

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition de M. Jean-Marie Delarue, candidat proposé par le Gouvernement à la nomination aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté..... 2
- Examen en application de l'article 2 de la loi n° 2007-1545 du 3 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté, de l'avis de la Commission sur cette candidature 12
- Informations relatives à la Commission 12

Mercredi

4 juin 2008

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 66

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La Commission a procédé à l'audition de M. Jean-Marie Delarue, candidat proposé par le Gouvernement à la nomination aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté.

M. le Président : En vous souhaitant la bienvenue, Monsieur Jean-Marie Delarue, je vous rappelle que, candidat proposé par le Gouvernement à la nomination aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté, vous avez déjà été entendu par nos collègues de la commission des lois du Sénat le jeudi 29 mai.

Président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, Président de la Commission de suivi de la détention provisoire de 2001 jusqu'à ces jours derniers, vous avez également été directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur. Ces différentes fonctions vous ont assuré une bonne connaissance des différents lieux de privation de liberté.

Institué par la loi du 30 octobre 2007, le contrôleur général est une nouvelle autorité indépendante chargée 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 sera chargé, avec une équipe de contrôleurs qu'il recrutera, d'exercer un contrôle extérieur, indépendant et effectif de l'ensemble des lieux de privation de liberté, quelles que soient les structures concernées : établissements pénitentiaires, locaux de garde à vue, dépôts des palais de justice, centres hospitaliers spécialisés ou centres de rétention administrative, soit quelque 5 600 lieux sur l'ensemble du territoire.

L'article 2 de cette loi prévoit que le contrôleur général « *est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles par décret du Président de la République, après avis de la commission compétente de chaque assemblée, pour une durée de six ans.* » En application de cet article, le Premier ministre, par lettre en date du 21 mai 2008, a demandé au Président de l'Assemblée nationale de bien vouloir lui faire connaître l'avis de la commission des Lois sur la nomination envisagée de M. Jean-Marie Delarue. Il m'a, dès lors, paru logique que notre commission procède à l'audition du candidat désigné par le Gouvernement pour pouvoir rendre un avis éclairé.

C'est donc avec beaucoup d'attention que nous allons vous écouter, Monsieur Delarue.

M. Jean-Marie Delarue : Je vous remercie, monsieur le Président. Même si cette procédure a été conçue par la loi et voulue par le législateur, je suis gré à la Commission de prendre le temps de m'écouter. J'essaierai d'être le plus synthétique possible.

Je vais me livrer devant vous à un exercice doublement inédit puisque, même si une procédure comparable est prévue dans le projet de révision constitutionnelle, la procédure n'est pas encore habituelle. Surtout, la fonction de contrôleur général prévue par la loi du 30 octobre 2007 n'a jamais été exercée dans notre pays. L'exercice auquel je me propose de me livrer devant vous, le plus simplement possible, est d'écrire le projet de lettre de mission que j'aimerais recevoir, de telle sorte que, chemin faisant, nous vérifiions ensemble que notre lecture de la loi est commune et que, s'il y a des divergences entre nous, nous les levions dès que possible. C'est pour moi le principal intérêt de cette rencontre.

Je procéderai en trois étapes : je passerai en revue les lieux privatifs de liberté, j'évoquerai la mission de contrôleur général, puis je dirai quelques mots de sa méthode de travail.

Deux préalables avant d'entrer dans le vif du sujet : premièrement, je ne parlerai pas de moi – je suis incompetent pour ce faire et vous avez été abondamment pourvus, trop sans doute, d'informations sur ce point –, deuxièmement, tout ce que j'exprimerai doit évidemment l'être au conditionnel. Comme chacun l'a compris, ma nomination n'est pas encore effective et vous avez, le Président de la commission l'a rappelé, un avis à rendre sur ce point.

J'énumérerai tout d'abord quelques points communs aux lieux de privation de liberté.

Ce sont tout d'abord des lieux où l'on est privé de la liberté d'aller et de venir. Mais ils ne sont pas que cela : on n'y entre pas en effet sans rupture profonde avec son existence, sans ce « choc carcéral » éprouvé à chaque entrée dans ces lieux.

On y est en outre soumis, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, à de fortes contraintes, qui tiennent à la fois à l'insécurité et à la vie collective – il est parfois nécessaire de protéger les détenus contre eux-mêmes. Ces contraintes provoquent des tensions, qui se manifestent le plus souvent par une sorte de repli sur soi, mais quelquefois aussi par de l'agressivité de part et d'autre et par des détériorations des lieux ou par du bruit – c'est particulièrement vrai dans les quartiers des mineurs.

