

**Note de la CNCDH sur les réponses de la France au Comité contre la torture des Nations unies sur
les trois recommandations prioritaires**

- 12 mai 2017 -

Institution pluraliste et indépendante, la CNCDH est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée de statut A auprès des Nations unies, comme conforme aux Principes de Paris.

A titre liminaire, il importe de souligner que, contrairement à l'usage en matière de dialogue entre la France et son Institution nationale des droits de l'homme, le Gouvernement français n'a pas consulté la CNCDH du projet de réponses de la France sur les trois recommandations prioritaires formulées par le Comité contre la torture des Nations unies dans ses observations finales rendues le 4 mai 2016 au sujet du septième rapport périodique.

Sans avoir pu prendre connaissance du projet de réponses de la France, la CNCDH formule une série de remarques relatives aux recommandations prioritaires du Comité.

Recommandation n° 17(c) – Allégations d'usage excessif de la force par la police et la gendarmerie

<p>Le Comité recommande à l'Etat partie de renforcer la lutte contre tout usage excessif de la force par la police et la gendarmerie et de veiller à ce que des poursuites puissent être engagées et, en cas de condamnation, que des sanctions proportionnelles à la gravité des faits soient prononcées.</p>
--

Au cours de l'examen de la France devant le Comité des Nations unies contre la torture, la CNCDH avait exprimé ses inquiétudes quant aux pratiques d'usage de la force abusif ou discriminatoire, pratiques dont la CNCDH note l'aggravation, dans le contexte d'un état d'urgence qui se pérennise. Elle avait également alerté le Comité sur les refus par nombre de policiers ou gendarmes d'enregistrer les plaintes dès lors qu'elles concernent des forces de l'ordre, en violation de la loi. Elle s'inquiétait enfin de l'absence de poursuites contre les policiers ou gendarmes ayant refusé d'enregistrer les plaintes, et s'interrogeait quant à l'effectivité du droit au recours pour les victimes d'usage excessif de la force par la police et la gendarmerie.

Elle avait également appelé à l'instauration, en France, d'une meilleure protection des personnes qui souhaitent porter plainte, ou témoigner, au sujet des agissements et comportements imputables à la police et de la gendarmerie. Elle note ainsi que la crainte de représailles sur les plaignants emporte

un effet dissuasif pour les personnes, témoins ou victimes, qui essaient d'obtenir justice ou d'y concourir.

Face à ces constats, la CNCDH souscrit pleinement à la recommandation du Comité tenant à ce que des enquêtes effectives et impartiales puissent être initiées et diligentées dans de bonnes conditions, conformément aux normes internationales, sur des allégations de torture ou de mauvais traitements. Elle salue donc la décision du Comité d'en faire une recommandation prioritaire.

Cependant, depuis l'adoption des observations finales du Comité en mai 2016, la CNCDH a été alertée par de nombreuses associations de la société civile qui dressent le constat d'une forte dégradation des relations entre les forces de l'ordre et une partie de la population.

C'est pourquoi, depuis l'examen de la France devant le Comité, la CNCDH a souhaité creuser davantage ces sujets.

Dans le contexte particulier de l'état d'urgence, la question des mauvais traitements imputables aux forces de l'ordre a pris une certaine ampleur, jusqu'à cristalliser les tensions au sein de la société. Outre les manquements aux droits de l'homme dans la mise en œuvre des mesures administratives de l'état d'urgence dont la CNCDH a fait part au cours du dernier examen de la France, elle est particulièrement préoccupée par l'adoption récente d'une loi relative à la sécurité publique¹ qui réforme l'usage de la force meurtrière sans apporter les garanties suffisantes contre les abus, les dérapages et les accidents.

La CNCDH estime que ce contexte de l'état d'urgence et cette nouvelle législation sont susceptibles de renforcer le sentiment d'impunité de certains policiers et gendarmes. Elle encourage la France à apporter toutes les précisions et garanties nécessaires afin de s'assurer que cette loi n'entre pas en contradiction avec ses engagements internationaux, notamment ceux au titre de la Convention internationale contre la torture.

1/ Les pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires

Dans son avis² du 8 novembre 2016, alors que pour la première fois, l'Etat a été condamné³ pour faute lourde dans le cadre d'une affaire portant sur des contrôles d'identité au faciès, la CNCDH

¹ Loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

² Avis de la CNCDH du 8 novembre 2016 sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires

³ Le 10 décembre 2011, treize personnes ont fait l'objet d'un contrôle d'identité par les forces de police perçu comme étant de nature discriminatoire. Déboutées en première instance par le TGI de Paris, elles ont interjeté appel. Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a donné raison à cinq d'entre elles. Voir par ex. Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n°13/24277. Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a condamné l'Etat pour « faute lourde » dans le cadre de cinq contrôles d'identité réalisés sur réquisition du procureur, estimant qu'ils avaient été réalisés « *en tenant compte de l'apparence physique et de l'appartenance, vraie ou supposée à une ethnie ou une race* » et que l'autorité publique avait échoué à « *démontrer en quoi le contrôle systématique et exclusif d'un type de population, en raison de la couleur de sa peau ou de son origine [...] était justifié par des circonstances précises et particulières* ». Elle a ainsi conclu « *qu'à défaut d'une telle preuve* », les faits dénoncés « *présentent un caractère discriminatoire qui engage la responsabilité de l'Etat* » (Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n°13/24277). Le 13 octobre 2015, contestant l'arrêt de la cour d'appel, l'Etat s'est pourvu en cassation. Onze des pourvois formés contre les arrêts de la cour d'appel ont été rejetés par la Cour de cassation.

revient sur cette pratique, sa fréquence, ses dérives et le refus des autorités publiques de reconnaître l'existence de ce phénomène.

