

N° 353

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le **bilan du cycle d'auditions (2007-2008) des autorités en charge de la protection du droit et des libertés fondamentales** qui relèvent du champ de compétence de ladite commission,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Éliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. François Pillet, Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Ichemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. MIEUX CONNAÎTRE LES ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX POUR MIEUX LES COMBATTRE	6
A. LE DÉBAT SUR LES ENQUÊTES DE MESURE DE LA DIVERSITÉ	6
B. GARANTIR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE PLURIDISCIPLINAIRE DE LA DÉLINQUANCE EN FRANCE	8
C. MIEUX CONNAÎTRE LES CHIFFRES DE LA DÉTENTION PROVISOIRE.....	9
II. SENSIBILISER DAVANTAGE LES POPULATIONS À CERTAINS DANGERS DE NOS SOCIÉTÉS MODERNES	9
A. LES DANGERS DES DROGUES	9
B. LES DANGERS DE CERTAINES TECHNOLOGIES	10
C. LES DANGERS DE CERTAINES DÉRIVES SECTAIRES.....	10
III. FAUT-IL RATIONALISER LE PAYSAGE DES INSTANCES CHARGÉES DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX ?	11
A. LA MISSION DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX PRIVATIFS DE LIBERTÉ.....	11
B. VERS UN DÉFENSEUR DES DROITS DU CITOYEN ?.....	12
C. FAUT-IL METTRE EN PLACE DES CORRESPONDANTS LOCAUX QUI RELIENT L'ACTION DES INSTANCES CHARGÉES DE LA PROTECTION DES DROITS ?	13
IV. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT	13
A. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	13
B. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES	14
COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS	15
Mercredi 3 octobre 2007 - Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL, et de Mme Anne Debet, membre de cette commission et auteur de l'étude « mesure de la diversité et protection des données personnelles ».....	15
Mercredi 2 avril 2008 - Audition de M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat	21
Mercredi 2 avril 2008 - Audition de M. Jean-Marie Delarue, Président de la Commission de suivi de la détention provisoire.....	33
Mercredi 9 avril 2008 - Audition de M. Jean-Michel Roulet, Président de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES).....	41
Mercredi 9 avril 2008 - Audition de M. Etienne Apaire, Président de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT)	45
Mercredi 9 avril 2008 - Audition de M. Alain Bauer, Président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance (OND).....	51
Mercredi 16 avril 2008 - Audition de M. Roger Beauvois, Président, et de Mme Nathalie Duhamel, Secrétaire générale, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).....	59
Mercredi 30 avril 2008 - Audition de M. Louis Schweitzer, Président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	65
Mercredi 7 mai 2008 - Audition de M. Bernard Chemin, Président de la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente (CRAZA).....	71

Mesdames, Messieurs,

D'octobre 2007 à mai 2008, la commission des lois a procédé à l'audition de **neuf instances chargées de la protection du droit et des libertés fondamentales** : le **Conseil d'Etat, trois autorités administratives indépendantes** (la Commission nationale de l'informatique et des libertés¹, la Commission nationale de déontologie de la sécurité² et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité³), **quatre organismes extra-parlementaires** (la Commission de suivi de la détention provisoire, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, l'Observatoire national de la délinquance et la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente) ainsi que la **Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie**.

Cette démarche, dont le présent rapport constitue la synthèse, traduit la volonté de la commission des lois d'engager un **dialogue régulier** avec ces organes dont l'activité relève de son champ de compétence⁴, dialogue qui lui permet d'exercer une mission à la fois rétrospective et prospective :

- **une mission rétrospective** car ces auditions contribuent à une **bonne évaluation**, d'une part, du travail accompli par **des institutions récemment créées par le législateur**, telles la Commission de suivi de la détention provisoire créée par la loi du 15 juin 2000, la CNDS par la loi du 6 juin 2000 ou encore la HALDE par la loi du 30 décembre 2004, d'autre part, **de l'impact de certaines lois**, telles la loi du 12 juin 2001, loi dite About/Picard⁵, que M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires, a présenté comme particulièrement efficace pour combattre les procédés d'emprise mentale portant atteinte aux droits de l'homme ou celle du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance dont M. Etienne Apaire, président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie, a salué les effets bénéfiques dans la lutte contre la toxicomanie ;

¹ Ci-après dénommée CNIL

² Ci-après dénommée CNDS

³ Ci-après dénommée HALDE

⁴ Rappelons, à cet égard, que le champ de compétence de la commission des lois est vaste. Il recouvre notamment le droit constitutionnel, les libertés publiques et le droit électoral ; le droit civil et le droit pénal; l'organisation de la sécurité, de la justice et des collectivités territoriales; le droit commercial et le droit des sociétés.

⁵ Loi n° 2001-504 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

- **une mission prospective** car ces auditions permettent à la commission des lois d'exercer une **action permanente de suivi et de veille** dans les domaines qui ressortissent à sa compétence et qui font l'objet d'enjeux cruciaux pour l'avenir de notre Etat de droit. En l'espèce, elles ont contribué à une meilleure information des parlementaires et des citoyens sur certaines questions placées **au cœur du débat public**, dont la création d'un Défenseur des droits du citoyen, prévue par le projet de loi de réforme des institutions, la consécration éventuelle du principe du respect de la diversité dans le Préambule de la Constitution¹, ou encore le contrôle des nouvelles technologies, telles que la vidéosurveillance numérique ou le développement des nanotechnologies dans le domaine des systèmes d'information.

Plus généralement, ce cycle d'auditions a mis en lumière quelques uns des **défis majeurs** que notre démocratie devra relever dans les années à venir afin de renforcer les garanties accordées aux citoyens dans l'exercice de leurs droits fondamentaux.

I. MIEUX CONNAÎTRE LES ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX POUR MIEUX LES COMBATTRE

Certaines auditions ont permis de débattre de la nécessité de développer les **outils statistiques** propres à améliorer la connaissance de certaines pratiques attentatoires aux droits fondamentaux. Ont ainsi été évoquées les enquêtes de mesure de la diversité (A), les statistiques relatives à la délinquance (B) ainsi que celles concernant la détention provisoire (C).

A. LE DÉBAT SUR LES ENQUÊTES DE MESURE DE LA DIVERSITÉ

Le cycle d'auditions organisé par votre commission a permis de réexaminer la question des **enquêtes de mesure de la diversité**. Rappelons qu'un débat s'est engagé ces dernières années dans notre pays sur l'opportunité d'autoriser la réalisation de telles enquêtes visant à déceler, pour mieux les combattre, d'éventuelles différences de traitement en matière, par exemple, d'accès à l'emploi ou au logement en fonction de l'origine des personnes. Pour certains, cette origine peut être identifiée par des **données objectives** telles que le nom, l'origine géographique ou la nationalité antérieure à la nationalité française. Pour d'autres, elle suppose de mettre en place un véritable **référentiel ethno-racial**.

¹ Rappelons que la commission des lois est compétente au fond sur tous les projets de modification de la Constitution. Elle examinera le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République ainsi qu'un éventuel projet de loi portant modification du Préambule de la Constitution qui pourrait résulter des travaux menés actuellement par le comité de réflexion présidé par Mme Simone Veil.

Lors de l'audition de la CNIL le 3 octobre 2007, Mme Anne Debet, membre de la commission, a présenté les recommandations formulées dans un rapport adopté par la CNIL le 15 mai 2007 et intitulé « *mesure de la diversité et protection des données personnelles* ». Elle a insisté sur le fait que la CNIL avait **refusé en l'état la création d'un référentiel ethno-racial**, eu égard, d'une part, à l'absence de consensus sur ce point, d'autre part, à la difficulté de définir avec précision et objectivité les contours de catégories ethno-raciales. Notre collègue M. Jean-René Lecerf s'est, en revanche, déclaré favorable à la création d'un tel référentiel, estimant que l'une des principales faiblesses du modèle d'intégration réside dans l'**invisibilité statistique des minorités visibles**.

L'audition de la HALDE le 30 avril 2008 a donné l'occasion à la commission des lois d'aborder à nouveau cette question. M. Louis Schweitzer, président de cette autorité a, en effet, relevé que le premier critère de discrimination allégué était l'**origine des personnes** (30 % des dossiers reçus par la HALDE), suivi du handicap, de la santé, de l'âge et du sexe. En réponse à Mme Alima Boumedienne-Thierry, il a déclaré que d'après certaines études, confirmées par des tests effectués par la HALDE, les personnes d'origine du sud de la Méditerranée avaient quatre fois moins de chance que les autres d'obtenir un entretien d'embauche et souligné que, selon ces mêmes tests, l'origine arabo-musulmane ou africaine réduisait de 90 % la possibilité d'accéder à un logement locatif privé, toutes choses égales par ailleurs. Lors de cette audition, votre rapporteur a rappelé que le législateur avait souhaité amender le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile afin d'autoriser les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des personnes, mais que le Conseil constitutionnel avait jugé le **dispositif contraire à l'article premier de la Constitution** qui prohibe toute distinction d'origine, de race ou de religion.

M. Alex Türk a toutefois indiqué que le Conseil constitutionnel semblait avoir assoupli sa position dans les analyses qu'il fait de ses propres décisions (« *commentaire aux cahiers* »), ce qui avait permis à la CNIL dont il est le président, de **poursuivre certaines études de mesure de la diversité**.

M. Louis Schweitzer a, quant à lui, rappelé que la HALDE, bien que partageant l'objectif de mieux appréhender les discriminations en France, s'était montrée **réservée sur le dispositif adopté par le Parlement**, marquant sa préférence pour un système déclaratif, volontaire et anonyme qui ne lève pas pour autant toutes les préventions.

Ce débat pourrait progresser prochainement à l'occasion de la publication, prévue fin juin 2008, des conclusions de la **Commission présidée par Mme Simone Veil tendant à réfléchir à l'opportunité de modifier le Préambule de notre Constitution**. En effet, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, qui a installé cette commission le 15 avril 2008, a souhaité que le Préambule soit complété, notamment « *pour assurer le respect de la diversité et ses moyens et rendre possible de véritables politiques d'intégration* ».

B. GARANTIR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE PLURIDISCIPLINAIRE DE LA DÉLINQUANCE EN FRANCE

L'audition de l'Observatoire national de la délinquance le 9 avril 2008 a mis en évidence, dans un autre domaine, la nécessité de disposer de **données fiables et précises** pour garantir la protection de nos concitoyens.

Certes, la création de cet observatoire, qui remonte au 4 novembre 2003, a constitué un **progrès indéniable** dans la connaissance de la délinquance en France. Comme l'a déclaré son président, M. Alain Bauer, lors de l'audition, la situation prévalant avant sa création **n'était pas satisfaisante**, l'autorité chargée de produire, diffuser et commenter les statistiques étant également celle chargée de lutter contre la délinquance.

De même, s'il a dénoncé certaines pratiques de responsables de services de police et de gendarmerie consistant à reporter l'enregistrement des actes de délinquance pour faire valoir une amélioration de la situation et obtenir ainsi une promotion, il a estimé que la récurrence de ces discordances statistiques n'aboutissait pas pour autant à masquer les **grandes tendances de l'évolution de la délinquance sur le long terme**.

Enfin, il a estimé que les enquêtes de victimation développées par l'Observatoire figurent parmi les plus réputées du monde. Elles permettent de comparer les crimes ou délits que les victimes subissent et la **manière dont elles ressentent ces agressions** par rapport aux faits constatés par les forces de l'ordre, ce qui constitue un indicateur important du « sentiment d'insécurité » de la population.

En dépit de ces avancées, M. Alain Bauer a appelé de ses vœux **certaines évolutions** de nature à renforcer la connaissance statistique de la délinquance :

- il a tout d'abord souhaité que le ministère de la justice améliore la fiabilité de ses statistiques et établisse des **connexions avec les données du ministère de l'intérieur** de manière à reconstituer la continuité statistique de la chaîne pénale ;

- il a également estimé qu'un consensus politique pouvait être trouvé pour **abandonner définitivement le système statistique actuel** de mesure de la délinquance, dénommé « état 4001 » ;

- enfin, il a jugé souhaitable que l'Observatoire accède à un **statut pluridisciplinaire** en étant soumis à la tutelle conjointe des ministres de la justice, de l'intérieur, de la défense et de la santé.

C. MIEUX CONNAÎTRE LES CHIFFRES DE LA DÉTENTION PROVISOIRE

L'audition, le 2 avril 2008, de la Commission de suivi de la détention provisoire, a permis de mettre en avant la nécessité d'améliorer notre connaissance statistique de la détention provisoire.

M. Jean-Marie Delarue, président de cette commission, a souligné que la population carcérale comprenait **28 % de personnes en détention provisoire**, soit un « taux historiquement bas » qui place la France dans la moyenne des pays membres du Conseil de l'Europe.

Il a toutefois déploré le **manque de précision des outils statistiques** à sa disposition et estimé qu'il était, par exemple, difficile de connaître le pourcentage de prévenus qui font actuellement l'objet d'une détention provisoire, estimant ce chiffre entre un tiers et deux tiers.

II. SENSIBILISER DAVANTAGE LES POPULATIONS À CERTAINS DANGERS DE NOS SOCIÉTÉS MODERNES

Plusieurs auditions ont mis en exergue la médiocre sensibilisation de nos concitoyens à certains dangers de nos sociétés.

A. LES DANGERS DES DROGUES

M. Etienne Apaire, président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie, a observé qu'au cours des quinze dernières années la lutte contre la consommation de drogue avait porté davantage sur les **consommations abusives révélatrices d'une addiction** que sur les consommations occasionnelles, jugées moins graves. Il a estimé que cette politique s'était révélée être un **échec** puisque que la France figure aujourd'hui parmi les plus gros consommateurs de cannabis, en particulier chez les moins de dix-sept ans et que la consommation de cocaïne et de drogues de synthèse avait été multipliée par deux depuis 2002.

A propos des drogues licites, s'il a jugé que des résultats encourageants avaient été enregistrés contre le tabagisme, il a **déploré le bilan en matière d'alcool**. Il a indiqué que quatre millions de personnes avaient une consommation excessive supérieure à quatre verres d'alcool par jour.

Or, la consommation des drogues peut avoir un impact particulièrement néfaste sur **l'ordre public** et ses trois composantes : salubrité, sécurité et tranquillité publiques, et peut ainsi, en plus d'altérer gravement la santé des consommateurs, porter atteinte aux droits fondamentaux des tiers.

En conséquence, M. Etienne Apaire a plaidé pour une plus grande **responsabilisation de la population** et s'est réjoui que le législateur ait introduit dans la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance l'obligation d'accomplir, à titre de peine complémentaire, un

stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants. Il a jugé que ces stages amenaient des familles entières à réfléchir aux dangers de la drogue et jugé indispensable de **sensibiliser en particulier les adultes**, qui ont un devoir d'exemplarité et sont les premiers garants du respect de la règle par les plus jeunes.

B. LES DANGERS DE CERTAINES TECHNOLOGIES

Deux auditions ont mis l'accent sur l'insuffisante conscience de la population des dangers inhérents au développement de certaines technologies : celles de la CNIL et de l'Observatoire national de la délinquance.

Entendu par votre commission le 3 octobre 2007, M. Alex Türk a mis en avant les dangers résultant de certaines évolutions technologiques capables de « pister » les individus, tant dans **le temps** (cas des moteurs de recherche, tels que Google, capables d'établir un profil détaillé et chronologique des internautes en fonction de leur mode d'utilisation d'Internet et des informations qu'ils y déposent) que dans **l'espace** (techniques de vidéosurveillance ou de géolocalisation telles qu'aujourd'hui le GPS et demain les nanotechnologies).

M. Alex Türk, s'exprimant en qualité de président de la CNIL, a jugé étonnant le **manque de sensibilisation** des jeunes générations aux risques présentés par ces systèmes au regard de la protection de leur vie privée.

Rappelons qu'à la suite de cette audition, mais également de celle, le 9 avril 2008, de M. Alain Bauer, président de l'Observatoire national de la délinquance et de la Commission nationale de la vidéosurveillance, la commission des lois a décidé, au cours de sa réunion du 16 avril 2008, la création **d'un groupe de travail sur la vidéosurveillance**, dont les corapporteurs sont nos collègues MM. Jean-Patrick Courtois (UMP, Saône-et-Loire) et Charles Gautier (Soc., Loire-Atlantique), afin de dresser le bilan du développement de la vidéosurveillance en France, d'anticiper les évolutions technologiques et d'évaluer les risques au regard du respect de la vie privée et des libertés publiques.

C. LES DANGERS DE CERTAINES DÉRIVES SECTAIRES

Enfin, l'audition de M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, a mis en évidence que si les efforts conjugués des parlementaires, du gouvernement et des associations ont conduit à une prise en compte aujourd'hui satisfaisante de la situation des victimes de dérives sectaires, des efforts restent encore à accomplir pour bien sensibiliser la population aux dangers présentés par des certaines pratiques d'emprise mentale.

En réponse à notre collègue M. Pierre-Yves Collombat, M. Jean-Michel Roulet a ainsi présenté le phénomène des « *faux souvenirs* »

induits », qui impliquent des thérapeutes liant systématiquement toutes les difficultés du patient à de faux souvenirs traumatiques prétendument occultés depuis la prime enfance, généralement un inceste. M. Jean-Michel Roulet a jugé indispensable de **bien informer la population** sur les dangers de ces méthodes dramatiques de falsification et de détournement de la mémoire.

III. FAUT-IL RATIONALISER LE PAYSAGE DES INSTANCES CHARGÉES DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX ?

Le cycle d'auditions organisé par votre commission a donné lieu à un **échange de vues** sur la question de la rationalisation éventuelle du paysage des instances chargées de la protection des droits fondamentaux ainsi que sur celle de leur mode de fonctionnement.

D'une part, certains membres de la commission se sont demandé si la multiplicité des organes chargés de la protection des droits ne nuisait pas à l'efficacité de leur action. C'est pourquoi il a été question du rôle du futur contrôleur général des lieux privatifs de liberté (A) et de la création du Défenseur des droits du citoyen (B).

D'autre part, certaines autorités administratives indépendantes ont mis en avant la nécessité de relayer leur action au niveau territorial par la mise en place de correspondants locaux (C).

A. LA MISSION DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX PRIVATIFS DE LIBERTÉ

L'audition de la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente (CRAZA) lui a donné l'occasion d'exprimer à nouveau son point de vue sur la création du **Contrôleur général des lieux privatifs de liberté**, institué par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 mais toujours pas nommé lors de cette audition¹.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, institution vouée à disparaître puisque ses attributions doivent être reprises par le futur Contrôleur général, a indiqué qu'en première analyse l'idée d'un **organisme unique de contrôle était séduisante**, constatant que la visibilité de la CRAZA avait été altérée par la multiplicité des intervenants : inspections générales des ministères compétents, magistrats, parlementaires, médecins, comité de prévention de la torture...