Les flux d'entrée ne sont jamais maîtrisés par ceux qui gèrent ces lieux. L'Administration pénitentiaire reçoit, en quelque sorte, les « fruits » du système judiciaire. Il en va de même – quoique dans une moindre mesure – pour les flux de sortie : son moment est rarement décidé par les seuls gestionnaires de ces lieux. Il existe certes des plafonds à la durée de séjour, particulièrement en garde à vue, moins dans le cadre d'hospitalisations d'office, mais, en général, toute sortie dépend de la décision d'un tiers.

En rappelant ces banalités, je veux d'emblée insister sur la difficulté de la gestion de ces lieux. Il ne faut pas s'imaginer que, pour les gens qui y vivent comme pour ceux qui les gèrent, les choses sont faciles. J'en ai parfaitement conscience.

Le tableau que je dresserai des établissements pénitentiaires est un peu plus nuancé que celui qu'on en fait d'habitude.

Premier élément positif : après une période de grande déshérence qui a suivi la réforme pénitentiaire de 1945 et s'est étendue jusque vers les années 1970, les incidents dramatiques des années 1974-1975 ont provoqué une prise de conscience très forte. On se souvient encore que le Président de la République, se rendant dans une prison, avait demandé que l'on n'ajoute pas d'autres privations de liberté à celle d'aller et de venir. Une seconde prise de conscience s'est produite dans les années 1998-2000, notamment à partir des ouvrages du père Niaussat et du docteur Vasseur, qui ont été suivis par des rapports parlementaires très vigoureux.

Deuxième point positif : le Gouvernement et le Parlement ont décidé de réformes très importantes en matière pénitentiaire, qui ont joué à la fois en amont de la prison, pour la prison elle-même et en aval. En amont, la réforme du code de procédure pénale a rendu la détention plus exceptionnelle. S'agissant de la prison elle-même, on peut rappeler la loi

relative au service public pénitentiaire de 1987, les dispositions de la loi de 1994 relatives à la santé et tous les investissements consentis dans les programmes dits « 13 000 », « 4 000 », ou « 13 200 ». Pour ne citer qu'un exemple, l'accueil des familles dans les prisons s'est considérablement amélioré ces dernières années.

La troisième évolution que je considère comme positive est celle des personnels – des forces de police aux surveillants de l'administration pénitentiaire – marquée par une féminisation accrue et par la grande qualité d'un certain nombre de chefs d'établissement. Par exemple, faire surveiller des quartiers d'hommes par des femmes peut être source d'apaisement.

Pour autant, la situation globale des établissements pénitentiaires n'en demeure pas moins mauvaise. Je le dis d'emblée et j'assume tout à fait ce qualificatif. Ayant lu sur un blog, au sujet de la nomination d'un contrôleur général : « Encore un qui va nous dire que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés. On ferait mieux de donner de l'argent pour les prisons ! », je ne commencerai donc pas par évoquer le surpeuplement.

De façon structurelle, la prison est chargée de deux missions : la garde des détenus jusqu'à la fin de l'exécution de leur peine et leur réinsertion. Si elle réussit parfaitement la première mission, puisqu'il n'y a en moyenne qu'une douzaine d'évasions par an, ce n'est pas le cas de la seconde. J'en veux pour preuve, parmi d'autres, le rapport publié en mars dernier par l'Observatoire français des drogues et toxicomanie qui a étudié les méthodes de substitution à la drogue employées dans les prisons et qui conclut de façon accablante que la plupart des détenus retombent dans l'addiction dès leur sortie. Ces traitements ne marchent pas. Un autre rapport récent, du ministère de la culture, montre le peu d'utilité des bibliothèques des prisons. Ce sont des faiblesses préoccupantes.

S'agissant du surpeuplement, je ne m'étendrai pas sur l'entassement des détenus – trop nombreux dans des cellules trop étroites – mais plutôt sur deux de ses conséquences.

Les indigents en prison sont généralement affectés aux services d'intérêt général, pour lesquels ils sont rémunérés. Plus le nombre de personnes s'accroît en prison, moins on a de chances de pouvoir rémunérer tous les indigents car le nombre de ces postes ne varie pas. De même, plus il y a de détenus en prison et moins les familles ont de chances d'obtenir un rendez-vous au parloir. Aujourd'hui, dans les locaux pour les familles, de petits claviers reliés à un système logiciel informatique permettent de réserver une date, sans intervention d'un surveillant. Désormais, lorsqu'on saisit une demande, on obtient des dates très éloignées. Les familles les plus avisées adressent de nombreuses demandes afin de multiplier leurs chances d'obtenir une date. Pour les autres, les rendez-vous sont plus lointains et les visites s'espacent. C'est une conséquence directe du surpeuplement.

