



...la proposition de loi tendant à

## **GARANTIR LE DROIT AU RESPECT DE LA DIGNITÉ EN DÉTENTION**

Réunie le mercredi 3 mars 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le rapport de **Christophe-André Frassa** (Les Républicains – Français établis hors de France) sur **la proposition de loi n° 362 (2020-2021) tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention**, sur laquelle le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée.

Déposée par François-Noël Buffet et par plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains, Union centriste, Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Rassemblement démocratique et social européen, Les Indépendants–République et Territoires et Écologiste-Solidarité et Territoires, la proposition de loi tire les conséquences d'une récente décision du Conseil constitutionnel, qui a enjoint au législateur de garantir aux personnes placées en détention la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne, afin qu'il y soit mis fin.

Une proposition de loi a été déposée sur le même sujet par Jean-Pierre Sueur et ses collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain<sup>1</sup>, qui ont insisté depuis plusieurs mois pour que cette question, qui touche aux droits fondamentaux des personnes, soit inscrite à l'ordre du jour du Sénat en vue d'une adoption rapide qui améliore concrètement la condition des détenus. Ce texte se veut plus protecteur des droits des détenus, dont le transfèrement ne serait, par exemple, pas possible sans un examen approfondi de leur situation sociale et familiale.

**Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi, après l'avoir modifiée par plusieurs amendements destinés à parfaire la procédure et à renforcer les droits du détenu.**

### **1. LE CONTEXTE : TROIS DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES QUI IMPOSENT AU LÉGISLATEUR D'AGIR**

La décision du Conseil constitutionnel fait suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant la France et à un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a créé de façon prétorienne une nouvelle voie de recours ouverte aux personnes placées en détention provisoire.

#### **A. LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

Le 30 janvier 2020, la CEDH a condamné la France à indemniser trente-deux personnes incarcérées dans les établissements pénitentiaires de Fresnes, Nîmes, Nice, Ducos (Martinique), Baie-Mahault (Guadeloupe) et Faa'a Nuutania (Polynésie française).

Elle a considéré que leurs conditions indignes de détention étaient constitutives d'un mauvais traitement au sens de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a recommandé à l'État de prendre des mesures visant à résorber la surpopulation carcérale.

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 387 (2020-2021) tendant à garantir effectivement le droit au respect de la dignité en détention.

Elle a également jugé, et c'est là le point le plus innovant, que **les requérants ne disposaient pas d'une voie de recours effective pour faire cesser ces conditions de détention indignes**, en violation de l'article 13 de la convention qui reconnaît à toute personne dont les droits et libertés ont été violés le droit à un recours effectif devant une instance nationale.

La Cour a estimé que les voies de recours offertes par la procédure du référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative) ou par celle du référé mesures-utiles (article L. 521-3 du même code) devant le juge administratif n'étaient pas entièrement satisfaisantes.

#### **Les procédures de référé devant le juge administratif**

*L'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit que « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.*

*L'article L. 521-3 du code de justice administrative dispose qu' « en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».*

Pour la Cour de Strasbourg, le pouvoir d'injonction du juge des référés a en effet une portée trop limitée, dans la mesure où son office le contraint à prendre des mesures pouvant être mises en œuvre rapidement. Son intervention peut certes avoir des effets positifs sur les conditions de détention, par exemple s'il ordonne une opération de désinsectisation ou de dératisation. Mais il ne peut ordonner de mesures susceptibles de répondre à des **problèmes structurels** causés par la surpopulation carcérale ni ordonner des mesures de réorganisation du service public de la justice. De plus, les délais d'exécution de ses décisions ne sont pas toujours conformes à l'exigence d'un redressement diligent.

## **B. LA CRÉATION PAR LA COUR DE CASSATION D'UNE VOIE DE RECOURS OUVERTE AUX PERSONNES PLACÉES EN DÉTENTION PROVISOIRE**

Dans l'arrêt n° 1400 du 8 juillet 2020 (20-81.739), qui concerne un individu placé en détention provisoire, la chambre criminelle de la Cour de cassation prend acte de l'arrêt de la Cour de Strasbourg et indique au juge judiciaire la marche à suivre pour s'y conformer.

Elle rappelle qu'il **appartient au juge national**, chargé d'appliquer la convention européenne des droits de l'homme, **de tenir compte, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires, de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme** condamnant la France pour le défaut de recours préventif permettant de mettre fin à des conditions de détention indignes.