Il a toutefois exprimé la crainte que la création de cette autorité à vocation généraliste n'aboutisse à une **diminution de la qualité des contrôles et une dissolution des spécificités**. Rappelons, à cet égard, que votre

¹ Le 21 mai 2008, le gouvernement a demandé aux commissions des lois des deux assemblées, leur avis sur le candidat qu'il souhaitait proposer à la nomination à cette fonction. La commission des lois a programmé son audition le 29 mai 2008.

commission a eu l'occasion de relever, à l'occasion de l'examen du projet de loi instituant le Contrôleur général, que la cohérence introduite par la mise en place d'un contrôle extérieur n'impliquait cependant pas l'uniformité. En effet, *« les différents lieux de privation de liberté présentent des traits propres et appellent sans doute des méthodologies de contrôle différentes. Il est donc essentiel, pour votre commission, que le Contrôleur général puisse s'entourer de compétences pluridisciplinaires avec une certaine spécialisation selon les lieux visités. »*¹

Au-delà, l'audition de la CRAZA a fait **ressortir quelques uns des défis que devra relever le futur Contrôleur général** dont notre collègue M. François Zocchetto a regretté à juste titre que la nomination tarde.

M. Bernard Chemin s'est en effet déclaré frappé par trois défauts majeurs du système actuel des centres de rétention :

- la surpopulation ;
- la taille excessive de certains centres de rétention administrative, tels que celui de Vincennes, qui favorise les incidents avec les forces de l'ordre ;
- l'absence quasi complète d'ouverture sur l'extérieur et d'activités proposées aux étrangers dans ces centres.

Si M. Bernard Chemin a jugé que les conditions matérielles d'hébergement dans les zones d'attente et centres de rétention s'étaient beaucoup améliorées, du fait de la création de nouveaux centres de rétention et de la fermeture des centres les plus anciens, M. Roger Beauvois, président de la CNDS, a déploré les conditions matérielles de garde à vue, compte tenu de la vétusté des locaux.

B. VERS UN DÉFENSEUR DES DROITS DU CITOYEN ?

Les auditions ont également permis de réfléchir à l'opportunité de créer un **Défenseur des droits du citoyen**, prévu par le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

Conscient que le nombre important d'instances de défense des droits fondamentaux déroutent parfois le citoyen, M. Roger Beauvois, président de la CNDS, a toutefois plaidé pour leur maintien compte tenu **de leur expérience et de leur savoir-faire**, ajoutant que la disparition de la CNDS, reconnue par la Cour européenne des droits de l'Homme, serait mal perçue à l'étranger.

Quant à M. Louis Schweitzer, président de la HALDE, s'il a reconnu que certaines règles, par exemple budgétaires, pouvaient être harmonisées entre les différentes autorités administratives indépendantes, il a craint qu'un regroupement de toutes les autorités existantes au sein d'une structure unique

¹ Rapport n° 414 (2006-2007) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 juillet 2007, disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/l06-414/l06-414.html>

de défense des droits du citoyen ne conduise à **dissoudre leur spécialisation**, condition essentielle de leur efficacité à ses yeux. Il a noté avec satisfaction que le projet de loi limitait la compétence du Défenseur des droits du citoyen aux seuls services publics.

C. FAUT-IL METTRE EN PLACE DES CORRESPONDANTS LOCAUX QUI RELAIENT L’ACTION DES INSTANCES CHARGÉES DE LA PROTECTION DES DROITS ?

Deux auditions ont mis en évidence l’intérêt pour certaines institutions de déconcentrer leur action par la mise en place de correspondants locaux, sur le modèle des délégués du Médiateur de la République.

M. Alex Türk, président de la CNIL, a ainsi appelé de ses vœux une **déconcentration de son fonctionnement**, avec la création de délégations interrégionales, réparties sur l’ensemble du territoire français.

M. Louis Schweitzer, président de la HALDE a, lui, indiqué avoir déjà entamé une telle organisation en réseau, ajoutant que les correspondants de la Haute autorité étaient actuellement **14**, nombre qu’il a souhaité porter à **une centaine, soit un par département, en 2010**. Il a jugé globalement encourageants les résultats obtenus par ces personnes, chargées en particulier de trouver des solutions amiables aux dossiers de discrimination.

IV. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT

Le cycle d’auditions a également mis en lumière la nécessité de **réduire les délais de jugement** tant devant les juridictions administratives (A) que devant les juridictions répressives (B).

A. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d’Etat a présenté les principaux défis auxquels est confrontée la juridiction administrative, au premier rang desquels figure **la réduction des délais de jugement**.

Il a certes rappelé qu’un effort considérable avait été accompli pour répondre à la multiplication par dix en trente ans du nombre de requêtes devant la juridiction administrative. En effet, alors que le nombre de magistrats des tribunaux administratifs et des Cours administratives d’appel n’a été multiplié que par 3,5 pendant la même période, les délais de jugement des affaires ont été réduits de plus de 20 % au Conseil d’Etat et dans les tribunaux administratifs et de plus de 50 % dans les Cours d’appel, et s’élèvent désormais à moins de 9 mois au Conseil d’Etat, à 13 mois dans les Cours administratives d’appel et à moins de 14,5 mois dans les tribunaux administratifs.

Il a néanmoins jugé ces résultats à la fois **insuffisants**, dans la mesure où le délai prévisible moyen -hors procédures d'urgence, ordonnances et procédures enserrées dans des délais particuliers- reste le double du délai apparent, et **très inégaux**, la région d'Ile-de-France étant dans une situation critique. Il a craint en outre qu'ils ne soient fragilisés par le développement des contentieux de masse, notamment avec la perspective du **droit au logement opposable**.

Il a en conséquence évoqué **plusieurs mesures**, parmi lesquelles :

- la poursuite du renforcement des moyens et la création de juridictions supplémentaires, en particulier en Ile-de-France ;
- le développement de l'aide à la décision ;
- l'accroissement des télé-procédures ;
- la prévention des contentieux de masse par le développement du recours administratif préalable obligatoire ;
- la réflexion préalable à l'instauration d'une action de groupe devant le juge administratif afin de faciliter le traitement des séries de requêtes présentant à juger le même point de droit,
- la réflexion sur le contentieux des étrangers, qui représente plus du quart de l'activité des tribunaux administratifs mais dont les décisions ne reçoivent pas ou peu d'application.

B. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES

L'exigence de statuer dans des délais raisonnables a également été rappelée avec force par M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission de suivi de la détention provisoire, lors de son audition.

En effet, en matière pénale, la longueur des procédures, souvent liée aux délais de réalisation des expertises et à ceux concernant l'exécution des commissions rogatoires, sont parfois responsables d'une détention provisoire d'une durée élevée.

* * *

La publication regroupée de ce cycle d'auditions fait ainsi apparaître certaines lignes de force du travail de terrain et de réflexion effectué, chacune dans son secteur, par des d'institutions avec lesquelles la commission des lois poursuit d'années en années des échanges qui nourrissent tant ses fonctions de contrôle, d'évaluation et d'information que l'examen parallèle de nombreuses lois relevant de sa compétence.

COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS

Mercredi 3 octobre 2007

Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL, et de Mme Anne Debet, membre de cette commission et auteur de l'étude « mesure de la diversité et protection des données personnelles »

Statut :

Autorité administrative indépendante créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Composition : 15 membres :

- 2 sénateurs,
- 2 députés,
- 2 conseillers d'Etat,
- 2 conseillers à la Cour de cassation,
- 2 conseillers à la Cour des comptes,
- 5 personnalités qualifiées désignées par le président du Sénat (1 personnalité), par le président de l'Assemblée nationale (1 personnalité) et le Conseil des ministres (3 personnalités).

Mission et pouvoirs :

- Informer les citoyens et les personnes morales sur leurs droits et obligations en matière de traitements automatisés de données nominatives ;
- Garantir le droit d'accès des citoyens aux données contenues dans les traitements ;
- Contrôler le respect de la loi « informatique et libertés » ;
- Sanctionner les infractions constatées ;

Après avoir relevé la forte augmentation de l'activité de la CNIL ces dernières années, résultant à la fois de l'extension de ses compétences, des évolutions technologiques et d'une meilleure connaissance par les citoyens de leurs droits, **M. Alex Türk, président de la CNIL**, a pris l'exemple des très nombreuses demandes d'accès aux fichiers des Renseignements généraux et de la police (fichiers STIC : système de traitement des infractions constatées), ce qui a conduit à un allongement sensible des délais de réponse de la CNIL. Il a également relevé que l'autorisation de la CNIL, requise en matière de traitement de données biométriques dans les entreprises, était de plus en plus souvent sollicitée.

Après avoir mis en avant les risques inhérents aux évolutions technologiques, citant le développement des systèmes de surveillance capables de « pister » tous les individus (biométrie, vidéosurveillance, géolocalisation...), il a déclaré qu'il avait lancé dès à présent une vaste réflexion sur les risques inhérents à la généralisation, probablement d'ici à 2015, des nanotechnologies dans le domaine des systèmes d'information. A cet égard, il a jugé étonnant le manque de sensibilisation des jeunes générations aux risques présentés par ces systèmes au regard de la protection de leur vie privée et de leur intégrité physique.

Après avoir salué la mise en place des correspondants Informatique et Libertés au sein des entreprises et des collectivités territoriales, qui servent de relais entre ces dernières et la CNIL, **M. Alex Türk** a regretté que l'autorisation préalable de la CNIL soit requise en matière de flux transfrontaliers de données, cette formalité lui apparaissant comme un frein au commerce international.

Rappelant que l'article 3 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 prévoit la délivrance d'un label par la CNIL en faveur de produits ou de procédures tendant à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, il a souhaité la publication rapide du décret définissant les modalités d'application de cette procédure de labellisation prévue par le législateur.

Abordant l'activité internationale de la CNIL, **M. Alex Türk** a rappelé qu'il avait été élu le 25 septembre 2007 secrétaire général de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), instance dont l'objet est de favoriser les échanges d'expériences et de savoir-faire entre les pays de la francophonie dans le domaine de la protection des libertés et des données personnelles. Il a également souligné la forte implication de la CNIL au sein du G29, groupe européen de coordination des autorités de protection des données de l'Union européenne, soulignant que cette structure a rendu un avis le 22 novembre 2006 condamnant la société européenne de télécommunications bancaires SWIFT pour la transmission de données bancaires et financières aux autorités américaines en charge de la lutte contre le terrorisme. D'une manière générale, il a jugé inquiétant que 18.000 autorités américaines aient accès à des données relatives à des citoyens européens.

Mme Anne Debet, commissaire de la CNIL, a ensuite présenté les dix recommandations du rapport intitulé « Mesure de la diversité et protection des données personnelles », adopté par la CNIL le 15 mai 2007 :

- Recommandation n° 1 : ouvrir plus largement aux chercheurs l'accès aux bases de données statistiques et aux fichiers de gestion ;

- Recommandation n° 2 : utiliser les données « objectives » telles que la nationalité ou le lieu de naissance des parents dans les enquêtes pour mesurer la diversité ;

- Recommandation n° 3 : ne pas intégrer ces données dans les fichiers permanents des entreprises et des administrations ;

- Recommandation n° 4 : développer des études sur le « ressenti » des discriminations, incluant le recueil de données sur l'apparence physique des personnes ;

- Recommandation n° 5 : admettre, sous certaines conditions, l'analyse des prénoms et des patronymes pour détecter d'éventuelles pratiques discriminatoires ;

- Recommandation n° 6 : modifier la loi Informatique et Libertés pour assurer une meilleure protection des données sensibles en garantissant le caractère scientifique des recherches et en harmonisant les procédures de contrôle des fichiers de recherche ;

- Recommandation n° 7 : refuser en l'état la création d'un référentiel national « ethno-racial » ;

- Recommandation n° 8 : développer le recours à des experts, tiers de confiance, pour mener les études de mesure de la diversité ;

- Recommandation n° 9 : garantir la confidentialité et l'anonymat par le recours aux techniques d'anonymisation ;

- Recommandation n° 10 : garantir l'effectivité des droits « Informatique et Libertés » en assurant la transparence.

M. François-Noël Buffet a souligné que les amendements relatifs aux statistiques ethniques présentés sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile avaient pour but de renforcer la protection des personnes, en permettant notamment d'éviter l'identification des personnes concernées par le traitement. Il a souligné, en outre, que leur droit d'opposition était maintenu.

En réponse à **Mme Alima Boumedienne-Thiery** qui l'interrogeait sur l'accord relatif au transfert de données passagers (PNR), **M. Alex Türk** a jugé peu satisfaisant le compromis élaboré entre les autorités américaines et l'Union européenne tendant à déterminer un nouveau cadre légal applicable aux compagnies aériennes.

M. Pierre-Yves Collombat s'est interrogé, d'une part, sur la représentativité d'études basées sur le volontariat, d'autre part -et plus

fondamentalement- sur l'intérêt présenté par les enquêtes de statistiques ethniques.

Mme Anne Debet a objecté que le caractère scientifique des études portant sur des données médicales n'avait jamais été mis en doute au motif que n'étaient concernées que les personnes qui n'avaient pas fait usage de leur droit d'opposition. Elle a ajouté que les enquêtes sur la diversité avaient pour principal objectif de renforcer la lutte contre les discriminations.

M. Jean-René Lecerf s'est déclaré favorable à la création par le législateur d'un référentiel de typologies ethno-raciales, estimant que l'une des principales faiblesses du modèle d'intégration réside dans l'invisibilité statistique des minorités visibles.

Mme Anne Debet a relevé l'absence de consensus sur ce point, voire une opposition assez ferme de certaines instances comme la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Elle a jugé malaisé de définir avec précision et objectivité les contours de catégories ethno-raciales.

M. Alex Türk a ajouté qu'en tout état de cause, il appartenait au Parlement, et non à la CNIL, de se prononcer sur un sujet aussi sensible.

M. Richard Yung a jugé nécessaire le contrôle de la CNIL sur les premières expérimentations en matière de vote électronique à distance, en particulier pour les Français établis hors de France. Il a mis en exergue la nécessité de trouver un système à la fois simple d'utilisation et préservant le secret du vote.

M. Alex Türk a reconnu que les systèmes mis en place ne garantissaient pas encore totalement la confidentialité des scrutins à distance.

M. Bernard Saugey s'est réjoui de la position très avancée de la France sur la question, cruciale pour son avenir, des nanotechnologies, tout en soulignant la nécessité, compte tenu des risques qu'elles comportent au regard des libertés individuelles, de mener dès à présent une réflexion avec les entreprises, les laboratoires et les experts concernés.

M. Alex Türk a déclaré que la CNIL avait précisément décidé d'engager un dialogue fructueux avec tous ceux qui concourent à l'émergence de ces technologies du futur.

En réponse à **MM. Bernard Frimat et Patrice Gélard** qui l'interrogeaient sur les moyens alloués à la CNIL, **M. Alex Türk** a annoncé la création en 2008 de quinze postes supplémentaires, sur un effectif global qui en compte aujourd'hui quatre-vingt-dix, ainsi qu'une augmentation de 400.000 euros du budget de fonctionnement de la CNIL. Il a ajouté qu'il appelait désormais de ses vœux une déconcentration de la CNIL, avec la création de délégations interrégionales, réparties sur l'ensemble du territoire français. Il a enfin mis en avant la nécessité de resserrer les liens de la CNIL avec les parlementaires.

En réponse à **Mme Michèle André** qui l'interrogeait sur le statut de la CNIL et de ses salariés, **M. Alex Türk** a précisé que la commission était une

autorité administrative indépendante dont la plupart des salariés se trouvaient en contrat de droit public à durée indéterminée.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a rappelé que le rapport de M. Patrice Gélard, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, sur les autorités administratives indépendantes, avait opportunément marqué l'attachement du Parlement à l'indépendance financière des autorités administratives indépendantes. Il a ensuite demandé, d'une part, quelle était, parmi les technologies de surveillance les plus couramment utilisées (biométrie, vidéosurveillance, géolocalisation...), celle qui paraissait la plus susceptible de porter atteinte aux libertés, et d'autre part, si les systèmes de pistage par carte magnétique des déplacements urbains avaient été contrôlés.

M. Alex Türk a fait valoir que toutes les technologies de surveillance étaient potentiellement dangereuses en fonction de l'utilisation qui en était faite et a indiqué que les principaux systèmes de suivi des déplacements urbains avaient été validés par la CNIL.

En réponse à **M. Pierre-Yves Collombat** qui se demandait si la protection des données n'était pas, paradoxalement, assurée par leur profusion et leur éparpillement, **M. Alex Türk** s'est dit inquiet, au contraire, de ce certains instruments informatiques, tels que le moteur de recherche Google, soient capables d'agréger des données éparées pour établir un profil détaillé de millions de personnes (parcours professionnel et personnel, habitudes de consultation d'internet, participation à des forums...).

Mercredi 2 avril 2008

**Audition de M. Jean-Marc Sauvé,
Vice-président du Conseil d'Etat**

Statut : Institution publique consultative et juridictionnelle créée par l'article 52 de la Constitution de l'an VIII.

Composition : Comprend environ 300 membres nommés soit à la sortie de l'ENA soit au « tour extérieur ».

Mission et pouvoirs :

- conseiller le gouvernement : le Conseil d'Etat examine les projets de loi et d'ordonnance ainsi que certains projets de décret et émet un avis sur la régularité juridique des textes, sur leur forme et leur opportunité. Il peut par ailleurs être consulté par le gouvernement sur toute question ou difficulté d'ordre administratif. Il lui indique quels sont les projets d'actes communautaires qui touchent à des questions législatives et qui doivent en conséquence être transmis au Parlement ;

- adresser au président de la République un rapport annuel comprenant les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qu'il propose au Gouvernement ;

- juger les litiges entre les citoyens et l'administration : le Conseil d'Etat est l'échelon suprême de la juridiction administrative. Il est juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel et des juridictions administratives spécialisées. Il juge en premier et dernier ressort les recours dirigés contre les décrets, les actes des organismes collégiaux à compétence nationale ainsi que le contentieux des élections régionales et européennes. Il est compétent en appel pour les contentieux des élections municipales et cantonales et des reconduites à la frontière.

Soulignant les défis et les enjeux auxquels était confrontée la juridiction administrative, **M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat**, a tout d'abord exposé les efforts récemment entrepris afin de renforcer l'efficacité de la fonction consultative du Conseil d'Etat.

Il a indiqué qu'en réaction au décuplement du volume de la norme en 40 ans, doublé en 15 ans et augmenté de 9,75 % au cours des 18 derniers mois, le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat avait créé une section administrative supplémentaire -la section de l'administration- disposant d'un bloc de compétences homogène et d'une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'Etat. Il a souligné que cette section aurait désormais seule compétence pour examiner les projets de loi et de décret en matière de fonction publique, de relations entre l'administration et ses usagers, de procédure administrative non contentieuse, de défense nationale, ainsi que de contrats publics et de propriétés publiques. Il a souligné qu'elle aurait donc en charge l'examen des principaux instruments de la gestion publique.

Il a fait observer que d'autres mesures étaient désormais mises en œuvre afin d'accroître l'efficacité de la fonction consultative du Conseil d'Etat, mentionnant :

- la différenciation des méthodes de traitement des dossiers avec la mise en place de formations ordinaires de sept membres ;
- le renforcement de l'unité de doctrine et de la coordination des sections avec la nomination d'un délégué général dans les sections administratives ;
- l'attribution d'une voix délibérative à tous les membres des sections administratives ;
- le recours accru à des personnes susceptibles d'éclairer les travaux des sections administratives ;
- la réduction du champ des décrets en Conseil d'Etat.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, s'est ensuite interrogé sur les conséquences de la modification de l'article 88-4 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 4 février 2008 sur la fonction de veille exercée par le Conseil d'Etat sur les projets de textes communautaires, afin d'anticiper sur les difficultés juridiques et politiques posées par ceux-ci.