Les contrôles d'identité – c'est-à-dire « *l'injonction ou la sommation, faite à une personne physique par un agent de la force publique, fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie, de justifier de son identité par tout moyen* »⁴ - sont à l'origine de controverses récurrentes en France. Le débat a ressurgi à plusieurs reprises au gré des réformes des articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale⁵ qui ont étendu considérablement les possibilités d'opérer des contrôles et les pouvoirs de police dans ce cadre. Précisément, la législation fait coexister plusieurs types de contrôle. On en distingue traditionnellement deux : ceux réalisés dans le cadre de la police judiciaire, quand il s'agit de rechercher les auteurs d'une infraction ou d'éviter la commission imminente de cette dernière, et ceux effectués dans le cadre de la police administrative, aux fins de prévenir une atteinte à l'ordre public. Deux autres procédures permettent de procéder à des contrôles plus systématiques, mais de manière limitée dans l'espace et dans le temps : les contrôles dits « Schengen », depuis 1993, ayant pour but de lutter contre les infractions relatives à la criminalité transfrontalière, et les contrôles sur réquisition écrite du procureur de la République, dans des lieux et aux périodes déterminés par lui, afin de prévenir la commission de certaines infractions. Ce type de contrôle peut également, selon des procédures plus encadrées, advenir dans des cas bien spécifiques (notamment dans des lieux à usage professionnel, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions précises – tels des actes de terrorisme – et de visites de véhicule). Dans tous les cas, ce sont des agents des forces de l'ordre ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, d'agents de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire adjoints qui sont habilités à effectuer lesdits contrôles⁶. Le contentieux des procédures relatives au contrôle relève de la compétence du juge judiciaire. Si aucun dispositif ne permet en France de comptabiliser précisément leur nombre, il est incontestable que cette pratique – véritable « couteau suisse » de la police - affecte quotidiennement des milliers de personnes⁷.

Dans son avis, la CNCDH a étudié tous types de contrôle, administratif ou judiciaire, et plus particulièrement sur les pratiques abusives et/ou discriminatoires. Par pratique abusive, on entend un contrôle n'ayant pas été opéré dans le respect des droits fondamentaux de la personne (dignité de la personne, principe d'égalité de traitement...). Se pose également la question de la légalité de l'acte théoriquement soumis à la double condition de nécessité (dans sa mise en œuvre) et de proportionnalité (dans son exécution)⁸. Par pratique discriminatoire, on entend un contrôle d'identité opéré sur des motifs fondés notamment sur l'origine, l'apparence physique ou

https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/communiqués_4309/contr_identité_discriminatoires_09.11.16_35479.html

⁴ Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n°13/24277.

⁵ Le législateur a encadré les contrôles par l'adoption d'une dizaine de lois depuis la loi dite « loi sécurité et liberté » du 2 février 1981.

⁶ L'article 78-2 du CPP précise que peuvent procéder à un contrôle d'identité tous les « *officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1°* ». L'art. 67 du code des douanes indique également que « *Les agents des douanes peuvent contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ou qui circulent dans le rayon des douanes* ».

⁷ Selon le rapport du sénateur Alain Marc n°598 sur la *proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs* (enregistré à la présidence du Sénat le 11 mai 2016), la gendarmerie (DGGN) a évalué à elle-seule le nombre de ses contrôles à plusieurs millions par an.

⁸ Article préliminaire du CPP.

l'appartenance réelle ou supposée de la personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Si un contrôle d'identité discriminatoire est abusif, un contrôle abusif n'est pas forcément discriminatoire.

Un ensemble convergent d'études a mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police. Par ailleurs, des témoignages recueillis par les acteurs associatifs font état de violences policières au sens large au cours de l'interaction (propos humiliants et dégradants, recours injustifié aux fouilles ou palpations de sécurité, etc.), autant d'éléments qui expliquent pourquoi les pratiques de contrôle sont devenues en France un abcès de fixation des tensions police-population. Si ces incidents ne doivent pas faire oublier qu'une très grande majorité des contrôles d'identité se déroule dans le respect des droits et de la dignité des personnes, ils sont - en valeur absolue - loin d'être marginaux.

Afin de déterminer l'opportunité d'un contrôle, les forces de l'ordre se fondent nécessairement sur un faisceau d'indices perçus comme étant liés à une infraction possible. S'il n'existe pas de statistiques ethniques en France, des études utilisant des méthodologies variées (observations des pratiques de contrôle dans certains lieux, en suivant un équipage policier, enquêtes auprès de la population) ont produit des résultats convergents tendant à établir la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police. Pour ne citer qu'un exemple qui fait souvent référence, une étude réalisée par l'*Open Society Justice Initiative* et le CNRS entre octobre 2007 et mai 2008 dans cinq emplacements parisiens - aux alentours de la gare du Nord et de Châtelet-Les Halles - a établi des probabilités de contrôle six fois plus élevées pour les « Noirs », et près de huit fois plus élevées pour les « Arabes », comparativement aux « Blancs »⁹. Ces chiffres donnent à penser que la police utilise des profils ethniques pour déterminer les personnes à contrôler, donnant lieu à ce qu'il est communément appelé « contrôle au faciès » ou « profilage racial »¹⁰. En d'autres termes, la décision de contrôler reposerait plus sur l'apparence d'une personne, sur ce qu'elle est ou paraît être, que sur son comportement. Si le profilage réalisé par les policiers peut être perçu comme un outil légitime de prévention et d'enquête, il devient discriminatoire et illégal lorsque la police cible systématiquement certains groupes dans le cadre de ses contrôles¹¹. A terme, ce type de pratiques, consistant à contrôler, plusieurs fois par mois, une personne dont l'identité et le lieu d'habitation sont parfois bien connus des agents de police, contribue au sentiment de harcèlement exprimé par plusieurs personnes¹². Il convient cependant

⁹ OSJI, « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », juin 2009. Les résultats d'une enquête menée par la FRA en 2008 abondent en ce sens ; 42% des Nord-Africains et 38% des Noirs ont dit avoir été contrôlés au cours des 12 derniers mois écoulés, alors que seuls 22% des Blancs déclaraient l'avoir été au cours de la même période (FRA, « Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Données en bref. Contrôles de police et minorités », EU-MIDIS, 2010). Voir également le sondage d'Opinion Way sur « le contrôle d'identité » conduit en 2014, à l'initiative de Graines de France, Human Rights Watch et l'OSJI.

¹⁰ Cette expression renvoie à l'idée d'une « utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation » (ECRI, recommandation de politique générale n° 11, « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », 29 juin 2007, CRI(2007)39).

¹¹ Pour une analyse détaillée des circonstances dans lesquelles le profilage est légitime, voir FRA, *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, octobre 2010.

¹² L'enquête conduite par la FRA en 2008 montre que les Nord-Africains ont été contrôlés en moyenne trois fois, les Africains sub-sahariens 3,2 fois et les majoritaires 2,2 fois (*étude précitée*, 2010). L'enquête « Trajectoires et

d'éviter tout raisonnement réducteur visant à expliquer ces pratiques à l'aune exclusive d'un prétendu racisme policier.

