

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

Par José COELHO

Docteur en droit médical et de la santé
Avocat au Barreau de Seine-Saint-Denis

La loi du 30 octobre 2007¹, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, intervient à l'initiative du garde des sceaux pour satisfaire à des exigences internationales afin de se mettre en conformité avec le protocole facultatif à la Convention des Nations Unies du 18 décembre 2002 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. Protocole signé par la France le 16 septembre 2005 avec l'engagement d'une ratification avant la fin du premier semestre 2008.

Ce protocole prévoit la mise en place d'un « mécanisme national de prévention » indépendant, chargé d'examiner régulièrement la situation des « personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite » dont la mise en place doit intervenir dans un délai d'un an après la ratification.

À l'initiative du garde des sceaux, les parlementaires viennent d'adopter le 30 octobre 2007, le projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté doté de pouvoirs étendus à l'ensemble des lieux de privation de liberté.

On rappellera utilement que la démarche législative est commandée par les exigences de l'article 19 du protocole des Nations Unies qui détermine le champ des missions confiées aux mécanismes nationaux.

Dans les termes de ces recommandations internationales, « *Les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :*

« (a) *Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;*

« (b) *Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté (...) ;*

« (c) *Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière ».*

Son champ de contrôle n'est pas exclusif des établissements pénitentiaires et englobe aussi les établissements psychiatriques y compris sous statut privé dès lors qu'ils accueillent des hospitalisés d'office ou sur demande d'un tiers dans les termes de la loi du 27 juin 1990. En effet, suivant l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007 « *le Contrôleur général des lieux de privation de liberté 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, ainsi que 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 ».*

¹ Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, JO n° 253 du 31 octobre 2007, p. 17891.

Examinons brièvement le contenu de ce nouveau texte en respectant son architecture législative.

1. – Le statut et les compétences

D'après les termes de l'alinéa 1 de l'article premier de la nouvelle loi, « *le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux* ».

L'alinéa 2 ajoutant que, dans la limite de ses attributions, le Contrôleur général ne reçoit instruction d'aucune autorité.

Cette nouvelle institution de contrôle des lieux de privation de liberté est, dans les termes de la loi, une « *autorité indépendante* ». Un statut jusqu'alors conféré aux seuls Médiateur de la République, Conseil supérieur de l'audiovisuel et Défenseur des enfants.

La mission confiée au Contrôleur vise le contrôle des « *conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect des leurs droits fondamentaux* ».

Le contrôle devra 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.

Il en résulte une définition très générale de la mission du Contrôleur dans la mesure où l'article premier du dispositif ne vise que le contrôle des « *conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux* ». Le texte limite par conséquent le contrôle aux conditions matérielles de la privation de liberté et à l'application effective des droits fondamentaux des personnes.

2. – La nomination et les incompatibilités

Suivant l'article 2 de la loi, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé, en raison de ses compétences et connaissances professionnelles, par décret du Président de la République, après avis de la commission compétente de chaque assemblée, pour un mandat de six ans, non renouvelable. 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. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement.

Les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont incompatibles avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif. C'est donc avec exclusivité que celui-ci exercera ses fonctions, à l'occasion desquelles, ajoute l'alinéa 2 de l'article précité, il ne pourra être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les opinions qu'il exprimera ou les actes qu'il accomplira.

On retiendra que le Contrôleur général est nommé par décret du Président de la République sur simple avis de la commission compétente de chaque assemblée. Des avis dont on rappellera qu'ils ne sont que consultatifs ce qui, comme soulevé lors des débats parlementaires, ne devront pas entacher le choix de cette personnalité reconnue qui devra réunir toutes les qualités requises à la conduite de sa mission dont l'indépendance et l'impartialité.

3. – Les équipe de contrôleurs

D'après l'article 4 de la loi, 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.

Dans les termes de ce nouveau dispositif, il faut comprendre que les contrôleurs sont placés sous la seule autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le recrutement des contrôleurs est placé sous la seule responsabilité du Contrôleur général qui veille à ce que les fonctions de contrôleur soient incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés.

Il faut savoir qu'il y a en France plus de 5 500² lieux de privation de liberté avec la nécessité de faire assister le Contrôleur général dans sa mission. Aussi est-il prévu le recrutement de contrôleurs spécialisés. À l'évidence, compte tenu de la multiplicité des lieux concernés et des problèmes qui se posent, le Contrôleur général doit disposer d'un important nombre d'adjoints qualifiés pour assurer pleinement sa mission.

Le dispositif convient au dernier alinéa de l'article 4, que, dans l'exercice de leurs missions, les contrôleurs sont placés sous la seule autorité du Contrôleur général.

4. – Le secret professionnel

Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 5 de la loi, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ses collaborateurs et les contrôleurs qui l'assistent sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions.

L'alinéa 2 complète l'articulation de cette obligation en posant que les collaborateurs et contrôleurs veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes concernées par le contrôle ne soit faite dans les documents publiés sous l'autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou dans ses interventions orales.

² En examinant la situation des lieux de privation de liberté, on constate l'existence de 188 établissements pénitentiaires, plus de 200 zones d'attente ou locaux de rétention administrative, 4 000 locaux de garde à vue, 1 000 secteurs psychiatriques hospitaliers et 138 locaux d'arrêts des armées.