Il a souligné que si la réforme annoncée des institutions permettait au Parlement de demander l'avis du Conseil d'Etat sur des propositions de loi, il serait nécessaire de définir les modalités d'application de cette mesure, à commencer par la représentation du Parlement et du Gouvernement devant le Conseil d'Etat, le filtrage des propositions de loi par les présidents des assemblées, et décider si l'avis du Conseil d'Etat serait une condition d'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour des assemblées.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a souligné que la juridiction administrative devait également relever le défi résultant de l'accroissement du nombre des requêtes et des délais de jugement.

Il a rappelé qu'un effort considérable avait été accompli pour répondre à la multiplication par dix en 30 ans du nombre de requêtes devant la juridiction administrative. Il a indiqué qu'alors que le nombre de magistrats des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel n'avait été multiplié que par 3,5 pendant la même période, les délais de jugement des affaires avaient été réduits de plus de 20 % au Conseil d'Etat et dans les tribunaux administratifs et de plus de 50 % dans les Cours d'appel, et s'élevaient désormais à moins de 9 mois au Conseil d'Etat, à 13 mois dans les Cours administratives d'appel et à moins de 14,5 mois dans les tribunaux administratifs.

Il a néanmoins jugé ces résultats à la fois insuffisants, dans la mesure où le délai prévisible moyen -hors procédures d'urgence, ordonnances et procédures enserrées dans des délais particuliers- reste le double du délai apparent, et très inégaux, la région d'Ile-de-France étant dans une situation critique. Il a craint en outre qu'ils ne soient fragilisés par le développement des contentieux de masse, notamment avec la perspective du droit au logement opposable.

Il a en conséquence évoqué plusieurs mesures :

- l'élaboration d'un nouvel indicateur budgétaire, mesurant le délai réel de traitement des affaires ordinaires, hors ordonnances, procédures d'urgence et procédures enserrées dans des délais particuliers telles que celles relatives aux arrêtés de reconduite à la frontière, aux refus de séjour assortis de l'obligation de quitter le territoire ou au contentieux électoral ;

- la poursuite du renforcement des moyens et la création de juridictions supplémentaires, en particulier en Ile-de-France où, depuis 2002, les requêtes ont marqué une hausse de 72,5 %, les jugements de 43 % et les effectifs de 20 % seulement, ce qui a conduit à un allongement des délais de jugement ;

- la réforme des procédures, bien que les marges de manœuvre soient restreintes, 32 % des affaires étant déjà réglées par ordonnance, 30 % par un juge unique et 38 % par une formation collégiale ;

- le développement de l'aide à la décision ;

- l'accroissement des télé-procédures, déjà mises en œuvre pour le contentieux fiscal devant le Conseil d'Etat et expérimentées à la Cour administrative d'appel et au tribunal administratif de Paris, ainsi que devant le Conseil d'Etat en matière de fonction publique militaire ;

- la prévention de la « pathologie contentieuse » ainsi que des contentieux de masse par le développement, pour ces derniers, du recours

administratif préalable obligatoire, notamment dans le contentieux de la fonction publique ou du permis de conduire ;

- l'évitement des contentieux « virtuels », tel celui relatif au refus de séjour des étrangers dans lequel 95 % des décisions ne sont pas exécutées, ce qui représente près de 20 % du total des décisions des tribunaux administratifs ;

- la réflexion préalable à l'instauration d'une action de groupe devant le juge administratif afin de faciliter le traitement des séries de requêtes présentant à juger le même point de droit, quand celui-ci a été tranché par une décision juridictionnelle devenue définitive.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a indiqué la volonté du Conseil d'Etat de maintenir la qualité de la justice administrative, ce qui impliquait l'accessibilité du juge, l'unité, la cohérence, la stabilité et la prévisibilité de la jurisprudence, la réalité et la profondeur du contrôle juridictionnel, l'efficacité des procédures d'urgence ainsi que l'exécution des décisions de justice.

Faisant observer que beaucoup avait été fait ces dernières années en la matière, il a estimé souhaitable de développer et d'affiner les indicateurs de qualité, tout en développant la formation des magistrats et agents de greffe, ce qui se traduirait par la création d'un centre de formation de la juridiction administrative. Il a également évoqué la nécessité d'une plus grande place donnée à l'oralité dans la procédure par le développement des audiences d'instruction, des enquêtes à la barre et des audiences « interactives ».

Il a souligné l'intérêt d'améliorer la mise en état des affaires pour que celle-ci soit plus prévisible et plus efficace par la mise en place d'un calendrier de procédure.

Indiquant que l'indépendance de la juridiction administrative n'était pas incompatible avec sa responsabilité et son ouverture en direction du corps social, **M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat**, a insisté sur le fait qu'elle devait en conséquence rendre compte au corps social, aux pouvoirs publics et à la société de l'accomplissement de sa mission. Il a ajouté que cette volonté se traduisait par des initiatives tendant à valoriser les travaux de la juridiction administrative et à renforcer sa communication en direction des publics généralistes et spécialisés ainsi qu'à approfondir ses relations avec l'université, une direction de la communication venant d'être créée à cette fin au Conseil d'Etat.

Il a fait observer qu'il convenait que la juridiction administrative évalue ses activités et ses résultats et, en particulier, le coût et l'efficacité de la justice. Il a indiqué qu'une étude sur ce thème de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat était engagée et qu'il était nécessaire de s'inscrire dans la perspective du *benchmarking* mondial des systèmes de justice, la Banque mondiale devant lancer une étude évaluant les systèmes juridictionnels à travers le monde.

Il a estimé que la juridiction administrative devait définir et publier les principes déontologiques s'imposant à ses membres, ce qui renforcerait sa qualité et son impartialité objective tout en sécurisant leurs pratiques professionnelles. Il a indiqué qu'ainsi seraient rappelés et précisés les principes déontologiques concernant la prévention des conflits d'intérêt et les règles de déport, les obligations professionnelles ainsi que le devoir de réserve.

Il a jugé que la juridiction administrative devait aussi s'ouvrir davantage sur la société et contribuer à éclairer les grands enjeux éthiques, économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux des décisions prises au contentieux, évoquant la création d'une procédure d'« amicus curiae » permettant d'entendre, dans certains procès administratifs, des philosophes, des économistes, des sociologues ou des professeurs de médecine.

S'agissant du renforcement des garanties du procès équitable dans le cadre de la procédure administrative contentieuse, **M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat**, a relevé que le décret du 6 mars 2008 avait prévu, d'une part, qu'un membre du Conseil d'Etat ne peut participer au jugement d'un recours contre un acte pris après avis du Conseil d'Etat, lorsqu'il a pris part à la délibération de cet avis, les justiciables pouvant obtenir communication du nom des membres du Conseil d'Etat ayant participé à la délibération d'un avis relatif à un acte qu'ils contestent, afin de vérifier le respect de cette règle.

Il a ajouté que la composition des formations de jugement avait également été modifiée, les sections administratives cessant d'être structurellement représentées dans la section du contentieux en formation de jugement et dans les sous-sections réunies, le vice-président n'ayant plus de voix prépondérante en assemblée du contentieux et aucun membre d'une section administrative ayant rendu un avis sur un texte pendant devant l'assemblée du contentieux ne pouvant siéger dans cette formation de jugement.

Il a indiqué que les parties pourront s'exprimer oralement, et plus seulement par note en délibéré, après les conclusions du commissaire du gouvernement, de même qu'elles pourront être informées préalablement du sens de celles-ci.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a rappelé que, si le droit public avait longtemps été moins perméable aux influences extérieures, il avait été totalement transformé par les normes communautaires et celles issues de la Convention européenne des droits de l'homme, relevant qu'entre 32 % et 45 % des 4.000 décisions les plus importantes du Conseil d'Etat faisaient application de ces normes.

Il a estimé nécessaire de mettre en place, à côté de la coopération institutionnelle ou verticale entre juridictions suprêmes, telle que la procédure des questions préjudicielles devant la Cour de justice des Communautés européennes, une collaboration informelle, horizontale entre juges administratifs suprêmes de l'Union européenne. Une telle coopération

permettrait aux juges suprêmes de confronter leurs méthodes de travail, leurs jurisprudences et leurs résultats afin de parvenir à une vision partagée de l'application du droit européen et de faire converger le contrôle de la puissance publique.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a ensuite évoqué la réforme des statuts de la juridiction administrative afin d'en renforcer les garanties d'indépendance et les qualifications, tout en éliminant certaines dispositions obsolètes et inadaptées. Il a indiqué que l'objectif recherché par cette évolution était de :

- mieux encadrer le pouvoir de nomination au tour extérieur des membres de la juridiction administrative ;
- réformer la procédure disciplinaire, qu'il a jugée inadaptée ;
- permettre l'intégration au sein du Conseil d'Etat de fonctionnaires accueillis en détachement ;
- créer des conseillers d'Etat en service extraordinaire au contentieux, pour accueillir au Conseil d'Etat des juristes expérimentés d'origines diverses, y compris du secteur privé ;
- accroître le recrutement de membres du Conseil d'Etat issus des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel ;
- prévoir une limitation de durée dans l'exercice des fonctions de chef de juridiction.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a insisté sur le fait que la juridiction administrative s'était engagée dans un vaste mouvement de renouvellement, d'anticipation et d'adaptation depuis 20 ans, qui allait se poursuivre et reposait sur une vision claire de son office : assurer la protection des droits fondamentaux, améliorer la gouvernance publique et faire respecter l'intérêt général.

Il a souligné que cette réforme s'inscrivait dans le cadre d'une démarche collective qui impliquait la juridiction administrative dans son ensemble et de l'unité de laquelle il était le garant.

M. Simon Sutour, rapporteur pour avis des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », rattaché à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » s'est félicité de ce que la commission des lois puisse entendre le vice-président du Conseil d'Etat. Il a regretté que, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique aux lois de finances, le Parlement n'ait plus de ministre identifié pour assumer la présentation du budget de la justice administrative, auparavant rattaché au garde des sceaux et désormais inscrit dans une mission « Conseil et contrôle de l'Etat » placée sous l'autorité du Premier ministre. En outre, il a jugé utile - pour l'information du Parlement- de faire annuellement le point sur les perspectives de réforme des juridictions administratives, notant que plusieurs chantiers étaient en cours.

Le rapporteur pour avis a souhaité savoir si l'impact de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit opposable au logement était déjà perceptible sur l'activité des juridictions administratives. Il a rappelé les inquiétudes exprimées par les magistrats administratifs lors de la dernière discussion budgétaire concernant l'augmentation de la charge de travail des juridictions administratives susceptible d'être induite par cette réforme.

Il a demandé si le Conseil d'Etat avait engagé un dialogue avec les administrations publiques pour généraliser les recours gracieux préalables obligatoires, soulignant que cette piste de réforme était régulièrement mise en avant par les magistrats administratifs pour désengorger les tribunaux.

Enfin, il s'est enquis de l'état d'avancement du projet de création d'un tribunal administratif à Toulon, se demandant si le choix du site définitif avait été arrêté. Il a appelé l'attention du vice-président du Conseil d'Etat sur les locaux du tribunal administratif de Nîmes créé en 2006 et installés dans un bâtiment restructuré en profondeur dont les façades anciennes sont restées très dégradées. Il a souhaité que des travaux s'engagent rapidement pour remédier à cette situation, après avoir indiqué que les collectivités territoriales étaient disposées à en financer une partie, en complément de l'Etat.

Relevant que l'introduction de l'action de groupe devant les juridictions judiciaires n'était encore qu'à l'étude, **M. Bernard Saugey** a souhaité obtenir des précisions sur la réflexion annoncée par M. Jean-Marc Sauvé sur son application devant les juridictions administratives.

M. Pierre-Yves Collombat s'est demandé si l'inflation normative -bien qu'unanimement déplorée- allait dans le sens d'une meilleure administration de l'Etat. Il s'est déclaré dubitatif sur l'effet à long terme des récentes réformes destinées à réduire les délais de jugement. Selon lui, la systématisation des recours gracieux porte en germe le risque de susciter un volume de contentieux plus important, à l'inverse de l'objectif recherché. Il a estimé plus utile de régler les difficultés encore plus en amont.

M. Jean-Pierre Sueur a évoqué la désespérance des tribunaux administratifs face à l'explosion du contentieux des étrangers. Il a souhaité savoir si des solutions étaient envisagées pour résoudre ces difficultés. Il s'est

réjoui de ce que le vice-président du Conseil d'Etat ait exprimé la volonté de renforcer l'oralité des débats devant les juridictions administratives.

M. Jean-Claude Peyronnet a souligné le risque que l'encombrement des juridictions administratives ne les conduise à effectuer des choix tant sur la manière de traiter les affaires elles-mêmes que s'agissant du degré de priorité qui leur est accordé. Un minimum de transparence sur les modalités de traitement des contentieux retenues par les magistrats administratifs lui a semblé nécessaire pour permettre aux justiciables d'être suffisamment éclairés sur leur situation. Il a expliqué que certaines situations pouvaient susciter une grande incompréhension, citant l'exemple d'un jugement relatif à l'octroi d'un permis de construire d'une supérette en milieu rural qui avait été rendu après le délai de péremption du permis sans qu'aucune information n'ait été délivrée dans l'intervalle aux parties concernées.

M. François Zocchetto a souligné que le gouvernement avait engagé une réflexion sur la « déjudiciarisation » du contentieux judiciaire qui pourrait aboutir au transfert de certaines matières -comme le contentieux des infractions routières- vers les tribunaux administratifs. Il s'est demandé si les juges administratifs, compte tenu de l'explosion des recours, pourraient assumer des flux d'affaires supplémentaires.

Après avoir marqué son intérêt pour le développement de l'action de groupe, il s'est interrogé sur l'opportunité de l'étendre à la justice administrative.

Après avoir signalé que le gouvernement envisageait, dans le cadre de la réforme des institutions, la possibilité pour les assemblées parlementaires de solliciter l'avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a souhaité connaître la position de M. Jean-Marc Sauvé sur cette question.

Il lui a également demandé si, dans un souci de transparence, il serait favorable à la communication aux parlementaires des avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi.

En réponse, **M. Jean-Marc Sauvé** a indiqué que la consultation du Conseil d'Etat sur des propositions de loi modifierait la nature de ses missions, celui-ci n'étant plus le conseiller exclusif du gouvernement. Il a souligné qu'il appartenait au pouvoir constituant de préciser les modalités de saisine et d'examen du Conseil d'Etat dans ce cadre, ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de consultation par les assemblées sur la régularité de la procédure législative.

Abordant la question de la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi, **M. Jean-Marc Sauvé** a rappelé que ces avis n'étaient publics que si le gouvernement le décidait. Il s'est déclaré ouvert à une réforme législative tendant à prévoir une communication systématique des avis du Conseil d'Etat aux parlementaires, eu égard à l'exigence de loyauté du débat politique.

Partageant les inquiétudes du rapporteur pour avis sur l'inflation contentieuse susceptible d'être induite par la loi du 5 mars 2007 instituant un droit opposable au logement en vigueur depuis le 1^{er} janvier, **M. Jean-Marc Sauvé** a mis en avant le volume des demandes prioritaires à satisfaire, évalué, d'après les statistiques de l'INSEE, à 600.000, soit 1,7 million de personnes au regard du -faible- nombre de logements attribués annuellement au titre du contingent préfectoral (60 à 65.000). Il a expliqué que ce décalage risquait de mettre les préfets dans l'impossibilité d'honorer près de 540.000 demandes, estimant que si seulement 10 % de ces 540.000 ménages choisissaient de saisir le juge selon une hypothèse restrictive, il était permis de redouter un afflux de près de 20.000 affaires supplémentaires par an. Ainsi, ce contentieux pourrait être à l'origine d'un afflux de requêtes annuelles de l'ordre de 10 %.

Le vice-président du Conseil d'Etat a relevé que l'activité contentieuse des tribunaux administratifs serait doublement affectée par cette réforme du fait :

- d'un surcroît de recours pour excès de pouvoirs « classiques » de la part des personnes écartées par les commissions départementales de médiation, étant précisé que ces demandes pourraient affluer dès le printemps, lorsque ces instances commenceront à trier des demandes en grand nombre ;

- de l'introduction d'actions indemnitaires des personnes déclarées prioritaires, mais n'ayant pas obtenu satisfaction après injonction du juge administratif délivrée dans le cadre de l'action spécifique du droit au logement opposable. L'activité des commissions départementales est encore faible, 7.500 dossiers ayant été déposés et 189 décisions rendues, dont 107 rejets. Une montée en puissance est toutefois à prévoir, ce qui ne permet pas encore d'évaluer finement les conséquences du nouveau dispositif.

M. Jean-Marc Sauvé a indiqué que le Conseil d'Etat avait pris en compte, dans ses demandes budgétaires pour la période 2009-2011, les conséquences de l'entrée en application de ce nouveau droit sur les entrées contentieuses, et donc les besoins en termes de moyens. Il a cependant ajouté que dans l'hypothèse où la progression des flux d'affaires nouvelles se révélerait supérieure aux prévisions retenues dans le cadre de la programmation budgétaire, il appartiendrait au gouvernement et au Parlement de réajuster à la hausse les moyens alloués initialement, afin d'éviter une dégradation des délais de jugement.

Il a rappelé l'origine ancienne des premiers recours administratifs préalables obligatoires, introduits dans notre droit il y a cinquante ans en matière fiscale. Il a mis en avant les avantages d'une telle procédure :

- qui permet de satisfaire tant le justiciable que l'administration ;
- qui constitue une solution efficace pour désengorger la juridiction administrative. Il a expliqué que 95 % des requêtes trouvaient une solution dans ce cadre, ce qui limitait fortement les recours contentieux.

M. Pierre-Yves Collombat a souligné la particularité de la matière fiscale, où la négociation entre le justiciable et l'administration est courante, estimant difficile de tirer de cet exemple un enseignement général sur l'impact des recours gracieux préalables sur le volume des contentieux.

Une généralisation de ces recours à l'ensemble des décisions défavorables de l'administration n'a pas semblé pertinente au vice-président du Conseil d'Etat. Celui-ci a cependant estimé que dans des domaines contentieux ciblés (fonction publique militaire ou droit des étrangers), cette procédure avait prouvé son efficacité pour réduire l'inflation des flux contentieux.

Il a évoqué la mise en place d'un groupe d'études, à la demande du Premier ministre placé sous l'égide de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, chargé de réfléchir à une éventuelle extension de ces procédures à de nouvelles matières (fonction publique civile, permis de conduire ou encore contentieux des étrangers), annonçant que ses travaux devraient s'achever avant la fin du mois.

Il a indiqué que la création du tribunal administratif de Toulon, prévue dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, doit intervenir en septembre ou en octobre prochain. Cette juridiction s'installera provisoirement dans un immeuble loué au Conseil général du Var jusqu'en 2012, dans l'attente de la libération des locaux du palais Leclerc actuellement occupés par le tribunal d'instance et le tribunal pour enfants qui doivent être transférés dans la nouvelle cité judiciaire, en cours de construction.

