



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Note au Comité contre la torture des Nations Unies

La mise en œuvre de la Convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France

12 avril 2010

La CNCDH attache une grande importance à la mise en œuvre effective de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après la Convention) ratifiée par la France en 1986 et du Protocole facultatif se rapportant à la Convention ratifié en 2008. Sur la base de ses travaux antérieurs¹, la CNCDH souhaite, à l'occasion de l'examen des 4^{ème} à 6^{ème} rapports périodiques de la France par le Comité contre la torture des Nations Unies (ci-après le Comité), faire le bilan de la mise en œuvre en France des dispositions de ces instruments.

La CNCDH a été consultée au moment de l'élaboration, par le gouvernement, des 4^{ème} à 6^{ème} rapports périodiques de la France ainsi que des réponses de la France aux questions posées par le Comité. Elle a transmis au ministère en charge une note en date du 4 février 2010 reprenant les éléments qu'elle estimait utiles d'intégrer dans ces réponses. Elle a ensuite pu s'entretenir oralement avec le représentant du ministère sur le projet de réponses de la France. La CNCDH regrette cependant de manière générale le peu de place laissée à la consultation et l'absence de prise en considération de ses recommandations tout au long du processus. Elle souhaite ainsi faire part au Comité de l'essentiel de ses observations en vue de l'examen des rapports de la France les 27 et 28 avril prochain.

I - Les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme

1. La CNCDH souligne l'apport des autorités indépendantes oeuvrant dans le champ des droits de l'homme, comme elle a déjà pu l'exprimer en préconisant leur création ou en leur apportant son soutien. Ces autorités jouent un rôle clef, en matière de prévention, d'enquête et de poursuite, dans le contrôle du respect des principes constitutionnels et des engagements internationaux, comme la Convention contre la torture.
2. La révision constitutionnelle de 2008 qui a créé un « Défenseur des droits », chargé de veiller au respect des droits et libertés, consacre le statut d'une nouvelle institution dont le champ d'application doit être défini dans une loi organique². Le projet de loi organique prévoit que le Défenseur des droits intégrerait les missions de trois des autorités actuelles : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Il est envisagé qu'à terme, d'autres autorités indépendantes, comme le Contrôleur général des lieux de privation de liberté - mécanisme national de prévention au sens du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, dont la mise en place avait été saluée par la CNCDH³ - soient également intégrés à la nouvelle institution⁴.

¹ Voir par exemple : *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme. I Les droits de l'homme dans la prison*, La documentation Française, 2007 ; *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, La documentation Française, 2006 ; *Avis sur le 3^{ème} rapport périodique de la France au Comité des Nations Unies contre la torture*, 22 janvier 2004 ; *Avis relatif au protocole facultatif des Nations Unies contre la Torture*, 17 juin 2004 ; *Avis sur la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture*, 15 juin 2007 ; Les études de la CNCDH sont accessibles sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116 et les avis de la CNCDH sont accessibles sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22

² *Une V^e République plus démocratique*, Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, 29 octobre 2007, p.92.

³ *Avis relatif au protocole facultatif des Nations Unies contre la Torture*, 17 juin 2004 ; *Avis sur la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture*, 15 juin 2007 ; *Avis sur le projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, 20 septembre 2007. Les avis de la CNCDH sont accessibles sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22

⁴ La disparition du Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été confirmée par le gouvernement dans ses réponses au Comité contre la torture lorsqu'il affirme qu'« il est envisagé, à terme, que les missions du CGLPL soient éventuellement confiées d'ici quelques années au défenseur des droits » - Réponses du Gouvernement français aux questions posées par le Comité contre la torture à propos des 4^{ème} à 6^{ème} rapports de la France, 19 février 2010, paragraphes 482 et 483.

3. La CNCDH considère qu'il est essentiel que cette réforme mène, à l'inverse du projet actuel, au renforcement de l'indépendance et de l'efficacité des autorités concernées en les dotant de moyens juridiques et humains supplémentaires pour mener à bien leur mission de contrôle. Dans son avis du 4 février 2010⁵, la CNCDH a recommandé de maintenir la spécificité des différentes autorités en insistant sur l'importance d'un exercice effectif de la fonction de contrôle du respect des droits, différente par nature et dans son exercice de la fonction de médiation. A cet égard, la CNCDH estime nécessaire de conserver une expertise spécialisée et une fonction distincte dans le domaine crucial de la prévention et de la protection contre des actes de torture⁶.
4. A ce stade, la CNCDH tient à saluer le travail remarquable effectué en quelques années par la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et souhaite que la réforme se fonde sur l'expérience acquise par ces autorités indépendantes, dont les fonctions sont en étroite synergie avec les instances internationales comme le Sous-comité de la prévention des Nations Unies ou le Comité européen pour la prévention de la torture.

II - Définition de la torture, mise en oeuvre de la compétence extraterritoriale par les juridictions françaises dans le cadre de la Convention contre la torture et dans le cadre du Statut de Rome

- **Définition de la torture**

5. La CNCDH considère que la définition de la torture en droit français⁷, même si elle ne reprend pas les termes spécifiques de la Convention - dont la définition étroite ne vaut d'ailleurs qu'« *aux fins de la (...) Convention* » - est conforme à sa lettre et à son esprit de la Convention, comme à ceux de l'ensemble des engagements internationaux de la France, et assure une incrimination effective des actes de torture, au sens de la jurisprudence internationale et européenne⁸.