La CNCDH estime que le refus des pouvoirs publics de reconnaître l'existence de ces pratiques de contrôle au faciès contribue à alimenter les polémiques et n'est pas acceptable. Elle recommande de dépassionner le débat, d'une part, en instaurant un dialogue ouvert avec les différentes parties prenantes, d'autre part, en agissant en faveur d'une plus grande transparence de l'action policière.

La CNCDH considère qu'il est indispensable d'interroger les politiques publiques de sécurité, les méthodes d'évaluation chiffrée de la performance policière, la conception même du « maintien de l'ordre » en France, et le regard des forces de l'ordre sur leur propre métier, qui influencent le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations avec la population.

La CNCDH formule ainsi une série de recommandations. Parmi celles-ci, la CNCDH souligne la nécessité de mettre en place un système de traçabilité des contrôles d'identité, dont les modalités techniques devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les acteurs intéressés, afin de garantir un contrôle juridictionnel effectif aux personnes contrôlées.

La CNCDH recommande encore d'inclure le critère d'objectivité et le principe de non-discrimination dans l'article 78-2 du code de procédure pénale qui encadre la pratique du contrôle d'identité.

2/ Les dérives introduites par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique

Dans son avis¹³ du 23 février 2017, la CNCDH a souligné que la loi relative à la sécurité publique a été débattue et adoptée, en procédure législative accélérée, dans un contexte très particulier de vives tensions.

D'un côté, des syndicats de policiers et des rassemblements de fonctionnaires de police, organisés durant plusieurs semaines, souvent en marge de la légalité, ont mis en cause une pénurie de moyens, une charge de travail accablante.

De l'autre, les rapports entre les services de police et de gendarmerie et une partie de la population française - principalement les jeunes d'origine nord-africaine ou subsaharienne habitant des villes de banlieue - sont fréquemment incriminés pour les discriminations raciales et sociales et les violences auxquelles ils donnent lieu. Le décès, le 19 juillet 2016 de M. Adama Traoré à Beaumont-sur-Oise (Val d'Oise), dans des conditions à ce jour inexplicables, à la suite de son arrestation par les gendarmes, et, plus récemment, le viol qu'aurait subi M. Théo L. au cours d'une intervention de police à Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) le 2 février 2016, ont motivé des réactions de contestation et de mobilisation d'un niveau exceptionnel.

Plusieurs dispositions de la loi ont suscité une profonde inquiétude à la CNCDH

Règles d'usage des armes

La loi unifie les règles d'usage des armes applicables aux services de police et à la gendarmerie nationale¹⁴, en prenant pour modèle le régime juridique auquel cette dernière était jusqu'ici soumise

Origines » réalisée sous l'égide de l'INED et de l'INSEE en 2008 et 2009 abonde en ce sens (C. Beauchemin et al. (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, 2015).

¹³ Avis de la CNCDH du 23 février 2017 sur la loi relative à la sécurité publique

(article L.435-1 nouveau du code de la sécurité intérieure¹⁵). Cette réforme appelle de la part de la CNCDH quatre séries de remarques.

En premier lieu, déterminer les conditions d'engagement de la force meurtrière par les forces de l'ordre dans un article unique apparaît en soi satisfaisant du point de vue de l'obligation, résultant de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, de mettre en place un cadre juridique et administratif approprié, définissant les circonstances limitées dans lesquelles les représentants de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu.

Une telle démarche n'est toutefois susceptible d'atteindre son objectif premier, la protection de la vie, et son objectif second, la sécurité juridique entourant l'action des forces de l'ordre, que si le texte reflète de manière suffisamment précise l'état du droit.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que l'obligation positive dégagée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg consiste à exiger que les opérations de police, en plus d'être autorisées par le droit national, soient suffisamment délimitées par ce droit, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents évitables (Cour EDH, [GC], *Makaratzis c. Grèce*, 20 décembre 2004, no 50385/99, § 58 ; [GC], *Giuliani et Gaggio c. Italie*, 25 août 2009, n°23458/02, § 209).

La Cour a notamment précisé, dans l'arrêt *Makaratzis c. Grèce*, que les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions, que ce soit dans le contexte d'une opération préparée ou dans celui de la prise en chasse spontanée d'une personne perçue comme dangereuse (§59).

De même, le Conseil d'État a-t-il pu, dans le cadre de l'examen du projet de loi *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement* souligner qu'une trop grande « marge

¹⁴ Jusqu'ici, policiers, gendarmes et douaniers étaient assujettis à des règles d'usage des armes différentes. Les policiers étaient soumis aux mêmes règles que les citoyens ordinaires, à savoir principalement les dispositions du code pénal relatives à la légitime défense (article 122-5) et à l'état de nécessité (article 122-7). Au-delà de la légitime défense et de l'état de nécessité, les gendarmes connaissaient un régime spécifique, prévu à l'article L. 2338-3 du code de la défense et qui, dans quatre situations, les autorisent à faire usage de leurs armes. Les douaniers, outre le cas de légitime défense, étaient soumis à un dispositif particulier fixé par l'article 56 du code des douanes définissant quatre situations autorisant l'usage de leurs armes.

¹⁵ « Art. L. 435-1. Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes. »

Désormais l'article 56 du code des douanes s'agissant des agents de cette administration revoie également à ce nouvel article L.435-1).

d'appréciation laissée pour chacune des situations susceptibles de se produire » était de nature à priver les fonctionnaires concernés de la sécurité juridique requise¹⁶.

Dans le cas présent, si le texte incorpore les exigences fondamentales de nécessité absolue et de stricte proportionnalité (art. L.435-1, al.1^{er}), il le fait sans en énoncer le sens et la portée pour chacun des cas d'autorisation d'ouverture du feu. Or il est indispensable que les fonctionnaires sachent dans le « feu de l'action » ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. De ce point de vue, le texte ne donne pas aux règles applicables, loin s'en faut, la prévisibilité requise.

En deuxième lieu, s'agissant de l'extension aux services de police des conditions, reconnues aux gendarmes¹⁷, de faire usage de la force armée après sommations ou ordre d'arrêt pour contraindre un fugitif ou un conducteur à s'arrêter¹⁸, elle n'apparaît pas justifiée aux yeux de la CNCDH, pas plus d'ailleurs qu'elle ne l'avait été du point de vue du gouvernement à la lecture des conclusions de la mission conduite par Mattias Guyomar en 2012¹⁹. De telles dispositions risquent en effet d'entraîner une augmentation des pertes humaines à l'occasion de l'engagement desdits services dans des opérations sur la voie publique.