S'agissant du tribunal administratif de Nîmes, **M. Jean-Marc Sauvé** a déclaré partager les préoccupations du rapporteur pour avis sur la dégradation des façades. Constatant qu'aucun crédit n'avait pu être inscrit au budget cette année pour financer un projet de rénovation, il a assuré que le Conseil d'Etat demanderait que les moyens nécessaires soient alloués à ce chantier en 2009.

M. Jean-Marc Sauvé a souligné qu'une simple réflexion sur les conséquences pour les juridictions administratives de l'introduction éventuelle de l'action de groupe était en cours. Il a souligné que les tribunaux administratifs pouvaient être amenés à traiter un contentieux de masse portant sur une même question de droit. Il a fait valoir que les jugements en série ne constituaient pas un mode de traitement pleinement satisfaisant, comme l'avait montré l'exemple du contentieux sur le droit pour les fonctionnaires de sexe masculin de bénéficier des dispositions prévues à raison du nombre d'enfants élevés au profit des fonctionnaires de sexe féminin. En effet, en dépit de la décision de la Cour de justice des Communautés européennes ayant reconnu ce droit applicable aux intéressés (arrêt Griesmar), cette source de contentieux ne s'est pas tarie, le ministère chargé de l'économie et des finances ayant refusé de tirer les conséquences de la jurisprudence européenne. Il s'est demandé si l'action de groupe aurait pu permettre d'éviter ces difficultés.

Pour M. Jean-Marc Sauvé, la systématisation des études d'impact est le seul moyen de juguler l'inflation législative, à l'instar de ce qui prévaut en Nouvelle-Zélande ou en Australie. Il a regretté que les réformes législatives ne soient pas précédées d'une réflexion sur les coûts susceptibles d'être générés et la valeur ajoutée apportée au regard de la réglementation en vigueur. Il a souligné le très net accroissement de la production tant normative que réglementaire au cours de la douzième législation. Il lui a paru essentiel de s'interroger sur la nécessité d'un texte. Il s'est demandé, à cet égard, si l'impact de la mise en œuvre du droit au logement opposable sur l'activité des juridictions administratives avait été mesuré.

Evoquant plus particulièrement le contentieux des étrangers, il a indiqué que cette matière représentait un peu plus de 27 % de l'activité des tribunaux administratifs, dont 8 % concernaient les recours à l'encontre des reconduites à la frontière et un peu moins de 20 % les contentieux liés au refus de l'octroi d'un titre de séjour et aux obligations de quitter le territoire français. Dans le contexte actuel de pénurie des moyens de la justice administrative, il s'est demandé s'il était encore pertinent de consacrer un cinquième de la ressource budgétaire à un contentieux dont les décisions de justice ne reçoivent pas d'application.

Le vice-président du Conseil d'Etat a ajouté en outre qu'une commission présidée par M. Pierre Mazeaud réfléchissait actuellement sur des propositions pour unifier le contentieux des étrangers.

Il a rappelé que l'écrit domine la procédure contentieuse, seuls les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pouvant s'exprimer lors des débats, les plaidoiries n'étant pas systématiques. Il a estimé que le renforcement de l'oralité des débats impliquera de définir qui serait autorisé à s'exprimer et à quel moment pour rendre les audiences plus interactives.

En outre, une telle réforme paraît nécessaire dans la mesure où, compte tenu de la surcharge de l'activité contentieuse, un recentrage de l'intervention des commissaires du gouvernement -« accablés » par le nombre d'affaires à examiner- sur les seuls dossiers qui soulèvent des questions de droit délicates est envisagé. La suppression de la présence systématique du commissaire du gouvernement à l'audience doit avoir pour contrepartie l'introduction de la possibilité pour le juge de recueillir au cours des débats des éclaircissements oraux sur l'objet du litige.

A propos des délais de jugement, **M. Jean-Marc Sauvé** a indiqué que l'objectif est d'atteindre la durée d'un an pour toutes les juridictions. Il a estimé que les modalités de traitement des affaires ne résultaient pas de choix occultes inavouables de la part des magistrats administratifs.

M. Jean-Claude Peyronnet a point  le risque que le citoyen n'ait le sentiment inverse.

Le vice-président du Conseil d'Etat a mis en avant les efforts poursuivis pour assurer une plus grande transparence dans le traitement des affaires. Il a expliqué qu'une réforme de la mise en état était en cours afin de permettre l'élaboration d'un calendrier de procédure destiné à être communiqué aux parties et au gouvernement.

Le vice-président du Conseil d'Etat a souligné que la réflexion sur cette question n'était pas encore aboutie. Il a indiqué que, dans le souci d'approfondir son travail d'analyse, il se rendait régulièrement dans les tribunaux administratifs pour rencontrer les magistrats et les bâtonniers.

M. Jean-Marc Sauvé a estimé impensable qu'un transfert de certains contentieux -par exemple dans le domaine routier- des juridictions judiciaires vers les juridictions administratives s'opère sans un débat préalable contradictoire entre ces deux institutions sur l'opportunité d'une telle réforme et les économies susceptibles d'en résulter. Il a ajouté que le Conseil d'Etat non plus qu'aucune autre juridiction administrative n'avait été sollicité par la Commission présidée par le recteur Guinchard chargée de formuler des propositions sur le redéploiement des compétences des tribunaux judiciaires. Il a estimé que le mouvement amorcé depuis vingt-cinq ans pour accélérer le traitement du contentieux de masse en matière d'infractions routières avait prouvé son efficacité, doutant qu'une nouvelle réforme puisse améliorer significativement la situation.

M. Robert Badinter a craint que l'introduction en droit français de l'action de groupe ne conduise à imposer l'autorité de chose jugée à des personnes qui ne sont pas des parties à l'instance.

Mercredi 2 avril 2008

**Audition de M. Jean-Marie Delarue,
Président de la Commission de suivi de la détention provisoire**

Statut :

Organisme extra-parlementaire créé par la loi n° 2000-516
du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence

Composition : 7 membres :

- 1 sénateur désigné par le président du Sénat,
- 1 député désigné par le président de l'Assemblée nationale,
- 1 membre du Conseil d'État nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'État,
- 1 magistrat de la Cour de cassation nommé sur proposition du premier président de la Cour de cassation,
- 1 professeur de droit,
- 1 avocat,
- 1 représentant d'un organisme de recherche judiciaire.

Mission et pouvoirs :

- réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire, en France et à l'étranger ;
- se faire communiquer tout document utile à sa mission et procéder à des visites ou à des auditions ;
- publier un rapport annuel sur l'évolution de la détention provisoire et établissant la synthèse des décisions en matière d'indemnisation de la détention provisoire.

Rappelant que la création de la Commission de suivi de la détention provisoire résultait d'une initiative parlementaire adoptée lors de la discussion de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, **M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission de suivi de la détention provisoire**, a indiqué que celle-ci publiait un rapport annuel présentant l'ensemble des informations statistiques relatives à la détention provisoire. Considérant que la Commission s'efforçait ainsi d'améliorer l'information du Parlement sur la détention provisoire, il a précisé que le rapport annuel comportait en outre des développements successivement consacrés ces dernières années au régime carcéral de la détention provisoire, à la détention des mineurs, à la durée de la détention provisoire et aux effets du surpeuplement des maisons d'arrêt sur la détention provisoire.

Expliquant que le taux de détention provisoire était souvent mesuré en rapportant la population des prévenus à l'effectif total des personnes incarcérées, il a précisé que la population carcérale comprenait, au 1^{er} mars 2008, 28 % de prévenus, soit un taux historiquement bas. Soulignant que ce ratio connaissait de fortes oscillations, la part des prévenus dans les prisons françaises étant passée de 35 % en 1969 à 50 % en 1984, puis revenue à 38 % en 2003, il a indiqué que le taux de personnes placées en détention provisoire rapporté à la population totale connaissait des variations moins importantes, puisqu'il s'élevait actuellement à 28,1 prévenus pour 100.000 habitants, contre 28,9 pour 100.000 habitants en 2000.

Rappelant que, pour la direction de l'administration pénitentiaire, la détention provisoire englobait à la fois les prévenus en attente de jugement, les détenus ayant fait appel de leur condamnation ou ayant formé un pourvoi en cassation et les détenus se situant encore dans les délais d'appel et de pourvoi, il a estimé que si l'on ne prenait pas en compte cette dernière catégorie, le nombre des prévenus serait réduit d'environ 10 %.

Il a relevé que si la France avait longtemps connu un taux de détention provisoire supérieur à celui de ses voisins européens, la proportion de 28 prévenus pour 100.000 habitants la plaçait aujourd'hui dans la moyenne des pays membres du Conseil de l'Europe. Jugeant que ces données ne rendaient pas compte de toutes les évolutions de la détention provisoire, puisqu'elles n'en explicitaient ni les motifs, ni la durée, il a estimé que celle-ci ne devait pas être perçue comme le commencement d'une procédure judiciaire, mais comme l'aboutissement des mécanismes de la chaîne pénale.

M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission de suivi de la détention provisoire, a expliqué qu'une étude approfondie des données statistiques faisait apparaître, au cours des cinquante dernières années, des variations difficiles à expliquer : les unes, hâtivement attribuées, s'agissant des reflux de la détention provisoire, à l'anticipation par les magistrats de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, puis aux réactions suscitées par l'affaire d'Outreau ; les autres, en

ce qui concerne la progression des années 2001 et 2002, aux conséquences de la remise en liberté trop rapide d'un criminel en 2001.

Considérant que ces variations tenaient davantage à des évolutions fondamentales dans l'utilisation de la chaîne pénale, il a rappelé que depuis 1974, le nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie avait connu une hausse constante, passant de 600.000 en 1974 à plus d'1,1 million aujourd'hui, soit une augmentation de 93 %. Il a relevé que le nombre de personnes placées en garde à vue avait augmenté, au cours de la même période, de 165 %, passant de 200.000 dans les années 1970 à 530.000 en 2006.

Soulignant l'impact des mécanismes de la chaîne pénale sur ces évolutions, il a précisé que le nombre de poursuites engagées s'établissait à 678.000 en 2005, contre 600.000 au début des années 2000, soit une progression de 10 %, tandis que le taux d'écrou, rapportant le nombre de détenus à titre provisoire, au nombre de gardes à vue, augmentait de façon structurelle depuis 1976 et avait connu en 2002 une hausse brutale, atténuée au cours des dernières années. Ayant également observé une hausse sensible du ratio entre les mises en examen et les mandats de dépôt, il a indiqué que le rapport entre le nombre de personnes maintenues en détention à la fin de l'instruction et le nombre de personnes libérées avait crû au cours des dernières années.

Il a considéré que le maintien à un niveau élevé du nombre des détentions provisoires apparaissait comme la conséquence logique du dispositif pénal, la sévérité et la durée des peines prononcées ayant connu un net accroissement au cours des cinquante dernières années. Il a estimé que cet allongement de la durée des peines et la plus grande effectivité des peines courtes expliquaient largement l'évolution à la baisse du taux de prévenus rapportés à l'ensemble de la population carcérale. Relevant que la progression des entrées en prison procédait de l'accroissement du nombre des poursuites et de la rigueur, et non de l'évolution de la délinquance constatée, il a précisé que l'augmentation de la population pénitentiaire était dû à la fois à la hausse des entrées en détention et à l'allongement de la durée des peines.

M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission de suivi de la détention provisoire, a expliqué que la détention provisoire connaissait en outre des changements structurels, liés à la diversification de la réponse pénale face à la délinquance, le parquet jouant aujourd'hui un rôle majeur dans l'orientation des prévenus, comme avait pu le constater la Commission lors de déplacements auprès de substituts effectuant des permanences. Il a souligné la responsabilité des magistrats du parquet, chargés d'opter pour des procédures judiciaires brèves ou longues, dans l'utilisation de la détention provisoire.

Constatant que la part de l'instruction dans les mécanismes de poursuite pénale ne cessait de diminuer, il a précisé que l'ouverture d'une information judiciaire n'avait concerné que 4,3 % des affaires en 2005, contre 14 % dans les années 1960 et que les juges d'instruction n'intervenaient actuellement que dans 30.000 affaires par an, au lieu de 70.000 affaires par an dans les années 1960. Il a indiqué que les magistrats réservaient l'instruction aux

affaires graves et complexes, orientant vers des procédures plus courtes des affaires simples, quel que soit par ailleurs leur degré de gravité. Il a indiqué que les évolutions législatives et la pratique des magistrats conduisaient parfois à appliquer la comparution immédiate à des affaires graves, aboutissant à des peines lourdes.

Rappelant que dans les années 1980 la comparution immédiate était appliquée à 30.000 affaires chaque année, il a indiqué que cette procédure avait concerné 45.400 affaires en 2006, soit une augmentation de 55 %, entraînant une charge importante pour les magistrats. Il a souligné qu'en 2005, les 45.000 jugements prononcés dans le cadre d'une comparution immédiate avaient été assortis de 19.300 mises en détention provisoire. Déplorant le manque de précision des outils statistiques, il a estimé qu'un prévenu sur deux ou trois faisait l'objet d'une détention provisoire, y compris lorsqu'il était orienté vers une procédure de comparution immédiate.

Expliquant que l'arbitrage entre une procédure judiciaire courte ou longue avait un impact déterminant sur la nature de la détention provisoire, il a précisé que le renvoi à l'instruction entraînait une détention provisoire de plusieurs mois ou années, alors que les procédures courtes étaient généralement assorties d'une détention provisoire n'excédant pas quelques jours ou quelques semaines. Il a distingué la détention provisoire classique et de longue durée, appliquée aux auteurs de délits graves ou de crimes, de la détention provisoire intervenant dans le cadre de procédures courtes, qui n'épargnait pas au prévenu le choc d'une entrée dans le milieu carcéral, alors que l'administration pénitentiaire n'était guère préparée à accueillir des détenus pour quelques jours seulement.

Il a jugé que la perception des poursuites pénales par la société et par les magistrats avait également connu des évolutions importantes, les affaires de vol conduisant beaucoup plus rarement à une détention provisoire aujourd'hui que dans les années 1960. Il a relevé qu'une sensibilité accrue à l'égard des atteintes aux personnes aboutissait à une augmentation du recours à la détention provisoire dans ce type d'affaires, y compris pour des faits relativement mineurs, la détention provisoire pour des cas de conduite sous l'emprise d'alcool ayant ainsi progressé de 300 % entre les années 1960 et 2005, alors que la détention provisoire pour vol diminuait de 68 %. Indiquant que le placement en détention provisoire d'auteurs de crimes sexuels avait augmenté de 116 % entre 1984 et 2005, il a souligné que ces évolutions entraînaient un fort accroissement de la part des criminels dans les effectifs de la détention provisoire.

Attirant l'attention sur la perception de la détention provisoire par les magistrats, il a noté que ces derniers n'étaient jamais indifférents à la situation d'une personne placée en détention provisoire, mais que beaucoup d'entre eux considéraient encore la détention provisoire comme une sanction immédiate pour l'auteur de faits graves.

M. Jean-Marie Delarue a observé que la durée de la détention provisoire n'avait cessé d'augmenter pour s'établir en moyenne à 5,7 mois en 2005 (4,2 mois pour les délits et 25,7 mois pour les crimes). Il a ajouté que la durée moyenne des instructions en matière criminelle s'élevait à 16,8 mois, le surplus résultant des délais d'audiencement excessivement longs. Il a rappelé par ailleurs que le régime de la détention provisoire, le plus rigoureux de tous les régimes de détention, paraissait sur certains points, en particulier s'agissant des relations du détenu avec l'extérieur, incompatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Il a observé également que la question de la réinsertion des personnes placées en détention provisoire restait entière.

M. Jean-René Lecerf, après avoir observé que les maisons d'arrêt constituaient sans doute le maillon le plus faible du dispositif carcéral, a interrogé M. Jean-Marie Delarue sur les évolutions qui lui paraissaient souhaitables à l'occasion de l'examen prochain par le Parlement du projet de loi pénitentiaire. Il s'est demandé en outre s'il ne serait pas opportun d'étendre aux prévenus le dispositif d'évaluation mis en place, à l'initiative du Sénat, par la loi relative à la rétention de sûreté pour les personnes condamnées à de longues peines.

M. Jean-Marie Delarue, s'exprimant à titre personnel puisque la commission sur le suivi de la détention provisoire n'avait pas à ce jour pris position sur le projet de loi pénitentiaire, a considéré que l'amélioration du système de la détention provisoire impliquait d'intervenir sur plusieurs éléments de la chaîne pénale. Ainsi, selon lui, la longueur de la détention provisoire mettait en cause les mécanismes du fonctionnement ordinaire de la justice pénale tels que les délais de réalisation des expertises ou encore ceux concernant l'exécution des commissions rogatoires. Il a de nouveau insisté sur l'impact des délais d'audiencement. En effet, s'ils étaient réduits de 14 mois à Paris et de 11 mois ailleurs, diminuerait sans doute d'un tiers le nombre des détenus provisoires.

Evoquant la construction en cours des établissements pénitentiaires, **M. Jean-Marie Delarue** s'est demandé quelle serait la place dévolue aux maisons d'arrêt. Il a estimé que ces nouveaux établissements pourraient être l'occasion de revoir la situation faite aux prévenus en permettant notamment une séparation effective de ces derniers d'avec les personnes condamnées. Il a ajouté qu'il conviendrait aussi de veiller à ce que les personnels de surveillance ne connaissent pas des rotations trop fréquentes qui interdisent une véritable connaissance des personnes incarcérées. Il s'est interrogé également sur la possibilité d'assouplir le régime carcéral des prévenus s'agissant notamment de l'utilisation du téléphone, actuellement interdite, qui pourrait être différenciée selon le profil du détenu. Il a également observé que les échanges de courriers des personnes placées en détention provisoire faisaient l'objet d'une surveillance rigoureuse alors même que la Cour de Strasbourg se montrait particulièrement vigilante sur le respect du secret de la correspondance.

M. Jean-Marie Delarue a rappelé en outre que la détention provisoire, malgré les critiques dont elle était l'objet, était encore utilisée lorsque les faits sont à l'origine d'une émotion particulière au sein de l'opinion publique. Il a relevé que si la durée des détentions provisoires continuait d'augmenter, l'impact positif des nouvelles constructions pour limiter la surpopulation carcérale serait nécessairement réduit. En effet, si cette durée ne s'était pas allongée continûment au cours des trente dernières années, le nombre de personnes placées en détention provisoire s'élèverait à 22.000 au lieu de 35.000 actuellement. Il a estimé que le placement sous surveillance électronique, s'il pouvait être utile comme alternative à l'incarcération, ne pouvait s'appliquer indifféremment à tous les profils de prévenus et n'était pas bien supporté par l'intéressé au-delà d'une certaine durée. Il a souhaité par ailleurs que les juges d'application des peines qui se consacrent, en application des textes, aux personnes condamnées puissent aussi mieux prendre en compte la situation des prévenus.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a observé que si les juridictions étaient en situation de fonctionner plus efficacement, les délais d'audiencement pourraient être réduits, ainsi que la durée et le coût de la détention provisoire.