Quelques mots sur l'état des prisons : il y a encore trop d'opacité dans la gestion de l'administration pénitentiaire, dans la gestion matérielle des établissements et dans la gestion des hommes. L'arbitraire sévit encore dans les prisons. Il y a beaucoup trop de différences, d'un surveillant à l'autre, dans la manière de traiter les détenus. Certaines sanctions disciplinaires sont inqualifiables. Je n'insisterai pas. La situation est connue de tous et montre la nécessité d'un contrôle général.

La situation des autres lieux n'est pas tellement différente. Je laisse à part les hôpitaux psychiatriques, dont je dois avouer à la commission qu'ils me sont beaucoup moins

familiers que les établissements pénitentiaires, les centres de rétention et les zones d'attente que j'ai eu très souvent l'occasion de parcourir.

Comment définir la mission du contrôleur général ? Le Président de la commission a rappelé les termes de la loi : elle charge le contrôleur général de veiller aux conditions dans lesquelles les personnes détenues sont prises ou retenues en charge et transférées, ainsi qu'au respect de leurs droits fondamentaux.

Ces droits fondamentaux ont leur substrat en France et leur fondement dans le droit international, même si, ayant consulté la Charte des droits fondamentaux avant de venir devant vous, je me suis aperçu avec surprise qu'elle ne disait rien des détenus, contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'essentiel en la matière a été fait par le Conseil de l'Europe, non seulement par le biais de la Cour européenne de Strasbourg – qui nous rappelle, depuis 1969, que les droits prévus par la Convention européenne s'appliquent aux détenus et, depuis 2000, que les détenus doivent être traités avec dignité, mais aussi par le biais de ce que l'on appelle aujourd'hui les « Règles Pénitentiaires Européennes », dont la France a déclaré vouloir se recommander à compter de 2006. Ces règles inspirent aujourd'hui beaucoup l'administration pénitentiaire qui les a mises en œuvre dans vingt-huit sites pilotes. On est d'ailleurs en droit de se demander pourquoi elles n'ont pas été d'ores et déjà généralisées...

Ces droits fondamentaux ont deux objets. Le premier est de régler les relations entre les détenus et le système judiciaire : nature des peines prononcées, durée de la détention provisoire, tous sujets qui ne regardent nullement le contrôleur général. Le second objet est de préciser les conditions dans lesquelles s'opère la détention, conformément aux préconisations de la Cour européenne des Droits de l'homme. Menottage, séparation prévenus-condamnés... : cet aspect regarde le contrôleur général des lieux privatifs de liberté.

Dans l'appellation « contrôleur général », ce qui m'intéresse le plus, c'est le qualificatif « général », qui renvoie à plusieurs généralités.

Généralité des lieux, d'abord. Vous en avez, monsieur le président de la commission, dressé la liste. Je n'y reviens pas, même si elle est amenée à évoluer. Le jour où sera mise en œuvre la loi de rétention de sûreté, sans doute le contrôleur général aura-t-il aussi à s'intéresser aux centres de sûreté. Je m'intéresse en particulier à ce que j'appelle les « lieux interstitiels », c'est-à-dire à ceux qui séparent des régimes déterminés, par exemple les lieux de transfèrement, les petits dépôts des palais de justice – qui sont dans un état aussi déplorable que bien des établissements pénitentiaires – ou encore les centres hospitaliers spécialisés pour les détenus dangereux. Ces lieux méritent beaucoup d'attention.

Généralité des faits observés, ensuite. Si le contrôleur général peut être saisi par toute personne physique, comme le prévoit la loi, il lui reviendra de s'abstraire des faits particuliers pour remonter aux comportements et, de là, aux causes qui les déterminent. Il ne peut pas en rester au stade des litiges individuels. Ce n'est pas son rôle.

Généralité de l'objet, enfin. Le contrôleur général doit s'intéresser à la manière dont fonctionne le dispositif lui-même, c'est-à-dire le système pénitentiaire ou le système de garde à vue.

Les conséquences à tirer de ces considérations sont, d'une part, qu'il ne faut pas mélanger contrôle et médiation – les médiateurs mis en place depuis 2005 à la demande du

Médiateur de la République dans un certain nombre d'établissements pénitentiaires devront bien évidemment être maintenus –, d'autre part, que le contrôleur général devra s'abstraire des cas particuliers.

J'ajoute que, si certains détenus écrivent, et même beaucoup, d'autres restent toujours silencieux. J'ai envie de m'intéresser en priorité à ces derniers.

Comme cela a été souligné lors de la discussion de la loi du 30 octobre 2007, il faudra veiller à la cohérence des différents contrôles portant sur les lieux de privation de liberté : le contrôleur général ne doit pas ajouter à la confusion, mais, au contraire, faciliter le travail de tous les intervenants.

Il s'ensuit qu'il lui revient de dénoncer les atteintes aux droits fondamentaux, de les prévenir, d'en rechercher les causes, de suggérer des solutions et d'« aiguillonner » les autorités responsables pour les mettre en œuvre.