Au-delà de la forte dimension symbolique dont a été investi l'alignement des règles en la matière entre gendarmerie et services de police, les arguments d'ordre opérationnel qui ont été développés à l'appui de cette initiative sont peu convaincants. Les promoteurs de la réforme, à l'instar des groupes de travail qui l'ont précédée, n'ont pas rendu compte de situations dans lesquelles l'action des services de police aurait été indûment entravée par les règles en vigueur jusqu'ici.

En troisième lieu, la portée de la condition d' « absolue nécessité » énoncée à l'alinéa 1er de l'article L.435-1, est sérieusement atténuée par le libellé des autorisations d'usage des armes concernant les individus « susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celle d'autrui » (L. 435-1, 3^e et 4^e)²⁰. Sur ces points, le Parlement a supprimé la condition d'atteinte imminente que comportait le projet initial²¹. La rédaction retenue *in fine* élargit

¹⁶ Conseil d'État, Sections de l'intérieur et des finances, Avis consultatif sur la loi renforçant la lutte contre le crime organisé et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, n°391004, 28 janvier 2016.

¹⁷ Article L.2338-3 du code de la défense

¹⁸ « (...), les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent (...) faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

(...) 4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

(...) »

¹⁹ Rapport de la mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes, présidée par Mattias Guyomar, 13 juillet 2012.

²⁰ Article 1^{er} de la loi.

²¹ Dans le projet initial, les 3^e et 4^e de l'article L.435-1 énonçaient deux cas d'autorisation de l'usage des armes, libellés comme suit :

« - 3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix à des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations, ils ne peuvent contraindre ces personnes à s'arrêter que par l'usage de leurs armes, dans le but de les empêcher de perpétrer de manière imminente des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles de tiers ;

- 4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt, autrement que par l'usage de leurs armes, dans le but de les

singulièrement, par la dimension hypothétique qu'elle introduit, le spectre des circonstances autorisant l'utilisation des armes à feu.

En clair, il est à craindre que de telles dispositions ne conduisent à l'utilisation des armes à feu dans des situations relativement fréquentes de courses-poursuites en zone urbaine, les fonctionnaires de police en venant à considérer que le véhicule pourchassé crée, par la dangerosité de sa conduite, un risque pour l'intégrité des autres usagers de la route et des passants.

En quatrième lieu, le libellé du 2° de l'article L. 435-1, laisse pareillement craindre des dérives dans l'utilisation par les fonctionnaires de police de leurs armes à feu²². Le cas prévu par ces dispositions trouve son origine dans le dispositif de l'attroupement (L.211-9 et R. 211-11 et suivants du code de la sécurité intérieure), avec lequel il ne se confond toutefois pas et dont il ne comporte pas les garde-fous.

La dispersion de l'attroupement par la force publique est en effet encadrée par une série de conditions qui constituent autant de garanties pour le droit à la protection de la vie. Opération de police administrative de maintien de l'ordre, elle implique notamment que les policiers ou gendarmes aient été dépêchés sur les lieux sur ordre motivé de l'autorité civile, dont un représentant, porteur d'un signe distinctif, doit être présent sur place.

Sans le support des conditions de l'attroupement, les dispositions relatives à la défense des « lieux occupés » par les agents des forces de l'ordre renvoient à des situations très diverses. Pourraient ainsi relever du champ des dispositions nouvelles des situations de confrontation dans lesquelles des individus refusant de se tenir à distance des policiers se trouveraient exposés à des tirs de flashball, au motif de l'absence d'autre moyen d'assurer la maîtrise du terrain occupé, et ce en l'absence même de tout danger caractérisé pour les fonctionnaires.

La circonstance que des dispositions similaires trouvaient à s'appliquer aux gendarmes (article L. 2338-3 du code de la défense) antérieurement à la réforme n'est pas de nature à dissiper les inquiétudes de la CNCDH quant aux conséquences de celle-ci. D'une part, les unités de gendarmerie opèrent essentiellement en zone rurale et font plus rarement face à des situations de confrontation sur la voie publique que leurs homologues de la police nationale. D'autre part, il convient de rappeler que la formation à l'usage des armes est essentielle pour permettre à l'agent des forces de l'ordre d'agir en confiance, or il semblerait qu'en la matière les policiers bénéficient de moins d'heures de formation et d'entraînement que les gendarmes²³.

Protection de l'identité des policiers, gendarmes et douaniers

La loi introduit une disposition qui vise à assurer la protection de l'identité des policiers, des gendarmes et des agents des douanes en leur permettant de s'identifier par un numéro d'immatriculation administrative, en lieu et place de leur état civil²⁴. Il peut en être ainsi lorsque la

empêcher de perpétrer de manière imminente des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles de tiers ».

²² « 2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées »

²³ Tous les fonctionnaires de police doivent effectuer trois séances de tir par an au minimum. Une séance de tir annuelle au pistolet mitrailleur Beretta est également prévue. Les gendarmes des brigades territoriales quant à eux bénéficient, au minimum, d'une séance mensuelle d'entraînement au tir, au niveau des compagnies.

²⁴ Article 15-4, I (nouveau) du code de procédure pénale :

révélation de ce dernier constituerait un danger pour eux-mêmes ou leur famille, compte tenu des conditions d'exercice de leur mission ou de la nature des faits qu'ils sont habituellement amenés à constater.

Il convient de rappeler à ce propos que les stipulations des articles 6-1 et 6-3 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrent le droit pour les personnes poursuivies de contester la fiabilité des déclarations contenues dans les pièces de la procédure suivie à leur encontre. Sur ce fondement, la Cour de Strasbourg exige que les décisions rendues par le « tribunal » le soient sur la base d'une preuve « digne de foi », ce qui implique, d'une part, que l'intéressé ait la possibilité « de contester [son] authenticité et de s'opposer à son utilisation » et, d'autre part, que le juge prenne en considération la qualité de la preuve, « y compris si les circonstances dans lesquelles elle a été obtenue mettent en doute sa fiabilité ou son exactitude » (Cour EDH, *Lisica c. Croatie*, 25 février 2010, n° 20100/06, §49).