- **Mise en oeuvre de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises dans le cadre de la Convention contre la torture**

6. Alors que le Code de procédure pénale attribue aux juridictions françaises une compétence extraterritoriale pour juger les personnes coupables de torture au sens de l'article 1^{er} de la Convention⁹, le ministère public se montre réticent à engager des poursuites contre les personnes suspectées d'actes de torture qui sont de passage sur le territoire français, contraignant les victimes à se constituer parties civiles, comme c'est le cas dans toutes les affaires aujourd'hui en cours. La durée de la procédure judiciaire, une fois celle-ci enclenchée, traduit les mêmes difficultés, comme le montre la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour une durée excessive de procédure dans une affaire basée sur la compétence extraterritoriale des juridictions françaises¹⁰.
7. La CNCDH insiste sur la nécessité pour les autorités judiciaires françaises de mener une politique systématique en la matière et d'initier les poursuites pour les actes de tortures relevant de la compétence

⁵ *Avis sur le Défenseur des droits*, 4 février 2010 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

⁶ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe estime que le champ de compétences du Défenseur soulève des questions sur les difficultés à concilier les attributions de médiation et celles de contrôle. Le Commissaire reconnaît que « *si la volonté d'améliorer la visibilité voire l'efficacité est louable, il faudra veiller à ce qu'elle ne se fasse pas au détriment de la protection des droits protégés par ces différentes instances* ». Il salue l'action de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, préconisant un élargissement de ses compétences et une augmentation de son budget, ainsi que la désignation du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en invitant les autorités françaises « *à lui conférer les moyens nécessaires à la pleine réalisation de son mandat* ». Voir Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le respect effectif des droits de l'homme en France, 15 février 2006.

⁷ L'article 222-1 du Code pénal punit de quinze ans de réclusion criminelle « *le fait de soumettre une personne à des tortures ou à des actes de barbarie* ». Aux termes de l'article 222-3 7°, la peine est aggravée (vingt ans de réclusion criminelle) lorsque l'infraction est commise « *par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission* ».

⁸ Voir Chambre de première instance du TPIY, *Le procureur c/ Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Vukovic*, 22 février 2001, para. 496 et Chambre d'appel du TPIY, *Le procureur c/ Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Vukovic*, 12 juin 2002, para.142 et suivants. Voir CEDH, *Costello-Roberts c/ Royaume-Uni*, 25 mars 1993, para. 27 et 28 ; *HLR c/ France*, 29 avril 1997, Rapports 1997-III, p. 758, para. 40 ; *A c/ Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, Rapports des arrêts et décisions 1998-VI, p. 2692, para. 22. Voir également le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale qui n'opère pas, dans son article 7.2.e), de distinction entre des actes commis par une personne agissant à titre officiel et par une personne agissant à titre privé, pour définir et incriminer la torture. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans son Observation générale 7/16 du 27 juillet 1982 (*Interdiction de la torture*, para. 2), considère que les garanties offertes par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne se limitent pas aux actes commis par des agents publics ou à leur instigation, mais valent également pour les personnes privées, et que les Etats doivent protéger les personnes des actes de tiers agissant à titre privé.

⁹ Articles 689-1 et 689-2 du Code de procédure pénale.

¹⁰ CEDH, *Mutimura c/ France*, 8 juin 2004.

extraterritoriale de la justice française. Elle souligne également l'importance que celles-ci mènent des enquêtes dans des délais raisonnables et prennent les mesures nécessaires pour que les personnes poursuivies n'aient pas la possibilité de quitter le territoire et d'échapper ainsi à un procès.

- **Compétence extraterritoriale des juridictions françaises relative aux crimes relevant du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale**

8. Le Comité a déjà exprimé en 2006 sa préoccupation face aux limitations du champ de la compétence universelle des juridictions françaises dans l'avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale¹¹. Dans la ligne de ses avis précédents¹², la CNCDH rappelle l'importance qu'elle attache à l'attribution d'une compétence extraterritoriale aux juridictions pénales françaises afin que celles-ci puissent connaître des crimes internationaux relevant du Statut de Rome commis à l'étranger, contre des étrangers et par une personne étrangère, dès lors qu'il existe des éléments suffisants laissant supposer que cette personne se trouve sur le territoire français. Par ailleurs, dans un avis récent, la CNCDH a regretté que le projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale adopté par le Sénat le 10 juin 2008 ne soit toujours pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale alors que celui-ci porte sur un domaine aussi essentiel que la répression des génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre¹³.

III - Questions communes aux « forces de l'ordre » : formation professionnelle, emploi des armes, prévention et répression des mauvais traitements infligés par les agents publics

- **Formation professionnelle**

9. La CNCDH souligne l'importance d'une formation professionnelle adaptée, tant initiale que continue, de tous les agents des forces de l'ordre, afin de prévenir les mauvais traitements et de responsabiliser les fonctionnaires à tout niveau hiérarchique. Elle s'interroge sur la formation dispensée au personnel des polices municipales et des sociétés privées de sécurité ou de gardiennage en matière de droits de l'homme¹⁴. Elle considère essentiel de développer des modules de formation initiale et continue à destination de ces personnels au même titre que pour les agents de l'Etat.
10. En matière d'usage des armes, la CNCDH recommande l'intégration du respect des normes des Nations unies¹⁵ à la formation des forces de l'ordre dans le cadre de leur mission de maintien de l'ordre, conformément aux engagements de la France. Elle demande aussi que les règles juridiques et déontologiques gouvernant l'usage de l'arme de service soient régulièrement rappelées aux forces de l'ordre et que les rappels théoriques soient accompagnés d'exercices pratiques¹⁶.