Mme Alima Boumediene-Thiery a souhaité connaître l'impact de la comparution immédiate sur la détention provisoire, ainsi que la part représentée par les étrangers au sein des prévenus. Elle a également demandé des précisions sur le système d'indemnisation des personnes placées en détention provisoire de manière injustifiée.

M. Jean-Marie Delarue a indiqué que les sources statistiques ne permettaient pas d'étudier précisément l'impact de la comparution immédiate qui, dans l'esprit du législateur, avait effectivement pour objet de réduire le nombre de personnes placées en détention provisoire. Il a noté en effet que le développement des autres procédures rapides de traitement des affaires pénales, telle que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), parallèlement au relèvement des plafonds des peines encourues en matière de comparution immédiate, avait conduit à utiliser cette dernière procédure pour des affaires simples, mais graves et justifiant des détentions prolongées.

Le président de la commission de suivi de la détention provisoire a constaté que les étrangers ne présentaient généralement pas les mêmes garanties de représentation que les nationaux et qu'ils étaient, en conséquence, plus souvent placés en détention provisoire.

S'agissant du système d'indemnisation, il a relevé qu'il était l'un des plus généreux en Europe permettant de couvrir le préjudice moral et matériel. Il a noté que peu de personnes faisaient appel de la décision rendue par le premier président de la cour d'appel, compétent en matière de réparation, devant la commission nationale d'indemnisation, en raison sans doute des réticences des personnes libérées à s'impliquer dans une nouvelle

procédure, alors même qu'elles venaient d'être libérées. Il a convenu avec **Mme Alima Boumediene-Thiery** que l'allongement des délais dans lesquels la personne pouvait présenter son recours (actuellement dix jours à compter de la décision du premier président de la cour d'appel) permettrait peut-être de lever ces hésitations.

M. François Zocchetto s'est demandé si la suppression du critère de l'ordre public en matière délictuelle parmi les conditions justifiant la détention provisoire avait eu une incidence. Il a également interrogé M. Jean-Marie Delarue sur les perspectives ouvertes par le placement sous surveillance électronique ainsi que par l'institution du contrôleur général des prisons, dont il a regretté que la nomination tarde.

Le président de la commission de suivi de la détention provisoire a indiqué qu'il était difficile d'évaluer l'impact de la modification de l'article 144 du code de procédure pénale mais, se faisant l'écho du sentiment partagé par de nombreux magistrats, il a estimé que la suppression de la référence à l'ordre public avait eu un effet limité dans la mesure où une détention provisoire pouvait le plus souvent se fonder sur les autres critères prévus par l'article 144. Il a souhaité à cet égard que les magistrats puissent davantage dissocier leurs décisions du sentiment prêté à l'opinion publique qui poussait à l'incarcération de la personne. S'agissant du placement sous surveillance électronique, il a relevé que ce dispositif présentait des contraintes parfois lourdes et qu'il ne devait pas être utilisé pour des personnes qui n'auraient pas été placées en détention provisoire. Il a appelé de ses vœux une réflexion sur le contrôle judiciaire et sur la libération conditionnelle, qui n'avaient peut-être pas connu en France les développements mérités.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a souligné l'intérêt des travaux de la commission de suivi de la détention provisoire pour les parlementaires qui, comme lui-même, avaient l'occasion d'en être membres. Il a souhaité voir ses collègues informés des méthodes de travail qui lui permettaient de se rapprocher du terrain.

M. Jean-Marie Delarue a rappelé qu'il existait encore sans doute des pratiques inacceptables au sein de certains établissements pénitentiaires, mais que la commission ne s'illusionnait pas sur les réalités qui pouvaient être perçues à l'occasion des visites de prisons. Il a indiqué que la commission privilégiait plutôt les auditions afin d'entendre les intervenants les plus divers sur les questions qui l'intéressaient.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'est interrogé sur l'impact des délégués du médiateur de la République au sein des établissements pénitentiaires. Le président de la commission de suivi de la détention provisoire a fondé plus d'espoir sur le rôle que jouerait le contrôleur général des lieux de privation de liberté que sur celui des médiateurs, dont l'action pouvait être variable d'un établissement à l'autre.

M. Jean-Marie Delarue a regretté que les efforts très sensibles engagés pour améliorer la situation des détenus soient hypothéqués par la surpopulation carcérale. Il a signalé à cet égard que le travail en prison ainsi que les liens familiaux souffraient plus particulièrement de l'augmentation continue du nombre de détenus.

Mercredi 9 avril 2008

**Audition de M. Jean-Michel Roulet,
Président de la mission interministérielle de vigilance
et de lutte contre les dérives sectaires
(MIVILUDES)**

Statut :

Organisme extra-parlementaire institué par décret n° 2002-1392
du 28 novembre 2002

Composition :

- 1 président,
- 1 secrétaire général,
- 1 comité exécutif représentant les ministères,
- 1 conseil d'orientation composé de trente membres, dont 4 sénateurs et 4 députés.

Mission et pouvoirs :

- observer et analyser le phénomène des mouvements à caractère sectaire ;
- favoriser la coordination de l'action préventive et répressive des pouvoirs publics à l'encontre de ces agissements ;
- développer l'échange des informations entre les services publics sur les pratiques administratives de lutte ;
- contribuer à l'information et la formation des agents publics dans ce domaine ;
- informer le public sur les risques et dangers et faciliter la mise en œuvre de l'aide aux victimes ;
- participer aux travaux menés par le ministère des affaires étrangères dans le champ international ;
- saisir les services centraux des ministères pour réaliser des études et enquêtes ;
- diffuser une synthèse des analyses ;
- dénoncer aux Procureurs de la République les agissements susceptibles d'avoir une qualification pénale et aviser le Garde des sceaux.

M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, a retracé les principales étapes de la prise de conscience, par les pouvoirs publics, des dangers des dérives sectaires en France, soulignant que le rapport du député Alain Vivien intitulé « *Les sectes en France - expressions de la liberté morale ou facteurs de manipulations ?* » avait marqué en 1983 le point de départ d'une volonté de l'Etat d'examiner avec attention le phénomène sectaire, après avoir longtemps considéré qu'il relevait de la sphère privée et de la liberté de conscience.

Cette volonté s'est affirmée ensuite avec la publication, en 1996, du rapport d'enquête des députés Alain Gest et Jacques Guyard. Intitulé « *Les sectes en France* », il établit une liste de 173 groupes et développe dix critères de dangerosité justifiant une vigilance à leur égard, dans un contexte marqué par les massacres, en 1994 et 1995, des membres de l'Ordre du Temple Solaire.

M. Jean-Michel Roulet a précisé que ce rapport, qui avait connu à l'époque un fort retentissement, avait abouti à la création, en 1996, de l'Observatoire interministériel sur les sectes, auquel a succédé, en 1998, la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS), puis, en 2002, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

M. Jean-Michel Roulet a ensuite rappelé la publication, en décembre 2006, du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale intitulé « *L'enfance volée : les mineurs victimes de sectes* », commission présidée par M. Georges Fenech et dont le rapporteur était M. Philippe Vuilque.

Il s'est enfin félicité de ce que les efforts conjugués des parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs sont membres de la Miviludes), du gouvernement et des associations aient conduit aujourd'hui à une prise en compte satisfaisante de la situation des victimes de dérives sectaires.

M. Pierre-Yves Collombat a souhaité connaître l'ampleur du phénomène des « *faux souvenirs induits* » décrit dans le récent rapport annuel d'activité de la Miviludes.

M. Jean-Michel Roulet a expliqué que ce phénomène, né dans la seconde moitié du vingtième siècle aux Etats-Unis, était le fait de thérapeutes liant systématiquement toutes les difficultés du patient à de faux souvenirs traumatiques qui avaient été occultés depuis la prime enfance, généralement un inceste. Il s'agit là d'un exemple dramatique de falsification et de détournement de la mémoire par des praticiens malintentionnés poursuivant des objectifs d'asservissement des personnes leur accordant leur confiance. Après avoir précisé que ces agissements tombaient sous le coup de la loi dite About/Picard, adoptée le 12 juin 2001, et destinée à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, il a jugé indispensable de bien informer la population sur les dangers de ces méthodes. Il a enfin souligné que ces praticiens incitaient parfois leurs patients à se former eux-mêmes à ces procédés thérapeutiques afin de constituer un « réseau de thérapeutes », présentant selon lui un caractère sectaire.

M. Patrice Gélard a souhaité savoir s'il existait une coopération européenne en vue d'harmoniser les législations en matière de lutte contre les dérives sectaires.

M. Jean-Michel Roulet a signalé que, seuls, trois pays en Europe menaient actuellement une politique de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires aussi active que la France : la Belgique, l'Autriche et l'Allemagne. Il a ajouté que la Miviludes participait aux travaux de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) à Varsovie à l'occasion des Conférences annuelles d'examen de la dimension humaine et rappelé que l'année 2007 a été marquée, plus encore que les précédentes, par des actions de « lobbying » effrénées de la part des mouvements sectaires dans le cadre de cette instance internationale. Il a également mis en avant la nécessité de concilier la défense de la liberté de conscience et l'impératif de protection des personnes contre les procédés d'emprise mentale, citant M. Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des droits de l'homme :

« Autant il faudra que la Cour continue de protéger efficacement la liberté de conscience et le pluralisme religieux, autant il lui faudra certainement se pencher sur les abus commis au nom de la religion (au sens le plus noble du terme), ou de pseudo-religions qui ne revêtent le manteau religieux que pour déployer plus tranquillement des activités nocives, voire abominables. De même que la liberté d'association ne doit pas servir à protéger les associations de malfaiteurs, de même la liberté religieuse ne doit pas assurer l'impunité aux coupables d'agissements délictueux ou criminels menés au nom de cette liberté ».

Mme Michèle André s'est inquiétée du développement du phénomène du « chamanisme d'entreprise » où l'entreprise peut être comparée à une tribu ou à un peuple traditionnel dans lesquels l'individu s'enferme et se coupe du monde extérieur.

Après avoir rappelé son appartenance à la délégation française de l'assemblée parlementaire de l'OSCE, **M. Pierre Fauchon** a regretté l'existence d'un différend entre cette assemblée et une autre instance de l'OSCE : le BIDDH (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme) et souhaité connaître la position de M. Jean-Michel Roulet sur ce point. Il s'est par ailleurs demandé si l'importance du mouvement sectaire aujourd'hui pouvait s'expliquer par une plus grande fragilité de l'état psychologique de la population que par le passé.

Après avoir constaté la tendance de certaines « techno-structures » européennes à confisquer le pouvoir des élus, **M. Jean-Michel Roulet** a déclaré que le mouvement sectaire, s'il n'avait pu se développer dans la période de l'après-guerre, marquée par l'effort de reconstruction du pays, avait tiré profit de l'enrichissement progressif de la population dans les années 1960 et 1970 et d'une certaine recherche de spiritualité. Il a souligné que le mouvement sectaire investissait aujourd'hui des domaines, d'une part, plus « utilitaires », d'autre part, marqués par des flux financiers structurels importants, tels que la santé, la formation, le développement personnel et le monde de l'entreprise, comme l'illustre le développement du chamanisme d'entreprise.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a souligné l'intérêt financier des mouvements sectaires pour les domaines de la formation professionnelle et du soutien scolaire. Elle a souhaité connaître l'ampleur du phénomène et relevé l'inquiétude de certaines directions des ressources humaines d'entreprises quant à l'influence des sectes dans les activités de formation.

S'agissant de l'influence de certaines sectes sur la formation continue, **M. Jean-Michel Roulet** a jugé préoccupant ce phénomène, appréhendé récemment par la Miviludes, et affirmé que salariés comme employeurs avaient aujourd'hui pleinement conscience du danger qu'il peut représenter pour l'entreprise. Il a également déclaré que la sous-traitance de certaines activités à des sociétés infiltrées par des mouvements sectaires pouvait constituer une menace, citant l'exemple d'une société de maintenance informatique susceptible de détourner des fichiers de données à caractère personnel. Sur le soutien scolaire, il a mis en avant l'inquiétude exprimée par les associations de parents d'élèves et déclaré avoir alerté le ministère de l'Education nationale et les collectivités territoriales.

M. Alex Türk s'est étonné de la diffusion gratuite, auprès de parlementaires, d'ouvrages très onéreux militant en faveur de la théorie créationniste.

M. Jean-Michel Roulet a indiqué que ces ouvrages, qui stigmatisent la théorie évolutionniste darwinienne, sont édités par des membres de l'Islam radical situés au Proche-Orient. Après avoir souligné que d'autres organismes plus modestes étaient capables de publier des brochures dénonçant, au nom de la liberté de conscience, la lutte contre les sectes, il a souhaité que l'Etat cherche à connaître l'origine exacte de leur financement.

Citant la formule selon laquelle une religion serait une secte qui a réussi et soulignant que les Témoins de Jéhovah représentent la deuxième religion au Portugal, **M. Hugues Portelli** s'est interrogé sur les critères de distinction entre sectes et religions. Il s'est par ailleurs étonné qu'un mouvement dénommé « *l'Eglise du Christ scientiste* », comptant seulement quatre cents adeptes en France, dispose d'un représentant permanent à Bruxelles et a souhaité connaître le lien éventuel de ce mouvement avec l'Eglise de Scientologie.

M. Jean-Michel Roulet a déclaré que certains mouvements sectaires ne troublaient pas l'ordre public et se conformaient aux principes républicains, tandis qu'à l'inverse, certains membres du clergé de certaines religions avaient pu commettre des actes répréhensibles. Il a souligné que la loi réprimait tous les agissements attentatoires aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales, à la dignité humaine ou constituant une menace à l'ordre public, commis dans le cadre particulier de l'emprise mentale, et ce, quelle que soit la dénomination du mouvement dans le cadre duquel ils sont perpétrés.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a mis en avant la nécessité de coordonner, en matière de lutte contre les dérives sectaires, l'ensemble des moyens d'action des services de l'Etat aux plans départemental et ministériel.

Mercredi 9 avril 2008

**Audition de M. Etienne Ataire,
Président de la mission interministérielle
de lutte contre les drogues et la toxicomanie
(MILDT)**

Statut :

Mission interministérielle créée par décret n° 96-350 du 24 avril 1996, en remplacement de la Mission permanente de lutte contre la toxicomanie

Composition :

- 1 président,
- 1 délégué,
- le comité permanent composé de ministres et secrétaires d'Etat.

Mission et pouvoirs :

-coordonner l'action du gouvernement dans le domaine de la prévention, la prise en charge sanitaire et sociale, la répression, la formation, la communication, la recherche et les échanges internationaux ; compétences étendues à l'abus d'alcool, au tabac et médicament psychotropes ;

- préparer les plans gouvernementaux de lutte contre les drogues et veiller à leur application.

M. Etienne Ataire, président de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie, a observé qu'au cours des quinze dernières années, quel que soit le gouvernement, la lutte contre la consommation de drogue avait privilégié une approche sanitaire dirigée principalement contre les consommations abusives révélatrices d'une addiction, les consommations occasionnelles étant considérées comme moins graves.

Il a estimé que le bilan de cette stratégie démontrait ses insuffisances et son échec. Il a ainsi souligné que la France figurait parmi les plus gros consommateurs de cannabis, en particulier pour les moins de dix-sept ans –seuls les jeunes espagnols et tchèques en consommant plus– et que la consommation de cocaïne et de drogues de synthèse avait été multipliée par deux depuis 2002. En revanche, concernant l'héroïne, il a indiqué que 100.000 personnes étaient désormais sous produits de substitution et que la consommation était stabilisée.

A propos des drogues licites, s'il a jugé que des résultats encourageants avaient été enregistrés contre le tabagisme, en revanche, il a déploré le bilan en matière d'alcool. Il a indiqué que quatre millions de personnes avaient une consommation excessive supérieure à quatre verres d'alcool par jour. Il a également souligné l'évolution des modes de consommation avec la diminution chez les jeunes d'une consommation traditionnelle, dite « conviviale », au profit d'une consommation de « défonce » dont le seul but était de parvenir le plus rapidement possible à une ivresse très élevée. Il a relevé que cette tendance provenait des pays de l'Europe du nord.

M. Etienne Ataire a jugé que la distinction entre les drogues licites et illicites n'était pas le seul critère pertinent pour définir les priorités de la lutte contre les drogues. Il a notamment considéré que l'impact sur l'ordre public était une donnée essentielle et qu'à cet égard, l'alcool posait de très grandes difficultés et représentait un coût énorme pour la société. En outre, il a attiré l'attention sur le développement de la polytoxicomanie, notamment la consommation simultanée d'alcool et d'autres substances, laquelle tendrait à brouiller la frontière entre drogues licites et illicites. Il a indiqué que l'absorption concomitante d'alcool et d'autres drogues était à l'origine de près de 20 % des accidents du travail.

Après plus de quinze années d'une stratégie ciblée sur les consommations abusives, il a déclaré que l'adoption de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance avait constitué une rupture importante marquée par le souci que chaque infraction constatée en matière d'usage de stupéfiants reçoive une réponse pénale ferme et adaptée.

Il a ainsi rappelé que la loi du 5 mars 2007 :

- avait élargi la possibilité de prononcer une injonction thérapeutique renouvelée à tous les stades de la procédure, y compris à l'égard des mineurs ;

- permettait de prononcer une mesure d'injonction thérapeutique dans le cadre d'une composition pénale, désormais ouverte aux mineurs de plus

de treize ans, en cas d'usage de stupéfiants ou de consommation habituelle et excessive de produits alcooliques ;

- avait étendu le champ d'application de la procédure de l'ordonnance pénale à l'usage de stupéfiant ;

- avait érigé en une circonstance aggravante le fait de commettre certaines infractions en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ;

- avait introduit à titre de peine complémentaire l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants.

Concernant ces stages, **M. Etienne Apaire** a précisé qu'ils se mettaient progressivement en place et qu'ils seraient à la charge de la personne condamnée. Il a indiqué que sur 100.000 personnes actuellement interpellées chaque année pour usage de stupéfiants, 80.000 faisaient l'objet d'un simple rappel à la loi ou d'une admonestation. Ces personnes seraient désormais condamnées à accomplir ce stage de sensibilisation d'un coût estimé à 250 euros. Il a relativisé ce coût relativement élevé en le comparant avec les dépenses mensuelles moyennes d'un consommateur de cannabis et/ou de tabac comprises entre 80 et 160 euros.

Il a ensuite annoncé la présentation d'un plan gouvernemental à la fin du premier semestre 2008, ce plan devant s'inscrire dans la perspective d'une stratégie européenne de lutte contre les drogues.

Il a indiqué que ce plan serait en particulier axé sur la réaffirmation de la prohibition de toute consommation de stupéfiants. Il a estimé que chaque adulte devrait faire respecter l'interdit. Il a constaté que de nombreux parents avaient abandonné ce rôle, certains pensant même que la consommation de cannabis était désormais autorisée. Il a enfin déclaré que beaucoup d'adultes commettaient l'erreur de considérer la consommation de drogues comme une simple passade de jeunesse, alors que les études scientifiques démontrent qu'une addiction est d'autant plus forte et durable que la première consommation est précoce.

M. Etienne Apaire a ensuite expliqué que dans la lutte contre les stupéfiants la France devait faire face à plusieurs attaques extérieures.