Les restrictions au principe du contradictoire ne sont légitimes que si elles sont absolument nécessaires (Cour EDH, *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, 23 avril 1997, § 58), et si elles sont suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires. A cet égard, la procédure dans laquelle l'une des parties est en situation d'effectuer elle-même la balance entre l'importance pour son adversaire des informations qu'elle cache et l'intérêt public à garder ces informations secrètes ne peut passer pour respecter les exigences de l'article 6 § 1 (Cour EDH, [GC], *Rowe et Davis c. Royaume-Uni*, 16 février 2000, n° 28901/95 ; *Dowsett c. Royaume-Uni*, 24 septembre 2003, n°39482/98). En outre, la soustraction d'un élément de preuve (telle que l'utilisation d'indicateurs ou le témoignage anonyme) doit être justifiée par un motif sérieux. En conséquence, le juge doit mener les investigations appropriées pour déterminer, premièrement, si les craintes justifiant le recours à l'anonymat sont fondées sur des motifs objectifs et, deuxièmement, si ces motifs objectifs reposent sur des éléments concrets (voir, par exemple, l'affaire *Krasniki c. République tchèque*, n° 51277/99, §§ 80-83, 28 février 2006). Enfin, chaque fois que le problème de l'équité de la procédure se pose en rapport avec un élément à charge couvert par l'anonymat, la Cour recherche s'il existe des compensations suffisantes aux inconvénients liés à l'admission d'une telle preuve, propres à permettre une appréciation correcte et équitable de la

« Dans l'exercice de ses fonctions, tout agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peut être autorisé à ne pas être identifié par ses nom et prénom dans les actes de procédure (...) qu'il établit, lorsque la révélation de son identité est susceptible, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.

« L'autorisation est délivrée nominativement par un responsable hiérarchique d'un niveau suffisant, défini par décret, statuant par une décision motivée. Copie en est transmise au procureur de la République territorialement compétent. Cette autorisation permet à l'agent qui en bénéficie d'être identifié par un numéro d'immatriculation administrative, sa qualité et son service ou unité d'affectation dans tous les actes des procédures suivantes :

« 1° Les procédures portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ;

« 2° Après autorisation délivrée pour l'ensemble d'une (...), les procédures portant sur un délit puni de moins de trois ans d'emprisonnement lorsqu'en raison de circonstances particulières dans la commission des faits ou de la personnalité des personnes mises en cause, la révélation de l'identité de l'agent est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches.

« Le bénéficiaire de l'autorisation est également autorisé à déposer ou à comparaître comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement et à se constituer partie civile en utilisant ces mêmes éléments d'identification, qui sont seuls mentionnés dans les procès-verbaux, citations, convocations, ordonnances, jugements ou arrêts. Il ne peut être fait état de ses nom et prénom au cours des audiences publiques. »

« Le présent I n'est pas applicable lorsque, en raison d'un acte commis dans l'exercice de ses fonctions, le bénéficiaire de l'autorisation est entendu en application des articles 61-1 ou 62-2 du présent code ou qu'il fait l'objet de poursuites pénales. »

fiabilité de celle-ci et des garanties procédurales solides (Cour EDH, [GC], *Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni*, n° 26766/05 et 22228/06, 15 décembre 2011).

Dans le dispositif issu de la loi sur la sécurité publique, le critère défini ne permet pas de veiller *in concreto* à la nécessité et la proportionnalité de cette mesure, dès lors que, d'une part, la notion de « danger » à laquelle il répond est très insuffisamment déterminée, et que, d'autre part, son appréciation est abandonnée à l'autorité hiérarchique. En outre, le texte ne reconnaît pas au juge la possibilité de lever d'office cette mesure de protection de l'identité des policiers et gendarmes.

En définitive, la CNCDH considère que le dispositif ne satisfait pas aux exigences des droits de la défense et du contradictoire, faute de :

- prévoir que l'anonymat soit justifié par les circonstances précises de l'affaire ;
- confier la décision sur l'anonymat à un juge indépendant et impartial ;
- prévoir des mesures de compensation adéquates - de cet anonymat - de nature à permettre effectivement aux personnes poursuivies de contester la fiabilité des actes pris dans le cadre de la procédure intentée à leur rencontre.

Aggravation de la répression des infractions visant les forces de l'ordre

Entre autres mesures d'aggravation de la répression qu'elle comporte, la loi double les peines encourues en cas d'outrage aux personnes dépositaires de l'autorité publique²⁵, pour les aligner sur celles prévues en cas d'outrage à magistrat.

Rappelons que, compte tenu, d'abord, du principe de nécessité et de proportionnalité, et eu égard aux exigences de cohérence de l'échelle des peines encourues, celles-ci doivent être en stricte adéquation avec les besoins de la protection de l'ordre social et fonction de la gravité de l'acte. Or, l'autorité de la justice constitue une valeur spécialement protégée par notre droit, ainsi qu'il ressort du titre VIII de la Constitution (*De l'autorité judiciaire*), en raison de la position de surplomb inhérente à la fonction de juger. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que déplorer la perte, résultant de l'aggravation des peines, de cohérence et d'expressivité quant aux valeurs défendues par la société.

Ensuite, du point de vue des pratiques judiciaires, l'étude des poursuites et des condamnations ainsi que des peines prononcées témoigne aisément du fait que les outrages aux forces de l'ordre sont très largement poursuivies et sévèrement réprimées dans le cadre des dispositions actuelles. Entre 1990 et 2009, selon une étude statistique du ministère de la Justice, « *les condamnations pour outrages et rébellions progressent de 75%* »²⁶. L'Inspection générale de l'administration a, quant à elle, rendu compte du développement non maîtrisé des procédures auxquelles ces infractions donnent lieu, et en filigrane, du caractère injustifié de nombre d'entre elles²⁷.

S'il n'est pas certain, compte tenu de la sévérité déjà observée de la part des juridictions correctionnelles, que le doublement du quantum de la peine encourue se traduise par une aggravation sensible des peines effectivement prononcées, il est acquis, au vu de l'évolution de la répression en la matière ces vingt dernières années, que pareille évolution législative n'affectera pas les chiffres des poursuites en la matière, pas plus qu'elle ne contribuera à renforcer ou restaurer

²⁵ Article 433-5 du code pénal

²⁶ Infostat Justice, « 20 ans de condamnations pour crimes et délits », n°114, avril 2011.

