœux exprimés par le président de la République, M. Nicolas Sarkozy, pendant la campagne électorale et comme tel est du reste déjà le cas pour certaines autorités administratives indépendantes. Ainsi, la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie<sup>1</sup> a prévu que le président de la Commission de régulation de l'énergie est nommé par décret après avis des commissions du Parlement compétentes en matière d'énergie. Votre commission vous propose, sur cet exemple, de prévoir par un **amendement** l'avis préalable de la commission compétente de l'Assemblée nationale et du Sénat, en l'espèce la commission des lois, pour la nomination du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté.

## 2. Durée et caractère du mandat

L'article 2 fixe au mandat du Contrôleur général une durée de **six ans**. Cette durée est conforme aux préconisations de la mission présidée par M. Guy Canivet ainsi qu'à l'article 5 de la proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons. Le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants sont aussi nommés pour six ans. L'office parlementaire d'évaluation de la législation dans le rapport de notre collègue Patrice Gélard, a recommandé que la durée du mandat des membres des AAI soit fixée à six ans afin notamment de donner réellement le temps de l'apprentissage aux personnalités désignées à ces fonctions<sup>2</sup>.

En outre, ce mandat serait **non renouvelable**. Il s'agit d'un facteur d'indépendance commun ici encore au Médiateur et au Défenseur des enfants et conforme aux préconisations du rapport de l'OPEL.

Enfin ce mandat serait **irrévocable**. Cette garantie essentielle d'indépendance est généralement reconnue aux membres des autorités administratives indépendantes. Il ne pourrait être mis fin aux fonctions du Contrôleur qu'en cas de démission ou d'empêchement.

## 3. Le régime des incompatibilités

Le régime d'incompatibilité applicable au Contrôleur général serait l'un des plus complets parmi ceux actuellement retenus pour une autorité administrative indépendante puisqu'il interdirait « *toute autre activité professionnelle ou tout mandat électif* ».

Conformément à l'esprit de cette disposition et dans le souci de donner à la personnalité désignée à la fonction de Contrôleur général la faculté de se consacrer entièrement à sa mission, votre commission vous propose un amendement tendant à compléter ce régime afin de prévoir une incompatibilité avec tout autre emploi public.

---

<sup>1</sup> Art. 28.-II de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifié.

<sup>2</sup> Recommandation n° 22.

En outre, il apparaît utile de conforter le statut du Contrôleur général par une mesure de protection commune à d'autres AAI (art. 3 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, art. 10 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants) interdisant que cette autorité indépendante soit poursuivie, recherchée, arrêtée, détenue ou jugée à l'occasion des opinions exprimées ou des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

Cette immunité représente une garantie indispensable comme l'ont souligné M. Michel Forst, secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et M. Emmanuel Decaux, président de la sous-commission de cette institution pour les questions internationales.

Votre commission vous soumet un amendement en ce sens et vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 2  
(article L. 194-1, 230-1 et L. 340 du code électoral)*

**Impossibilité de se porter candidat à un mandat municipal, départemental ou régional**

Votre commission vous propose d'insérer trois articles additionnels après l'article 2 afin de prévoir, comme tel est déjà le cas pour le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, l'impossibilité pour le Contrôleur général de se présenter à un mandat de conseiller municipal, général ou régional s'il n'exerçait pas l'un de ces mandats antérieurement à sa nomination.

Il est souhaitable en effet que le Contrôleur général ne puisse se prévaloir de ses fonctions à des fins électorales.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer par **amendement** dans le projet de loi afin de compléter les articles L. 194-1, L. 230-1, L. 340 du code électoral.

*Article 3*  
**Equipe de contrôleurs**

Cet article prévoit que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est assisté de contrôleurs.

La mission présidée par M. Guy Canivet avait recommandé la mise en place d'un corps autonome de « contrôleurs des prisons » placé sous l'autorité directe du Contrôleur général et l'article 5 de la proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux conditions de détention et au Contrôle général des prisons prévoit que les contrôleurs des prisons, dont le statut et les conditions de nomination sont définis par décret en Conseil d'Etat assistent le Contrôleur général.

Le recrutement des contrôleurs serait placé sous la seule responsabilité du Contrôleur général.

Cependant, le projet de loi prévoit une double garantie concernant l'exercice de ces fonctions :

- une garantie de **compétence** dans la mesure où ces contrôleurs seraient recrutés en raison de leur compétence dans les domaines se rapportant à la mission du Contrôleur général ; l'OPEL, dans le rapport consacré aux autorités administratives indépendantes, jugeait indispensable que la nomination de personnalités au sein d'une autorité administrative indépendante « *soit soumise à des exigences de compétence en rapport direct avec le domaine d'intervention de l'autorité* » (recommandation n°24).