Le dispositif met à la charge de cette nouvelle autorité de contrôle des lieux de privation de liberté, une obligation de secret qui, le cas échéant pourra être sanctionnée par les règles de la responsabilité.

5. – Les modalités d’information et de saisine

Comme il résulte de la rédaction de l’alinéa 1 de l’article 6 de la loi, « *toute personne physique, ainsi que toute personne morale s’étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence* ».

Le dispositif législatif est complété par un alinéa 2 qui fixe que « *le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative* ».

Il en résulte que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut être soit informé par des tiers de situations relevant de sa compétence, soit saisi par certaines autorités. Ainsi, s’il peut s’autosaisir, le Contrôleur général peut encore être saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement ainsi que les parlementaires. Sa saisine est également conférée à d’autres autorités administratives indépendantes chargées de veiller au respect des droits fondamentaux dont, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité.

6. – Les pouvoirs d’investigation

Dans les termes de l’article 8 du nouveau dispositif, « *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, ainsi que 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* ».

L’alinéa 2 du même texte ajoutant que « *les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s’opposer à la visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors son report. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté* ».

Quant à l’alinéa 3, il pose que « *le Contrôleur général des lieux de privation de liberté obtient 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 de leurs échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire* ».

Enfin, l'alinéa 4 vient compléter le dispositif en fixant que « *le caractère secret des informations et pièces dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté 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, 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* ».

Il s'agit ici du volet central du dispositif de contrôle des lieux de privation de liberté et notamment l'alinéa 2 du texte qui précise les restrictions au droit de visite du Contrôleur général. Des prérogatives qui reposent principalement sur le droit de visite de lieux de privation de liberté ainsi que sur le droit d'obtenir des informations sans que le secret puisse, sous certaines conditions, lui être opposé.

Le Contrôleur général bénéficie d'un pouvoir d'information renforcé sur trois points. D'abord, sur le modèle de l'article 14-2 du protocole des Nations Unies, il est précisé que les motifs opposés à la visite du Contrôleur général doivent présenter non seulement un caractère grave mais aussi « impérieux ». Il incombera, dans le futur, à la jurisprudence de définir ces « motifs graves et impérieux »³ susceptibles d'entraver la mission de contrôle des lieux de privation de liberté. Ensuite, il est prévu que cette opposition doit être motivée. Enfin, il est précisé que les autorités responsables du lieu de privation de liberté informent le Contrôleur général dès que les circonstances avancées à l'appui d'un refus de visite ont cessé.

7. – Les suites données aux visites

Suivant l'article 9 de la loi, « *à l'issue de chaque visite, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté. Les ministres formulent des observations en réponse chaque fois qu'ils le jugent utile ou lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a expressément demandé. Ces observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par le Contrôleur général* ».

L'alinéa 2 ajoutant que si le Contrôleur général des lieux de privation de liberté constate, dans l'exercice de sa mission, une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, celui-ci communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, vérifie s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

L'alinéa 3 complète le dispositif en posant que « *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 à l'article 40 du code de procédure pénale* ».

³ Il est à craindre une longue liste des « motifs graves et impérieux » qui pourront être invoqués pour empêcher la visite du contrôleur général. La défense nationale, la sécurité publique, les catastrophes naturelles, les troubles sérieux dans le lieu visité sont autant de motifs opposables au Contrôleur pour l'empêcher de mettre en œuvre un contrôle.

L'alinéa 4 du même texte fixe que « *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* ».

On peut regretter que cette rédaction du texte n'exige pas que l'administration concernée par le contrôle soit destinataire des observations du Contrôleur général, alors qu'elle est la première visée, avant même le ministre. Ne serait-il pas judicieux, en plus d'être un gage d'efficacité, qu'elle reçoive ces informations au même titre que le ministre concerné ?

8. – Les avis et recommandations

C'est l'article 10 du dispositif qui détermine le pouvoir d'injonction donné au Contrôleur. Il est ainsi précisé à l'alinéa 1 du texte que « *dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables* ».

L'alinéa 2 vient compléter le texte en posant qu' « *après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités* ».

On rappellera qu'en cas d'urgence, le Contrôleur général pourra toujours saisir le procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale en cas de violations graves ou d'infractions détectées lors de ses missions.

Le dispositif prévoit encore à l'article 11, la remise d'un rapport annuel d'activité au Président de la République et au Parlement. Document qui est rendu public.

Pour finir, l'article 14 du texte pose que les conditions d'application de la présente loi, notamment celles dans lesquelles les contrôleurs mentionnés à l'article 4 sont appelés à participer à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, seront précisées par décret en Conseil d'État.

Au terme de cette rapide lecture de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, on signalera, que dans son application aux établissements de santé accueillant des patients relevant de soins psychiatriques, le texte aura à s'articuler difficilement avec la Commission Départementale des Hospitalisations Psychiatriques (CDHP) déjà en charge, depuis la loi du 27 juin 1990⁴, de veiller au respect des droits de ces malades. Souhaitons que cette nouvelle institution administrative indépendante, une fois installée, se montre plus efficace dans le contrôle de ces lieux de soins qui sont aussi, il est vrai, des lieux de privation de liberté.

⁴ Sur l'ensemble du dispositif de la loi du 27 juin 1990, voir notre ouvrage, Hospitalisations psychiatriques sous contrainte, éd. *Les Études Hospitalières*, coll. *Tout savoir*, 2006.