Il a ainsi indiqué que notre pays devait se préparer à affronter un « tsunami de cocaïne », rappelant que d'ores et déjà la consommation de ce stupéfiant avait été multipliée par deux depuis 2002. Il a précisé que les cartels sud-américains considéraient l'Europe comme un nouveau marché à conquérir en raison de la stagnation, voire de la diminution, de la consommation aux Etats-Unis et du cours élevé de l'euro par rapport au dollar. Il a expliqué que l'essor de la cocaïne en France et en Europe était d'autant plus rapide que les réseaux de distribution étaient ceux du cannabis. Il a en outre ajouté que cette drogue et ses dérivés, comme le crack, risquaient de provoquer, dans certains quartiers

difficiles aujourd'hui épargnés, des problèmes majeurs d'ordre public, en raison des propriétés excitantes de ces substances à l'inverse du cannabis.

Concernant l'héroïne, bien que l'Europe soit jusqu'à présent épargnée, il a observé que la production record de pavot en Afghanistan constituait un danger potentiel à moyen terme.

M. Etienne Apaire a conclu en soulignant la nécessité de mutualiser la lutte contre la drogue, la France ne pouvant seule faire face au défi.

M. Robert Badinter a demandé si une action particulière était menée dans les établissements scolaires pour sensibiliser les enfants aux dangers de la drogue.

Faisant le bilan des campagnes d'information précédentes, **M. Etienne Apaire** a jugé que les messages mettant en avant les dangers pour la santé étaient inefficaces. En revanche, il a plaidé en faveur de campagnes axées sur la réaffirmation de la prohibition de la consommation et des sanctions encourues.

En outre, il a souhaité que les prochaines campagnes ne soient pas uniquement à destination des jeunes, mais également des adultes, qui sont les premiers garants du respect de la règle par les plus jeunes. Pour illustrer le bien-fondé de cette stratégie, il s'est référé aux succès remportés dans la lutte contre la violence routière depuis 2002.

Maire d'une commune de Seine-Saint-Denis, **M. Jacques Mahéas** s'est déclaré confronté chaque jour aux ravages de l'alcool pour la société et la sécurité. Une des principales difficultés résidait dans la multiplication des lieux de ventes d'alcool en dehors de tout contrôle sérieux des douanes. A toute heure de la soirée et du début de la nuit, il était possible de se procurer diverses sortes d'alcool.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a déclaré que la prévention ne suffisait pas et que la hausse spectaculaire de la consommation de cannabis depuis vingt ans s'expliquait également par le développement et la diversification des réseaux de trafiquants. Elle s'est interrogée sur l'efficacité de la lutte contre les réseaux criminels.

M. Pierre-Yves Collombat a indiqué qu'une stratégie fondée sur le rétablissement de la règle ne pouvait être crédible qu'à la condition qu'elle s'applique à tous les secteurs de la société, en particulier en matière économique. A cet égard, il a demandé si une action résolue avait été réellement engagée pour lutter contre le blanchiment de l'argent de la drogue et le financement des réseaux.

M. François Zocchetto a demandé si la bienveillance de notre législation à l'égard de l'alcool n'était pas seulement justifiée par le fait que la France en est un producteur important. Il a craint que ce double langage n'affaiblisse considérablement la portée du discours tenu aux jeunes sur les autres drogues. A titre d'exemple, il a exprimé son étonnement face à la présence

d'alcool dans les stations-service, y compris de *premix*, mélanges de soda et d'alcool. A titre de comparaison, il a indiqué que dans de nombreux pays européens, la vente d'alcool était limitée à certaines heures.

Sur le problème de la consommation d'alcool, **M. Etienne Apaire** a indiqué que dans le cadre de la préparation d'un plan « Santé des jeunes », des discussions avaient été engagées avec les distributeurs pour mieux contrôler la vente d'alcool aux mineurs. Concernant le point particulier de l'interdiction de la vente d'alcool dans les stations-service, il a précisé que la décision de principe avait été prise lors de la réunion du dernier comité interministériel de la sécurité routière.

Sur la question de l'efficacité de la lutte contre les trafiquants, il a estimé que la distinction entre consommateur et revendeur était souvent très ténue, de nombreux consommateurs réguliers, en particulier les plus jeunes, commençant à trafiquer pour satisfaire leurs besoins personnels. Par ailleurs, il a jugé que la législation en matière de lutte contre le blanchiment était satisfaisante dans l'ensemble. Il a toutefois indiqué que la confiscation des avoirs criminels était encore trop complexe et mériterait d'être simplifiée en passant d'une procédure civile à une procédure pénale. Il a annoncé la présentation d'un projet de loi sur ce sujet.

M. Etienne Apaire a également observé que l'action des policiers était culturellement ciblée sur la saisie de stupéfiants et l'interpellation des trafiquants, et non sur la saisie des avoirs criminels. Il a indiqué qu'un changement de culture et d'approche permettrait certainement des progrès importants, comme en Espagne et en Italie. Néanmoins, il a estimé que l'argent de la drogue était souvent placé à l'étranger et qu'il était donc souvent difficile d'obtenir des résultats rapides.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a souligné que la lutte contre le blanchiment avait beaucoup progressé et que notre législation était constamment perfectionnée.

M. Charles Gautier s'est fait l'écho de l'incompréhension de nombreux citoyens face à l'incapacité de l'Etat à endiguer la consommation d'une drogue illicite comme le cannabis, alors que simultanément la lutte contre le tabagisme, drogue licite, rencontre certains succès. Il a demandé si ce paradoxe avait une explication.

M. Etienne Apaire a répondu que la lutte contre la consommation de stupéfiants ne pouvait réussir qu'à la condition que chaque citoyen en prenne sa part. A cet égard, il a jugé que les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants allaient transformer la réponse pénale et amener des familles entières à réfléchir aux dangers de la drogue. En effet, il a indiqué que ces stages exigeraient la présence des parents aux côtés de leur enfant.

Concernant l'alcool, il a précisé que si la décision d'interdire la vente d'alcool aux mineurs était prise, celle-ci vaudrait pour tous les lieux de vente.

Mercredi 9 avril 2008

**Audition de M. Alain Bauer,
Président du conseil d'orientation
de l'observatoire national de la délinquance (OND)**

Statut :

Département de l'Institut national des hautes études de sécurité,
l'Observatoire national de la délinquance a officiellement été installé
le 4 novembre 2003.

Composition :

- 2 sénateurs,
- 2 députés,
- 2 maires,
- 1 professeur d'université,
- 1 chercheur,
- 1 membre du Barreau,
- 1 journaliste de la presse écrite,
- 1 journaliste de la presse audiovisuelle,
- 1 personne qualifiée de l'Union sociale pour l'Habitat,
- 1 personne qualifiée pour les assurances,
- 1 personne qualifiée pour les banques,
- 1 personne qualifiée pour les transports,
- 1 représentant des entreprises de sécurité,
- 1 représentant des sociétés de conseil et d'audit en sécurité,
- le directeur général de la police nationale,
- le directeur général de la gendarmerie nationale,
- 1 membre désigné par chacun des ministres de la Justice, de l'Éducation,
de l'Économie et des finances et de l'industrie, des Transports,
de l'Outre-mer, de la Recherche, de la Ville
- 1 représentant de l'INSEE,
- le délégué ministériel de la sécurité routière.

Mission et pouvoirs :

- recueillir et analyser les statistiques relatives à la délinquance ;
- communiquer les conclusions aux ministres et partenaires ;
- assurer la mise en cohérence des indicateurs, données et analyses ;
- faciliter les échanges avec d'autres observatoires ;
- animer un réseau de correspondants ;
- organiser la communication au public de ces données.

Rappelant que l'Observatoire national de la délinquance avait été imaginé à la suite des travaux parlementaires de MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud en juin 2002, **M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance**, a indiqué que sa création effective avait eu lieu sous le gouvernement suivant, traduisant ainsi la préoccupation partagée de disposer de données fiables en matière de délinquance.

Il a souligné que la situation prévalant avant sa création n'était pas satisfaisante, l'autorité chargée de produire, diffuser et commenter les statistiques étant celle chargée de lutter contre la délinquance.

Estimant que l'examen des seuls chiffres globaux de la délinquance était insuffisant pour en saisir la réalité, il a souligné que les enquêtes de victimation développées par l'observatoire permettaient dorénavant de comparer les crimes ou délits que les victimes subissaient et la manière dont elles ressentaient ces agressions par rapport aux faits constatés par les forces de l'ordre dans l'état 4001.

A cet égard, il a rendu hommage à M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur en 1999, qui avait initié à cette époque la première enquête de victimation. Il s'est félicité de ce que ces enquêtes soient devenues régulières depuis 2003 et n'aient cessé de se perfectionner. Il a en particulier indiqué que l'enquête menée en 2007 était la plus grande enquête statistique conduite en France après celle du recensement. Il a précisé que ces enquêtes se déroulaient en face à face, ce qui permettait en particulier de sonder les violences intrafamiliales.

Indiquant que les enquêtes de victimation avaient porté pour la première fois en 2007 sur les atteintes physiques aux personnes, il a déclaré que les violences intrafamiliales constituaient à l'heure actuelle la première catégorie de violences constatées.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a expliqué que dans un premier temps l'OND avait accompli un travail d'analyse des statistiques issues de l'activité des forces de l'ordre afin en particulier de leur rendre une cohérence et une lisibilité. Ainsi, à propos des violences aux personnes, il a observé que l'état 4001 ne comportait pas un indicateur de ces violences, les vols avec violence étant par exemple comptabilisés dans les atteintes aux biens et les non-paiements de pensions alimentaires dans les atteintes aux personnes. Il a indiqué que cette situation avait conduit l'OND à créer son propre outil de mesure des violences aux personnes.

Constatant que les incertitudes sur la fiabilité des statistiques résultaient notamment de certaines pratiques des services de police et de gendarmerie, il a indiqué que la collecte des statistiques de la délinquance par ces derniers obéissait à un phénomène de « tas de sable », selon lequel pendant la première année de service, le responsable prenant ses fonctions devait apurer le tas de sable des statistiques laissé par son prédécesseur, pendant la deuxième année, les statistiques collectées étaient à peu près fiables, et pendant la troisième année, le responsable, soucieux de quitter le service en obtenant une promotion,

avait tendance à reporter l'enregistrement des actes de délinquance portés à sa connaissance pour montrer une amélioration de ses résultats.

Toutefois, il a estimé que la récurrence de ces discordances statistiques n'aboutissait pas pour autant à masquer les grandes tendances de l'évolution de la délinquance sur le long terme. Il a ajouté qu'en matière de délinquance, les chiffres mensuels ou annuels étaient rarement significatifs en eux-mêmes, seules, les tendances à moyen et long terme étant véritablement intéressantes.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a précisé que l'examen des mains courantes informatisées dans les commissariats, qui recensent des faits ne donnant pas lieu à dépôt de plainte, avait permis à l'observatoire de prendre connaissance d'environ 1 million d'actes de délinquance supplémentaires et de constater l'importance des violences intrafamiliales ou de l'alcoolisme sur la voie publique.

Il a ajouté que l'observatoire avait également recueilli des informations auprès des organisations professionnelles afin de collecter les données relatives aux violences sur les arbitres, sur les sapeurs-pompiers ou encore sur les personnels hospitaliers.

Estimant que les tendances relevées par l'observatoire, issues de la comparaison entre ces statistiques et les enquêtes de victimation étaient plutôt fiables, il a noté que les atteintes aux biens étaient en diminution et que les atteintes aux personnes se stabilisaient à un niveau élevé.

Il a déclaré que le principal chantier en cours à l'OND portait sur la notion d'élucidation des crimes et des délits, cette notion étant abusivement assimilée à un indicateur de l'efficacité des services. Il a indiqué que le taux d'élucidation n'était pas un taux de succès.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a expliqué que le taux d'élucidation serait désormais analysé par catégorie d'infractions et qu'il serait subdivisé en taux d'identification, taux d'interpellation et taux de défèrement.

A plus longue échéance, il a indiqué espérer la mise en œuvre de connexions entre les données statistiques des ministères de l'intérieur et de la justice de manière à reconstituer la continuité statistique de la chaîne pénale. Toutefois, il a fait observer que les statistiques du ministère de la justice étaient peu fiables et qu'un travail similaire à celui entrepris sur les statistiques de la police et de la gendarmerie restait à mener sur les statistiques de la justice. Il a déclaré que l'OND était prête à accomplir ce travail si on le lui demandait.

Concernant le taux d'élucidation, il a indiqué, d'une part, que pour des infractions ne nécessitant pas le dépôt de plainte, le constat de l'infraction allait de pair avec son élucidation et que le taux d'élucidation pouvait ainsi être de 100%, et, d'autre part, que l'observatoire avait même relevé des anomalies dans

les statistiques de la gendarmerie nationale où les taux étaient parfois supérieurs à 100%.

Rappelant que les enquêtes de victimation actuelles ne concernaient que des personnes âgées de quinze ans et plus, il a affirmé que l'observatoire tentait de mettre en place une enquête nationale de victimation scolaire en concertation avec le ministère de l'éducation nationale, afin de répondre aux inquiétudes des personnels enseignants craignant que cette procédure ne soit à l'origine d'une stigmatisation des établissements visés par cette enquête.

Il a également indiqué que l'observatoire menait actuellement une analyse de la collecte statistique des faits de délinquance à la préfecture de police de Paris. Il a déclaré qu'entre un quart et un tiers des transcriptions des mains courantes sur document papier en mains courantes informatisées étaient entachées d'erreurs, en particulier sur les adresses. Il a notamment expliqué ces résultats par le manque de motivation et de qualification des personnels.

Il a précisé que l'observatoire travaillait à la constitution d'un dispositif de cartographie de la délinquance à Paris et qu'un tel dispositif pourrait par la suite être instauré au plan national.

M. Jacques Mahéas a estimé que l'outil statistique en matière de délinquance restait peu fiable, indiquant que les tendances qu'il mettait en exergue ne correspondaient en particulier pas à la situation vécue en Seine-Saint-Denis.

Relevant que l'informatisation des mains-courantes constituait certes un progrès, il s'est interrogé sur leur maintien, soulignant qu'à sa connaissance la gendarmerie nationale n'en disposait pas. Il a estimé que l'état 4001 n'était pas un outil statistique satisfaisant.

Il a critiqué le fait que l'OND dépende du seul ministère de l'intérieur. Il a jugé souhaitable que, comme l'avaient suggéré MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, cet organisme soit placé sous la tutelle conjointe des ministres de l'intérieur, de la justice, de l'économie, du budget, ainsi que de la défense.

Il a estimé par ailleurs qu'un consensus politique pouvait être trouvé pour abandonner définitivement l'état 4001, ce système statistique présentant beaucoup trop de défauts.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a mis en exergue le fait que la recherche d'une augmentation du taux d'élucidation pouvait avoir pour effet d'augmenter le taux de délinquance, en particulier dans le cadre des infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ou relatives à l'usage de stupéfiants. Il a souligné que les statistiques dépendaient alors de la seule activité des services de police ou de gendarmerie.

Il a indiqué que, si formellement la gendarmerie nationale ne disposait pas de mains-courantes, elle utilisait un outil semblable, constitué de

messages d'information. Il a relevé que les services de gendarmerie étaient ainsi à l'origine de plus du quart du nombre total des mains-courantes sur l'ensemble du territoire.

Il a rappelé que les mains-courantes étaient à l'origine des outils de gestion des ressources humaines dans les services de police et de gendarmerie, qui permettaient notamment de retracer les activités qui ne se rattachaient pas directement à la recherche d'une infraction, citant l'exemple du transfèrement des détenus qui occupe de 25 à 30 % des effectifs des directions départementales de la sécurité publique.

Il a ajouté que l'OND estimait qu'environ 120.000 délits figuraient dans les mains-courantes, qui ne devraient pourtant pas y être mentionnés.

Il a indiqué que le conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance avait déjà émis une proposition tendant à le placer sous la tutelle des ministères compétents, ajoutant que la présence du ministère de la santé serait aussi souhaitable.

Enfin, il a déclaré que l'OND n'avait jamais été complaisant à propos de la fiabilité de l'état 4001. Il a ajouté que les résultats obtenus en parallèle par le biais des enquêtes de victimation avaient considérablement enrichi la connaissance de la délinquance. Il s'est félicité de ce que ces enquêtes figurent désormais parmi les plus réputées dans le monde.

M. Jacques Mahéas a critiqué le fait que les publications les plus récentes de l'Observatoire pouvaient faire croire à une baisse des violences aux personnes, alors qu'en réalité seul un ralentissement de l'augmentation de ces violences est constaté.

M. Pierre-Yves Collombat s'est demandé si le mode de comptabilisation des faits de délinquance retenu par l'Observatoire était pertinent pour retracer les évolutions mensuelles de la délinquance.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a souligné que les statistiques de l'Observatoire commentaient les évolutions de la délinquance sur les 20 derniers mois, et ne portaient pas sur les chiffres bruts. Il a fait observer que ce choix permettait d'éviter les difficultés de comptabilisation rencontrées auparavant, considérant que des analyses seulement mensuelles ou même annuelles n'étaient pas susceptibles de dégager les évolutions réelles de la délinquance, lesquelles ne pouvaient être appréhendées que dans un temps long.

Il a ajouté que l'outil statistique devait en tout état de cause être sans cesse réévalué et, le cas échéant, reconstruit.

Il a indiqué qu'à titre personnel il aurait souhaité la disparition de l'état 4001. Il a néanmoins relevé que la réforme de cet outil statistique ainsi que sa correction grâce aux résultats des enquêtes de victimation avaient eu pour effet d'atténuer ses défauts les plus criants.

M. Robert Badinter s'est félicité de ce qu'un organisme tel que l'OND ait été institué en France, soulignant que jusqu'alors les données statistiques, aux mains du ministère de l'intérieur, témoignaient d'une « fantaisie » orchestrée par les gouvernements. Il a jugé cette création d'autant plus salubre que les données statistiques font, par nature, l'objet d'une intense exploitation politique. Il a en conséquence souhaité que l'Observatoire accède à un statut réellement pluridisciplinaire tout en étant soumis à la tutelle conjointe des ministres de la justice, de l'intérieur et de la défense.

Il a plaidé en faveur d'un traitement uniforme des données brutes que sont les faits portés à la connaissance des services de police et de gendarmerie, afin d'éviter la situation actuelle qui se caractérise par l'appréciation au cas par cas, par l'autorité de police ou de gendarmerie, de l'opportunité d'enregistrer ou d'inscrire en main-courante les faits qui leur sont relatés.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a confirmé son souhait que l'Observatoire ait un statut interministériel, insistant pour que cette évolution se réalise dans le cadre d'une mutualisation des moyens des instituts existants, tels que l'Institut national des hautes études de sécurité, et indiquant que si cette voie était choisie, les crédits attribués à l'Observatoire pourraient être réduits.

Il a estimé nécessaire de mettre en place un système de dépôt de plaintes informatisé ainsi qu'un fichier central de dépôt des plaintes ne permettant aucun choix d'opportunité des autorités de police ou de gendarmerie. Il a jugé, dans un tel cas, qu'il faudrait alors créer, à l'instar du Canada, un comité de contrôle dont la mission serait de décider si la plainte est légitime ou non.