- une garantie **contre tout conflit d'intérêt**, les fonctions de contrôleur devant être incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés. Ce type d'incompatibilité est souvent rappelé dans le statut des autorités administratives indépendantes sous la forme d'un principe général. Ainsi, l'article 2 de la loi n° 2002-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité dispose que la qualité de membre de cette commission est incompatible avec l'exercice, à titre principal, d'activités dans le domaine de la sécurité.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par les services du ministère de la justice, il est probable que le Contrôleur général s'entoure d'une équipe pluridisciplinaire avec des personnes dotées d'une expérience professionnelle sur les conditions de prise en charge des personnes au sein des différents lieux de privation de liberté.

Les conditions dans lesquelles les contrôleurs seront appelés à participer à la mission du Contrôleur général devraient être précisées par un décret comme le prévoit l'article 11 du présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **sans modification**.

#### *Article 4* **Secret professionnel**

Le présent article prévoit que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ainsi que ses collaborateurs sont astreints au secret professionnel.

Cette disposition, commune à la majorité des autorités administratives indépendantes, est la contrepartie du pouvoir d'information reconnu au Contrôleur général par le dernier alinéa de l'article 5 du projet de loi, le caractère secret des informations et pièces dont il demande communication ne pouvant lui être en principe opposé.

Le secret professionnel vaudrait pour les « *faits, actes ou renseignements* » dont le Contrôleur général et les Contrôleurs ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

Le projet de loi prévoit néanmoins que le secret professionnel ne doit pas interdire de prendre en compte les « *éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis* » qui constituent, en effet, les instruments d'influence du Contrôleur général.

Il peut toutefois être utile de préciser, comme tel est d'ailleurs le cas dans les dispositions relatives au Médiateur de la République et au Défenseur des enfants, que, en vue d'assurer le secret professionnel, le Contrôleur général veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité<sup>1</sup>.

Votre commission vous soumet un **amendement** en ce sens et vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 5*

#### **Modalités d'information et de saisine**

Cet article définit les conditions dans lesquelles le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut être soit informé par des tiers de situation relevant de sa compétence, soit saisi par un nombre déterminé d'autorités.

Le premier alinéa de l'article prévoit la possibilité de porter à la connaissance du Contrôleur général des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence. Cette faculté ne se confond pas avec une saisine proprement dite dans la mesure où elle n'implique pas que l'autorité se prononce sur la situation dont elle est informée ; en contrepartie, elle est très ouverte puisqu'elle est reconnue, d'une part, à toute personne physique, d'autre part, à toute personne morale « *s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux* ».

Cette catégorie doit être entendue largement et comprend non seulement toutes les associations qui veillent au respect des droits des personnes et de leur dignité mais aussi, par exemple, les barreaux.

Le second alinéa de cet article réserve le droit de saisine du Contrôleur général au Premier ministre, aux membres du Gouvernement ainsi qu'aux parlementaires. Ces derniers seront donc conduits à jouer un rôle de filtre pour les réclamations comme tel est aujourd'hui le cas pour la saisine du Médiateur de la République et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Sans doute pourrait-il être envisagé d'étendre ultérieurement le droit de saisine aux personnes placées dans les lieux d'enfermement où à leurs représentants. Il semble raisonnable, dans un premier temps, de maintenir les conditions de saisine telles qu'elles sont prévues par le projet de loi afin de permettre une montée en puissance progressive de l'action du Contrôleur général.

---

<sup>1</sup> Article 3 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants et article 13 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur.

En outre, les limites du système proposé sont largement corrigées par la **faculté donnée au Contrôleur de s'auto-saisir**. Ce droit lui permettrait de donner suite, s'il le jugeait nécessaire, aux informations qui lui seraient communiquées en vertu du premier alinéa de l'article par toute personne physique ou morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux.

L'OPEL a d'ailleurs recommandé l'extension de l'auto-saisine aux autorités administratives indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction ou de recommandation qui le jugeraient utile, afin de renforcer l'efficacité et la permanence de leurs prérogatives (recommandation n° 10).

Votre commission estime qu'il serait utile, dans l'esprit des préconisations formulées par l'Office, de permettre la saisine du Contrôleur général par d'autres autorités administratives indépendantes chargées de veiller au respect des droits fondamentaux : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. En effet, ces autorités peuvent avoir à connaître dans l'exercice de leur mission de situations concernant des personnes privées de liberté et susceptibles de relever à ce titre du Contrôleur général. La faculté qui leur serait donnée de saisir celui-ci contribuerait à favoriser une articulation plus efficace de l'action de chacune de ces autorités dans le respect de leur mission respective.

Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** en ce sens et vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 5*

(art. 4 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000)

**Saisine de la CNDS par le Contrôleur général**

La Commission nationale de déontologie de la sécurité peut actuellement être saisie par trois autorités indépendantes : le Médiateur de la République, le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et le Défenseur des enfants. Il serait logique qu'elle puisse l'être également par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui dans l'exercice de ses missions peut avoir à connaître de situations intéressant la déontologie des forces de sécurité.

Cette faculté, en complément de celle ouverte par l'amendement proposé à l'article précédent, permettrait une saisine croisée de la CNDS et du Contrôleur général. Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'adopter par **amendement**.

*Article 6*

**Pouvoirs d'investigation**

Cet article définit les pouvoirs d'investigation du Contrôleur général. Ces pouvoirs reposent principalement sur le droit de visite des lieux de

privation de liberté ainsi que sur le droit d'obtenir des informations sans que le secret puisse lui être, en principe, opposé.

### 1. Le droit de visite

Le droit de visite est défini de manière très étendue puisqu'il peut intervenir à tout moment et concerner tout lieu de privation de liberté. Il est conforme aux recommandations du rapport de la mission présidée par M. Guy Canivet ainsi qu'à la proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux conditions de détention et au contrôle général des prisons (article 6).

Ce droit de visite appelle deux observations préliminaires. D'abord, il couvre **l'ensemble du territoire de la République**. En revanche, il ne concernerait pas les locaux relevant du ministère de la défense nationale dans le cadre des opérations extérieures<sup>1</sup>. Selon les informations communiquées par le Gouvernement à votre rapporteur, les lieux de privation de liberté dans ce cadre spécifique sont adaptés aux circonstances et sont susceptibles d'être modulés à chaque instant, compte tenu de l'évolution des opérations sur le terrain. Par ailleurs, les opérations interviennent dans des zones géographiques « sensibles » soumises à ce titre à des règles de sécurité particulières. Le Gouvernement a également indiqué à votre rapporteur qu'il pourrait être difficile, dans ces conditions, d'assurer la sécurité du Contrôleur et de ses équipes. Enfin, la législation internationale prévoit des dispositifs spécifiques de contrôle des lieux de privation de liberté dans ce contexte particulier.

En second lieu, la mission exercée par le Contrôleur général porterait sur tout lieu où des personnes sont privées de liberté par « *décision d'une autorité publique* ».

Comme l'a indiqué à votre rapporteur M. Xavier Ronsin, avocat général près la cour d'appel de Rennes et membre du comité européen pour la prévention de la torture, cette formulation laisse cependant de côté la situation des personnes hospitalisées sur demande d'un tiers dans des établissements hospitaliers privés en vertu de l'article L. 3222-1 du code de la santé publique. Les personnes hospitalisées sur demande d'un tiers sont effectivement privées de liberté et les lieux destinés à les accueillir doivent à ce titre relever du Contrôleur général<sup>2</sup>. Votre commission vous soumet un **amendement** destiné à garantir ce contrôle.

Le droit de visite connaîtrait deux limites. D'abord, il serait subordonné à une **information préalable** de l'autorité responsable du lieu de privation de liberté. Cependant, la loi ne fixe **aucun délai** particulier pour cette information qui pourrait être faite dans un temps très court précédant la

---

<sup>1</sup> Actuellement près de 12.000 militaires français sont déployés à l'étranger..

<sup>2</sup> L'article 4 du protocole facultatif vise les « personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite » et comme le notait M. Xavier Ronsin, « l'existence d'une législation qui admet comme en droit français l'hospitalisation contrainte à la demande d'un tiers pourrait légitimement être considérée comme constitutive du consentement exprès ou tacite d'une autorité publique ».

visite. En outre, le principe d'une information préalable serait écarté lorsque des « *circonstances particulières* » l'exigent.

La notion de circonstances particulières pourrait être entendue de manière souple et viser les cas justifiant, selon la mission présidée par M. Guy Canivet, des **visites inopinées**.

Le rapport de cette mission avait en effet envisagé trois types de visites :

- la « **visite programmée** » : vérification complète de chaque établissement opérée selon une périodicité fixée tous les cinq ans par exemple ;

- la « **visite inopinée** » : déclenchée pour des raisons diverses : communication d'une information, réception d'une plainte ou dénonciation d'une situation ou d'un événement particulier qui rendent nécessaire une visite immédiate sans que l'établissement ou l'administration responsable en soient préalablement informés ;

- la « **visite de suivi** » destinée à assurer la continuité dans le contrôle.