- **Emploi des pistolets à impulsion électrique et flashball**

11. Concernant l'utilisation du Pistolet à Impulsion Electrique (PIE) dit « TASER », la CNCDH partage les inquiétudes émises par plusieurs instances (Conseil d'Etat¹⁷, Commission nationale de déontologie de la sécurité¹⁸, Comité européen de prévention de la torture¹⁹, organisations non gouvernementales²⁰) tant sur

¹¹ *Conclusions et recommandations du Comité contre la torture consécutives à l'examen du 3^{ème} rapport périodique de la France*, (CAT/C/FRA/CO/3), 3 avril 2006, §13.

¹² [Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour Pénale Internationale](#), 6 novembre 2008 ; [Avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la Cour pénale internationale](#), 29 juin 2006 ; [Avis sur un avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale](#), 15 mai 2003 ; [Avis sur la mise en œuvre du Statut de la Cour pénale internationale](#), 19 décembre 2002 ; [Avis sur l'adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale](#), 23 novembre 2001. Les avis de la CNCDH sont accessibles sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22

¹³ [Avis sur l'adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale](#), 4 février 2010 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

¹⁴ La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a par exemple demandé en 2007 à une société privée d'« améliorer la formation de ses agents afin de leur permettre de faire face à des situations conflictuelles pour éviter tout débordement verbal comme physique, compte tenu des conséquences qui peuvent être, comme en l'espèce, particulièrement lourdes » - Avis CNDS 2007-44.

¹⁵ Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169) ; Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

¹⁶ Avis CNDS 2005-49.

¹⁷ Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 2 septembre 2009 a annulé le décret du 22 septembre 2008 autorisant l'emploi par les agents de la police municipale du PIE au motif notamment que ce décret « ne prescrit [pas] la délivrance d'une formation spécifique à l'usage de cette arme préalablement à l'autorisation donnée aux agents de police municipale de la porter ». La haute juridiction a également précisé que « l'emploi du PIE comporte des dangers sérieux pour la santé... [et] que ces dangers sont susceptibles de provoquer directement ou indirectement la mort... » - Arrêt du Conseil d'Etat, Association réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme, requêtes n°318584 et 321715.

¹⁸ Rapports annuels 2004, 2005 et 2006 de la CNDS ; avis CNDS 2008-25 et 2008-29.

les risques de danger pour la santé que sur son usage insuffisamment encadré par les forces de l'ordre. Ce constat vaut également pour le flashball qui peut entraîner de graves séquelles sur la santé²¹.

12. La CNCDH recommande l'interdiction de l'utilisation du PIE et du flashball dans les lieux privatifs de liberté (établissements pénitentiaires, lieux de rétention etc.) et dans le cadre des opérations d'éloignement forcé d'étrangers, ainsi que par les agents de la police municipale conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle demande par ailleurs que dans les autres cas, leur usage ne soit permis qu'en dernier recours et fasse l'objet d'un encadrement strict.

- **Exercice d'un recours effectif pour les victimes de torture, peines ou traitements inhumains ou dégradants**

13. La CNCDH est particulièrement attentive à l'exercice effectif du droit de porter plainte pour toute personne qui s'estime victime de tortures, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi qu'à un traitement sérieux et impartial des plaintes, une fois déposées, tout au long de la procédure. Elle s'inquiète de la pratique de certains policiers ou gendarmes de refuser d'enregistrer des plaintes contre eux-mêmes ou des « collègues » en violation de la loi²², ainsi que de la multiplication des plaintes pour outrage, rébellion et dénonciation calomnieuse à l'encontre de personnes qui protestent ou tentent d'intervenir lorsqu'elles sont témoins de mauvais traitements ou qui se sont plaintes d'avoir subi des mauvais traitements par les agents concernés²³. La CNCDH recommande une meilleure protection des personnes qui souhaitent porter plainte, ou témoigner, contre d'éventuelles représailles.

14. La CNCDH déplore en outre que la Commission nationale de déontologie de la sécurité rencontre régulièrement des entraves à l'exercice effectif de sa mission, notamment lors de vérifications sur place ou par la transmission tardive d'informations²⁴. La CNCDH s'inquiète que de telles entraves nuisent à la réalisation d'enquêtes sur des allégations de torture ou de mauvais traitements conformes aux normes internationales.

