

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Circulaire du 23 septembre 2008 relative au contrôleur général des lieux de privation de liberté.
Pouvoirs et modalités des visites du contrôleur général des lieux de privation de liberté ; rôle
du représentant de l'Etat**

NOR : INTD0800157C

*La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
à Mesdames et Messieurs les préfets de métropole et d'outre-mer ; Monsieur le préfet de police*

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 (*Journal officiel* du 31 octobre 2007), complétée par le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 (*Journal officiel* du 13 mars 2008), a institué un contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cette nouvelle autorité administrative indépendante est chargée, selon l'article 1^{er} de la loi précitée, de « contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux ». Elle exerce sa mission au moyen de visites programmées ou inopinées des lieux dans lesquels ces personnes sont détenues, retenues ou placées.

L'institution de cette autorité répond aux exigences du protocole additionnel du 18 décembre 2002 à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, signé par la France le 16 septembre 2005, qui prévoit notamment que les Etats parties se dotent de mécanismes nationaux indépendants de contrôle des lieux de privation de liberté.

Le Président de la République a nommé en Conseil des ministres du 11 juin 2008 M. Jean-Marie Delarue contrôleur général des lieux de privation de liberté, après avis de la commission compétente de chaque assemblée parlementaire, conformément à l'article 2 de la loi du 30 octobre 2007.

I. – ATTRIBUTIONS

1.1. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi précitée, le contrôleur général des lieux de privation de liberté est « chargé de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux ». Il s'agit principalement, en ce qui concerne les lieux placés sous votre autorité, des droits relatifs à la dignité de la personne, la protection, l'accès aux soins, le droit à un avocat et un interprète. Le contrôle des conditions matérielles de détention relève également des compétences du contrôleur général.

Le contrôleur général est une autorité de contrôle des lieux de privation de liberté mais ne constitue pas un corps d'inspection autonome ni une instance juridictionnelle de contrôle des lieux de privation de liberté. Si son objet n'est pas de trancher principalement des litiges individuels entre l'administration et les détenus, gardés à vue ou retenus, et s'il n'a pas pour vocation ni pour compétence d'examiner le bien-fondé d'une mesure de privation de liberté, il lui appartient de relever les dysfonctionnements de la gestion des établissements que révèlent les comportements et de proposer les recommandations propres à les atténuer et à les faire disparaître.

1.2. Il est assisté dans sa mission par des contrôleurs auxquels il peut déléguer ses pouvoirs d'investigation.

1.3. Le contrôleur général peut être saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, le Médiateur de la République, le défenseur des enfants, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

Il a par ailleurs la possibilité de s'autosaisir s'il l'estime opportun.

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

1.4. Le contrôle peut s'exercer à tout moment, sur le territoire de la République, dans tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par une décision d'une autorité publique, ainsi que dans tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement.

Les lieux de privation de liberté couverts par le contrôleur comprennent ainsi les établissements pénitentiaires, les centres éducatifs fermés, les locaux de garde à vue, ceux de rétention douanière, les dépôts, les établissements psychiatriques dans la mesure où s'y trouvent des personnes internées sans leur consentement, les centres et locaux de rétention administrative, les zones d'attente des ports, aéroports et gares ferroviaires, des bureaux nationaux de contrôles juxtaposés ou peuvent être retenus des étrangers, les locaux d'arrêt des armées exceptés ceux situés sur le théâtre d'opérations extérieures ainsi que les véhicules destinés au transport des personnes détenues, retenues ou gardées à vue.

1.5. Le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué peut visiter à tout moment les lieux de privation de liberté précités, sans préavis, y compris la nuit et, sous réserve des possibilités de report mentionnées au point 2.2, sans que les autorités responsables puissent s'y opposer. Il peut également, s'il le souhaite, participer à une opération de transfèrement.

1.6. La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions d'intervention du contrôleur général ou des contrôleurs qu'il a délégués dans les locaux placés sous votre autorité. Je vous précise que la garde des sceaux, ministre de la justice, a signé le 18 juin 2008 une circulaire relative au contrôleur général des lieux de privation de liberté qui a été diffusée récemment aux procureurs de la République, aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et aux directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse.

