

N° 362

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2021

PROPOSITION DE LOI

(procédure accélérée)

tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention,

PRÉSENTÉE

Par MM. François-Noël BUFFET, Philippe BAS, Mme Catherine BELRHITI, M. Guy BENARROCHE, Mme Esther BENBASSA, M. François BONHOMME, Mmes Valérie BOYER, Agnès CANAYER, Maryse CARRÈRE, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Jacky DEROMEDI, Catherine DI FOLCO, M. Christophe-André FRASSA, Mmes Françoise GATEL, Nathalie GOULET, Muriel JOURDA, Brigitte LHERBIER, M. Alain MARC, Mme Marie MERCIER, MM. Thani MOHAMED SOILIHI, Alain RICHARD, Jean-Yves ROUX, Mme Dominique VÉRIEN et M. Dany WATTEBLED,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Si l’incarcération constitue une juste peine contre les auteurs de certaines infractions, elle doit être une mesure privative de liberté respectueuse de la dignité des personnes. Or, plusieurs décisions de justice récentes ont constaté que la République n’était en mesure ni de garantir, en toutes circonstances, des conditions de vie en établissement pénitentiaire suffisamment dignes, ni surtout d’y mettre fin lorsque de telles situations apparaissent.

Au terme de huit années de procédure, la France a ainsi fait l’objet, le 30 janvier 2020, d’une condamnation historique par la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) dans l’affaire *J.M.B et autres c. France*.

Condamnant 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), pour violation de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants, la Cour de Strasbourg a pour la première fois jugé que les **requérants ne disposaient pas d’une voie de recours effective pour faire cesser ces conditions de détention indignes, ce qui constitue une 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.

Elle a estimé que les voies de recours prévues par le code de justice administrative – qu’il s’agisse de la procédure du référé-liberté ou de celle du référé mesures-utiles – n’étaient pas satisfaisantes, dans la mesure où le juge des référés peut seulement ordonner des mesures pouvant être mises en œuvre rapidement, une opération de désinsectisation par exemple, mais ne peut ordonner des mesures susceptibles de répondre aux problèmes structurels causés par la surpopulation carcérale ni prescrire des mesures de réorganisation du service public de la justice.

L'arrêt n° 1400 du 8 juillet 2020 (20-81.739) de la chambre criminelle de la Cour de cassation a tiré les conséquences, dans l'ordre juridique interne, de cette décision européenne.

Rappelant qu'il appartient au juge national 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, la Cour de cassation a estimé que **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 européenne des droits de l'homme. En tant que gardien de la liberté individuelle, il lui revient en effet 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.

Cet arrêt de principe de la Cour de cassation a ainsi ouvert une nouvelle voie de recours aux personnes détenues, sans que le législateur ait eu l'occasion d'intervenir.

Cette situation n'a cependant pas été jugée pleinement satisfaisante par le **Conseil constitutionnel qui a affirmé, dans sa décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, qu'il incombait 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 humaine afin qu'il y soit mis fin.** Le juge constitutionnel a lui aussi estimé que les procédures de référé actuelles étaient insuffisantes en la matière.

Si 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 lorsque les conditions de ce placement en détention ne sont plus remplies ou que la durée de la détention excède une durée raisonnable, 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 et il a décidé que cette **abrogation prendrait effet le 1^{er} mars 2021.**

Alors que cette échéance approche et que le Gouvernement n'a pris, à ce jour, aucune initiative permettant de répondre à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel, la présente proposition de loi entend tirer les conséquences de la censure prononcée par le juge constitutionnel en prévoyant un dispositif de nature à garantir le droit à des conditions dignes de détention.

Le dispositif proposé s'inspire des réflexions conduites par le ministère de la justice. Selon les termes de l'article unique de la proposition de loi, toute personne détenue se plaignant de conditions indignes de détention aurait le choix de saisir soit le juge des référés, qui dispose d'un pouvoir d'injonction, soit le juge judiciaire, qui n'a pas un tel pouvoir mais qui peut ordonner sa remise en liberté.

Concernant les critères de recevabilité de la demande, le texte retient des termes voisins de ceux utilisés par la Cour de cassation : les allégations figurant dans la requête devraient être 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 ferait procéder aux vérifications nécessaires et recueillerait les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois jours et dix jours ouvrables.

Si le juge estime la requête fondée, il reviendrait d'abord à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures pour mettre fin aux conditions de détention indignes. Le juge ferait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes puis il lui fixerait un délai, compris entre dix jours et un mois, pour y mettre fin par les moyens qu'elle estime appropriés. L'administration pénitentiaire pourrait notamment décider le transfèrement du détenu, avec l'accord du magistrat chargé du dossier s'il s'agit d'un prévenu.

C'est seulement si le problème n'a pas été résolu par l'administration pénitentiaire dans le délai prescrit que le juge judiciaire serait amené à statuer pour mettre fin aux conditions de détention indignes. Il aurait plus précisément 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 sous surveillance électronique ; ordonner un aménagement de peine si la personne est éligible à une telle mesure.

Toutefois, le juge pourrait 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 porterait une atteinte excessive à sa vie privée et familiale.

Motivée, la décision du juge serait 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 pourrait décider d'entendre la personne détenue.

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

Un décret en Conseil d'État devrait préciser les modalités de saisine du JLD ou du juge de l'application des peines (JAP), ainsi que la nature des vérifications que le juge pourrait ordonner et l'articulation entre l'intervention du juge judiciaire et celle du juge administratif.