IV - Garde à vue

15. La CNCDH qui entend participer pleinement au débat actuel sur la garde à vue tient à souligner, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'importance primordiale de la présence effective d'un avocat dès les premières heures du placement en garde à vue. En outre, l'utilisation large de la définition d'actes de terrorisme ces dernières années pour des situations qui ne relèvent pas strictement de cette qualification est préoccupante dans la mesure où elle donne lieu à d'importantes restrictions aux garanties dont bénéficient les personnes gardées à vue. La CNCDH renouvelle son interrogation sur « *la conformité de la disposition prévoyant l'intervention du juge des libertés et de la*

¹⁹ Le Comité européen de prévention de la torture (CPT) se dit opposé à l'usage du PIE dans des lieux de rétention et dans le cadre d'opérations d'éloignement forcé d'étrangers et a également exprimé de « *fortes réticences quant à l'emploi de PIE à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire* » - Rapport du CPT relatif à sa visite effectuée en Suisse du 24 septembre au 5 octobre 2007 ; Rapport du CPT relatif à sa visite effectuée dans le département de la Guyane du 25 novembre au 1^{er} décembre 2008.

²⁰ Dans plusieurs de ses rapports, Amnesty International a alerté sur des cas de décès survenus suite à l'utilisation de PIE. L'organisation a dénombré 351 victimes entre 2001 et 2009 dont la moitié a été atteinte par des tirs en pleine poitrine. Au cours de ses recherches, l'organisation a reçu le soutien de scientifiques comme Pierre Savard, professeur en génie biomédical spécialiste des questions relatives à l'électro-cardiologie, qui a établi un lien de causalité entre certains décès et les décharges électriques infligées sur des sujets sensibles. Les conclusions de la commission Braidwood en juillet 2009 sont allées plus loin en affirmant que les armes à transferts d'énergie telles que le Taser sont susceptibles de perturber le rythme cardiaque au point d'entraîner la mort, et ce y compris chez des personnes en bonne santé.

²¹ La CNDS a été saisie de plaintes de plusieurs personnes qui, au cours de manifestations sur la voie publique, ont perdu l'usage d'un oeil à la suite d'une utilisation contestée du flashball.

²² La CNDS recommande que les fonctionnaires de police qui reçoivent une personne alléguant des violences policières et exprimant le souhait de déposer plainte enregistrent systématiquement la plainte par procès-verbal, conformément à l'obligation qui leur est faite par l'article 15-3 du Code de procédure pénale, et la transmettent au procureur de la République qui, dûment informé du contenu de la plainte, est seul compétent pour apprécier les suites à y donner. A défaut d'enregistrement de la plainte, les fonctionnaires de police doivent communiquer à cette personne les coordonnées du procureur de la République, de l'Inspection générale des services ou de l'Inspection générale de la police nationale, cette communication devant figurer sur un procès-verbal signé par le plaignant - Avis CNDS 2006-74 , 2006-114 , 2007-9 et 2008-28.

²³ Amnesty International a reçu un nombre croissant de plaintes de particuliers affirmant avoir été victimes de représailles sous la forme d'arrestations, de mises en détention ou d'inculpations injustifiées pour outrage et rébellion et a entendu à maintes reprises des victimes et des avocats indiquer qu'ils estimaient avoir des griefs légitimes à l'égard d'un agent de la force publique mais n'avaient pas l'intention de porter plainte car ils considéraient que les dispositifs d'enquête sur les plaintes tant au sein des organes chargés de faire respecter la loi que de la juridiction pénale étaient inéquitables et partant, inefficaces - Amnesty International, *France - des policiers au dessus des lois*, avril 2009.

²⁴ La CNDS a pu constater « *la volonté délibérée de la part de fonctionnaires relevant du ministère de l'Intérieur, nécessairement informés de la démarche de la Commission, de s'opposer à l'accomplissement, par un de ses membres, de vérifications sur place, violant ainsi les articles 5, deuxième alinéa et 6 de la loi du 6 juin 2000 [qui impose une transmission rapide des informations demandées et une retransmission immédiate au service compétent des informations sollicitées ou des convocations adressées aux fonctionnaires concernés lorsqu'ils ont changé d'affectation]* » - Avis CNDS 2009-23.

détention au bout du quatrième jour de garde à vue avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme »²⁵. La CNCDH souhaite que la réforme de la procédure pénale soit l'occasion de mettre sa législation en matière de garde à vue en conformité avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

- **Assistance médicale**

16. La CNCDH rappelle l'importance d'une assistance médicale pour les personnes gardées à vue. Elle souligne en particulier la nécessité de moyens matériels et humains adéquats pour une prise en charge médicale adaptée et rapide des personnes placées en garde à vue. Celle-ci doit notamment permettre d'évaluer si leur état de santé est incompatible avec une mesure de garde à vue, auquel cas elle doivent pouvoir être transportées dans les plus brefs délais jusqu'à un hôpital où elles pourront recevoir les soins appropriés²⁶.

- **L'enregistrement des auditions**

17. La loi du 5 mars 2007 rend obligatoire l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires conduits par l'autorité judiciaire et policière, à l'exception des personnes accusées de délits mineurs²⁷. Cependant, elles ne s'appliquent pas aux personnes accusées de terrorisme ou de crime organisé et ne prévoient pas l'installation de caméras de vidéosurveillance dans l'ensemble du commissariat de police ou de la brigade de gendarmerie où les personnes gardées à vue sont susceptibles de se trouver, comme par exemple les couloirs. La CNCDH recommande de généraliser l'obligation d'enregistrement des auditions à l'ensemble des personnes interrogées et d'étendre l'installation de caméras à l'ensemble des locaux de police et gendarmerie.