II. – MODALITÉS DES VISITES

2.1. Chaque responsable d'un service recevant la visite du contrôleur général ou du contrôleur qu'il a délégué doit vous en informer sans délai. Cette information n'est pas une condition préalable à leur accès au lieu de privation de liberté.

2.2. Selon l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007, un report de cette visite ne peut intervenir que pour « [...] des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité [...] ».

En tant qu'autorité responsable des établissements relevant de votre compétence parmi ceux cités ci-dessus, c'est à vous qu'il appartient de s'opposer à une visite du contrôleur. J'attire votre attention sur le caractère très exceptionnel des circonstances pouvant motiver une décision de report de votre part. Il en va ainsi d'incidents sérieux troublant l'ordre public ou le fonctionnement des services (inondation grave, incendie, mutinerie). En vertu de l'article 8 de la loi vous devrez en ce cas fournir au contrôleur général les justifications de cette opposition. Vous en informerez sans délai mon cabinet.

Lorsque les circonstances justifiant le report auront cessé, vous en aviserez les services du contrôleur général.

2.3. Le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué se déplace librement dans les locaux qu'il visite sans être accompagné de représentants de l'administration, sauf s'il en a fait la demande.

Ces locaux doivent être entendus au sens le plus large. Il s'agit des lieux de privation de liberté proprement dits (cellule, local de garde à vue, etc.) mais aussi de ceux dans lesquels les personnes détenues, retenues ou placées séjournent (installations médicales, ateliers de travail, réfectoire, salle de loisirs, locaux d'auditions, etc.). Il s'agit également des locaux annexes contribuant de manière fonctionnelle à la mise en œuvre de la privation de liberté comme, par exemple, les pièces dans lesquelles sont entreposés les repas. En outre, le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué peut s'entretenir avec toute personne qu'il lui paraîtra opportun d'entendre, qu'il s'agisse des personnes privées de liberté ou de toute personne affectée au service ou présente dans les lieux concernés, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges.

Ces entretiens peuvent avoir lieu avant, pendant ou après la visite de contrôle. Un local approprié à la confidentialité de l'entretien est mis à la disposition du contrôleur général ou du contrôleur qu'il a délégué.

Aucune restriction liée à l'organisation du service ne peut être opposée au contrôleur général ou au contrôleur qu'il a délégué pour effectuer une visite de contrôle.

2.4. Lorsqu'ils demandent à accéder aux locaux pour effectuer une visite, les contrôleurs délégués du contrôleur général doivent présenter la pièce justifiant de leur qualité ainsi que la lettre de mission signée du contrôleur général, les habilitant à effectuer le contrôle du lieu de privation de liberté en cause.

Un contrôleur qui serait dans l'impossibilité d'attester la mission pour laquelle le contrôleur général lui a délégué son pouvoir de visite et de présenter le document attestant sa qualité de contrôleur pourra se voir refuser l'accès au lieu de privation de liberté.

Vous donnerez toutes consignes afin que, sur simple présentation des documents ci-dessus mentionnés, les contrôleurs puissent accéder sans délai aux lieux qui sont l'objet de leur visite.

III. – ACCÈS AUX DOCUMENTS

3.1. Le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué bénéficie d'un droit d'accès à toutes les informations et pièces nécessaires à l'exercice de sa mission. Le caractère secret de ces pièces ne peut lui être opposé que dans des cas strictement énumérés par l'article 8 de la loi précitée relatifs « [...] au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, au secret de l'enquête et de l'instruction, au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client ».

Lors des visites, le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué peut demander à prendre connaissance et, au besoin, recevoir copie de tous documents relatifs à la gestion de l'établissement concerné. En dehors des visites, le contrôleur général peut être amené à vous demander tout document relatif aux établissements relevant de sa compétence, dès lors qu'ils sont utiles à l'exercice de sa mission.

3.2. S'agissant en particulier des locaux de garde à vue, le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué peut avoir accès à tous les documents liés à la privation de liberté (registre de garde à vue, différents procès-verbaux afférents au déroulement de la garde à vue...) à l'exception de ceux dont le secret est protégé par la loi.

Dans l'hypothèse où un doute surviendrait quant à la communicabilité d'un document, il conviendra de prendre l'attache du magistrat instructeur dans le cadre d'une commission rogatoire ou du procureur de la République dans les autres hypothèses afin que soit apprécié si le secret de l'enquête ou de l'instruction ne s'oppose pas à la demande d'accès.