Le juge judiciaire a l'obligation de garantir à la personne placée dans des conditions indignes de détention un recours préventif et effectif permettant de mettre un terme à la violation de l'article 3 de la convention. En tant que gardien de la liberté individuelle, il lui incombe de veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes et de s'assurer que cette privation de liberté est exempte de tout traitement inhumain et dégradant.

La description faite par le demandeur de ses conditions personnelles de détention doit être suffisamment **crédible, précise et actuelle, pour constituer un commencement de preuve** de leur caractère indigne.

Il appartient alors au juge de **faire procéder à des vérifications complémentaires** afin d'en apprécier la réalité.

Depuis le mois de juillet, les personnes placées en détention provisoire peuvent user de cette nouvelle voie de recours. Le nombre de recours est demeuré modéré, une vingtaine de demandes ayant par exemple été recensées dans la région Ile-de-France. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a indiqué au rapporteur qu'un prévenu détenu au centre pénitentiaire de Nouméa Camp Est, en Nouvelle-Calédonie, a été remis en liberté sur ce fondement.

La création prétorienne de cette voie de recours n'a cependant pas paru suffisante au Conseil constitutionnel qui a demandé au législateur de modifier le code de procédure pénale.

## C. LA DEMANDE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE PRÉVOIR UNE VOIE DE RECOURS DANS LA LOI

Dans sa décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, après avoir rappelé qu'il appartient d'abord aux autorités judiciaires et administratives de veiller à ce que la privation de liberté des personnes placées en détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne, le Conseil constitutionnel souligne qu'**il incombe au législateur de garantir à ces personnes la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin.**

Il indique ensuite que les procédures de référé ne permettent pas de garantir qu'il soit mis fin, en toutes circonstances, à la détention indigne.

Il observe que le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale permet au juge d'instruction ou au juge des libertés et de la détention (JLD) d'ordonner la remise en liberté d'une personne placée en détention provisoire si les conditions de ce placement en détention ne sont plus remplies ou si la durée de la détention excède une durée raisonnable. L'article 147-1 du même code permet par ailleurs au juge d'ordonner la remise en liberté lorsque l'état de santé de la personne n'est pas compatible avec le maintien en détention. En revanche, aucun recours devant le juge judiciaire ne permet au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale. L'abrogation de cet alinéa prend effet le **1<sup>er</sup> mars 2021**.

Si l'affaire dont était saisie le Conseil constitutionnel portait sur un placement en détention provisoire, il ne fait pas de doute que les principes qu'il dégage doivent s'appliquer également aux **personnes incarcérées après une condamnation**. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi déposée par François-Noël Buffet envisage ces deux hypothèses, avec une intervention, respectivement, du juge des libertés et de la détention (JLD) et du juge de l'application des peines (JAP).

## 2. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ QUI CONCILIE LE DROIT À DES CONDITIONS DIGNES DE DÉTENTION ET LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

### A. UN DISPOSITIF TRAVAILLÉ AVEC LE GOUVERNEMENT ET QUI A DONNÉ LIEU À DES CONCERTATIONS

La proposition de loi reprend le dispositif d'un amendement que le Gouvernement avait initialement envisagé de faire adopter, en décembre 2020, par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le Parquet européen et la justice pénale spécialisée. Le Gouvernement a cependant dû y renoncer après que l'Assemblée nationale a déclaré irrecevable l'amendement sur le fondement de l'article 45 de la Constitution : si le projet de loi sur le Parquet européen comportait plusieurs articles qui tiraient les conséquences de questions prioritaires de constitutionnalité, il ne comptait, il est vrai, aucune disposition relative à la détention.

Pour préparer cette réforme, la Chancellerie a échangé en amont avec les organisations professionnelles de magistrats et consulté le Conseil d'État qui a rendu, le 1<sup>er</sup> décembre 2020, un avis favorable au projet. Les chefs de juridiction et les chefs de cour ont également été informés des contours de la réforme.

Après la tentative du mois de décembre, le Gouvernement ne semblait plus faire une priorité de cette réforme. Elle aurait pu trouver place dans un prochain projet de loi actuellement en préparation mais qui ne devrait pas être examiné au Sénat avant le mois de juin, soit bien après l'échéance du 1<sup>er</sup> mars 2021 fixée par le Conseil constitutionnel.

Certes, sur le plan juridique, l'abrogation du second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale prête peu à conséquences : cet alinéa prévoit simplement que le juge peut remettre en liberté une personne placée en détention provisoire lorsque les conditions du placement en détention provisoire cessent d'être remplies, ce qui reste vrai même en l'absence de cette précision.