M. Alex Türk, se référant à sa propre fonction de président de la CNIL, a ensuite questionné M. Alain Bauer sur le contrôle de la vidéosurveillance, ce dernier étant également président de la commission nationale de la vidéosurveillance.

Il a déclaré qu'une grande confusion régnait sur le régime juridique de la vidéosurveillance. Il a en particulier noté que les systèmes de vidéosurveillance installés depuis ces dernières années étaient désormais quasiment tous des systèmes numériques dont l'exploitation se prêtait plus facilement soit à la constitution de fichiers, soit à une connexion avec un fichier préexistant. Par ailleurs, il a indiqué qu'il fallait anticiper sur le développement prochain de systèmes de vidéosurveillance à reconnaissance faciale.

Il a ensuite fait état d'un sondage indiquant que si 71 % des personnes sondées étaient favorables à la vidéosurveillance, 79 % étaient également attentives à ce que le respect de la liberté individuelle et de la vie privée soit garanti.

Il a jugé que le dispositif légal en vigueur n'était pas satisfaisant avec, d'une part, des commissions départementales chargées de rendre un avis sur les demandes d'installation de système de vidéosurveillance souvent débordées et, d'autre part, une compétence marginale de la CNIL.

Se faisant l'écho de la proposition récente de M. Alain Bauer de créer une nouvelle autorité administrative indépendante en charge de la vidéosurveillance, il a jugé qu'il serait préférable de confier cette compétence à la CNIL qui jouit d'une notoriété importante et qui a d'ores et déjà acquis une certaine autorité sur ces questions. Il a ajouté que dans une période de rigueur budgétaire il serait plus coûteux de créer une nouvelle autorité.

M. Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, a rappelé qu'en 1992 il avait défendu l'attribution à la CNIL de la compétence en matière de vidéosurveillance.

Toutefois, il a indiqué que le phénomène avait pris un essor particulier depuis quinze ans et qu'il n'était pas certain que la CNIL puisse faire face au surcroît de travail. Il a également posé la question du principe de spécialité des autorités administratives indépendantes.

En outre, il a expliqué que le fait que les systèmes de vidéosurveillance sont désormais numériques n'impliquait pas automatiquement la compétence de la CNIL.

Il a en revanche déclaré qu'il était convaincu de la nécessité de confier à une autorité administrative indépendante des pouvoirs de contrôle et de sanction en matière de vidéosurveillance.

Mercredi 16 avril 2008

**Audition de M. Roger Beauvois, Président,
et de Mme Nathalie Duhamel, Secrétaire générale,
de la Commission nationale de déontologie de la sécurité
(CNDS)**

Statut :

Autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité

Composition : 14 membres :

- le président, nommé par décret du Président de la République,
- 2 sénateurs,
- 2 députés,
- 1 conseiller d'Etat,
- 1 magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation,
- 1 conseiller maître de la Cour des comptes,
- 6 personnalités qualifiées, désignées par les autres membres de la CNDS.

Mission et pouvoirs :

Contrôler le respect de la déontologie par les autorités publiques (police nationale, gendarmerie nationale, administration pénitentiaire, administration des douanes, police municipale, gardes-champêtres ou forestiers), certains services publics de surveillance (transports en commun) et les personnes privées (services de gardiennage, de surveillance, de transports de fonds) exerçant des activités de sécurité sur le territoire national. Saisie par les citoyens, par l'intermédiaire d'un parlementaire, elle peut adresser des avis ou recommandations aux autorités concernées, leur demander de saisir les corps d'inspection compétents ou porter à la connaissance du procureur de la République les faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale.

M. Roger Beauvois, président de la commission nationale de déontologie de la sécurité, a indiqué que la CNDS, créée par la loi du 6 juin 2000, avait, depuis son installation le 1^{er} janvier 2001, reçu 618 dossiers et en avait traité 418, soulignant la forte croissance de son activité au fil des ans. En 2007, la CNDS a examiné 117 dossiers qui ont donné lieu à 86 avis, constatant 44 manquements à la déontologie, et prononçant 31 décisions d'irrecevabilité (classement sans suite, saisine hors-délai ou hors-compétence). Sur les 117 dossiers, 5 ont fait l'objet d'une transmission au ministère public et 11 d'une demande de poursuites disciplinaires auprès des ministères concernés.

Après avoir déclaré que les dossiers concernaient essentiellement la police (62 % d'entre eux), la gendarmerie (18 %) et les établissements pénitentiaires (12 %), **M. Roger Beauvois** a relevé les principaux manquements constatés par la CNDS, tant en ce qui concerne la police et la gendarmerie que l'administration pénitentiaire :

- usage abusif de la garde à vue : il a rappelé que l'opportunité et la durée de cette mesure ne se justifiaient que par « les nécessités de l'enquête » et que l'absence d'acte d'investigation (notamment d'audition sur les faits reprochés) pendant une durée excessive au cours de la garde à vue pouvait s'analyser comme une « garde à vue-sanction » illégale. Il a, en outre, déploré les conditions matérielles de garde à vue, compte tenu de la vétusté des locaux ;

- fouilles à corps injustifiées : il a indiqué que certains dossiers attestaient le non-respect de la circulaire du 11 mars 2003 du ministre de l'intérieur relative à la dignité des personnes placées en garde à vue, qui dispose que la fouille à corps « ne peut être appliquée que si la personne est suspectée de dissimuler des objets dangereux pour elle-même ou pour autrui », citant des cas où, compte tenu des circonstances (faits de faible importance, personne inconnue des services de police, absence de heurts au moment de l'interpellation...), la CNDS avait jugé une fouille à corps disproportionnée au regard du danger présumé ;

- banalisation du menottage : il a regretté, au nom de l'exigence de sécurité, le recours systématique au menottage, notamment dans les transports de personnes, même quand ces dernières sont physiquement incapables de prendre la fuite ou d'agresser les agents de sécurité, telles les femmes enceintes ou les personnes handicapées. Il a ajouté que le menottage abusif contrevenait aux dispositions de l'article 803 du code de procédure pénale ;

- violences illégitimes : il a souligné que certaines violences policières pouvaient être évitées par le dialogue et une meilleure maîtrise des gestes d'intervention ;

- usages des armes de service : il a invité les forces de police et de gendarmerie à faire preuve de discernement avant de sortir une arme pour procéder à une interpellation ;

- traitement des personnes en état d'ivresse : après avoir regretté le faible encadrement juridique du recours au placement en cellule de dégrisement

et des conditions de son déroulement, il a recommandé qu'une réflexion d'ensemble soit menée afin de permettre une surveillance effective des personnes concernées, souvent psychologiquement très fragiles, et de garantir ainsi la protection de leur intégrité physique.

M. Roger Beauvois a ensuite signalé la publication, en même temps que le rapport annuel d'activité, d'une étude relative aux conditions d'accès aux soins des personnes privées de liberté, soulignant que, saisie depuis sa création de 127 dossiers sur ce thème, la CNDS avait pu constater parfois de graves négligences des forces de sécurité en la matière. Il a ajouté que la privation de liberté ne devait pas entraîner la suppression des droits fondamentaux de la personne malade.

Il s'est par ailleurs inquiété de ce que certaines réclamations ayant entraîné la saisine de la Commission fassent l'objet d'une procédure pour « dénonciation calomnieuse » engagée par les agents mis en cause, citant un exemple récent où ces derniers ont obtenu de la justice la condamnation du plaignant à des dommages et intérêts, avant même que la CNDS n'ait rendu son avis sur le dossier. Il a redouté que ce type d'action contentieuse ne dissuade les témoins et victimes de saisir la Commission. Il a également regretté que certains agents de sécurité considèrent une convocation pour audition à la CNDS comme constitutive en soi d'un préjudice moral.

Il a déclaré avoir demandé à la garde des Sceaux, en octobre 2007, d'adresser aux parquets des directives de politique pénale afin, d'une part, de retenir la compétence exclusive du tribunal de grande instance de Paris en tant que lieu de commission des faits, et ce afin de faciliter les échanges entre la CNDS et le parquet, d'autre part, d'inviter le ministère public à prendre l'attache de la Commission pour connaître le sens de l'avis rendu sur le fait dénoncé et disposer ainsi d'éléments d'information complémentaires avant d'exercer, le cas échéant, l'action publique. Il a indiqué avoir reçu une réponse négative de la chancellerie sur ces deux points.

Il a enfin mis en avant la faiblesse des moyens humains et matériels alloués à la Commission, eu égard à l'importance de ses missions.

Faisant part de son expérience de membre de la CNDS désigné par le Sénat, **M. Jean-Claude Peyronnet** a souligné le rôle très positif joué, au sein de la Commission, par le commissaire du gouvernement, créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Rappelant qu'il avait également été désigné par le président du Sénat pour siéger à la CNDS, **M. Jean-Patrick Courtois** a regretté que cette dernière, et d'une manière générale de nombreux organismes extra-parlementaires, tiennent leur réunion le lundi, jour peu propice à la présence des parlementaires, généralement mobilisés ce jour là dans leur circonscription.

M. Simon Sutour s'est interrogé sur la conduite à tenir par le parlementaire saisi d'une plainte portant sur la déontologie de services de sécurité. Il s'est demandé si la transmission du dossier à la CNDS ne risquait pas

d'être comprise par le plaignant comme une approbation de sa démarche et, par les agents de sécurité concernés, comme une mise en cause de leur action.

M. Roger Beauvois a encouragé les parlementaires à transmettre à la CNDS tous les dossiers reçus, même dans les cas où les plaintes ne paraissent pas fondées.

M. Richard Yung a indiqué que certains détenus subissaient parfois un placement en cellule disciplinaire sans pouvoir être défendus par un avocat, fût-il commis d'office, devant la commission de discipline.

M. Roger Beauvois a indiqué n'avoir jamais été saisi de ce type de cas et souligné que ces placements, limités dans le temps, étaient parfois justifiés au regard de la particulière dangerosité des personnes, distinguant le placement préventif et le maintien après la réunion de la commission de discipline.

M. Jacques Mahéas a salué l'action menée par la CNDS et déclaré qu'il avait eu connaissance, dans le département de la Seine-Saint-Denis, de certains manquements à la déontologie des services de sécurité, sous la forme, par exemple, de mesures vexatoires et inutiles. Il a souhaité savoir si la Commission formulait parfois des recommandations d'évolution législative ou réglementaire et, le cas échéant, si elles étaient prises en compte par le gouvernement.

M. Roger Beauvois a souligné que les difficultés relevées, hormis quelques incertitudes concernant le droit applicable aux centres de rétention administrative, résultaient moins de l'absence ou de l'imprécision des textes que de leur non-application, volontaire ou non.

Mme Nathalie Duhamel, Secrétaire générale de la CNDS, a mis en avant la nécessité, d'une part, de ne menotter que les détenus présentant un danger réel, d'autre part, de respecter le secret médical et la confidentialité durant l'examen médical des détenus.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire, a souhaité savoir, d'une part, s'il existe des statistiques précises sur le taux de suivi des préconisations de sanctions disciplinaires de la CNDS, d'autre part, comment s'articulent les relations entre la CNDS et les délégués du Médiateur de la République dans les prisons ainsi qu'avec le futur contrôleur général des lieux privatifs de liberté.

Mme Nathalie Duhamel a regretté que des agents de l'administration pénitentiaire condamnés par la justice pour des manquements à la déontologie fassent parfois l'objet d'une simple mutation disciplinaire, tandis que certains agents, qui ont prêté leur concours à l'action de la CNDS, subissent de fortes pressions psychologiques exercées par leurs collègues sans pouvoir obtenir de mutation dans l'intérêt du service.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a signalé que le contrôleur aurait une compétence beaucoup plus large que la CNDS, laquelle conserverait le contrôle du respect de la déontologie.

M. Roger Beauvois a signalé que la CNDS ne s'appuyait que très exceptionnellement sur le réseau des délégués du Médiateur de la République dans les prisons pour l'instruction des dossiers.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » en 2005 et 2006, a rappelé qu'à trois reprises, le Sénat avait adopté à l'unanimité, contre l'avis du gouvernement, un amendement tendant à créer, au sein de la mission budgétaire « Direction de l'action du gouvernement », un programme spécifique regroupant les autorités administratives indépendantes placées dans cette mission, dont fait partie la CNDS. Elle a souligné que si l'amendement, soutenu par la commission des lois comme par la commission des finances du Sénat, n'avait jamais été confirmé par l'Assemblée nationale, elle avait, avec M. François Marc, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat de la mission « Direction de l'action du gouvernement », rencontré le 9 avril dernier M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de cette mission à l'Assemblée nationale, qui avait paru disposé à donner satisfaction à cet amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

M. Jean-Jacques Hyst, président, s'est réjoui de cette perspective, qui permettrait d'écarter tout risque de coupes dans les budgets des autorités administratives indépendantes.

Après avoir regretté que les avis de la CNDS ne soient pas toujours suivis par les ministères concernés, **Mme Nicole Borvo Cohen-Seat** a souligné le rôle joué par cette instance, en particulier dans les centres de rétention administrative et les centres éducatifs fermés. Elle s'est demandé si la multiplicité des organes chargés de la protection des droits ne nuisait pas à l'efficacité de leur action, rappelant que l'avant-projet de loi de réforme des institutions prévoit la création d'un défenseur des droits du citoyen, sorte d'« ombudsman à la française ».

Conscient que le nombre important d'instances de défense des droits fondamentaux déroute parfois le citoyen, **M. Roger Beauvois** a toutefois plaidé pour leur maintien compte tenu de leurs spécificités, ajoutant que la disparition de la CNDS, reconnue par la Cour européenne des droits de l'Homme, serait mal perçue à l'étranger.

Revenant sur la question du filtre parlementaire, **M. Jean-Pierre Sueur** a souligné que des parlementaires décidaient parfois de ne pas transmettre à la CNDS un dossier alléguant un manquement à la déontologie d'un agent de sécurité, alors même que les conditions formelles de saisine étaient réunies, et ce afin de ne pas donner l'impression de cautionner la démarche du plaignant et, partant, de mettre en cause les agents visés. Il s'est demandé si, dans ces conditions, il ne serait pas préférable de prévoir une possibilité de saisine directe de la CNDS par toute personne s'estimant victime ou témoin d'un manquement à la déontologie des forces de sécurité.

M. Roger Beauvois a craint qu'une saisine directe n'engorge l'institution. Il a souligné que les parlementaires devaient faire œuvre de pédagogie à l'égard des agents de sécurité afin de leur faire comprendre que la

CNDS était une instance de dialogue susceptible de les rapprocher des citoyens, et non de les en éloigner.

M. Jean-Claude Peyronnet a fait observer que la saisine directe changerait la nature de la CNDS. Il a constaté que le nombre limité de dossiers reçu fournissait un très bon échantillon représentatif lui permettant de prononcer des décisions susceptibles de guider la conduite de tous.

Mercredi 30 avril 2008

**Audition de M. Louis Schweitzer,
Président de la Haute autorité de lutte
contre les discriminations et pour l'égalité
(HALDE)**

Statut :

Autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004, portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Composition : 11 membres :

- 2 membres, dont le président, désignés par le Président de la République,
- 2 membres désignés par le président du Sénat,
- 2 membres désignés par le président de l'Assemblée nationale,
- 2 membres désignés par le Premier ministre,
- 1 membre désigné par le vice-président du Conseil d'Etat,
- 1 membre désigné par le président de la Cour de cassation,
- 1 membre désigné par le président du Conseil économique et social.

Mission et pouvoirs :

- aider les citoyens à identifier et à combattre les pratiques discriminatoires ;
- mener des actions pour promouvoir l'égalité.

M. Louis Schweitzer, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, a rappelé que la HALDE, créée par la loi du 30 décembre 2004 et installée le 8 mars 2005, avait publié un rapport annuel d'activité pour les années 2005 et 2006 et devait remettre au Président de la République le rapport pour l'année 2007 le 22 mai 2008.

Après avoir mis en avant le caractère collégial de la Haute autorité, composée de onze personnalités d'origines et de formations très diverses, il a indiqué que la HALDE était dotée d'un budget de 11 millions d'euros et d'une équipe de 80 personnes, dont la moitié travaille à la direction juridique, auxquelles s'ajoutent des correspondants locaux bénévoles chargés de relayer sur le terrain l'action de la Haute autorité.

Abordant ensuite les missions de la HALDE, il a expliqué qu'elles couvraient deux champs d'action distincts : la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité.

Au titre de sa première mission, la HALDE aide toute personne à identifier les pratiques discriminatoires et à les combattre ; elle conseille pour les procédures transactionnelles et juridictionnelles et contribue à établir la preuve de la discrimination. Le succès de cette démarche d'accompagnement, a-t-il noté, repose sur la connaissance par le citoyen de l'existence de la HALDE, relevant que la saisine de cette dernière ne constitue pas un préalable obligatoire avant tout recours contentieux, à la différence d'autres autorités administratives indépendantes, telles que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), et regrettant que seuls 36 % des Français connaissent la Haute autorité, chiffre un peu plus faible que celui des autorités administratives indépendantes établies de plus longue date.

M. Louis Schweitzer a souligné la forte augmentation du nombre de réclamations adressées à la HALDE depuis sa création, en particulier des plaintes adressées par voie électronique, car à la différence d'autres autorités administratives telles que le Médiateur de la République, la HALDE peut recevoir directement les dossiers des citoyens sans passer par un parlementaire.

Après avoir indiqué que la moitié des plaintes portait sur l'emploi et que le premier critère de discrimination allégué était l'origine des personnes (30 % des dossiers), suivi du handicap, de la santé, de l'âge et du sexe, il a signalé que les plaintes recevables (environ 20 % des dossiers) avaient donné lieu à 600 décisions de la HALDE en 2007, se réjouissant que 60 % des recommandations générales et 80 % des recommandations individuelles aient été suivies d'effet.

Il a ajouté que la HALDE avait fait un usage actif de sa faculté, ouverte par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, d'intervenir devant les tribunaux pour soutenir une action contentieuse engagée par une personne s'estimant victime de discrimination et que 80 % des demandes soutenues par la HALDE dans ce cadre étaient acceptées par les juridictions. Il a toutefois regretté que les poursuites engagées à la suite d'une transmission par la HALDE d'un dossier au ministère public ne donnent lieu qu'exceptionnellement à de lourdes sanctions pénales.

Au titre de la seconde mission de la HALDE, à savoir la promotion de l'égalité, **M. Louis Schweitzer** a souligné que la Haute autorité menait des actions de sensibilisation et de formation pour faire évoluer les mentalités et prévenir ainsi les discriminations, citant des interventions dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'éducation. Il a en particulier souligné l'importance de recueillir les bonnes pratiques dans les grandes entreprises en matière de promotion de l'égalité et d'y effectuer régulièrement des tests sur les discriminations.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a relevé que le faible nombre de condamnations pénales résultait de la difficulté d'administrer la preuve de la discrimination et a mis en avant la possibilité d'engager des actions devant les juridictions civiles.

Mme Alima Boumediene-Thiery a souhaité savoir si la typologie des plaintes reçues par la HALDE mettait en évidence que les personnes d'origine arabo-musulmane et africaine étaient les premières victimes de discrimination en France.