²⁷ Inspection générale de l'Administration, *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du Ministère de l'Intérieur*, n° 13-058/13-041/01, septembre 2013.

l'autorité de la police. Au contraire, cette disposition risque d'accroître la défiance des citoyens à l'égard des forces de l'ordre, s'agissant d'une infraction qui cristallise les reproches d'abus de pouvoir de la part de ces dernières. De ce point de vue, la CNCDH déplore la persistance du sentiment d'impunité des forces de l'ordre dans le cadre de pratiques abusives de contrôle d'identité. L'aggravation de la peine encourue créerait une asymétrie disproportionnée entre, d'un côté, des citoyens qui seraient abusivement contrôlés sans disposer de recours efficaces, et de l'autre, des forces de l'ordre qui pourraient brandir la menace de poursuites pour outrage, dont la preuve contraire est très difficile à rapporter.

Pour les mêmes raisons, la CNCDH estime que l'aggravation de la peine encourue en cas de refus d'obtempérer, qui de trois mois se trouve portée à un an d'emprisonnement, ne trouve pas de raison d'être. Cette disposition fait redouter des dérives dans la mise en œuvre de poursuites sur ce fondement.

La loi aggrave ensuite très fortement la peine applicable à la destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes, lorsqu'elle est commise en raison de la qualité de dépositaire de l'autorité publique de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien. La peine encourue passe ainsi de dix ans d'emprisonnement à vingt années de réclusion criminelle (article 322-8 du code pénal). La CNCDH considère qu'un tel quantum de peine est manifestement disproportionné. Certes, le code pénal prévoit déjà des peines extrêmement lourdes pour toute une série de circonstances aggravantes de l'infraction de détérioration, destruction ou dégradation d'un bien par l'utilisation d'une substance explosive, incendie ou de tout autre moyen dangereux (articles 322-6-1 et suivants du code pénal). Toutefois, la loi réprime moins sévèrement des atteintes à des intérêts pourtant socialement prééminents. Ainsi la peine encourue lorsqu'une telle détérioration, destruction ou dégradation a entraîné pour autrui une incapacité totale de travail de huit jours est-elle de quinze ans de réclusion (article 322-7 du code pénal). D'autres infractions, considérées comme menaçant gravement l'ordre social, font pareillement encourir une peine de quinze ans. Ainsi des tortures ou des actes de barbarie est-elle de quinze ans de réclusion criminelle (article 222-1 du code pénal), à l'instar du viol sur majeur (article 222-23 du code pénal).

La CNCDH estime que la détermination des peines ne devrait pas être utilisée à des fins d'apaisement du mécontentement de telle ou telle catégorie professionnelle.

Création d'une filière d'activité privée de sécurité armée

La loi crée une nouvelle filière d'activité privée de sécurité armée, en autorisant la surveillance de certains lieux par des agents de sociétés privées équipés d'armes, « *lorsque les circonstances exposent ces agents, ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés, à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie* » (article 6 bis A). La désignation de ces lieux justifiant une telle surveillance armée privée incombe au Préfet.

La CNCDH rappelle à cet égard que le ministre de l'Intérieur avait très récemment souligné que « *la question de l'armement de certains [des agents de société de sécurité privée] d[evait] être étudiée sérieusement, en prenant en compte les enjeux opérationnels mais également les conséquences en*

termes de choix de société »²⁸. Or, la Commission observe que les transformations opérées par la loi sur la sécurité publique n'ont pas été précédées d'une étude d'impact et d'un avis du Conseil d'Etat. Le Conseil de la stratégie et de la prospective, installé en octobre 2016, n'a pas davantage eu la possibilité de se prononcer, alors même qu'il a vocation à conduire des réflexions de fond sur les politiques publiques de sécurité.

La CNCDH considère que le pas franchi par la loi sur la sécurité publique soulève des enjeux fondamentaux qui n'ont pas pu être réellement pris en compte, eu égard à la brièveté du débat auquel la mesure a donné lieu. Outre la question de la délimitation des grandes fonctions régaliennes non susceptibles de délégation, la loi met directement en jeu le droit à la protection de la vie, dès lors que se trouvent ainsi placés dans l'espace public des agents en armes dont les modalités de sélection, de formation et d'encadrement sont très éloignées de celles prévalant pour les agents des forces de l'ordre. De même, le défaut d'inscription dans une chaîne de commandement centralisé, l'absence de déontologie structurante²⁹ et la pression d'un marché concurrentiel sont autant de paramètres défavorables à un encadrement strict du port et de l'utilisation des armes. Surtout, un tel mouvement est propice à la banalisation d'une présence armée dans l'espace public, propre à modifier le rapport social aux armes. Enfin, la multiplication et la dissémination des armes à feu augmentent les risques de circulation et d'usage illicites de ces armes. Au-delà des argumentations sécuritaires immédiates qui peuvent être avancées, c'est en fait toute une conception des rapports dans la société qui est mise en cause par de telles mesures ; l'exemple des ravages provoqués par la dissémination des armes aux Etats-Unis est là pour nous en montrer les dangers.

Recommandation n° 23 – Accès aux soins psychiatriques dans les prisons

Le Comité recommande à l'Etat partie de prendre des mesures adéquates pour : a) augmenter l'offre de soins psychiatriques dans les établissements pénitentiaires ainsi que le nombre de personnel de santé spécialisé et formé ; b) d'établir un contrôle sur le recours à l'isolement aussi bien dans les unités de soins se trouvent dans les prisons que dans les hôpitaux de rattachement.

N'ayant pas pu consulter le projet de réponse de la France à cette recommandation prioritaire, la CNCDH ne peut appeler l'attention du Comité contre la torture que sur deux éléments témoignant du risque d'aggravation de l'accès aux soins psychiatriques dans les prisons depuis le dernier examen périodique de la France par le Comité.

1/ Les incidences de l'aggravation de la surpopulation carcérale sur l'accès aux soins psychiques

La population carcérale a atteint un nouveau record avec près de 70 230 personnes écrouées détenues au 1^{er} avril 2017, alors que la capacité des établissements pénitentiaires pour accueillir ces détenus n'est que de 58.660 places opérationnelles. Il est à noter que cette surpopulation est très inégalement répartie, et se concentre particulièrement sur les maisons d'arrêt qui accueillent les personnes détenues provisoirement et présumées innocentes, ainsi que les condamnés à des peines

²⁸ Discours de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, 5 décembre 2016, 4èmes assises de la sécurité privée 2016.

²⁹ Et ce malgré le rôle de surveillance et de contrôle exercé par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) sur le fondement des dispositions de l'article L632-1 du code de la sécurité intérieure.

courtes. Selon les statistiques du Ministère de la Justice³⁰, la densité moyenne des maisons d'arrêt s'élève à 145%, certains de ces établissements présentant une densité proche de 200%. Ainsi récemment, la directrice de la Maison d'arrêt de Villepinte, en région parisienne, a indiqué ne plus pouvoir accueillir de détenu.