Mon dernier point porte sur la méthode de travail. Je crois qu'il faut recruter une équipe réduite : le nombre de dix-huit contrôleurs a été avancé. Les crédits budgétaires qui ont été alloués ne permettront sans doute pas le recrutement d'une équipe plus étoffée, du moins dans un premier temps ; je m'en accommode très volontiers. Je souhaite une équipe pluridisciplinaire, comprenant des magistrats, des policiers, des gendarmes, des spécialistes des affaires sociales, mais pas de contrôleurs spécialisés. Je veux que les uns et les autres circulent dans toutes les catégories de locaux. Il leur faudra également faire preuve de rigueur dans le comportement, afin de mettre en œuvre une méthode fine d'analyse et de visite. Je souhaite qu'on cherche à établir la véracité des faits et non à pointer du doigt telle ou telle chose. Par conséquent, je compte me montrer très rigoureux dans le recrutement de mon équipe.

En guise de conclusion, je précise que j'ai pleinement conscience de la difficulté de la tâche. Il s'agit de trouver un bon équilibre entre l'exhortation inutile et le silence improductif, ce qui n'est pas chose aisée. Il s'agit d'une tâche pionnière, où tout est à inventer. Peut-être le premier contrôleur général pèsera-t-il sur ce que feront les autres, même si, naturellement, les traces s'effacent. J'ajoute que c'est, pour moi, une tâche qui revêt une certaine urgence sociale. Ce sont sans doute là les trois raisons qui m'ont fait répondre positivement à la proposition du Gouvernement.

M. André Vallini : La nomination du contrôleur général des lieux de privation de liberté était à la fois attendue et redoutée. Attendue parce que la loi qui institue cette fonction importante de la République a été votée il y a plusieurs mois déjà ; redoutée parce qu'on craignait une nomination partisane ou médiatique, voire les deux. Nous sommes rassurés aujourd'hui. Le choix du Gouvernement est judicieux, en raison non seulement vos compétences et de vos expériences très diversifiées, mais, surtout, de l'autorité morale que chacun vous reconnaît et que les parlementaires qui siégeaient au sein de la commission Outreau ont pu apprécier lorsque vous y avez été entendu en tant que Président de la Commission de suivi de la détention provisoire.

Permettez-moi une question un peu brutale. Pensez-vous que vous aurez les moyens de mener à bien la mission très importante et très difficile qui vous sera confiée si, comme je le souhaite, vous êtes nommé à cette fonction, étant donné que ces moyens – financiers, budgétaires, matériels, humains – paraissent très faibles et que, juridiquement, vous n'aurez pas de pouvoir d'injonction sur les administrations gestionnaires ?

M. Guy Geoffroy : M'appuyant sur la deuxième caractéristique de la mission de la prison que vous avez rappelée, à savoir la réinsertion, je souhaite connaître votre conception du contrôle qui devra être exercé sur les centres éducatifs fermés. Je comprends que vous souhaitiez mettre en œuvre un contrôle d'une égale rigueur sur tous les lieux de privation de liberté, mais sans doute ne pourrez-vous pas appréhender de la même manière les CEF – comme les établissements pénitentiaires pour mineurs – et les établissements qui accueillent des détenus majeurs.

M. Thierry Mariani : En ma qualité de président de la mission d'information de la commission des Lois sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente, je souhaite vous interroger sur le cas particulier de ces lieux : ils sont aujourd'hui soumis au contrôle de la CRAZA, présidée par M. Chemin, qui a effectué un travail très complet, visitant l'ensemble des centres et formulant des observations après chaque visite. L'intérêt de cette commission était d'être composée de personnes connaissant les spécificités de la rétention administrative qui, par définition, se distingue du monde carcéral. Le futur contrôleur général dont la création va entraîner la disparition de la CRAZA devra tenir compte de la spécificité de ces lieux. Lors de votre audition au Sénat – et vous venez de le confirmer dans votre propos liminaire – vous avez souhaité que les membres de l'équipe du contrôleur général ne soient pas spécialisés par catégorie de lieux de détention. Ne pensez-vous pas qu'il serait pourtant opportun d'organiser un dispositif de contrôle spécifique pour les centres de rétention administrative et les zones d'attente notamment afin de permettre aux contrôleurs de formuler des observations d'ordre général sur cette catégorie bien particulière de lieux privatifs de liberté ?