Il n'en demeure pas moins que la décision du Conseil constitutionnel imposait une action rapide, dans le délai qu'il avait prescrit et qu'il serait regrettable de donner l'impression que la France n'apporte pas une réponse rapide à une question qui touche aux droits fondamentaux des personnes. C'est ce qui a conduit François-Noël Buffet à prendre l'initiative du dépôt de cette proposition de loi.

## **B. UNE NOUVELLE VOIE DE RECOURS OUVERTE À TOUS LES DÉTENUS**

La proposition de loi tend à insérer dans le code de procédure pénale un nouvel article 803-8 qui prévoit dans quelles conditions et selon quelles modalités un détenu peut saisir le juge judiciaire lorsqu'il estime subir des conditions indignes de détention afin qu'il y soit mis fin.

Elle procède également à une mesure de coordination à l'article 144-1 du code de procédure pénale et complète le III de l'article 707 du même code. Ce III affirme le droit pour toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté de bénéficier, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté, en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire. Il serait précisé que le droit de la personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité est garanti par les dispositions du nouvel article 803-8.

La nouvelle procédure de l'article 803-8 se déroulerait de la manière suivante :

### **1) Le juge compétent :**

La personne détenue qui estime que ses conditions de détention sont contraires à la dignité humaine saisit le **juge des libertés et de la détention (JLD)** si elle est placée en détention provisoire, et le **juge de l'application des peines (JAP)** si elle a été condamnée et qu'elle exécute sa peine, ce qui est cohérent avec le champ de compétences de ces magistrats.

Le JLD prend au quotidien des décisions de maintien en détention ou de remise en liberté. Le JAP est également familier de ces questions puisqu'il statue sur les mesures d'aménagement de peine.

La nouvelle voie de recours de l'article 803-8 est introduite **sans préjudice de la possibilité pour le détenu de saisir le juge administratif en référé**. La personne détenue aura donc le choix entre la saisine du juge des référés, qui dispose d'un pouvoir d'injonction, ou celle du juge judiciaire, qui n'a pas ce pouvoir d'injonction mais qui peut ordonner sa remise en liberté. Il lui reviendra, avec l'aide de son conseil, d'apprécier quelle est la voie la plus prometteuse en fonction de sa situation concrète.

## 2) La recevabilité de la demande

La proposition de loi impose que les allégations figurant dans la requête déposée par la personne détenue soient **circonstanciées, personnelles et actuelles**, de sorte qu'elles constituent un **commencement de preuve** que les **conditions de détention ne respectent pas la dignité de la personne**. Le juge fait ensuite procéder aux vérifications nécessaires et recueille les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois jours et dix jours ouvrables.

Les termes retenus sont proches de ceux qui figurent dans l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui demandait que le détenu procède à une description de ses conditions personnelles de détention « *crédible, précise et actuelle* ». La proposition de loi insiste sur le fait que les allégations doivent présenter un caractère « *personnel* », sans doute pour tenir compte de l'arrêt de la chambre criminelle en date du 25 novembre 2020 qui a semblé affaiblir la portée de ce critère. Dans cet arrêt, la chambre criminelle estime en effet que le juge du fond ne saurait rejeter une demande au motif qu'elle fait uniquement référence aux conditions générales de détention dans l'établissement pénitentiaire ni exiger du demandeur qu'il démontre le caractère indigne de ses conditions personnelles de détention.

Si la proposition de loi est adoptée, un demandeur ne pourrait donc se contenter d'indiquer dans sa requête que l'établissement où il est détenu est surpeuplé. Il devrait expliquer précisément comment cette surpopulation l'affecte personnellement, par exemple en indiquant quelle est la superficie de sa cellule et combien elle compte d'occupants.

### Les critères permettant d'apprécier les conditions indignes de détention

Il reviendra au juge d'apprécier *in concreto* chaque situation et de déterminer si les conditions de détention respectent ou non la dignité de la personne. Au vu de la jurisprudence, il est possible de donner quelques exemples d'éléments susceptibles d'être pris en compte dans ce type de contentieux.

La surpopulation carcérale est un critère auquel la CEDH est particulièrement attentive : elle considère que la norme minimale pertinente en matière d'espace personnel est de 3 m<sup>2</sup> par détenu.