18. Par ailleurs, la CNCDH souligne l'insuffisance des moyens matériels et humains mis à la disposition des commissariats de police et brigades de gendarmerie pour se conformer à ces obligations.

V - Prison / détention

19. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 devait être l'occasion pour la France de se mettre en conformité avec la réglementation internationale et européenne, notamment les Règles pénitentiaires européennes²⁸, et de répondre à la nécessité d'« *une profonde réforme du régime des prisons et des droits des personnes privées de liberté* » par la voie d'« *une loi pénitentiaire qui définira les missions de l'administration pénitentiaire, les droits des détenus et les conditions générales de la détention* »²⁹. La CNCDH constate que ses études et avis en la matière n'ont pas été entendus, le texte adopté résultant d'une démarche législative à droit constant qui maintient, voire élargit, la latitude laissée à l'administration pénitentiaire de restreindre de manière discrétionnaire les droits des personnes détenues³⁰.

20. Introduisant le chapitre dédié « aux droits et devoirs des personnes détenues », l'article 22 est emblématique de la carence de la loi quant à l'énoncé de dispositions normatives en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas déléguer - de fait - la responsabilité à l'autorité administrative de fixer les règles applicables³¹. La CNCDH avait pourtant préconisé un véritable renversement de perspective en privilégiant l'affirmation des droits à la consécration des restrictions, seule démarche législative à même d'éviter toute ambiguïté sur le fait que les personnes détenues demeurent titulaires des droits fondamentaux inhérents à la personne, que ces derniers ne souffrent d'aucunes limitations autres que celles découlant de leur condamnation, et qu'une obligation pèse sur l'administration pour en garantir le respect.

²⁵ Note de la CNCDH sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, 15 décembre 2005.

²⁶ Article 63-3 du Code de procédure pénale et circulaire d'application du 1er mars 1993 selon laquelle : « *Au cas où le médecin déclare que l'état de santé de la personne est incompatible avec la garde à vue ou avec les interrogatoires, ceux-ci ne peuvent se poursuivre* »

²⁷ Loi n°2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

²⁸ Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2006) du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes*, 11 janvier 2006.

²⁹ Etats Généraux de la Condition Pénitentiaire, *Déclaration finale*, 14 novembre 2006.

³⁰ [Avis sur le projet de loi pénitentiaire](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22), 6 novembre 2008 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

³¹ Si cet article prévoit utilement que « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* », il dispose cependant dans le même temps que « *l'exercice de ceux-ci* » peut faire l'objet de toutes « *restrictions* » résultant « *des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes* ». Cette carence se retrouve d'ailleurs dans l'ensemble des dispositions spéciales relatives aux droits (liberté de culte, droit à l'information, droit de visite, droit de correspondre, etc.).

21. L'article 89 de la loi (article 717-7 du Code de procédure pénale) institue une différenciation des régimes de détention à l'aune de la classification des personnes détenues par l'administration à partir de critères subjectifs, tels que la personnalité ou la dangerosité. La CNCDH, à l'instar du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, s'était opposée à la consécration législative de toute distinction au sein de la population détenue, arguant des conséquences inhérentes à l'instauration de régimes différenciés sur tous les aspects de la vie quotidienne en détention et sur les conditions mêmes de l'exécution de la peine³². Le principe même du régime différencié vient potentiellement renforcer les pouvoirs que détient l'administration sur la personne incarcérée et accroître très nettement l'arbitraire qui préside aux décisions la concernant.
22. En outre, la CNCDH ne peut que déplorer les nombreuses dispositions de la loi adoptée qui laissent le soin à l'administration pénitentiaire de régir par voie réglementaire (décrets) des domaines aussi importants que le régime disciplinaire, l'isolement, la définition du contenu des règlements intérieurs types des établissements et des règles déontologiques des personnels. A ce jour, la CNCDH n'a pas été saisie des projets de décrets.
- **Surpopulation carcérale**
23. La CNCDH note que la surpopulation carcérale a des incidences dramatiques sur toutes les dimensions de la vie en prison. Elle s'inquiète de ce que la réponse de la France s'articule essentiellement autour de l'accroissement de la capacité d'accueil du parc pénitentiaire. Pour la CNCDH, seule une politique pénale cohérente et stable, cessant de multiplier les infractions pénales ainsi que les circonstances aggravantes et d'augmenter la durée des peines, est à même de mettre un terme aux phénomènes conjugués d'inflation carcérale et de sur-occupation des établissements pénitentiaires. Par ailleurs, la CNCDH estime indispensable que le législateur envisage, pour un nombre plus important d'infractions, de substituer une peine non privative de liberté aux peines d'emprisonnement aujourd'hui encourues.
- **Suicides et violences en prison**
24. Inquiète de la hausse des suicides en prison survenue ces dernières années (93 en 2006, 96 en 2007, 115 en 2008 et 122 en 2009) et de la permanence d'un taux de sursuicidité carcérale particulièrement élevé en France en comparaison avec d'autres pays européens, la CNCDH constate avec regret que l'approche présidant à la prévention du suicide depuis 2004 va à rebours de la circulaire du 29 mai 1998 du ministère de la Justice qui établit qu'une politique de prévention n'est « *légitime et efficace* » que si elle cherche « *moins à contraindre le détenu à ne pas mourir qu'à le restaurer dans sa dimension de sujet et d'acteur de sa vie* ». La stratégie actuelle, essentiellement centrée sur la formation du personnel à la détection des « sujets à risque », à la gestion urgente de la crise suicidaire par des moyens matériels tels que vêtements déchirables, draps indéchirables et cellules sécurisées et la postvention, devrait être réorientée vers la nécessité de s'appuyer sur le rapprochement des conditions d'existence en prison de celles du milieu libre, afin de limiter le sentiment d'exclusion ou de disqualification des personnes détenues les plus fragiles, et de leur permettre de maintenir une certaine maîtrise sur le cours de leur vie. Par ailleurs, la CNCDH recommande instamment de substituer le confinement en cellule individuelle au placement en quartier disciplinaire, lieu caractérisé par un taux de suicide encore plus élevé qu'en cellule ordinaire. Enfin, elle réclame que soient prévues des mesures spécifiques de prise en charge des personnes suicidaires, de nature à restaurer l'estime de soi, allant de l'adaptation des conditions individuelles de détention (relations avec l'extérieur et activités aménagées) à la prise en charge en milieu strictement hospitalier.
25. Outre les formes multiples d'une violence retournée contre soi (suicides, automutilations), le phénomène de la violence en milieu carcéral se manifeste également par les actes d'agression contre autrui, entre personnes détenues ou entre celles-ci et les personnels de surveillance. La CNCDH est particulièrement préoccupée par les taux de violences parmi les personnes détenues et leur comparaison selon les types d'établissements³³. Elle préconise de veiller à la mise en pratique du droit d'expression individuel et collectif reconnu aux personnes détenues et à l'instauration d'un cadre ou espace de dialogue entre ces dernières et les personnels pénitentiaires. Enfin, elle rejoint le Contrôleur général des lieux de privation de liberté lorsque celui-ci estime que la conception et la dimension des établissements pénitentiaires