M. Jean-Marie Delarue : La question des moyens se pose toujours, Monsieur Vallini. Ceux dont je disposerai sont de deux ordres : d'une part, les moyens définis par la loi elle-même, d'autre part, les moyens matériels et budgétaires qui seront alloués. S'agissant des seconds, je me permets de vous faire remarquer que la réponse est davantage dans le camp du Parlement. Si je m'en souviens bien, 2,8 millions d'euros sont prévus dans la loi de finances pour 2008. Il faudra évidemment en faire un usage le plus rigoureux possible. Mon souci est que ces crédits ne soient pas chiches au point de nous empêcher d'organiser toutes les visites que nous souhaitons. Il serait catastrophique de ne pouvoir répondre à des saisines bien argumentées que nous aurions reçues. Il faut au moins être en état de satisfaire les attentes.

Si j'ai d'autres regrets concernant la loi, je n'en ai en revanche aucun sur la question du pouvoir d'injonction. Il reviendra au contrôleur général de bien doser ses recommandations. Connaissant quelque peu l'administration, je sais que le fait que la loi ait prévu qu'elles soient publiques sera un excellent aiguillon. Dès lors que l'autorité aura été informée par le contrôleur général des dysfonctionnements constatés, nous pourrons publier beaucoup de nos observations et les rendre aisément accessibles, notamment par le biais des nouvelles technologies. Je souhaite travailler de manière aussi transparente que possible et faire en sorte que notre action soit comprise de tous : administration pénitentiaire, associations qui s'intéressent aux détenus et – pourquoi pas ? – habitants riverains des prisons. Nous verrons si les moyens alloués le permettront. Je ne suis pas certain que l'injonction serait beaucoup plus efficace, surtout si les recommandations étaient irréalistes. Imaginez que j'enjoigne à l'administration pénitentiaire de faire cesser dans les quinze jours la surpopulation, cela ne servirait guère qu'à me décrédibiliser... Peut-être l'avenir me donnera-t-il tort, ce que je ne souhaite pas. La publication des constats, la publicité faite autour d'eux et le pouvoir d'influence du contrôleur général ne me paraissent pas insuffisants à ce stade. J'espère ne pas être démenti.

Les visites ne peuvent évidemment pas être de même nature pour tous les lieux, Monsieur Geoffroy. Dans certains établissements pénitentiaires, personnels comme détenus sont habiles à émettre des « rideaux de fumée ». Un psychiatre a fait l'analyse suivante : « Dans une prison, il y a 10 % de pervers organisés, 60 % de personnes à la dérive, le reste souffre d'affections mentales. » Je ne veux dialoguer ni avec les pervers organisés ni avec des chefs d'établissement autosatisfaits. Ce qui m'intéresse, c'est d'atteindre la vérité des choses. Celle-ci n'est évidemment pas la même dans un établissement pénitentiaire central pour détenus majeurs et dans les centres éducatifs fermés auxquels vous avez fait allusion. Il reviendra au contrôleur général, après avoir recueilli de nombreux avis – je ne suis pas le seul à avoir un point de vue sur la question –, de définir les modalités de visite les plus appropriées, modalités que nous ferons ensuite – je le dis avec beaucoup d'humilité – évoluer en fonction de notre expérience. Loin de moi l'idée qu'il puisse y avoir un type de visite universelle s'appliquant dans tous les cas. Je pense, au contraire, qu'il faudra varier les modalités : visites programmées, voire – pourquoi pas ? – inopinées, adaptées à chaque type d'établissements.

Comme le Président de la commission l'a rappelé, la question de la rétention administrative des étrangers ne m'est pas tout à fait étrangère, Monsieur Mariani. J'ai conscience du travail réalisé par la CRAZA et je ne voulais pas commencer mes travaux sans en entendre les membres et profiter de leur expérience. Même si j'admets qu'on ne puisse pas faire les mêmes visites dans les centres de rétention, les centres éducatifs fermés et les centres de détention pour majeurs, je suis spontanément réticent à la spécialisation. Je crois que la vérité sort de la confrontation d'expériences et des ruptures d'habitude. Tout en reconnaissant la spécificité des centres de rétention, je ne souhaite pas y envoyer uniquement des policiers.

M. Jean-Jacques Urvoas : Après André Vallini, je tiens à vous exprimer notre satisfaction de vous entendre aujourd'hui, et ce pour trois raisons. Premièrement, sept mois après le vote de la loi nous nous languissions de cette nomination. Deuxièmement, nous avons craint, en découvrant l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, que cette nouvelle autorité que nous avons créée ne vît jamais le jour. Mme la ministre de la justice nous a assurés jeudi dernier que la question de la fusion des compétences du contrôleur général avec celles du futur Défenseur des droits des citoyens ne se poserait pas avant le terme du premier mandat du contrôleur général. Nous avons donc six ans devant nous. Troisième motif de satisfaction : nous constatons que l'audition d'aujourd'hui est publique, ce qui n'était pas prévu dans la loi et je rends hommage à celui qui a pris cette décision.