Cette nouvelle voie de recours permettrait ainsi de satisfaire aux principes posés par la jurisprudence européenne et nationale tout en l'assortissant des garde-fous nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public. Elle ne dispenserait pas l'État de poursuivre le programme de construction et de rénovation de places de prison dont notre pays a besoin pour assurer une exécution dans des conditions satisfaisantes des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales.

Proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention

Article unique

- ① Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du second alinéa de l'article 144-1, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice des dispositions de l'article 803-8 garantissant le droit de la personne d'être détenue dans des conditions respectant sa dignité, » ;
- ③ 2° Le III de l'article 707 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le droit de cette personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité est garanti par les dispositions de l'article 803-8. » ;
- ④ 3° Après l'article 803-7, il est inséré un article 803-8 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. 803-8. – I. – Sans préjudice de sa possibilité de saisir le juge administratif en application des articles L. 521-1, L. 521-2 ou L. 521-3 du code de la justice administrative, toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire en application des dispositions du présent code qui considère que ses conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine, peut saisir, selon les modalités prévues au présent article, le juge des libertés ou de la détention, si elle est en détention provisoire, ou le juge de l'application des peines, si elle est en exécution de peine, afin qu'il soit mis fin à ces conditions de détention indignes.*
- ⑥ « Si les allégations figurant dans la requête sont circonstanciées, personnelles et actuelles, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve que les conditions de détention de la personne ne respectent pas la dignité de la personne, le juge déclare la requête recevable, fait procéder aux vérifications nécessaires et recueille les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois jours ouvrables et dix jours.
- ⑦ « Si le juge estime la requête fondée, il fait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime contraires à la dignité de la personne humaine et il fixe un délai compris entre dix jours et un mois pour permettre de mettre fin, par tout moyen, à ces conditions de détention. Le juge ne peut enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées et celle-ci est seule compétente pour apprécier les moyens devant être mis en œuvre. Elle peut à cette fin transférer la personne dans un autre établissement pénitentiaire, sous réserve, s'il s'agit d'une personne prévenue, de l'accord du magistrat saisi du dossier de la procédure.

- ⑧ « II. – Si, à l’issue du délai fixé, le juge constate qu’il n’a pas été mis fin aux conditions indignes de détention, il prend l’une des décisions suivantes :
- ⑨ « 1° Soit il ordonne le transfèrement de la personne dans un autre établissement pénitentiaire ;
- ⑩ « 2° Soit, si la personne est en détention provisoire, il ordonne sa mise en liberté immédiate, le cas échéant sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique ;
- ⑪ « 3° Soit, si la personne est définitivement condamnée et qu’elle est éligible à une telle mesure, il ordonne un aménagement de peine.
- ⑫ « Le juge peut toutefois refuser de rendre l’une des décisions prévues aux 1° à 3° du présent II au motif que la personne s’est opposée à un transfèrement qui lui a été proposé par l’administration pénitentiaire en application du dernier alinéa du I, sauf s’il s’agit d’un condamné et que ce transfèrement aurait causé, eu égard au lieu de résidence de sa famille, une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale.
- ⑬ « III. – Les décisions prévues au présent article sont motivées. Elles sont prises au vu de la requête et des observations de la personne détenue ou, s’il y a lieu, de son avocat, des observations écrites de l’administration pénitentiaire et de l’avis écrit du procureur de la République. Le juge peut toutefois décider d’entendre la personne, assistée s’il y a lieu de son avocat. Dans ce cas, il doit également entendre le ministère public et le représentant de l’administration pénitentiaire si ceux-ci en font la demande. Ces auditions peuvent être réalisées selon un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément à l’article 706-71.
- ⑭ « Les décisions prévues au II du présent article peuvent faire l’objet d’un appel devant le président de la chambre de l’instruction ou devant le président de la chambre de l’application des peines de la cour d’appel. Lorsqu’il est formé dans le délai de vingt-quatre heures, l’appel du ministère public est suspensif. L’affaire doit être examinée au plus tard dans un délai de quinze jours, faute de quoi l’appel est non avenu.
- ⑮ « La décision prévue au deuxième alinéa du I doit intervenir dans un délai de dix jours au plus à compter de la réception de la demande. Celle prévue au dernier alinéa du même I doit intervenir dans un délai de dix jours au plus à compter de la précédente décision. Celles prévues au III doivent intervenir dans un délai de dix jours à compter de l’expiration du délai fixé par le juge. À défaut de respect de ces délais, la personne peut saisir directement le président de la chambre de l’instruction ou le président de la chambre de l’application des peines.

- ⑯ « IV. – Les modalités d’application du présent article sont précisées par décret en Conseil d’État.
- ⑰ « Ce décret précise notamment :
- ⑱ « 1° Les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention ou du juge de l’application des peines ;
- ⑲ « 2° La nature des vérifications que le juge peut ordonner en application du deuxième alinéa du I, sans préjudice de sa possibilité d’ordonner une expertise ou de se transporter sur les lieux de détention ;
- ⑳ « 3° Dans quelle mesure, à compter de la décision prévue au dernier alinéa du même I, le juge administratif, s’il a été saisi par la personne condamnée, n’est plus compétent pour ordonner son transfèrement dans un autre établissement pénitentiaire. »