

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE
AUPRES DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES
A GENÈVE
36, ROUTE DE PREGNY
1202 CHAMBÉSAY

OHCHR REGISTRY

16 JUN 2009

Receptions: SPT

FR/cd
N° 693

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Haut Commissariat aux droits de l'Homme et, se référant à sa note verbale du 2 mars 2009, a l'honneur de lui faire part des éléments d'information suivants :

Le gouvernement français a l'honneur de vous informer de la création, par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, mécanisme français de prévention de la torture. Cette création, qui est intervenue dès avant l'achèvement de processus de ratification de l'OPCAT par la France – loi n° 2008-739 du 28 juillet 2008 et décret de publication n° 2008-1322 du 15 décembre 2008 – témoigne du souhait de la France de mettre en œuvre rapidement les stipulations du Protocole.

Tant les dispositions de cette loi du 30 octobre 2007, que l'application qui en a été faite par le Gouvernement et sa mise en œuvre par le Contrôleur général, attestent de la préoccupation d'exécuter l'intégralité des obligations aux titres des articles 18 à 23 du Protocole.

Haut Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

Dispositions législatives portant création du CGLPL, et leur conformité aux stipulations des articles 18 à 23 de l'OPCAT concernant les MNP

La loi du 30 octobre 2007 qualifie le Contrôleur général d'autorité indépendante (art. 1^{er}) et définit les conditions de cette indépendance par rapport aux pouvoirs publics, en particulier en énonçant l'impossibilité de recevoir quelque instruction d'aucune autorité dans son domaine d'attribution. Cette indépendance est par ailleurs garantie par l'impossibilité pour le CGLPL d'être poursuivi, recherché, arrêté, détenu, ni jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions (art. 2). Un régime strict d'incompatibilités prévu à l'art. 2, renforce cette indépendance du Contrôleur à l'égard du domaine politique (impossibilité d'exercer un mandat électoral), comme de tout intérêt économique (incompatibilité avec toute autre activité ou profession) ou encore de son propre avenir (impossibilité de renouveler son mandat).

La loi indique (art. 2) que si, comme il est de coutume pour les « emplois supérieurs » en France, le Contrôleur général est nommé par le Président de la République, c'est seulement après avis des commissions des lois des deux Assemblées. Surtout, nul ne peut mettre fin avant son terme au mandat du Contrôleur général, d'une durée de six ans, sauf lui-même, par démission ou empêchement (maladie grave).

De plus, le Contrôleur général de lieux de privation de liberté, qui n'est rattaché à aucune autre institution, est également indépendant des autres autorités indépendantes.

La loi assure également l'indépendance de gestion de l'institution : le Contrôleur choisit lui-même ses collaborateurs ; il dispose d'un budget propre, voté par le Parlement, distinct mais regroupé avec celui d'autres autorités indépendantes, pour en accentuer le caractère particulier ; ses dépenses ne sont pas contrôlées *a priori* comme pour les administrations, mais seulement *a posteriori*, sous l'angle de la régularité comptable, par la Cour des comptes.

Les principes qui régissent l'institution du Contrôleur général sont clairement énoncés dans un texte de nature législative, conformément à l'art. 2 des principes de Paris concernant le statut des institutions nationales pour la promotion des droits de l'homme. Cette conformité aux principes de Paris, prévue à l'article 18§4 de l'OPCAT, découle par ailleurs du respect de l'ensemble des autres stipulations de ce protocole.

Les paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 18 de l'OPCAT ont ainsi été effectivement mis en œuvre par la législation française.

Quant au paragraphe 2 de l'article 18, la loi prévoit expressément (art.2) que le Contrôleur général « est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles », reprenant ainsi les termes mêmes du protocole.

Les missions dévolues au mécanisme national de prévention par l'article 19 du protocole sont intégralement reprises par la loi française (art. 1 puis 8, 9 et 10).