Tout ceci concourt à vous faire bénéficier d'un *a priori* favorable de notre part. J'ai d'ailleurs noté que le vote de nos collègues sénateurs sur votre nomination a été unanime.

Ma première question porte sur le moment où vous pensez être opérationnel. Le porte-parole de Mme le Garde des Sceaux a indiqué aux journalistes, il y a quelques jours, que votre équipe était déjà constituée et que vous étiez au travail. Or vous venez de dire que vous alliez la recruter. Quelle est la bonne information ? J'ai noté que vous faisiez une grande différence entre le contrôle et la médiation, qui relève de la résolution de cas individuels.

Deuxièmement, quelle place comptez-vous prendre dans l'élaboration de la future loi pénitentiaire ? Mme le Garde des Sceaux a indiqué avoir veillé à ce que vous soyez nommé avant que le projet de loi ne soit rédigé et débattu. C'est donc qu'il y a un lien entre cette nomination et la loi. Que représente cette loi pour vous ? Sera-t-elle un outil de travail ? Vous facilitera-t-elle la tâche ?

Troisièmement, pouvez-vous préciser vos relations avec l'administration pénitentiaire, dont vous avez souligné l'opacité devant le Sénat ? Alors que la CADA – la commission d'accès aux documents administratifs – donne souvent des avis favorables aux demandes d'informations formulées par des associations qui s'occupent du milieu pénitentiaire, l'administration y reste trop souvent sourde.

M. Philippe Goujon : Contrairement à certains de mes collègues, je ne redoutais pas le choix qui serait fait pour cette nomination, d'une part, parce que la loi pose un certain nombre de conditions, d'autre part, parce que je fais confiance au Gouvernement. Je me réjouis que notre pays s'enorgueillisse aujourd'hui de la mise en place de ce contrôleur général recommandé sur le plan international. La candidature qui nous est soumise augure bien du bon fonctionnement de cette nouvelle autorité.

Pour en avoir discuté lors des travaux préparatoires de la loi dont j'étais le rapporteur avec Mme le Garde des Sceaux, il me semble que nous pouvons compter sur des moyens évolutifs. Il est en effet très difficile de savoir dès le départ de quels moyens vous aurez besoin mais la ministre a indiqué que des moyens supplémentaires pourraient être alloués, en fonction des besoins, tout en tenant compte des contraintes budgétaires.

De nombreux points importants ont déjà été évoqués par mes collègues. Nous n'avons pas souhaité que vous ayez un pouvoir d'injonction, suivant en cela l'avis du contrôleur britannique que nous avons rencontré, qui considérait qu'il valait mieux avoir des relations de confiance et de concertation plutôt que des relations conflictuelles avec les différentes administrations concernées. Cela étant, pouvez-vous préciser la forme que vous comptez donner à vos avis et recommandations pour qu'ils soient suivis d'effet ? Envisagez-vous d'effectuer un suivi de vos préconisations d'une année sur l'autre ? Comptez-vous les porter à la connaissance du public, notamment au moyen de votre rapport annuel au Parlement ?

Pouvez-vous également dire quelques mots de l'organisation de votre équipe et de la façon dont vous concevez sa méthode de contrôle ? Il n'a jamais été envisagé qu'elle puisse contrôler en permanence la totalité des lieux de privation de liberté. Il faudra certainement prévoir des programmes de visites sur plusieurs années.

Enfin, quelle sera l'articulation du contrôle exercé par le contrôleur général avec celui des autres organes administratifs et juridictionnels chargés également du contrôle de certains lieux privés de liberté ?

M. Serge Blisko : J'exprime à mon tour ma satisfaction que soit proposée une candidature au poste de contrôleur général et que le choix se soit porté sur un homme de votre qualité. Nous espérons que vous pourrez venir devant la commission des lois à intervalles réguliers. Je vous signale qu'il existe à l'Assemblée nationale un groupe d'études sur les conditions carcérales et les prisons, que j'ai l'honneur de présider. Nous aurons plaisir à vous auditionner une fois que vous aurez « pris vos marques ».

Je considère comme vous que, compte tenu du fait que l'équipe est réduite, mieux vaut qu'elle soit composée de contrôleurs non spécialisés pour faciliter un contrôle transversal. Je tiens, de ce point de vue, à vous signaler certaines zones, comme les locaux de rétention administrative et locaux de garde à vue, qui sont très rarement en pleine charge, ce qui rend le contrôle à la fois plus compliqué et plus nécessaire.

M. Chemin nous a signalé l'existence de ce qu'il a appelé une « zone grise » dans les aéroports, où sont placées des personnes – dont le nombre paraît important – qui ne sont pas en zone d'attente, ne sont pas privées de liberté d'une façon juridictionnelle ou administrative, mais qui ne peuvent pas pour autant sortir de l'aéroport.