Malgré les recommandations du Comité faite en 2016, le phénomène de surpopulation carcérale s'est encore aggravé, ce qui pèse mécaniquement sur l'accès aux soins psychiatriques dans les prisons.

2/ Le recours à l'isolement et à la vidéo surveillance en cellule

Par ailleurs, dans son avis du 26 janvier 2017 sur l'état d'urgence³¹ et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016, la CNCDH a noté une dérive du droit pénitentiaire impactant la santé psychique des détenus.

La loi du 21 juillet 2016 prévoit que les personnes placées en détention provisoire dans le cadre d'une affaire criminelle et qui se trouvent maintenues à l'isolement³² peuvent faire l'objet d'une mesure de vidéosurveillance en cellule³³. Une telle mesure peut être décidée par le ministre de la Justice à l'égard des personnes dont « *l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique* ». Ce texte vient donner une base légale aux dispositions d'un arrêté du 9 juin 2016³⁴, lequel avait été édicté par le ministre de la Justice dans la foulée du transfert en France d'une personne mise en cause dans les attentats du 13 novembre 2015.

La CNCDH est vivement préoccupée par la très nette aggravation représentée par l'introduction de la vidéosurveillance dans le régime de l'isolement, lequel est déjà, en soi, connu pour les graves dommages psychiques qu'il produit chez les personnes qui en font l'objet. En effet, pour comprendre la portée de la mesure introduite par la loi du 21 juillet 2016, il est nécessaire de prendre en compte les effets associés à un placement prolongé à l'isolement, cadre dans lequel celle-ci est appelée à prendre place. De ce point de vue, entendu par la CNCDH, le Dr Cyrille Canetti, psychiatre des

³⁰ <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/statistiques-mensuelles-de-la-population-detenu-et-ecrouee-29632.html>

³¹ Avis de la CNCDH du 26 janvier 2017 sur l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016.

³² L'isolement est une mesure destinée à prévenir un trouble à l'ordre interne ou une évasion qui consiste à séparer le détenu du reste de la population de l'établissement. L'intéressé n'a, au quotidien, de contacts au qu'avec des surveillants pénitentiaires. Il peut rencontrer ses proches et ses avocats au parloir.

³³ L'article 58-1 que la loi du 21 juillet 2016 insère dans la loi pénitentiaire prévoit est libellé comme suit :

« La direction de l'administration pénitentiaire peut mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel relatifs aux systèmes de vidéosurveillance de cellules de détention au sein des établissements pénitentiaires. Ces traitements ont pour finalité le contrôle sous vidéosurveillance des cellules de détention dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice, faisant l'objet d'une mesure d'isolement, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique.

« Ces traitements garantissent la sécurité au sein de l'établissement en cas de risque d'évasion et celle de la personne placée dans l'éventualité d'un risque de passage à l'acte suicidaire. « Ces traitements ne peuvent concerner que les cellules de détention hébergeant des personnes placées en détention provisoire, faisant l'objet d'un mandat de dépôt criminel. Ils ne peuvent être mis en œuvre qu'à titre exceptionnel. (...)»

³⁴ Arrêté du 9 juin 2016 portant création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection de cellules de détention

hôpitaux, a expliqué que la question de l'incidence psychique de la vidéo-surveillance devait être appréhendée en tenant compte de trois paramètres.

En premier lieu, « la vidéo-surveillance favorise l'incapacité à interagir sur l'environnement alentour. Tout individu se situe sur une ligne allant de la normalité à la folie or, interagir avec son environnement est nécessaire pour ne pas dévier vers la folie. Dès lors, plus la marge d'interaction avec son environnement est faible et plus l'impact sur le psychisme est fort. C'est ce qui explique, en partie, la grande fragilité des personnes maintenues longtemps à l'isolement. C'est pourquoi on constate que les personnes maintenues dans cette situation pendant un certain temps, se replient sur elles-mêmes ou développent un sentiment de haine qui les rend agressives et violentes ».

Ensuite, « ce type de dispositif accentue la perte d'intimité ce qui nuit à la perception que l'on peut se faire de sa propre identité et fragilise l'estime que l'on a de soi. Le constat est clair : la préservation de l'identité de la personne détenue permet de réduire le passage à l'acte suicidaire. En effet, la dépersonnalisation contribue à la dégradation de l'image de soi. Or, moins la personne a d'éléments pour se raccrocher à son identité et plus elle se considère comme une personne négligeable et donc moins il lui semble important de vivre ».

Enfin, la surveillance vidéo est de nature à « développer chez les personnes qui en font l'objet un sentiment de persécution, de méfiance et potentiellement un éclatement psychique. Le regard extérieur est une intrusion permanente dans l'intimité de la personne, qui, à terme risque, de faire voler en éclat son intégrité psychique et physique. L'exposition au regard permanent de l'autre empêche toute intimité ainsi que le maintien d'une image de soi digne, individuelle et rassurante ».

En définitive, selon le psychiatre, un tel dispositif concourt à la fragilisation psychique de la personne observée et peut « aboutir à un état dépressif sévère, un repli autistique voire une évolution psychotique qui, de façon caricaturale, se traduit par une incapacité à faire la différence entre l'autre et soi-même. Une façon de se protéger de cette intrusion est le développement d'une haine de l'autre qui est, alors, perçu comme un persécuteur permanent. »

Cette appréciation est partagée par MM. Jean-Claude Ameisen et Jean-Marie Delarue, auditionnés en leur qualité de membres du Comité consultatif national d'éthique, pour lesquels un tel dispositif est, par lui-même, constitutif d'une atteinte à la dignité humaine, de nature à caractériser un traitement inhumain et dégradant. Jean-Marie Delarue a souligné qu'un tel dispositif s'inscrivait dans la propension de l'institution carcérale à collecter le maximum de données sur les personnes, dans l'optique, vaine, d'en savoir le plus possible sur elles pour prédire leurs comportements futurs. En ce sens, le Dr Anne Lécu, médecin à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis a montré que les outils prédictifs utilisés par l'administration pénitentiaire était « d'autant plus préoccupants qu'avec la mise en place des fichiers informatiques, les données restent et sont comme figées. Cette logique permet toujours plus de catégoriser, voire de trier les détenus ».