3.3. Dans les lieux de rétention ou les zones d'attente, le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué peut consulter le registre sur lequel sont portées les indications relatives aux personnes maintenues dans les lieux.

3.4. Les informations ou documents émanant d'autorités médicales ou relatifs à la prise en charge médicale des personnes privées de liberté ne peuvent être en principe communiqués au contrôleur. En effet, la communication de tels documents, susceptibles de porter atteinte au secret médical, ne peut être décidée que par l'autorité médicale responsable. Il n'en va autrement que si le contrôleur atteste sa qualité de médecin.

Au surplus, dans les établissements de santé habilités à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement, l'article 14 du décret du 12 mars 2008 prévoit que « [...] le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a désigné reçoit, à sa demande, communication de la décision de placement, de maintien ou de levée de l'hospitalisation ainsi que de tous documents justifiant la prise de cette décision, notamment les certificats prévus au titre premier du livre deuxième de la troisième partie du code de la santé publique ».

3.5. Je précise que, dans le cadre de leur mission, le contrôleur général ainsi que les contrôleurs qu'il a délégués, sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leur fonction.

IV. – LE RAPPORT DE VISITE

4.1. L'article 9 de la loi précitée prévoit que, « à l'issue de chaque visite, le contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'Etat, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté ».

Cet article précise, en outre, qu'un rapport est élaboré à l'issue d'un échange entre le contrôleur général et les ministres intéressés au cours duquel les observations sont recueillies pour être par la suite annexées au rapport de visite.

Ce rapport peut être rendu public, contenir des avis, des recommandations ou des propositions de modifications législatives et réglementaires.

S'il n'a aucune force obligatoire, le rapport du contrôleur général est néanmoins destiné à orienter l'action de l'administration, et ses observations devront retenir toute votre attention.

Il est prévu une procédure normale par laquelle le contrôleur général saisit le ministre concerné et une procédure d'urgence par laquelle il peut, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux, saisir directement l'autorité compétente.

En procédure normale, à l'issue de chaque visite, le contrôleur général ou le contrôleur qu'il a délégué adresse un rapport de visite aux ministres intéressés. Ces derniers transmettent en réponse leurs observations, soit parce qu'ils le jugent utile, soit parce que le contrôleur général l'a expressément demandé.

Le contrôleur général fixe le délai dans lequel les ministres doivent formuler leur réponse. L'article 15 du décret précité prévoit que ce délai ne peut être inférieur à un mois.

Afin de permettre au ministre de l'intérieur de faire connaître ses observations en réponse dans les meilleurs délais, vous lui adresserez un rapport détaillé et circonstancié du déroulement de la visite, précisant son objet, les lieux visités, le nombre de personnes entendues, le cas échéant, et tout autre élément dont la communication vous paraîtra utile.

En cas d'urgence, c'est-à-dire, s'il constate une violation grave des droits fondamentaux lors de sa visite, le contrôleur général peut, sans délai, vous adresser directement ses observations et vous demander d'y répondre dans un délai qui vous sera imparti et qui, à la différence de la procédure normale, peut être inférieur à un mois.

Si le contrôleur général vous sollicite pour un entretien, l'intérêt commun est que vous le lui accordiez, afin de lui donner votre sentiment sur les lieux visités et sur les mesures qui y ont été appliquées, ainsi que sur toute question relevant de sa mission.

4.2. Enfin, le contrôleur général peut, dans les mêmes conditions que lors d'une visite initiale, procéder à un nouveau contrôle du lieu de privation de liberté afin de vérifier si la violation constatée a cessé et, le cas échéant, rendre publiques ses observations ainsi que les réponses que vous aurez formulées.

4.3. Outre les avis et recommandations qu'il formule dans son rapport de visite, le contrôleur général porte à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

J'attache la plus grande importance au respect des règles législatives et réglementaires concernant les pouvoirs et missions du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Je vous demande de prendre toutes dispositions afin que les services placés sous votre autorité soient parfaitement informés des prérogatives du contrôleur général et de ses délégués et de la conduite à tenir en cas de visite.

*La ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités territoriales,*

MICHÈLE ALLIOT-MARIE