Toutefois, les autorités responsables du lieu de privation de liberté peuvent s'opposer à la visite du Contrôleur général pour des motifs qui sont cependant précisément délimités.

D'une part, ces motifs devraient être « *graves* » et, d'autre part, être liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans l'établissement concerné.

Les raisons ainsi énumérées par le projet de loi reproduisent pour l'essentiel les stipulations de l'article 14.2 du protocole facultatif des Nations unies<sup>1</sup>. En outre, dans ces hypothèses, le principe de la visite ne serait pas remis en cause et il appartiendrait aux autorités responsables d'en proposer le report.

## 2. Le pouvoir d'information

Le pouvoir d'information s'exercerait principalement dans le cadre des visites et se décline sous deux formes.

D'abord, le Contrôleur général pourrait s'entretenir, dans des conditions garantissant la confidentialité, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire. Cette disposition répond aux exigences prévues par le protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture des Nations unies pour les mécanismes nationaux de prévention.

L'article 20 (d) de ce texte prévoit en effet la « *possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit*

---

<sup>1</sup> « Il ne peut être fait objection à la visite d'un lieu de détention déterminé que pour des raisons pressantes et impérieuses liées à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles graves là où la visite doit avoir lieu ». Le même article prévoit qu'un Etat partie « ne saurait invoquer l'existence d'un état d'urgence pour faire objection à une visite ».

*directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire (...) ».*

Ensuite, le Contrôleur général recevrait des autorités responsables du lieu privatif de liberté les informations ou précisions utiles à l'exercice de sa mission.

Le caractère secret de ces informations lui serait opposable lorsque la divulgation de l'information est susceptible de porter atteinte :

- au secret de la défense nationale ;
- à la sûreté de l'Etat ;
- à la sécurité des lieux de privation de liberté ;
- au secret de l'enquête et de l'instruction ;
- au secret médical ;
- au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Votre commission estime que les considérations liées aux deux premiers critères ne devraient pas réellement jouer car il est douteux que les lieux d'enfermement mettent en cause la défense nationale ou la sûreté de l'Etat comme l'ont confirmé notamment plusieurs des représentants des corps d'inspection entendus par votre rapporteur.

Le secret de l'enquête et de l'instruction ainsi que le secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client peuvent être légitimement opposés à une demande d'information.

Le **secret médical** soulève des difficultés. Il pourrait limiter la portée du contrôle, notamment dans le cadre de la visite des établissements psychiatriques. Le comité européen de prévention de la torture a souvent considéré dans ses rapports d'inspection que le secret médical ne devait pas lui être opposable, aux motifs que l'accès au dossier médical et aux données à caractère médical lui était nécessaire pour constater voire prévenir tout mauvais traitement. Néanmoins, comme l'a signalé M. Xavier Ronsin à votre rapporteur, il semble que les difficultés relevées lors des visites antérieures aient été aplanies à la suite de l'intervention de l'IGAS. Sans doute pourra-t-on mieux mesurer à l'expérience si les restrictions liées au secret médical entravent de manière excessive la mission du Contrôleur général et s'il convient en conséquence de les assouplir.

En revanche, votre commission estime injustifié le **secret lié à la sécurité des lieux de privation de liberté**.

Il ne fait aucun doute que la divulgation d'éléments concernant ces questions dans des documents publiés sous l'autorité du Contrôleur général doit être exclue. Pour votre commission, cependant, le secret professionnel auquel le Contrôleur général est tenu en vertu de l'article 4 du projet de loi apporte les garanties indispensables.

Les prérogatives reconnues au Contrôleur général ont en effet pour contrepartie l'obligation pour celui-ci de respecter le secret professionnel comme le prévoit l'article 4 du projet de loi. Comme le notait Mme Marie-Anne Frison-Roche, le pouvoir de savoir n'est admissible que si l'« *on y associe l'obligation de secret ou de confidentialité qui doit peser sur les membres du collège et les membres des services des AAI* »<sup>1</sup>.

En revanche, le secret lié à la sécurité des locaux pourrait-il être opposé au Contrôleur général ou à ses collaborateurs et justifier un refus de communication d'un plan du lieu visité qui peut s'avérer indispensable pour permettre aux contrôleurs d'exercer pleinement leur mission ? On pourrait le craindre. Aussi, votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à supprimer la référence à la sécurité des locaux.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

#### *Article 7*

#### **Suite donnée aux inspections**

Cet article détermine les suites données aux visites des lieux de privation de liberté.

Le Contrôleur général pourrait faire connaître ses observations au ministre responsable sur « *l'état, l'organisation ou le fonctionnement* » du lieu visité. Le ministre pourrait alors formuler des réponses annexées au rapport de visite.