³² Ces régimes différenciés sont expérimentés en dehors de tout cadre légal depuis quelques années par la direction de l'administration pénitentiaire.

³³ Selon les données de la direction de l'Administration pénitentiaire, ce taux pour 100 détenus varie de 1,6 incidents survenus au cours de 2009 dans les centres de semi-liberté et les centres pour peines aménagées, à 8,1 dans les maisons centrales (et quartiers MC), 8,6 dans les centres de détention (et quartiers CD), pour s'élever à 13 dans les maisons d'arrêt (et quartiers MA).

nouvellement construits concourent à amenuiser les relations sociales en leur sein et donc à l'exacerbation des violences, sous toutes leurs formes³⁴.

- **Mesures de sécurité et sanctions disciplinaires**

26. Alors qu'une intervention législative visant à une réforme d'ampleur du régime disciplinaire des personnes détenues était appelée par la CNCDH depuis longtemps, la loi pénitentiaire consacre les dispositions existantes, se bornant à introduire une limitation de la durée maximale de placement au quartier disciplinaire de 45 à 30 jours. Ce faisant, le législateur a laissé toute latitude à l'administration pénitentiaire pour définir notamment le contenu des fautes disciplinaires, les différentes sanctions disciplinaires encourues selon le degré de gravité des fautes commises, la composition de la commission de discipline et la procédure applicable, ainsi que les conditions dans lesquelles une personne détenue peut saisir le juge des référés.
27. La pratique actuelle des fouilles corporelles des personnes détenues est à l'origine de plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne³⁵. La CNCDH et le Médiateur de la République, dans une contribution conjointe au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe³⁶, indiquent que l'arrêt *Frérot* n'a pas été pleinement exécuté, que l'encadrement de la pratique de la fouille qui est prévu par la loi pénitentiaire ne permet de remédier ni à son usage excessif, ni à son caractère humiliant et demandent l'adoption de diverses mesures pour remédier, au sein des établissements pénitentiaires, aux fouilles corporelles qui sont actuellement fréquentes et excessives et non justifiées par les impératifs de sécurité. Rappelant qu'elles peuvent prendre la forme d'une fouille intégrale au cours de laquelle il est notamment demandé à la personne détenue de se dénuder, la CNCDH avait préconisé le recours substitutif à des moyens modernes de détection. Le législateur n'a cependant pas imposé aux établissements pénitentiaires de se doter de tels moyens de détection, et une telle dotation n'est pas prévue dans le budget de l'administration pénitentiaire. Les décrets d'application de la loi pénitentiaire devront être attentifs au fait que la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le sentiment d'arbitraire ressenti par les personnes détenues à l'occasion des fouilles corporelles était renforcé par le fait que les textes qui en fixent la fréquence et en déterminent les modalités émanent de l'administration pénitentiaire, et par l'importance de la marge d'appréciation concédée aux chefs d'établissement.
28. Après avoir connu une baisse, consécutive notamment aux critiques formulées par le Comité européen de prévention de la torture, le nombre des personnes placées à l'isolement est reparti à la hausse. La loi pénitentiaire n'apporte aucune amélioration au régime de l'isolement, en dépit de la condamnation de la France par la Cour de Strasbourg intervenue sur ce sujet³⁷.