La CRAZA a également attiré notre attention sur la situation très particulière des mineurs isolés qui arrivent en France et qui sont en zone d'attente. Une fois établi qu'ils sont mineurs, ils sont pris en charge, mais les administrateurs *ad hoc* prévus par la loi ont beaucoup de difficultés à les rencontrer et à travailler avec eux. Chaque année, 500 jeunes arriveraient dans ces conditions.

Reste la question difficile – que je connais bien en ma qualité de président du conseil d'administration de l'hôpital Sainte-Anne – des hôpitaux psychiatriques. Les communautés médicales de ces hôpitaux n'ont pas été réjouies d'apprendre, je me dois de le dire, qu'une partie de leurs lits est considérée non pas comme un lieu thérapeutique particulier où on protège le malade, éventuellement d'ailleurs contre lui-même, mais comme un lieu privatif de liberté. Il faudra renouer le dialogue – et je peux essayer d'apporter mon concours pour cela – avec la communauté psychiatrique qui a très mal vécu cet aspect de la loi.

M. Philippe Houillon : En prolongement de la question de M. Goujon, je souhaiterais savoir quelle articulation vous entendez mettre en œuvre entre votre future mission et celle qui est dévolue aux parlementaires – et qu'en général ils n'exercent guère – de visiter et les établissements pénitentiaires et les locaux de garde à vue ?

M. Jean-Marie Delarue : Je vais répondre globalement aux questions puisqu'elles portent toutes sur les aspects concrets de la mission du contrôleur général.

Je me suis exprimé au Sénat sur le rapprochement éventuel du contrôleur général des lieux de privation de liberté et du défenseur des droits des citoyens. Je ne veux pas y revenir longuement. Je considère que le moment n'est pas encore venu. Ma réponse n'est pas biaisée : je réagis à ce sujet en tant que citoyen. L'état de certains lieux privatifs de liberté est tel qu'il serait regrettable que l'on privât le contrôleur général d'une certaine marge de liberté dont il a encore besoin. Je ne sais pas combien de temps il faudra : peut-être six ans, peut-être dix, peut-être vingt. On verra. Au fond, le meilleur gage de l'efficacité du contrôle général résidera dans sa disparition...

Dans l'exercice de ma mission, j'aurai besoin du Parlement et je ne dis pas cela parce que je parle devant la commission des Lois. Le rapport au Président de la République est un exercice – tout le monde le sait – relativement convenu, qui ne vaut que parce qu'on en diffuse, éventuellement le lendemain, des extraits dans les journaux qui s'intéressent à la question. L'important est de savoir quel contrôle va s'exercer sur le contrôleur. Je ne vois guère que notre dialogue qui puisse le permettre efficacement. Je crois beaucoup à la consultation et le point de vue du Parlement en est un élément important. J'espère, si vous le souhaitez, que nous aurons l'occasion de nous revoir périodiquement pour échanger sur le travail qui sera fait, ou pas.

Madame le garde des Sceaux aurait dit, m'a-t-on rapporté, que l'équipe était prête. Je précise que je compte embaucher moi-même, non par l'intermédiaire d'un tiers. C'est le prix de l'indépendance. Je dis cela avec tout le respect que je dois au Gouvernement et au ministre de la justice. Il appartient au contrôleur général, autorité indépendante, voulue comme telle par la loi, de constituer son équipe, avec bien entendu les personnels que le garde des Sceaux,

entre autres, voudra bien laisser partir de son administration. Il se peut aussi que je recrute des contrôleurs qui ne sont pas issus de l'administration. Je ne veux me lier les mains par aucun comportement, aussi bien intentionné soit-il. Et je veux être jugé sur mes résultats et sur eux seuls.

J'espère que cette équipe sera opérationnelle le plus vite possible. Mon objectif était – mais je ne suis pas maître de la date de publication du décret de nomination, à supposer qu'il intervienne – de réaliser quelques visites avant l'été pour pouvoir me faire une première idée et tester notre méthode. Je ne veux pas attendre trop longtemps. Il faut faire sentir que, dès lors qu'il est nommé, le contrôleur général existe. Les visites devront ensuite s'enchaîner à un rythme soutenu. Le travail ne sera pas de tout repos. Il faudra à la fois se préparer aux visites, les effectuer, en tirer le bilan et élaborer des méthodes. L'ampleur de la tâche semble quelque peu démesurée si on la rapporte à seulement dix-huit contrôleurs. Il y a des urgences. Il faudra, par exemple, dresser assez vite un bilan des établissements pour mineurs qui viennent d'ouvrir. Au-delà de ces tâches d'inspection, le contrôleur général devra rassembler un certain nombre d'informations lui permettant de présenter des observations et des recommandations.