Cet article ne prévoit pas expressément, comme le recommandait la mission présidée par M. Guy Canivet, l'obligation pour le Contrôleur général de dénoncer, d'une part, au procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, les infractions pénales constatées et, d'autre part, à l'autorité administrative les fautes disciplinaires parvenues à sa connaissance dans l'exercice de sa mission<sup>2</sup>. L'article 7 de la proposition de loi adoptée par le Sénat en 2001 relative aux conditions de détention et au contrôle général des prisons a d'ailleurs transcrit ces recommandations.

Votre commission estime utile de reprendre ces dispositions qui figurent dans le statut de plusieurs AAI<sup>3</sup> et vous soumet un **amendement** en ce sens.

Elle vous suggère aussi un amendement rédactionnel et vous propose d'adopter l'article 7 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> M. Patrice Gélard, rapport précité, OPEL, 2005-2006, p. 52-53.

<sup>2</sup> Le rapport excluait en revanche de confier au contrôleur général le pouvoir de déclencher des poursuites pénales ou de s'associer aux poursuites engagées par le ministère public afin d'éviter toute immixtion dans les pouvoirs des parquets et une confusion dans les autorités de poursuite.

<sup>3</sup> Voir à titre d'exemple les articles 8 et 9 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité.

## *Article 8*

### **Avis et recommandations**

Cet article tend à conférer au Contrôleur général la faculté d'émettre des avis et de formuler des recommandations.

Cette faculté est définie de manière générale, elle peut donc viser toutes les situations sur lesquelles le Contrôleur général, sous réserve du respect du secret professionnel posé par l'article 4 du projet de loi, souhaite attirer l'attention.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit expressément que le pouvoir de recommandation reconnu au Contrôleur général peut porter sur toutes dispositions législatives et réglementaires applicables.

Ces dispositions sont conformes aux stipulations du protocole facultatif à la convention contre la torture des Nations unies dont l'article 19 prévoit que le mécanisme national de prévention, d'une part, formule des recommandations à l'intention des autorités publiques, d'autre part, présente des « *propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi* ».

La portée du pouvoir ainsi conféré au Contrôleur général est renforcé par la faculté qui serait reconnue au Contrôleur général de rendre publics ses avis ou recommandations. Les autorités responsables ne pourraient pas s'opposer à cette publicité : elles seraient seulement « *informées* » par le Contrôleur général de son intention de rendre publiques ces recommandations et auraient, à leur initiative, le droit de joindre leurs observations au document publié par l'autorité indépendante.

Votre commission estime néanmoins que dès lors que les recommandations ou avis du Contrôleur général sont publics, il est souhaitable, dans l'intérêt des administrations elles-mêmes, que leurs observations le soient également. Elle vous soumet un **amendement** en ce sens.

Le projet de loi prévoit enfin selon une disposition classique s'agissant des autorités indépendantes<sup>1</sup>, que le Contrôleur général ne peut pas intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien fondé d'une décision juridictionnelle. Il s'agit ici d'éviter toute interférence entre les interventions de l'autorité indépendante et les prérogatives de la justice.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple l'article 11 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur et l'article 10 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants.

*Article 9*  
**Rapport public**

Cet article prévoit que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendu public.

Cette disposition, habituelle pour les autorités administratives indépendantes, répond également aux exigences internationales<sup>1</sup>.

Il convient de rappeler à cet égard que l'OPEL, dans le rapport de notre collègue le doyen Patrice Gélard, recommandait que le rapport d'une autorité administrative indépendante soit systématiquement adressé aux présidents des deux assemblées, aux présidents des commissions des finances ainsi qu'aux présidents des commissions compétentes (en l'espèce, il s'agirait pour le rapport du Contrôleur général des commissions des lois) (recommandation n° 27). L'office préconisait aussi que le rapport comporte des mentions précises relatives :

- à l'utilisation par l'autorité de ses crédits et la mise en œuvre de ses prérogatives ;
- aux règles de déontologie appliquées par les membres de l'autorité ;
- aux règles et à la doctrine suivie par l'autorité dans l'exercice de ses missions (recommandation n° 28).

Enfin l'office suggérait que les autorités administratives indépendantes soient entendues chaque année après la publication de leur rapport annuel par les commissions permanentes des deux assemblées ce que votre commission a entrepris de mettre en œuvre pour celles qui relèvent de sa compétence.

Ces recommandations pourraient très utilement inspirer la pratique qui sera observée dans l'élaboration et la présentation du rapport du Contrôleur général.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 9 **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Article 23 du protocole facultatif à la convention contre la torture des Nations unies, règle 93-1 des règles pénitentiaires européennes.

