

N° 387

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 février 2021

## PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Pierre SUEUR, Patrick KANNER, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Hussein BOURGI, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Éric KERROUCHE, Jean-Yves LECONTE, Didier MARIE et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

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,

« Une société se juge à l'état de ses prisons », écrivait Albert Camus.

Le 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a constaté qu'aucun recours devant le juge judiciaire ne permettait à une personne placée en détention provisoire d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire. Il a imposé qu'il y soit remédié par l'adoption de mesures législatives avant le 1<sup>er</sup> mars 2021. Or, le Gouvernement n'a pris, à ce jour, aucune initiative permettant de répondre à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel.

Cette décision du Conseil constitutionnel fait suite à huit ans de procédures, plusieurs condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme dont celle du 30 janvier 2020 *J.M.B et autres c. France* pointant « un problème structurel en matière de surpopulation carcérale en France » et exigeant « l'adoption de mesures générales visant à supprimer le surpeuplement et à améliorer les conditions matérielles de détention ». La Cour a dans le même temps imposé à la France de mettre en place « un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes ». Le 8 juillet 2020, prenant acte de cette condamnation européenne, la Cour de Cassation a créé, en urgence et en dehors du cadre légal applicable, un mécanisme d'examen des conditions de détention des personnes incarcérées dans l'attente de leurs procès, en exigeant des magistrats qu'ils tiennent compte de la situation concrète de chacune d'entre elles lorsqu'ils sont amenés à statuer sur leur remise en liberté.

**Sommés par les juridictions européennes et françaises, il apparaît urgent d'agir.**

Il y avait au 1er janvier 2021 62 673 personnes détenues dans les prisons françaises, soit 4 000 prisonniers en plus que six mois auparavant, le taux d'occupation est de près de 120%. Au début de la crise sanitaire, notre pays avait connu une baisse de la population carcérale avec un taux d'occupation de 98%, faisant naître un espoir pour tous ceux qui se battent contre les conditions de vie inhumaines et indignes en prison. La

surpopulation carcérale n'était pas une fatalité. Force est de constater que cet espoir est bien loin. Il est clair que les alternatives à la détention (travaux d'intérêt général, bracelet électronique, sursis avec mise à l'épreuve, aménagement de peine...) ne sont pas mises en œuvre comme il le faudrait.

L'inflation carcérale que connaît la France depuis plusieurs décennies est avant tout le fruit de politiques pénales qui ont misé sur le tout carcéral. **Or, nous nous devons d'assurer un droit fondamental : celui de l'encellulement individuel réaffirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Il s'agit de garantir à chaque personne incarcérée le droit de disposer d'un espace où elle se trouve protégée d'autrui et peut préserver son intimité.**

Robert Badinter déclarait que « La condition pénitentiaire est la première cause de la récidive ». **Il est clair que des conditions de vie dignes en prison auront pour effet de favoriser la réinsertion et de réduire le risque de récidive.**

Aussi, la présente proposition de loi vise à répondre à l'urgence de la situation et à permettre **de garantir réellement 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 pour reprendre la formulation du Conseil constitutionnel. Cette proposition a été élaborée à partir du texte que le Gouvernement avait préparé en vue de l'inscrire par amendement dans le projet de loi relatif au Parquet européen. Mais elle diverge sur des points essentiels par rapport à ce texte qui nous apparaît aboutir à trois conséquences opposées au but proclamé : limiter les pouvoirs de contrôle et de décision du juge judiciaire, assécher toute perspective de libération fondée sur l'indignité des conditions de détention et dissuader les personnes détenues de s'engager dans cette nouvelle voie de recours.**

L'article unique de la proposition de loi instaure un mécanisme pour que toute personne détenue se plaignant de conditions indignes de détention puisse saisir soit le juge des référés soit le juge judiciaire.

Pour ce qui est des critères de recevabilité de la demande, les allégations ne devront pas obligatoirement figurer dans une requête, elles ne doivent pas non plus être circonstanciées, personnelles et actuelles, pour être en conformité avec l'arrêt du 25 novembre 2020 de la Cour de cassation par lequel elle accueille favorablement la description des « *conditions générales de détention dans l'établissement pénitentiaire en cause* » et censure un arrêt qui exigeait de l'intéressé qu'il « *démontre le*

*caractère indigne de ses conditions personnelles de détention ainsi que leurs conséquences sur sa santé physique ou psychologique ».*

Ces allégations devront simplement constituer des indices de conditions de détention indignes.