Sur ce plan, la situation est contrastée dans les établissements français, la surpopulation étant plus importante dans les maisons d'arrêt, qui accueillent les prévenus et les personnes condamnées à de courtes peines, que dans les établissements pour peine où sont détenus les condamnés à des peines d'au moins deux ans. Le taux d'occupation a beaucoup baissé en 2020, à la faveur de la crise sanitaire, mais il tend à remonter depuis plusieurs mois : au 1<sup>er</sup> février 2021, le taux d'occupation atteignait 105 % en moyenne, et 122 % dans les maisons d'arrêt.

La CEDH souligne que d'autres aspects des conditions de détention sont à prendre en considération, tels que la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, l'aération disponible, l'accès à la lumière et à l'air naturels, la qualité du chauffage ou encore le respect des exigences sanitaires de base. Elle note également que la présence d'animaux nuisibles comme les cafards, rats, poux, punaises ou autres parasites doit être combattue par des moyens efficaces de désinfection, des produits d'entretien, des fumigations et des vérifications régulières des cellules.

Dans l'affaire du détenu libéré de la prison du Camp Est, à Nouméa, en octobre 2020, la chambre d'instruction de la cour d'appel a noté que le détenu disposait « *d'un espace privatif de 3,2 mètres carrés et d'un espace de circulation commun de 4 mètres carrés pour trois personnes* ». Elle ajoute que « *les sanitaires ne sont séparés que par un rideau de fortune* » et que « *tout déplacement dans la cellule est impossible pendant la nuit quand le matelas est au sol* », l'absence de lumière naturelle nécessitant « *une lampe allumée en permanence* ».

### 3) *Le délai laissé à l'administration pénitentiaire pour mettre fin aux conditions indignes*

Si le juge estime la requête fondée, **il revient d'abord à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures pour mettre fin aux conditions de détention indignes.**

Le juge fait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes puis il lui fixe un **délai**, compris entre dix jours et un mois, pour y mettre fin par les moyens qu'elle estime appropriés. L'administration pénitentiaire peut notamment décider le **transfèrement** du détenu, avec l'accord du magistrat chargé du dossier s'il s'agit d'un prévenu.

Conformément au principe de séparation des pouvoirs<sup>1</sup>, le juge judiciaire ne peut enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées, l'administration étant seule compétente pour apprécier les moyens devant être mis en œuvre.

### 4) *L'office du juge*

C'est seulement si le problème n'a pas été résolu par l'administration pénitentiaire dans le délai prescrit que le juge judiciaire est amené à statuer pour mettre fin aux conditions de détention indignes. Il a le choix entre trois décisions :

- ordonner le **transfèrement** de la personne détenue ;
- ordonner la **mise en liberté** de la personne placée en détention provisoire, éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ;
- ordonner un **aménagement de peine** si la personne est définitivement condamnée, à **condition qu'elle soit éligible à une telle mesure.**

Toutefois, le juge peut refuser de prendre l'une de ces trois décisions si le détenu a, au préalable, **refusé un transfèrement proposé par l'administration pénitentiaire**, sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait porté une **atteinte excessive à sa vie privée et familiale.**

La décision du juge est **motivée**. Elle est prise au vu des observations de la personne détenue ou de son avocat, des observations de l'administration pénitentiaire et de l'avis écrit du procureur de la République. Le juge peut décider d'entendre la personne détenue, ce qui l'oblige alors à entendre aussi le ministère public et l'administration pénitentiaire s'ils en font la demande.

Il ressort de ce dispositif que le transfèrement sera souvent la solution privilégiée pour mettre fin aux conditions indignes, ce qui suppose toutefois que certains établissements conservent des capacités d'accueil. Un condamné peut légitimement refuser un transfèrement proposé par l'administration pénitentiaire qui entraînerait un éloignement incompatible avec le maintien de ses liens familiaux.

Il est à noter également que la proposition de loi **ne consacre pas un droit absolu à la remise en liberté** puisque le juge ne peut ordonner la remise en liberté d'un condamné qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'un aménagement de peine et qu'il peut refuser de prendre une décision si le détenu a refusé un transfèrement sans motif valable. Le droit à la sûreté et l'objectif de prévenir les atteintes à l'ordre public sont ainsi conciliés avec le droit à des conditions dignes de détention.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, le Conseil constitutionnel a souligné que le pouvoir d'injonction relève en principe de la seule compétence de la juridiction administrative. Il est cependant loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de constituer des blocs de compétences pour éviter que la dualité de juridictions soit source de désordres procéduraux dans un domaine déterminé. Ce n'est pas l'option retenue par le texte qui mise sur la complémentarité entre les interventions du juge administratif et du juge judiciaire.