*Article additionnel après l'article 9*

**Coopération avec les organismes internationaux compétents**

La mise en place du Contrôleur général s'inscrit dans le cadre des engagements internationaux de la France. Il est souhaitable de prévoir expressément, à ce titre, qu'il coopère avec les organismes internationaux compétents à savoir le sous-comité de la prévention prévu par le protocole facultatif des Nations unies contre la torture et le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'adopter par un **amendement**.

*Article 10*

**Crédits budgétaires**

Cet article prévoit que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Il apparaît cependant nécessaire de préciser cette disposition afin notamment de conforter l'autonomie financière du Contrôleur général, gage de son indépendance.

En premier lieu, il serait utile de préciser que les crédits du Contrôleur général seront rattachés au programme « *coordination du travail gouvernemental* » de la mission « direction de l'action du Gouvernement ».

Ce dispositif, prévu pour d'autres AAI comme le Médiateur de la République ou le Défenseur des enfants, permettrait de souligner la vocation interministérielle de la mission du Contrôleur général.

Ensuite, sur le modèle des dispositions retenues pour les AAI, il convient de soustraire les comptes du Contrôleur général de l'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Si ces comptes ne doivent donc pas être soumis au contrôle *a priori* d'un contrôleur financier du ministère chargé des finances, en revanche, ils doivent être contrôlés *a posteriori* par la Cour des comptes.

Tel est l'objet de l'**amendement** que votre commission vous propose.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de la justice, une dotation financière de **2,5 millions d'euros** serait prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008<sup>1</sup>. Cette enveloppe

---

<sup>1</sup> A titre de comparaison, l'enveloppe budgétaire accordée en 2006 s'élevait à 581.000 euros pour la CNDS, à 1,8 million d'euros pour le Défenseur des enfants mais à 8,5 millions d'euros pour le Médiateur et 10,7 millions d'euros pour la HALDE.

devrait permettre au Contrôleur de recruter, dans un premier temps, une vingtaine de collaborateurs et de bénéficier de locaux propres à les accueillir.

La montée en puissance du dispositif exigera certainement un abondement rapide de ces crédits.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 **ainsi modifié**.

*Article 11*

**Décret d'application**

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application de la loi, en particulier celles concernant les Contrôleurs chargés d'assister le Contrôleur général.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **sans modification**.

*Article 12*

**Extension aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle Calédonie  
et aux Terres australes et antarctiques françaises**

Cet article prévoit l'application de la loi dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises.

En effet, le principe de spécialité législative rend nécessaire une mention expresse d'application dans les collectivités d'outre-mer visées par l'article 74 de la Constitution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 12 **sans modification**.

\*

\* \*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p data-bbox="580 510 1007 600"><b>Projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté</b></p> <p data-bbox="740 656 847 685">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="580 719 1007 992">Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect <i>des</i> droits fondamentaux <i>dont elles demeurent titulaires</i>.</p> <p data-bbox="580 1025 1007 1088">Il exerce principalement ce contrôle par des visites sur place.</p> <p data-bbox="580 1122 1007 1207">Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.</p> <p data-bbox="740 1274 847 1303">Article 2</p> <p data-bbox="580 1337 1007 1458">Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé par décret pour une durée de six ans. Son mandat n'est pas renouvelable.</p> <p data-bbox="580 1731 1007 1852">Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement.</p> <p data-bbox="580 1886 1007 2036">Les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont incompatibles avec toute <i>autre</i> activité professionnelle <i>ou</i> tout mandat électif.</p>	<p data-bbox="1038 510 1465 600"><b>Projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté</b></p> <p data-bbox="1198 656 1305 685">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="1107 719 1150 748">Le...</p> <p data-bbox="1038 931 1465 994">...du respect <i>de leurs</i> droits fondamentaux.</p> <p data-bbox="1107 1025 1390 1055"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p data-bbox="1107 1122 1390 1151"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p data-bbox="1198 1274 1305 1303">Article 2</p> <p data-bbox="1107 1337 1150 1366">Le...</p> <p data-bbox="1038 1400 1465 1520">...décret <i>du Président de la République, après avis de la commission compétente de chaque assemblée, pour...</i> ...renouvelable.</p> <p data-bbox="1038 1554 1465 1704"><i>Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.</i></p> <p data-bbox="1107 1731 1390 1760"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p data-bbox="1107 1886 1150 1915">Les...</p> <p data-bbox="1038 1948 1465 2036">...incompatibles avec <i>tout autre emploi public, toute</i> activité professionnelle <i>et</i> tout mandat électif.</p>

**Texte en vigueur**

**Code électoral**

*Art. L. 194-1.* — Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller général s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination.