- **Rétention de sûreté**

29. La CNCDH réitère sa préoccupation face à la mesure de rétention de sûreté³⁸ et demande l'abrogation de ce dispositif qui porte atteinte aux droits et à la dignité de la personne et entérine la rupture du lien de causalité entre infraction pénale et privation de liberté, socle d'un droit pénal respectueux des droits de l'homme³⁹. L'imprévisibilité de la mesure de rétention de sûreté dont le terme n'est ni déterminé ni déterminable, aucune limite temporelle n'y ayant été apportée⁴⁰, retient particulièrement l'attention de la CNCDH eu égard à sa gravité et au caractère pénitentiaire du régime. En dépit des vives réactions et inquiétudes suscitées par la création de ce dispositif⁴¹, le gouvernement a considérablement étendu le champ d'application de cette

³⁴ Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté 2009.

³⁵ CEDH, *Frérot c. France*, requête 70204/01, 12 juin 2007 ; CEDH, *Khider c. France*, requête 39364/05, 9 juillet 2009.

³⁶ Communication de la CNCDH et du Médiateur de la République au titre de la Règle 9§2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, sur l'arrêt *Frérot c. France* du 12 juin 2007, 20 octobre 2009.

³⁷ CEDH, *Khider c. France*, requête 39364/05, 9 juillet 2009.

³⁸ Mesure *ante delictum* privative de liberté, tel que créée par la loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental et complétée par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

³⁹ [Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental et réponse du gouvernement](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22), 7 février 2008 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

⁴⁰ P. Mistretta a parlé de « mesure de sûreté à durée déterminée mais à renouvellement illimité qui peut en définitive devenir perpétuelle », *De la répression à la sûreté, les derniers subterfuges du droit pénal*, JCP 2008. Actu. 145.

⁴¹ [Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental et réponse du gouvernement](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22), 7 février 2008 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22). Pour exemple, Thomas Hammarberg, *Memorandum du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008*, 20 novembre 2008, pp. 12-14 : « Le Commissaire partage certaines des préoccupations exprimées notamment quant au risque d'arbitraire qui découle de l'appréciation de la dangerosité du criminel. [...] La logique du risque zéro ne devrait pas devenir la règle, au détriment des libertés individuelles ». A l'issue de l'examen du quatrième rapport de la France, le Comité des

mesure par la loi du 10 mars 2010. Au regard des obligations conventionnelles de la France, la CNCDH s'inquiète en outre de l'application rétroactive de la mesure de rétention de sûreté par le jeu de la mise en œuvre de la surveillance de sûreté qui s'applique à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement.

- **Santé mentale**

30. Préoccupée par la réponse pénale et judiciaire à la maladie mentale, la CNCDH fait état, dans ses travaux de juin 2008⁴², de la prévalence de la maladie mentale en prison. Elle y déplore le fait que le système pénal prenne une place croissante dans la prise en charge de la maladie mentale, en partie pour pallier les défaillances de la psychiatrie publique, et qu'en la matière les rôles respectifs de la psychiatrie et de la justice se brouillent. Dans son avis du 6 novembre 2008, la CNCDH recommande de prendre toutes les mesures nécessaires afin qu'une procédure d'aménagement de peine adaptée soit organisée à l'égard de la population carcérale devant avoir accès à des soins psychiatriques⁴³, préconisation qui n'a pas été suivie. De plus, la CNCDH rappelle que la procédure de suspension de peine pour raison médicale exclut de son champ les maladies psychiatriques, et demande à cet égard l'extension de son champ d'application.
31. Par ailleurs, la CNCDH est fortement préoccupée de ce que la réponse du gouvernement à la morbidité psychiatrique en prison ne vise pas à réorienter la prise en charge des personnes souffrant de pathologies mentales ou en proie à des troubles psychiques vers le système de soins de droit commun, mais ouvre la perspective de services de soins psychiatriques spécifiques aux détenus. La CNCDH redoute qu'en entérinant le principe de l'emprisonnement de ces personnes, la création d'Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)⁴⁴ fasse courir le risque d'un recours accru à l'incarcération à leur encontre. La CNCDH note que leur localisation au sein d'un établissement hospitalier comme leur rattachement aux Services médico-psychologique régionaux (SMPR) implantés en prison ne dissimulent qu'imparfaitement le fait qu'elles constituent des annexes pénitentiaires en milieu psychiatrique, placées sous la surveillance d'un personnel pénitentiaire et soumises aux règlements en vigueur en milieu carcéral.

VI - Immigration / asile

- **Mission des associations en centres de rétention**

32. Alors qu'une seule association, la Cimade, était depuis plus de 25 ans présente dans l'ensemble des centres et locaux de rétention administrative, une réforme de l'assistance associative a réparti les centres de rétention en huit lots géographiques distincts et attribué ces lots à plusieurs associations de défense des droits des étrangers⁴⁵. La CNCDH est préoccupé par les effets du démantèlement de la mission de la Cimade sur l'indépendance et la continuité de son action, en la privant de la possibilité d'une vision globale de la situation des personnes retenues sur l'ensemble du territoire français (métropole et outre-mer). Une telle réforme présente le risque d'entraîner une inégalité dans la qualité de l'assistance juridique fournie aux étrangers. Enfin, elle tend à mettre en concurrence des associations, au détriment d'une protection effective des droits de l'homme.