Elles sont néanmoins plus larges en France sur deux points (art. 1^{er} de la loi) : d'une part, dès lors que la mission dévolue au Contrôleur général n'est pas seulement de veiller à la prévention de la torture dans les lieux de détention pour renforcer la protection des personnes privées de liberté, mais d'assurer à celle-ci le respect de « leurs droits fondamentaux » ; d'autre part, puisque ne sont pas seulement visés les « lieux de privation de liberté » mais la « prise en charge et le transfèrement des personnes privées de liberté », que ce soit dans un lieu donné, pendant un transfert ou dans toute autre circonstance.

La loi prévoit, comme le protocole, que le Contrôleur général formule des recommandations, y compris en proposant des modifications de toute loi ou règlement, dans son domaine de compétence (art. 10). Elle prévoit en outre à ce même article que le Contrôleur général porte « sans délai » à la connaissance du procureur de la République les faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale dont il aurait connaissance.

Les stipulations de l'article 20 de l'OPCAT ont été également intégralement reprises dans la loi, que ce soit pour la possibilité d'avoir des contacts avec votre sous-comité (art. 12 de la loi), l'accès aux documents, même secrets (art. 8), sous réserve de la protection instituée par la législation française au bénéfice du secret médical, du secret des enquêtes et de l'instruction ou du secret attaché aux relations entre un avocat et son client.

Le libre accès aux lieux de privation de liberté, la possibilité d'entretiens confidentiels avec toute personne utile, les relations avec les organismes internationaux compétents sont prescrites par la loi du 30 octobre 2007 (article 8). La liberté qu'a le mécanisme national de prévention de la torture des établissements visités se déduit aisément de cet article 8, ainsi que de l'article 1^{er} de la loi, selon lequel, comme on l'a indiqué, le « Contrôleur général ne reçoit d'instruction d'aucune autorité ».

L'absence de sanctions contre les personnes ayant informé le Contrôleur général se déduit des textes applicables au moment de la publication de la loi : aucune sanction de nature pénale ou

disciplinaire n'est prévue qui pourrait, de manière directe ou indirecte, viser une telle hypothèse. Quant à la stipulation de l'article 21 selon laquelle une personne ne peut subir aucun préjudice du fait d'une information donnée, elle peut toutefois trouver un équivalent dans le rapprochement d'une part de la confidentialité des entretiens, d'autre part de la disposition selon laquelle tant le Contrôleur général que ses collaborateurs sont astreints au secret professionnel, enfin dans la possibilité qu'a le mécanisme français de saisir le Procureur de la République aux fins de poursuites pénales ou le ministre compétent aux fins de poursuites disciplinaires.

L'article 22 du Protocole est intégralement repris et même détaillé en ce que la loi instituant le Contrôleur général (article 9) organise les conditions du dialogue entre le Contrôleur général et les ministres compétents tant à l'issue de la visite de contrôle auprès des personnes privées de liberté que lorsque est constatée une violation grave des droits fondamentaux de l'une de ces personnes.

Enfin, dans la mesure où le Contrôleur général ne reçoit aucune instruction et dispose librement de ses ressources, il peut naturellement, conformément à l'article 23 du Protocole, publier librement son rapport annuel. Au surplus, il peut, tout aussi librement, décider de publier telle ou telle recommandation adressée au ministre postérieurement au dialogue mentionné précédemment. Sur ce dernier point, la loi française va également au-delà de la lettre des stipulations de l'OPCAT.

Mise en œuvre de la loi portant création du CGLPL du 30 octobre 2007

Par le gouvernement

Dans les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement a, d'une part fixé le nombre d'emplois ouvert au contrôle général (loi de finances pour 2008), d'autre part pris un décret d'application réglant les modalités de recrutement du personnel, enfin pris un arrêté ajoutant à la liste des autorités auxquelles les détenus peuvent écrire sous pli fermé, le Contrôleur général.

Le 11 juin 2008, le Contrôleur général a été nommé en Conseil des ministres, ce qui relève d'un degré de solennité non imposé par la loi. Juriste, membre du Conseil d'Etat, ancien praticien de la politique à l'égard des étrangers, ayant exercé des fonctions de direction au ministère de l'intérieur, président depuis six ans d'une commission spécialisée dans le domaine pénitentiaire, il remplit les conditions d'expérience professionnelle attendues.