Le juge ferait alors procéder aux vérifications nécessaires et recueillerait les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai inférieur à dix jours.

Si le juge estime la requête fondée, il ferait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes puis il lui fixerait un délai, inférieur à dix jours, pour agir. Le juge pourrait alors enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées afin de mettre fin aux conditions indignes de détention. Il pourrait assortir l'injonction de mesures d'une astreinte par jour de retard à l'exécution de ces mesures.

L'indignité constatée requiert en effet des réactions rapides.

L'administration pénitentiaire ne pourra pas décider de transférer le détenu dans un autre établissement à ce stade : elle devra nécessairement prendre les mesures imposées par le juge afin de mettre fin aux conditions indignes de détention au sein de son établissement, afin d'éviter que le détenu transféré ne soit remplacé par un autre qui se retrouvera dans la même situation. En aucun cas, en effet, la perspective du transfèrement ne devra avoir pour conséquence de dissuader des détenus de saisir le juge judiciaire.

Si l'administration pénitentiaire n'a pas répondu aux mesures exigées dans un délai inférieur à dix jours, le juge judiciaire serait amené à prendre une décision pour mettre fin aux conditions de détention indignes. Il aurait le choix entre trois décisions, dans cet ordre : ordonner la mise en liberté de la personne placée en détention provisoire, qui serait 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 ; ordonner le transfèrement de la personne détenue à la condition que cette décision donne lieu préalablement à un examen approfondi de la situation sociale et familiale de l'intéressé.

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. La personne détenue pourrait demander à être entendue par le juge.

**Cependant, il convient de rappeler que cette proposition de loi, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffira pas à répondre aux différentes condamnations de la Cour européenne des Droits de l'Homme.**

Ainsi, afin d'assurer des conditions de vie dignes en détention, il convient en premier lieu de lutter contre la surpopulation carcérale. Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent rappeler les recommandations du rapport parlementaire « *sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale* » présenté par les députés Dominique Raimbourg et Sébastien Huygue en 2013 :

- éviter autant que possible les incarcérations,
- faire de l'emprisonnement une sanction utile pour le condamné dans la perspective de sa réinsertion,
- garantir aux personnes condamnées à des peines ou mesures en milieu ouvert un véritable accompagnement,
- favoriser l'évolution du regard de la société sur la justice pénale, de manière à ce que l'ensemble des sanctions prononcées, privatives de liberté ou non, soient perçues comme des peines justes, effectives et efficaces.

Cette proposition de loi est un premier pas. Il conviendra d'aller bien plus loin dans la lutte contre la surpopulation carcérale.

## **Proposition de loi tendant à garantir effectivement 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 énoncées constituent des indices de conditions de détention indignes, 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 inférieur à 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 inférieur à dix jours pour permettre de mettre fin, par tout moyen, à ces conditions de détention. Le juge peut enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées afin de mettre fin aux conditions indignes de détention. Il peut assortir l'injonction de mesures d'une astreinte par jour de retard à l'exécution de ces mesures.

- 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, 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 ;
- ⑩ « 2° Soit, si la personne est définitivement condamnée et qu’elle est éligible à une telle mesure, il ordonne un aménagement de peine ;
- ⑪ « 3° Soit il ordonne le transfèrement de la personne dans un autre établissement pénitentiaire à la condition que cette décision ait donné lieu préalablement à un examen approfondi de la situation familiale et sociale de l’intéressé.
- ⑫ « 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 requérant peut demander à être entendu par le juge, assisté s’il y a lieu de son avocat. Dans ce cas, le juge doit également entendre le ministère public et le représentant de l’administration pénitentiaire si ceux-ci en font la demande. Ces auditions ne peuvent être réalisées selon un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément à l’article 706-71 qu’en cas de force majeure.
- ⑬ « 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.
- ⑭ « 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 détenue peut saisir directement le président de la chambre de l’instruction ou le président de la chambre de l’application des peines.
- ⑮ « IV. – Les modalités d’application du présent article sont précisées par décret en Conseil d’État.



- ⑩ « Ce décret précise notamment :
- ⑪ « 1° Les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention ou du juge de l'application des peines ;
- ⑫ « 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 ;
- ⑬ « 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. »