*Art. L. 230-1.* — Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller municipal s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination.

*Art. L. 340.* — Ne sont pas éligibles :

1° Les personnes énumérées aux articles L. 195 et L. 196, lorsque leurs fonctions concernent ou ont concerné tout ou partie du territoire de la région.

2° Les fonctionnaires placés auprès du représentant de l'Etat dans la région et affectés au secrétariat général pour les affaires régionales en qualité de secrétaire général ou de chargé de mission.

3° Pour une durée d'un an, le président de conseil régional ou le conseiller régional visé au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée, qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues par ce même article.

Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller régional s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination.

Les articles L. 199 à L. 203 sont applicables à l'élection des conseillers régionaux.

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la commission**

*Article additionnel*

*Aux articles L. 194-1, L. 230-1 et au cinquième alinéa de l'article L. 340 du code électoral, les mots : « et le Défenseur des enfants » sont remplacés par les mots : « , le Défenseur des enfants et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté »*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la commission**

Article 3

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est assisté de contrôleurs qu'il recrute en raison de leur compétence dans les domaines se rapportant à sa mission.

Les fonctions de contrôleur sont incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés.

Article 4

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et ses collaborateurs sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis prévus aux articles 8 et 9.

Article 5

Toute personne physique ainsi que toute personne morale s'étant donnée pour objet le respect des droits fondamentaux peut porter à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut être saisi par le Premier ministre et les membres du Gouvernement et du Parlement. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative.

Article 3

*(Sans modification).*

Article 4

*(Alinéa sans modification).*

*En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, il veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.*

Article 5

*(Alinéa sans modification).*

Le...

*...initiative. Il peut en outre être saisi par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, le président de la Commission nationale*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la commission**

**Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000  
portant création d'une commission de  
déontologie de la sécurité**

*Art. 4.* — Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie, commis par une ou plusieurs des personnes mentionnées à l'article 1er, peut, par réclamation individuelle, demander que ces faits soient portés à la connaissance de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes. Pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la commission dans l'année qui suit les faits.

La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Celui-ci la transmet à la commission si elle lui paraît entrer dans la compétence de cette instance et mériter l'intervention de cette dernière.

La commission adresse au parlementaire auteur de la saisine un accusé de réception.

Le Premier ministre, le Médiateur de la République, le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et les membres du Parlement peuvent, en outre, saisir de leur propre chef la commission de faits mentionnés au premier alinéa. La commission peut également être saisie directement par le Défenseur des enfants.....

**Code de la santé publique**

*Art. L. 3222-1.* — Dans chaque département, un ou plusieurs établissements sont seuls habilités par le repré-

*de la déontologie de la sécurité et le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.*

*Article additionnel*

*Dans la première phrase du quatrième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission de déontologie de la sécurité, après les mots : « président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » sont insérés les mots : « , le Contrôleur général des lieux de privation de liberté »*

**Article 6**

Le Contrôleur général peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique.

**Article 6**

Le...

...publique. *Il peut aussi visiter,*

**Texte en vigueur**

sentant de l'Etat dans le département à soigner les personnes atteintes de troubles mentaux qui relèvent des chapitres II et III du titre Ier du présent livre.

**Texte du projet de loi**

Avant toute visite, le Contrôleur général informe les autorités responsables du lieu de privation de liberté. Toutefois, il peut décider de procéder à une visite sans préavis lorsque des circonstances particulières l'exigent.

Ces autorités ne peuvent s'opposer à la visite du Contrôleur général que pour des motifs graves liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans l'établissement où la visite doit avoir lieu. Elles proposent alors son report.

Le Contrôleur général reçoit des autorités responsables du lieu de privation de liberté toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission. Lors des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire.

Le caractère secret des informations et pièces dont le Contrôleur général demande communication ne peut lui être opposé, sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, à la sécurité des lieux de privation de liberté, au secret de l'enquête et de l'instruction, au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Article 7

À l'issue de chaque visite, le Contrôleur général fait connaître au ministre intéressé ses observations, notamment celles que cette visite peut appeler le cas échéant sur l'état, l'organisation ou le fonctionnement du

**Propositions de la commission**

*dans les mêmes conditions, tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement visé à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique.*

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

Le...

... de l'État, au secret de l'enquête...

...client.

*Le Contrôleur général peut déléguer les pouvoirs visés à cet article aux contrôleurs.*

Article 7

À l'issue...

...observations concernant en particulier l'état,...

**Texte en vigueur**

—

**Code de procédure pénale**

*Art. 40.* — Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

**Texte du projet de loi**

—

lieu visité. Le ministre peut formuler des observations en réponse qui sont alors annexées au rapport de visite établi par le contrôleur général.