Dans les jours suivant cette nomination, le garde des sceaux, ministre de la Justice a envoyé à tous ses services une circulaire rappelant les principes de la loi relative au Contrôleur général et

indiquant la manière de faire en cas de visite d'établissement : la circulaire rappelle sans aucune réserve la liberté de mouvement qui doit être accordée au Contrôleur comme la liberté d'accès aux documents administratifs de toute nature susceptibles d'être demandés par ce dernier. Le texte a permis de faire largement connaître l'existence du CGLPL à l'ensemble des juridictions, des établissements pénitentiaires et des centres éducatifs fermés pour les jeunes.

Des circulaires homologues ont ensuite été prises d'une part par le ministre de l'Intérieur, à l'intention des services de police, d'autre part par le ministre de la Santé, à destination des hôpitaux psychiatriques.

Ces circulaires générales ont bien souvent été relayées par les instructions de chefs de services centraux ou locaux à l'intention de leurs subordonnés.

En outre, dans le courant de l'été 2008, une substantielle augmentation de crédits a été accordée au Contrôleur général. Fixée à 2,5 millions € pour l'année 2008, la dotation budgétaire s'est vite révélée nettement insuffisante. Le Gouvernement l'a donc portée à 3,1 millions € pour l'année budgétaire 2009 (+ 24 %), garantissant ainsi à la nouvelle institution des moyens compatibles avec les objectifs affichés (cent cinquante visites annuelles d'établissements).

Enfin, pour assurer la publication des recommandations du CGLPL, le secrétariat général du gouvernement a créé au *Journal officiel de la République française* une rubrique spécifique qui lui est dédiée, distincte des espaces réservés au gouvernement et comparable à celles déjà ouvertes à d'autres autorités indépendantes.

Par le Contrôleur général lui-même

Le Contrôleur général a recruté, en toute liberté, ses collaborateurs, en veillant à s'entourer des diverses compétences dont il avait besoin pour exercer sa mission : médecins, magistrats, avocats, policiers notamment. L'expérience d'inspection, mais aussi la diversité d'opinions et de parcours (milieu associatif notamment) ont été des critères retenus par le Contrôleur général.

Le Contrôleur s'est attaché à rencontrer dès sa prise de fonction outre, bien entendu, votre Sous-comité, une grande diversité d'interlocuteurs, en France (associations ou institutions oeuvrant dans son domaine de compétences, syndicats de personnels policiers, pénitentiaires, infirmiers) comme au niveau international, qu'il s'agisse des organes du Conseil de l'Europe (Cour européenne des droits de l'homme, Commissaire européen aux droits de l'homme, Comité de prévention de la torture) ou de l'Union européenne.

A la fin du mois de mars 2009, plus de cent visites avaient été réalisées, en France métropolitaine et dans une région d'Outre-Mer (la Guyane). Ces visites, au cours desquelles aucune difficulté d'accès aux personnes, aux locaux ni aux documents n'a été relevée, ont eu lieu dans toutes les catégories d'établissements susceptibles de relever de sa compétence :

- locaux de garde à vue (commissariats de police, brigades de gendarmerie, locaux des douanes)
- lieux de rétention des étrangers (locaux de rétention, centres de rétention, zones d'attente)
- établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, établissements pour mineurs)
- établissements éducatifs (centres éducatifs fermés)
- établissements psychiatriques (centres hospitaliers spécialisés, services psychiatriques de centres hospitaliers généraux, unités pour malades difficiles)

Toutes les visites, sans exception, ont donné lieu à des rapports, envoyés aux ministres compétents pour observations et, après celles-ci, recommandations éventuelles conformément à la loi. Trois de ces recommandations ont jusqu'à présent été rendues publiques car elles avaient une portée générale.

Enfin, le Contrôleur général a rendu public également son premier rapport annuel, portant sur l'année 2008, le 8 avril 2009.

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Haut Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération.



Genève, le 11 juin 2009