- **Procédure de demande d'asile et renvois vers des pays « à risque »**

33. La CNCDH a été alertée de cas de renvois de personnes vers des pays où il existait des risques d'être soumis à des actes de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de cas de personnes renvoyées vers leur pays d'origine ayant fait part de leur arrestation et des mauvais traitements subis après leur renvoi, et ce en dépit de demandes de mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme ou du Comité contre la torture⁴⁶.

droits de l'homme des Nations Unies adoptait le 22 juillet 2008 des observations finales dans lesquelles il exprimait ses inquiétudes face au dispositif créé et invitait la France à « réexaminer la pratique consistant à placer des personnes condamnées pénalement en rétention de sûreté après qu'elles ont accompli leur peine de réclusion en raison de leur "dangerosité", à la lumière des obligations découlant des articles 9, 14 et 15 du Pacte ».

⁴² [Avis](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22) et [Etude](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116) sur la maladie mentale et les droits de l'homme, juin 2008. Cet avis est accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22; cette étude est accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116

⁴³ [Avis sur le projet de loi pénitentiaire](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22), 6 novembre 2008 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

⁴⁴ Les UHSA ont été créées par la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002. Dans ses observations sur l'avant-projet de loi, la CNCDH avait tenu « à rappeler que la très grave question de l'incarcération ou du maintien en détention des malades mentaux reste posée et que le problème de la psychiatrie en milieu carcéral ne peut pas être traité par une seule modification des modalités de prise en charge des patients-détenus ».

⁴⁵ Arrêté du 27 mai 2009 fixant la liste des associations humanitaires habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente (Version consolidée au 10 juin 2009) voir aussi Tribunal administratif de Paris, arrêt du 8 Décembre 2009 et Conseil d'Etat Ministre De L'immigration, De L'intégration, De L'identité Nationale Et Du Développement Solidaire - Association Collectif Respect, Cimade, décision du 16 novembre 2009.

⁴⁶ Communication Comité contre la torture, *Tebourski c. France*, (300/2006) ; CEDH, *Daoudi contre France*, 3 décembre 2009 (requête n°19576/08).

34. En raison des conditions dans lesquelles la demande d'asile doit être formulée (délais courts, accès difficile à un avocat et à un interprète...), toutes les garanties ne sont pas réunies en vue de s'assurer que les personnes retenues ne sont pas renvoyées vers un pays où elles risquent de subir des traitements inhumains ou dégradants⁴⁷.
35. En outre, en cas de rejet de la demande d'asile en première instance, le demandeur placé en procédure prioritaire pourra être éloigné sans avoir pu bénéficier d'un recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile. Ainsi, un demandeur d'asile peut être renvoyé vers un pays à risque sans examen de sa demande d'asile par la juridiction de l'asile ; ce qui est d'autant plus grave que l'appréciation par le juge administratif des risques de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants reste insuffisamment approfondie. Il est donc impératif aux yeux de la CNCDH d'instituer un recours suspensif dans le cadre de l'ensemble des procédures d'asile, notamment devant la juridiction spécialisée de l'asile⁴⁸.
36. Concernant la demande d'asile à la frontière, l'effectivité du nouveau recours suspensif issu de la loi de 2007⁴⁹ est entravée par l'extrême brièveté du délai dont dispose le demandeur d'asile pour former le recours, la possibilité pour le juge administratif de rejeter le recours par voie d'ordonnance motivée privant ainsi le demandeur de garanties procédurales pourtant essentielles comme le droit à un interprète, à un conseil et la tenue d'une audience lui permettant de défendre effectivement son recours⁵⁰. Ainsi, la procédure à la frontière n'empêche pas les renvois dangereux. Par ailleurs, la CNCDH ne peut que réitérer sa recommandation du 29 juin 2006, toujours d'actualité, dans laquelle elle indiquait que « *l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère "manifestement infondé" de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé* »⁵¹.

- **Procédure d'éloignement**

37. En cas de violences lors de l'éloignement, la rapidité de celui-ci, l'impossibilité pour les personnes d'avoir un contact avec un conseil ou une association au moment de l'embarquement et l'immédiateté de l'embarquement limitent tout contrôle des allégations de mauvais traitements⁵². La CNCDH s'interroge sur l'existence et la teneur du protocole suivi par les fonctionnaires de police au moment de l'éloignement et recommande la mise en oeuvre de mesures permettant aux personnes de contacter et de s'entretenir avec un médecin et toute personne ou association de leur choix.

⁴⁷ [Avis](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116) et [Etude](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116) sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France, La documentation Française, 2006 (accessibles sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116 et sur http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116).

⁴⁸ [Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration, et à l'asile](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116), 20 septembre 2007 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116).

⁴⁹ Loi n°2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 20 novembre 2007.

⁵⁰ Voir communication CNCDH/Médiateur de la République au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des Ministres dans l'affaire Gebremedhin c/France du 26 avril 2007, juillet 2008.

⁵¹ [Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France](http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116), 29 juin 2006 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116).

⁵² Il est particulièrement difficile tant pour les associations que pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité de travailler dans un contexte de zone d'attente car l'étranger victime de mauvais traitements aura pu être éloigné du territoire avant même que les mécanismes de contrôle se saisissent du dossier.