Pour la CNCDH, s'agissant de sa dimension relative à la prévention du suicide, le dispositif de vidéosurveillance introduit une quadruple rupture de sens. A cet égard, les observations qui suivent sont à lire en tenant compte du fait que cette nouvelle mesure particulièrement intrusive :

- est réservée aux personnes placées en détention provisoire pour des faits criminels (infractions les plus graves) au-delà même des infractions terroristes ;

- est destinée tout à la fois à prévenir le suicide et les évasions ;
- repose sur une appréciation du risque qui est fonction du retentissement que l'événement redouté aurait sur l'opinion publique.

En premier lieu, à la connaissance de la CNCDH, c'est la première fois qu'un texte de loi aborde la protection de la vie selon une logique instrumentale, autrement dit la conçoit non comme une fin en soi mais comme le moyen de parvenir à une fin jugée supérieure, en l'espèce le maintien de l'intéressé à la disposition de la justice.

En deuxième lieu, l'assimilation du risque suicidaire au risque d'évasion tient la personne en décompensation psychique à distance ; elle appréhende celle-ci comme représentant une menace pour l'institution pénitentiaire, confirmant l'approche déshumanisée de la crise suicidaire.

En troisième lieu, ce texte, qui aborde pour la première fois à un niveau législatif les conditions dans lesquelles doit s'opérer la prévention du suicide en milieu carcéral, le fait en préconisant l'empêchement du passage à l'acte dans une logique de contention.

Enfin, le critère de « l'impact sur l'opinion publique » prévu dans la loi, fondé sur des considérations incertaines, vient justifier des atteintes majeures aux droits fondamentaux au nom d'un impératif de communication publique.

La CNCDH ne peut en aucun cas souscrire à l'orientation ainsi donnée à la prévention du suicide en milieu carcéral. Elle rappelle son attachement³⁵ à une approche tournée vers la « [restauration de 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 hospitalier extérieur ».

En outre, la CNCDH se doit de faire écho aux préoccupations éthiques des personnels soignants exerçant en prison, qui ont été exprimées par les personnes auditionnées. Les personnels de santé ne sauraient, ainsi que l'arrêté du 9 juin 2016 le suggère, être sollicités par l'administration pénitentiaire pour donner des indications à l'administration pénitentiaire sur la capacité de leur patient à subir la mesure de vidéosurveillance. Elle rappelle ses recommandations selon lesquelles « l'aptitude (...) à la prolongation d'une mesure d'isolement relève d'une mission expertale, contraire à la fonction de médecins traitants dévolue aux praticiens hospitaliers des UCSA. (...) la CNCDH recommande une modification des dispositions du Code de procédure pénale, afin qu'il soit fait appel à un médecin de l'extérieur, clairement identifiable par les détenus, chaque fois qu'un acte sollicité par l'administration ne relève pas des soins. » Ces recommandations ont été prises en compte par la loi pénitentiaire³⁶. Cette exigence reflète les principes éthiques consacrés par les textes professionnels internationaux, que le manuel établi par le CICR sur l'intervention des médecins dans les quartiers d'isolement a synthétisés comme suit : « les codes d'éthique précisent clairement que le devoir du médecin envers son patient l'emporte sur toute autre obligation, et que les professionnels de la santé doivent agir en tout temps dans l'intérêt de leurs patient »³⁷.

³⁵ Exprimé dans son étude les droits de l'homme dans la prison, tome 1.

³⁶ Article 48 : « Ne peuvent être demandés aux médecins et aux personnels soignants intervenant en milieu carcéral ni un acte dénué de lien avec les soins ou avec la préservation de la santé des personnes détenues, ni une expertise médicale. »

³⁷ Shalev, Manuel de référence de l'isolement cellulaire, CICR/Manheim Center for Criminology, 2008

La CNCDH considère que l'observation permanente de l'individu en cellule au moyen d'un enregistrement vidéo constitue un traitement inhumain et dégradant. Elle appelle les autorités à ne déployer en aucun cas un tel système, qu'il s'agisse de prévenir les évasions ou les suicides. S'agissant de ceux-ci, elle réaffirme que leur diminution doit être recherchée par les aménagements du quotidien propres à favoriser l'estime de soi. Elle rappelle qu'en aucun cas les médecins traitants des personnes détenues ne doivent être sollicités pour exercer une mission de nature expertale les concernant au profit de l'administration pénitentiaire.

Recommandation n°31 – Abus sexuels commis en Centrafrique

Le Comité recommande à l'Etat partie de continuer de veiller à ce que toutes les allégations d'abus sexuels sur des enfants commis par des soldats français en Centrafrique fassent l'objet d'une enquête prompte et efficace et que les auteurs soient traduits en justice dans les meilleurs délais et sanctionnés de peines proportionnelles à la gravité des faits. Le Comité recommande également à l'Etat partie de s'assurer qu'une assistance psychologique et sociale ainsi que des réparations, soient offertes aux victimes, et leur fournir des informations mises à jour sur l'état d'avancement des enquêtes qui les concernent. Le Comité recommande enfin à l'Etat partie de renforcer les mesures visant à prévenir de tels faits à l'avenir.

Compte tenu de la nature de l'affaire, de la vulnérabilité des victimes présumées, du lieu de commission des actes présumés, ainsi que de l'émoi suscité par celle-ci, la CNCDH s'étonne que le Procureur de la République, sur le fondement de l'article 11 du Code de procédure pénale, ne s'emploie pas à communiquer des éléments objectifs tirés de l'information judiciaire.

En effet, de nombreuses rumeurs et informations parcellaires ont circulé sur cette affaire sensible. Or le secret de l'instruction ne fait nullement obstacle à une communication qui entrerait parfaitement dans l'esprit et les prévisions de l'article 11 alinéa 3 du Code de procédure pénale. Celui-ci dispose qu' « *afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause.* »

Le Gouvernement ne saurait dès lors invoquer le secret de l'instruction pour refuser d'éclairer le Comité contre la torture sur le déroulement de ou des enquêtes ou instructions judiciaires, sur le délai prévisible d'achèvement de ces procédures judiciaires, sur l'existence ou non d'autres enquêtes administratives menées en parallèle de la ou des procédures judiciaires.

Il ne saurait encore moins invoquer un quelconque secret de l'enquête ou de l'instruction pour refuser de transmettre des informations sur l'assistance psychologique et sociale offerte aux victimes présumées.

La CNCDH se fait l'écho de la nécessité de renforcer les mesures visant à prévenir la commission de faits de cette nature et souhaiterait être informée des mesures prises ou envisagées, afin de pouvoir en effectuer le suivi.