### **Les aménagements de peine**

Les peines de prison les plus courtes (jusqu'à un an d'emprisonnement) peuvent être aménagées *ab initio*. Au-delà, un aménagement peut être décidé par la juridiction de l'application des peines au cours de l'exécution de la peine si certaines conditions sont remplies.

Pour pouvoir prétendre à une libération conditionnelle, la personne condamnée doit avoir accompli une durée de peine au moins égale à la durée qui lui reste à accomplir. Ce temps d'épreuve ne peut pas dépasser quinze ans, ou vingt ans si le condamné est un récidiviste. S'il s'agit d'une condamnation à perpétuité, le temps d'épreuve est de dix-huit ans et de vingt-deux ans pour les récidivistes.

La peine peut s'effectuer sous le régime de la semi-liberté ou du placement extérieur ou sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique si le reliquat de peine ne dépasse pas deux ans.

Les personnes condamnées à une peine d'une durée inférieure ou égale à cinq ans bénéficient, en principe, d'une libération sous contrainte aux deux tiers de la peine, qui s'effectue sous le régime de la libération conditionnelle, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la surveillance électronique.

Les décisions du juge sont enserrées dans des **délais** : il doit statuer sur la recevabilité dans un délai de dix jours au plus à compter de la réception de la requête. Lorsqu'il a jugé la requête recevable, il dispose d'un autre délai de dix jours pour faire connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes. Lorsqu'il constate que l'administration pénitentiaire n'a pas mis fin aux conditions de détention indignes, il dispose, à compter de l'expiration du délai qu'il avait fixé à l'administration, d'un autre délai de dix jours pour statuer.

En cas de non-respect de ces délais, la personne détenue peut saisir directement le président de la chambre de l'instruction ou le président de la chambre de l'application des peines, qui interviennent normalement en appel.

#### **5) Les voies de recours**

La décision du juge peut faire l'objet d'un appel, soit devant le président de la chambre de l'instruction soit devant le président de la chambre de l'application des peines. L'appel du ministère public est suspensif lorsqu'il est formé dans un délai de vingt-quatre heures. L'affaire est examinée au plus tard dans un délai de quinze jours.

#### **6) Des modalités d'application précisées par décret**

Un décret en Conseil d'État devra préciser :

- les modalités de saisine du JLD ou du JAP. Les modalités envisagées seraient une saisine auprès du greffe de la juridiction ou de l'établissement pénitentiaire ;
- la nature des vérifications que le juge peut ordonner, étant précisé qu'il peut toujours ordonner une expertise ou se transporter sur les lieux de détention ;
- dans quelle mesure le juge administratif, s'il a été saisi en référé, n'est plus compétent pour ordonner un transfèrement lorsque le juge judiciaire a lui-même estimé la requête fondée et qu'il a demandé à l'administration pénitentiaire de remédier aux conditions de détention indignes dans un certain délai.

### 3. UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ APPROUVÉ PAR LA COMMISSION

La commission a porté une appréciation positive sur le dispositif proposé, qui remédie de façon cohérente à l'absence de voie de recours en cas de détention indigne qui a valu à la France une condamnation par la Cour de Strasbourg.

#### A. UNE PROCÉDURE BIEN ENCADRÉE

La commission observe que le texte entoure la **procédure de garanties propres à éviter la remise en liberté inconsidérée d'individus dangereux ou susceptibles de récidiver**. D'abord, dans une première étape, il appartient à l'administration pénitentiaire de chercher des solutions, soit en interne dans l'établissement, par exemple avec un changement de cellule, soit par un transfèrement vers un établissement où le taux d'occupation est plus faible. Puis le juge peut à son tour ordonner un transfèrement. En cas de remise en liberté, il peut l'accompagner de mesures alternatives, telles que la surveillance électronique, qui évitent une sortie « sèche ». Et il ne peut libérer un individu condamné qui ne remplit pas les conditions d'un aménagement de peine, ce qui garantit que cette nouvelle voie de recours ne pourra être détournée de son but pour faire échapper un condamné à l'exécution de la totalité d'une longue peine.

Le rapporteur a été sensible aux préoccupations exprimées par certains magistrats au cours des auditions en ce qui concerne le risque qu'un trop grand nombre de requêtes soit difficile à traiter dans les délais prévus. Il note cependant que le nombre de requêtes enregistrées depuis l'arrêt rendu par la Cour de cassation au mois de juillet est resté modéré, et que le nombre de référés administratifs n'a jamais non plus été excessif<sup>1</sup>. S'il est possible que le nombre de recours soit relativement élevé dans un premier temps, on peut supposer qu'une forme d'auto-régulation se produira lorsque la jurisprudence sera stabilisée. Il s'agit néanmoins d'un point sur lequel les chefs de juridiction devront rester vigilants, de même que l'administration pénitentiaire qui devra être en mesure de répondre aux demandes d'informations des magistrats.