M. Louis Schweitzer a déclaré que d'après certaines études, confirmées par des tests effectués par la HALDE, les personnes d'origine du sud de la Méditerranée avaient effectivement quatre fois moins de chance d'obtenir un entretien d'embauche que les autres. Il a ajouté que la discrimination à l'embauche était également liée à l'âge mais plus rarement fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle, soulignant toutefois que la discrimination liée au sexe se manifestait par des perspectives de carrières moins intéressantes pour les femmes salariées (phénomène du « plafond de verre »), et celle liée à l'orientation sexuelle par des pratiques de harcèlement moral au travail. S'agissant de la discrimination liée au handicap, il a souligné que la comparaison était plus difficile car toute pratique contraire à une « action positive » imposée par la loi en faveur des personnes handicapées devait s'analyser comme une discrimination. Il a enfin souligné que des tests de la HALDE avaient démontré que, toutes choses égales par ailleurs, l'origine arabo-musulmane ou africaine réduisait de 90 % la possibilité d'accéder à un logement locatif privé.

Rappelant le récent lancement par la HALDE d'une campagne d'information intitulée « comment louer sans discriminer ? », **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a souhaité connaître les objectifs poursuivis par la Haute autorité à travers cette opération.

M. Louis Schweitzer a souligné que cette campagne, lancée au terme d'une longue concertation avec les principaux acteurs du logement privé, s'appuyait sur deux brochures pédagogiques diffusées à 150.000 exemplaires chacune et disponibles sur Internet. Cette campagne avait pour objectif, d'une part, d'améliorer la connaissance par les propriétaires et professionnels de l'immobilier de leurs droits et devoirs en matière de discriminations, d'autre part, de lutter contre les préjugés, citant l'exemple des mères de famille isolées dont la solvabilité est souvent injustement mise en doute. Il a par ailleurs indiqué avoir confié à Mme Nicole Notat, membre du collège de la HALDE, une étude sur la « diversité sociale dans l'habitat », soulignant que la diversité était parfois le «

pavillon de l'exclusion », lorsque, par exemple, une personne aux faibles ressources se voyait refuser, au nom de la nécessaire diversité sociale, un logement dans un immeuble rassemblant déjà de nombreux locataires modestes sans que cette personne se voit pour autant proposer un logement alternatif.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a relevé que les pouvoirs publics devaient être mieux armés pour combattre les discriminations dans les services publics plutôt que dans d'autres domaines, tels que l'emploi ou le logement, qui échappent davantage à son champ d'intervention.

M. Louis Schweitzer a indiqué que certaines discriminations manifestes liées à l'origine pouvaient être facilement combattues dans les services publics mais a noté certaines résistances, citant le cas des discriminations liées à l'âge dans l'accès aux emplois publics, ainsi que celles, dans le même domaine, fondées sur la santé ou le handicap du candidat, compte tenu de la conception historique du recrutement à vie qui ferait craindre l'embauche d'une personne plus fragile à long terme.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a souhaité connaître le profil des correspondants locaux de la HALDE et leur mode de recrutement. Il s'est interrogé, en particulier, sur les possibilités de cumul avec un poste de délégué du Médiateur de la République.

M. Louis Schweitzer a indiqué que la mise en place des correspondants locaux de la HALDE s'était inspirée du succès du réseau des délégués du Médiateur de la République, ajoutant que ces correspondants, qui peuvent parallèlement exercer les fonctions de délégué du Médiateur de la République, avaient des profils très variés (anciens fonctionnaires, avocats, médecins, chefs d'entreprise...), mais présentaient tous des garanties d'objectivité et de solides connaissances juridiques, complétées par des formations dispensées au siège de la HALDE. Il a ajouté que ces correspondants, installés dans les maisons de la justice et du droit, étaient actuellement 14, nombre qu'il a souhaité porter à une centaine, soit un par département, en 2010. Il a jugé globalement encourageants les résultats obtenus par ces personnes, chargées en particulier de trouver des solutions amiables aux dossiers de discrimination, leur succès variant en fonction de l'environnement local.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a indiqué que, selon les informations disponibles sur le site Internet de la HALDE, les discriminations liées à l'orientation sexuelle représentaient encore peu de réclamations, même si leur nombre a quasiment doublé en un an (1,8 % des réclamations adressées à la HALDE en 2007). Il a souhaité connaître l'analyse de M. Louis Schweitzer sur ce phénomène.

M. Louis Schweitzer a indiqué que la HALDE avait financé des ouvrages sur le thème des discriminations liées aux orientations sexuelles et considéré que les associations avaient un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Il a expliqué que les victimes de ce type de discrimination hésitaient à adresser des réclamations alors même que les préjugés négatifs liés à l'orientation sexuelle des personnes étaient plus facilement exprimés que dans d'autres types de discrimination. Il a ajouté qu'il convenait d'ouvrir un champ de réflexion

législative sur les discriminations inhérentes aux avantages du mariage par rapport au PACS.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a souligné que les pouvoirs publics avaient déjà sensiblement réduit les avantages comparatifs du mariage. Il a souligné par ailleurs que le Sénat avait récemment approuvé, dans le cadre du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le dispositif, adopté par les députés, tendant à autoriser les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des personnes, afin d'améliorer la connaissance des pratiques discriminatoires, et, partant, de mieux les combattre. Il a rappelé que le Conseil constitutionnel avait jugé le dispositif non seulement dépourvu de tout lien avec les dispositions du projet de loi initial, mais également contraire à l'article premier de la Constitution qui prohibe toute distinction d'origine, de race ou de religion.

M. Louis Schweitzer a rappelé que la HALDE, bien que partageant l'objectif de mieux appréhender les discriminations en France, s'était montrée réservée sur le dispositif proposé par le Parlement, marquant sa préférence pour un système déclaratif, volontaire et anonyme qui ne lève pas pour autant toutes les préventions.

M. Alex Türk a indiqué que le Conseil constitutionnel semblait avoir assoupli sa position dans les analyses qu'il fait de ses propres décisions (« commentaire aux cahiers ») en jugeant que les traitements visés par la loi pouvaient porter tant sur des données objectives telles que le nom, l'origine géographique ou la nationalité antérieure à la nationalité française, que sur des données subjectives, par exemple celles fondées sur le « ressenti d'appartenance », ce qui avait permis à la CNIL dont il est le Président de poursuivre certaines études de mesure de la diversité.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a souhaité que la HALDE publie les avis sur les projets de loi avant leur adoption définitive par le Parlement, faisant allusion à un avis rendu après la promulgation de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

M. Louis Schweitzer a indiqué que l'avis rendu par la HALDE portait sur un problème de compatibilité de certaines dispositions de la loi aux engagements internationaux de la France et que sa publication après le vote de la loi -à défaut d'avoir pu se prononcer plus tôt- gardait son utilité en l'absence de contrôle de conventionalité des lois par le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Jacques Hiest, président, s'est déclaré favorable à ce que le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de conventionalité des lois, plutôt que de s'en remettre aux juridictions ordinaires. Il a par ailleurs souhaité connaître la position de la HALDE sur la création d'un Défenseur des droits du citoyen, prévue par le projet de loi de réforme des institutions.

M. Louis Schweitzer, tout en reconnaissant que certaines règles, par exemple budgétaires, pouvaient être harmonisées entre les différentes autorités administratives indépendantes, a craint qu'un regroupement de toutes les autorités

existantes au sein d'une structure unique de défense des droits du citoyen ne conduite à dissoudre leur spécialisation -condition essentielle de leur efficacité à ses yeux. Il a noté avec satisfaction que le projet de loi limitait la compétence du Défenseur des droits du citoyen aux seuls services publics.

Mercredi 7 mai 2008

**Audition de M. Bernard Chemin,
Président de la Commission nationale de contrôle des centres
et locaux de rétention administrative et des zones d'attente
(CRAZA)**

Statut :

Organisme extra-parlementaire créé par la loi n° 2003-1119
du 26 novembre 2003 mis en place le 22 mars 2006.

Amené à disparaître avec la création du contrôleur général des lieux de
privation de liberté.

Composition : 9 membres :

- 1 président : magistrat de la Cour de cassation,
- 1 sénateur,
- 1 député,
- 1 membre du Conseil d'État,
- 1 personnalité qualifiée en matière pénitentiaire,
- 2 représentants d'associations humanitaires,
- 1 représentant du ministre de l'Intérieur,
- 1 représentant du ministre chargé des affaires sociales.

Mission et pouvoirs :

- veiller au respect des droits des étrangers maintenus dans les centres et locaux de rétention administrative ainsi que les zones d'attente;
- veiller par des inspections au respect des normes relatives à l'hygiène, la salubrité, la sécurité, l'équipement et l'aménagement de ces lieux ;
- faire des recommandations au gouvernement pour l'amélioration des conditions matérielles et humaines ;
- remettre ses observations au ministre de l'Intérieur.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a indiqué que la situation de la CRAZA était particulière, cette commission administrative étant vouée à disparaître à compter de la mise en place du contrôleur général des lieux de privation de liberté créé par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a relevé que, de manière générale, les conditions dans lesquelles la CRAZA avait exercé sa mission avaient toujours été précaires.

Il a rappelé que, bien que créée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, la CRAZA n'était en place que depuis le 22 mars 2006.

Il a indiqué que la commission était présidée par un magistrat nommé sur la proposition du premier président de la Cour de cassation et se composait également d'un député et d'un sénateur, d'un membre du Conseil d'Etat nommé sur la proposition du vice-président du Conseil d'Etat, d'une personnalité qualifiée en matière pénitentiaire, de deux représentants d'associations humanitaires nommés sur la proposition du ministre de l'intérieur, d'un représentant du ministre de l'intérieur et d'un représentant du ministre chargé des affaires sociales. Toutefois, il a déploré que la commission ne se soit jamais réunie au complet en raison notamment d'un absentéisme assez prononcé que la disparition annoncée de la CRAZA ne contribuait pas à résorber.

Outre l'absentéisme, il a déclaré que la CRAZA souffrait de sa confidentialité, de son manque de moyens et de la faiblesse de ses pouvoirs de contrôle. Il a rappelé que ses attributions se limitaient à veiller au respect des droits des étrangers maintenus dans les lieux de rétention administrative et les zones d'attente ainsi qu'au respect des normes relatives à l'hygiène, la salubrité, la sécurité, l'équipement et l'aménagement de ces lieux. Le contrôle ne porte jamais sur le statut juridique des personnes retenues qui relève de l'autorité administrative ou de l'autorité juridictionnelle. Néanmoins, **M. Bernard Chemin, président de la CRAZA**, a précisé qu'il s'était toujours efforcé d'entretenir des contacts avec l'ensemble des acteurs intervenant autour de ces lieux, y compris les magistrats administratifs et judiciaires ou l'autorité préfectorale.

Il a fait le constat que la visibilité de la CRAZA avait été atténuée par la multiplicité des intervenants : inspections générales des ministères compétents, magistrats, parlementaires, médecins, commission nationale de déontologie de la sécurité, comité de prévention de la torture, haut commissariat pour les réfugiés et associations.

Il a jugé les moyens matériels et financiers quasi-nuls, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur n'assurant plus cette mission et le nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ayant pris à grand peine le relais depuis quatre mois.

Il a indiqué que les membres de la commission ayant été désignés pour deux ans en mars 2006, le problème du renouvellement de la commission s'était posé en mars dernier. Compte tenu du retard pris pour la désignation du contrôleur général des lieux de privation de liberté, il avait été décidé de proroger la commission actuelle jusqu'en juillet 2008.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a ensuite dressé un état des lieux de rétention et des zones d'attente en France.

Il a rappelé qu'il existait en métropole :

- 25 centres de rétention administrative d'une capacité totale de 1.600 places et ayant accueilli 35.246 personnes en 2007, soit une durée moyenne de séjour de 10 jours ;

- entre 40 et 50 zones d'attente, celle de l'aéroport de Roissy concentrant la quasi-totalité des arrivées.

Il a précisé que chaque visite d'un lieu de rétention donnait lieu à un compte rendu et à des recommandations adressés au ministre compétent. Il a ajouté que chaque fois que des incidents étaient portés à sa connaissance, il s'efforçait de se rendre le plus vite possible sur les lieux.

Il a indiqué qu'aucun mineur non accompagné n'était placé en rétention, les mineurs accompagnant leurs parents uniquement pouvant s'y trouver. Il a jugé cette solution préférable à celle consistant à séparer les enfants de leurs parents en les plaçant auprès de la DDASS pendant la durée de la rétention des parents. En revanche, il a observé que la création des administrateurs ad hoc pour assister les mineurs isolés en zone d'attente n'avait pas produit les résultats espérés, le plus souvent faute de moyens.

Concernant les conditions matérielles d'hébergement, il a jugé qu'elles s'étaient beaucoup améliorées, principalement du fait de la création de nouveaux centres de rétention et de la fermeture des centres les plus vétustes. Malgré ces progrès, il a estimé que les conditions d'hébergement n'étaient certainement pas au niveau de prestations dites hôtelières.

Enfin, il s'est déclaré frappé par trois défauts majeurs du système actuel de rétention :

- la surpopulation ;
- la taille excessive des nouveaux centres de rétention administrative qui conduit naturellement à une dérive carcérale ;
- l'absence quasi complète d'activités proposées aux étrangers dans ces centres.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a rendu hommage au travail réalisé par la CRAZA en dépit de son manque de moyens et de sa brève existence.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis des crédits de la mission Immigration, asile et intégration, a demandé si les incidents intervenus

au centre de rétention de Vincennes ainsi que l'ouverture d'une zone d'attente temporaire dans une aérogare de Roissy pour faire face à un afflux soudain de demandeurs d'asile tchétchènes au début de l'année avaient fait l'objet de contrôles particuliers de la part de la CRAZA. Il a également demandé si les critiques à l'encontre des méthodes d'intervention des forces de l'ordre dans ces lieux étaient fondées ou non.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a indiqué que des incidents survenaient quasi quotidiennement dans des centres de rétention administrative et pas uniquement dans celui de Vincennes.

Il a précisé que les incidents de la nuit du 11 février 2008 au centre de rétention de Vincennes étaient intervenus à la suite du comptage des étrangers lors du coucher, cette pratique étant mal vécue par les étrangers retenus. Il a indiqué que les personnels de police affectés à la garde du centre n'ayant pu faire face au mouvement de rébellion, il avait été fait appel à la brigade anti-criminalité, qui avait employé des pistolets à impulsion électrique. Il a ajouté que ces incidents faisaient l'objet de procédures administratives et judiciaires et d'une saisine de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

Il a souligné que le pôle de rétention de Vincennes était particulièrement propice à ce type d'incidents en raison :

- de sa taille, sa capacité d'accueil s'élevant à 280 personnes. Si administrativement il y a deux centres de rétention d'une capacité de 140 personnes, leur conception conduit à parler d'un pôle de rétention ;

- du symbole qu'il représentait pour de nombreuses associations opposées à la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

A propos des zones d'attente, il a observé que la situation y était beaucoup plus calme, les étrangers arrivant à la frontière souhaitant généralement être le plus discrets possible. Concernant la zone d'attente temporaire de Roissy dite ZAPI 4, il a souligné que les conditions matérielles d'accueil étaient mauvaises et qu'elle était fermée à ce jour.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis des crédits de la mission Immigration, asile et intégration, a souhaité connaître l'opinion de la CRAZA sur le recours à la visioconférence dans les centres de rétention et les zones d'attente.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a distingué la question de la visioconférence de celle de la tenue des audiences dans une salle délocalisée à proximité des centres de rétention et des zones d'attente.

Il a rappelé qu'il en existait dans quelques centres de rétention -à Coquelles dans le Pas-de-Calais, au Canet près de Marseille, à Cornebarrieu près de Toulouse- et dans la zone d'attente de Roissy, cette dernière salle n'étant d'ailleurs pas utilisée.

Toutefois, il a indiqué que la Cour de cassation, par trois arrêts rendus le 16 avril dernier, avait porté un coup d'arrêt au développement et à

l'utilisation de ces salles en annulant les décisions des juges de la liberté et de la détention du tribunal de grande instance de Marseille au motif que la salle d'audience du Canet se situait dans l'enceinte même du centre de rétention et non, comme le permet seulement la loi, à proximité immédiate du centre.

Il a ajouté que seule la salle de Coquelles continuait à être utilisée, les autorités judiciaires locales considérant que la configuration du centre de rétention et de la salle d'audience y était différente de celle du Canet ou de Cornebarrieu. Il a indiqué que des travaux étaient entrepris dans la salle de la zone d'attente de Roissy pour mieux l'autonomiser.

Concernant la visioconférence, il a observé que les juges administratifs y seraient sans doute moins réticents que les juges judiciaires. Toutefois, il s'est interrogé sur la maturité de la technique et sur la perte de contact humain lors de l'audience.

M. Jean-René Lecerf a demandé si un contrôle efficace était mieux assuré par une multiplicité d'instances indépendantes spécialisées chacune dans un secteur précis ou s'il ne valait pas mieux créer un organisme unique de contrôle.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a répondu qu'en première analyse l'idée d'un organisme généraliste de contrôle était séduisante, à la condition qu'en son sein les anciennes instances ne perdurent pas de fait. Par ailleurs, il a craint que la création d'un organisme trop généraliste n'aboutisse à une diminution de la qualité des contrôles.

M. Richard Yung a demandé s'il ne serait pas nécessaire que les associations intervenant d'ores et déjà dans les centres de rétention comme la CIMADE puissent le faire dans les locaux de rétention.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a indiqué que la CIMADE en avait fait la demande mais que les autorités n'y avaient pas répondu favorablement jusqu'à présent. Il a déclaré soutenir cette initiative, en particulier dans les locaux de rétention administrative comme celui de Nanterre ou de Cayenne que l'importance des flux assimile en pratique à des centres de rétention.

Il a ensuite fait deux recommandations.

En premier lieu, il a souhaité que les centres de rétention et les zones d'attente soient plus ouverts sur le monde extérieur, afin d'améliorer leur image, ces lieux souffrant, souvent à tort, d'une réputation très mauvaise, et de développer les activités pour les étrangers.

En second lieu, il a jugé que la capacité des nouveaux centres de rétention -140 personnes officiellement, près de 300 lorsque deux centres sont accolés comme à Vincennes- était excessive. Il a déclaré qu'une capacité limitée de 60 à 80 personnes serait un facteur d'apaisement important.

Incidentement, il a souligné que les centres de rétention gérés par la gendarmerie nationale connaissaient beaucoup moins d'incidents et bénéficiaient d'un climat apaisé. Il a estimé que les gendarmes avaient par nature l'expérience

de la vie en communauté. Inversement, il a jugé que les policiers étaient trop souvent armés et contribuaient ainsi à créer un sentiment de méfiance. Il a ajouté que la hantise de l'évasion était mauvaise conseillère et ne donnait pas nécessairement de meilleurs résultats -en 2007, dix évasions ont eu lieu au centre de rétention de Vincennes, pourtant l'un des plus sécurisés.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a salué à son tour la qualité du travail de la gendarmerie nationale, estimant qu'il faudrait en tenir compte lors du prochain débat sur l'avenir de la maréchaussée.

M. Bernard Chemin, président de la CRAZA, a déploré le projet de créer un centre de rétention de 300 places remplaçant celui du Mesnil-Amelot actuellement sous la responsabilité de la gendarmerie nationale.