Article 8

Dans le cadre de ses compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis et formule des recommandations aux autorités publiques. Il propose également au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables.

Après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités *si elles en font la demande*.

Il ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

**Propositions de la commission**

—

...général.

*Si le Contrôleur général a connaissance de faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.*

*Le Contrôleur général porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.*

Article 8

*(Alinéa sans modification).*

Après...

...autorités.

*(Alinéa sans modification).*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
—	Article 9  Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République et au Parlement. Ce rapport est rendu public.	Article 9  <i>(Sans modification).</i>
		<i>Article additionnel</i>
		<i>Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents.</i>
	Article 10  Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission.	Article 10  Le...
		<i>...mission. Ces crédits sont inscrits au programme intitulé « coordination du travail gouvernemental ». Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.</i>
		<i>Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.</i>
	Article 11  Les conditions d'application de la présente loi, notamment celles dans lesquelles les contrôleurs mentionnés à l'article 3 sont appelés à participer à la mission du contrôleur général des lieux de privation de liberté, sont précisées par décret en Conseil d'État.	Article 11  <i>(Sans modification).</i>
	Article 12  La présente loi est applicable à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.	Article 12  <i>(Sans modification).</i>



## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

#### **Ministère de la justice**

- **M. Claude d'Harcourt**, directeur de l'administration pénitentiaire

#### **Ministère de l'intérieur**

- **M. Stéphane Fratacci**, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

#### **Cour de cassation**

- **M. Vincent Lamanda**, Premier président de la Cour de cassation

#### **Association nationale des juges d'application des peines**

- **Mme Marie Receveur**, juge pour enfants au tribunal de grande instance de Lyon
- **Mme Karine Gonnet**, tribunal de grande instance de Meulun
- **Mme Muriel Duchange**, tribunal de grande instance de Cusset

#### **Inspection générale de la police nationale**

- **M. Jacques Lamotte**, directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale
- **M. Christophe Fichot**, secrétaire général, chef du cabinet des études

#### **Inspection de la gendarmerie nationale**

- **Général de corps d'armée Edmond Buchheit**, inspecteur de la gendarmerie nationale

#### **Inspection générale des affaires sociales**

- **M. André Nutte**, chef de l'inspection générale des affaires sociales
- **M. Sylvain Picard**, inspecteur général des affaires sociales

#### **Médiateur de la République**

- **M. Jean-Paul Delevoye**, médiateur de la République

#### **Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme**

- **M. Michel Forst**, secrétaire général

- **Pr. Emmanuel Decaux**, président de la sous-commission pour les questions internationales

#### **Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité**

- **M. Philippe Léger**, président

#### **Conseil de l'Europe**

- **M. Markus Jaeger**, directeur adjoint du bureau du commissaire aux droits de l'homme

#### **Comité européen pour la prévention de la torture**

- **M. Xavier Ronsin**, avocat général près la cour d'appel de Rennes

#### **Avocats**

- **Me Gérard Tcholakian**, avocat au Barreau de Paris, membre du Conseil national des Barreaux
- **Me Jean-Marc Delas**, avocat au Barreau de Paris, membre du Conseil de l'Ordre
- **Me Alain Guilloux**, avocat, ancien bâtonnier du Barreau de Vannes, membre du Bureau de la Conférence des Bâtonniers

#### **Table ronde syndicats de l'administration pénitentiaire**

Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU)

- **Mme Sophie Desbruyère**, secrétaire nationale

Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP-UNSA)

- **M. Claude Tournel**, secrétaire général adjoint
- **M. David Calogine**, secrétaire général de l'union régionale de Paris

Syndicat national pénitentiaire (SNP-FO)

- **M. René Sanchez**, secrétaire général adjoint
- **M. Jean-Pierre Virgo**, trésorier général

SNP-FO des personnels techniques

- **M. Adhérald Hournon**, secrétaire général adjoint

Union générale des syndicats pénitentiaires (UGSP-CGT)

*Contribution écrite*

Interco-CFDT

*Contribution écrite*

SNP-FO des personnels d'administration et d'intendance

*Contribution écrite*

**Table ronde syndicats de police nationale**

Syndicat national des officiers de police

- **M. Michel Djabian**, secrétaire général adjoint

Synergie Officiers

- **M. Fabrice Jacquet**, conseiller technique

Alliance Police nationale

- **M. Jean-Yves Bugelli**, secrétaire général

UNSA Police

- **M. Franck Fievez**, secrétaire national aux conditions de travail

- **M. Fabrice Roselet**, chargé de communication

**Observatoire international des prisons**

- **M. Gabriel Mouesca**, président

- **M. Patrick Marest**, délégué général