Le législateur, au moment de la discussion de la loi, a insisté sur la nécessaire cohérence entre les différents contrôles. Je n'ai aucune inquiétude à cet égard. Tout dépendra de l'état d'esprit de mes partenaires, ou plutôt des personnes avec lesquelles je serai amené à travailler. « Partenaire » n'est à la réflexion pas le terme qui convient. Je m'en suis rendu compte la semaine dernière quand un sénateur m'a demandé si je serai partenaire des associations. J'entends bien écouter les associations et travailler avec elles, mais pas être leur partenaire. Elles ont leurs propres objectifs tandis que, moi, je serai chargé du contrôle général. Ce n'est pas la même chose. Je ne ferai pas non plus le même travail que l'administration pénitentiaire, pas plus que celui du Médiateur de la République. Mais je veux faciliter leur tâche. Le système est un peu compliqué. S'il fonctionne parfaitement en Angleterre et au Pays de Galles et si d'autres pays ont choisi la même démarche, en Espagne, le *Defensor del pueblo* a regroupé l'ensemble des intervenants autour de lui.

Le contrôle général peut coexister sans difficultés majeures avec toutes les instances chargées du contrôle de lieux de privation de liberté. Je sais, par exemple, que le directeur actuel de l'administration pénitentiaire y est tout à fait favorable. Il a pris contact avec moi et je vais le voir prochainement, tout comme le Médiateur de la République, afin de bien ajuster nos interventions.

Les rôles des intervenants en prison sont tous différents. Mon souci est d'apporter un surcroît d'efficacité à ce qui se fait et un surcroît d'aiguillon aux réformes nécessaires. J'aurai, je l'espère, une liberté dont ne bénéficient pas forcément les inspections générales et un regard un peu plus étendu que celui du Médiateur qui a pour mission de régler des litiges particuliers. Mais il me reviendra d'adresser aux autorités responsables les recommandations nécessaires, qui devront pouvoir aider tous les autres intervenants.

S'agissant des visites que les parlementaires sont libres de faire à tout instant dans les établissements privés de liberté depuis la loi du 15 juin 2000, liberté dont certains d'entre vous usent, je serais heureux d'en recueillir les observations, si vous le souhaitez. Cela renforcerait le lien que je dois avoir avec le Parlement et me permettrait d'écouter vos avis.

La matière étant, vous le savez mieux que personne, très complexe, je veux être modeste dans mon approche et apprendre de tous ceux qui interviennent dans les prisons.

Mon souci est que ma voix soit non pas originale, mais efficace, afin de faire progresser les choses.

M. Yves Nicolin : À la lecture de votre CV extrêmement riche, il apparaît que vous avez exercé à de nombreuses reprises en cabinet ministériel. Vous avez tout à l'heure évoqué votre indépendance. Faites-vous une distinction entre indépendance et neutralité ?

M. Jean-Marie Delarue : Pour moi, la caractéristique essentielle de l'indépendance réside dans le fait de ne recevoir de consignes de personne. Mais elle a des contreparties. La première est le service de l'intérêt public, auquel je veux me consacrer et qui implique d'oublier toute considération partisane ou personnelle. La seconde contrepartie est l'engagement d'impartialité. Je ne sais pas si c'est ce que vous appelez neutralité. Je ne peux pas être neutre vis-à-vis d'une atteinte aux droits fondamentaux mais je dois être impartial dans le constat que j'en fais.

*
* *

La Commission a examiné, en application de l'article 2 de la loi n° 2007-1545 du 3 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté, l'avis de la Commission sur la nomination de M. Jean-Marie Delarue.

À l'issue de l'audition de M. Jean-Marie Delarue, la Commission a délibéré à huis clos et s'est prononcée par un vote au scrutin secret sur sa nomination aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Quinze commissaires ayant pris part au vote, la Commission a donné un avis favorable, par 13 voix pour et 2 voix contre, à cette nomination.

*
* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2009. Ont été nommés :

Administration générale et territoriale de l'État.....	<i>M. Jérôme Lambert</i>
Sécurité.....	<i>M. Guy Geoffroy</i>
Sécurité civile.....	<i>M. Thierry Mariani</i>
Relations avec les collectivités territoriales	<i>M. Manuel Aeschlimann</i>
Justice et accès au droit.....	<i>M. Jean-Paul Garraud</i>
Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse	<i>Mme Michèle Tabarot</i>

Outre-mer	<i>M. Didier Quentin</i>
Immigration, asile et intégration	<i>M. Éric Diard</i>
Fonction publique	<i>M. Bernard Derosier</i>

Le Président Jean-Luc Warsmann a indiqué que lors de la réunion de la commission élargie sur la justice (Administration pénitentiaire) qui se tiendra jeudi 12 juin, Mme Michèle Tabarot sera suppléée par M. Jean-Paul Garraud.