#### B. DES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR AMENDEMENT

La commission a cependant adopté plusieurs **amendements** pour parfaire le dispositif.

Lorsque le texte sera promulgué, l'échéance du 1<sup>er</sup> mars fixée par le Conseil constitutionnel sera dépassée, et le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale aura été abrogé. La commission a donc adopté **l'amendement COM-30** du rapporteur qui rétablit cet alinéa.

La commission a ensuite adopté **l'amendement COM-33**, présenté par le rapporteur, qui précise la voie de recours applicable lorsqu'un juge considère qu'une requête est irrecevable ou quand il indique à l'administration pénitentiaire quelles conditions de détention il estime contraires à la dignité de la personne.

Afin de mieux associer le juge d'instruction aux décisions du JLD, elle a également adopté à l'initiative du rapporteur **les amendements COM-31 et COM-32**, qui prévoient une information du juge d'instruction quand le JLD juge une requête recevable et la possibilité de lui demander son avis avant que le JLD prenne une décision pour mettre fin aux conditions indignes de détention.

La commission a aussi adopté **l'amendement COM-23**, présenté par Jean-Pierre Sueur et ses collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain, qui consacre le droit pour le détenu à être entendu avant que le juge prenne sa décision tendant à mettre fin aux conditions indignes de détention.

Elle a enfin adopté, sur proposition du rapporteur, **l'amendement COM-34** relatif à l'application outre-mer de la proposition de loi ainsi que les amendements rédactionnels ou de correction d'erreurs matérielles **COM-35, COM-36 et COM-37**.

---

<sup>1</sup> La DAP a indiqué au rapporteur que 74 référés ont été comptabilisés en 2019, 25 en 2018 et 45 en 2017.

## C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER CONCRÈTEMENT LES CONDITIONS DE DÉTENTION

L'adoption de ce texte ne résoudra pas à elle seule le problème posé par les conditions de détention dans notre pays. **Ce nouveau dispositif ne dispense donc pas la France de poursuivre son programme de construction et de rénovation de places de prison.**

Le Gouvernement s'est engagé à ouvrir 7 000 places d'ici à 2022 et à lancer les opérations pour l'ouverture de 8 000 places supplémentaires à l'horizon 2027. La commission dès lors, a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de critiquer le manque d'ambition de ce programme<sup>1</sup>, qui, pour une part, se contente de prolonger des projets lancés par la précédente majorité. Sa mise en œuvre devrait néanmoins contribuer à améliorer les conditions de détention en réduisant la surpopulation dans les maisons d'arrêt notamment. Il est donc indispensable qu'elle ne prenne pas de retard du fait de la situation sanitaire et qu'elle ne soit pas affectée par des mesures de régulation budgétaire.

Un autre paramètre tient aux effets attendus de la réforme pénale entrée en vigueur le 24 mars 2020, en plein confinement. Elle interdit de prononcer des peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure à un mois et fait de l'aménagement *ab initio* la règle de principe pour les peines d'une durée comprise entre un et six mois d'emprisonnement ferme. L'objectif de ces mesures est de privilégier les alternatives à l'emprisonnement pour les courtes peines et de lutter ainsi contre la récidive tout en limitant la population carcérale. Moins d'un an plus tard, et alors que l'activité des juridictions a été perturbée en 2020, il est trop tôt pour évaluer leur impact sur le nombre de détenus mais il s'agit d'un facteur qui pourrait avoir un impact sur le taux d'occupation des établissements pénitentiaires.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

**La proposition de loi sera examinée en séance publique le lundi 8 mars 2021.**

		Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale <a href="http://www.senat.fr/commission/loi/index.html">http://www.senat.fr/commission/loi/index.html</a> Téléphone : 01.42.34.23.37
<b>François-Noël Buffet</b>	<b>Christophe-André Frassa</b>	
Président de la commission	Rapporteur	Consulter le dossier législatif : <a href="https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-362.html">https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-362.html</a>
Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Sénateur (Les Républicains) des Français établis hors de France	

<sup>1</sup> Cf. notamment l'avis n° 153 présenté par Alain Marc au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2019.