

Jean-Pierre Sueur a présenté le 10 mars une communication sur le thème de la surpopulation carcérale et du recours préventif de l'indignité des conditions de détention lors d'un colloque organisé par la Faculté de droit de l'Université de Montpellier.

Colloque Montpellier

Vendredi 10 mars

Recours préventif de l'indignité des conditions de détention

Faculté de droit de Montpellier

Intervention de Jean-Pierre Sueur : L'institution législative d'un recours préventif

1/ Historique de cette démarche

Il aura fallu huit ans de procédures devant les tribunaux jusqu'à une condamnation historique de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le 30 janvier 2020, pour que l'Observatoire international des prisons (OIP)-section française obtienne que le droit à la dignité dans les prisons soit reconnu par la loi de façon réelle. **Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a censuré le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale.** Cette censure ne prendra effet que le 1^{er} mars 2021, le Conseil constitutionnel a donné cinq mois au Parlement pour voter une nouvelle loi permettant aux personnes placées en détention provisoire de faire respecter ce droit à être incarcéré dans des conditions qui ne violent pas la dignité humaine.

Le 30 janvier 2020, c'était à la Cour européenne des droits de l'homme de se prononcer, au terme d'une campagne contentieuse portée par l'OIP, avec le soutien du Syndicat des avocats de France (SAF) et de l'association des Avocats pour la défense des droits des détenus (A3D). **[Dans un arrêt historique](#) concernant 32 requérants, la plus haute juridiction européenne a sévèrement condamné la France en constatant « l'existence d'un problème structurel » en matière de surpopulation carcérale et en 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 dernier 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. La chambre criminelle avait consacré une extension de l'office du juge judiciaire en la matière en estimant qu'il appartenait à ce dernier de veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans des conditions respectant la dignité et donc, le cas échéant, en cas d'atteinte avérée, d'ordonner la mise en liberté de la personne.

Dans le même temps, elle a saisi le Conseil constitutionnel de deux questions prioritaires de constitutionnalité.

J'ai ensuite été alerté à plusieurs reprises, notamment par l'OIP, suite à la décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre 2020. Ce dernier a considéré 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 au législateur d'y remédier avant le 1^{er} mars 2021.

2/ Une QAG et puis...

Or, le Gouvernement ne faisait rien. Aussi, le 2 février 2021, j'ai posé une Question d'Actualité au gouvernement au Ministre Dupont Moretti.

La voici :

« Ma question s'adresse à M. le garde des sceaux.

Le 2 octobre dernier, le Conseil constitutionnel décidait que le Gouvernement devait faire adopter, avant le 1er mars prochain, une disposition législative permettant à toute personne qui considérerait qu'elle est détenue dans des conditions indignes de saisir la juridiction judiciaire. Nous sommes le 3 février. Ma question est donc simple, monsieur le garde des sceaux : à quelle date allez-vous proposer cette disposition législative ? »

La réponse du Garde des Sceaux :

Monsieur le sénateur Jean-Pierre Sueur, il y a deux jours, j'étais à la centrale de Saint-Maur.

Comme vous, je suis particulièrement préoccupé par la condition carcérale.

Il n'est pas indécent de rappeler ici, devant la Haute Assemblée, que la France est le pays des droits de l'homme. Pourtant, nous sommes régulièrement condamnés, et on peut trouver, dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, les mots « inhumain » ou encore « dégradant ».

Je suis de ceux qui pensent que l'État de droit se mesure aussi à l'état de nos prisons, mais, disons-le très clairement, voilà des décennies que sur ce sujet nous ne sommes pas au rendez-vous de nos obligations, en particulier de nos obligations internationales.

Je suis fier de vous dire que je mène un plan de construction de prisons. (Ah ! sur des travées du groupe Les Républicains.)

M. Jérôme Bascher. Pour le prochain quinquennat ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Sachez que 7 000 places sont en cours de livraison et que je viens de signer un certain nombre d'engagements. J'aurai l'honneur bien sûr de vous en parler davantage à un autre moment. Il ne s'agit pas forcément d'incarcérer plus, mais d'incarcérer dignement, et je présenterai un certain nombre de mesures sur la condition pénitentiaire.

La prison est évidemment utile pour punir et pour mettre notre société à l'abri d'individus dangereux, mais elle est aussi indispensable – c'est le troisième aspect – pour réinsérer. Or, pour réinsérer, il vaut mieux que la détention soit digne ; c'est d'ailleurs ce que disent les agents pénitentiaires, auxquels je veux rendre à cet instant un hommage appuyé.

Vous me posez la question de la date. Sachez que, dès la décision du Conseil constitutionnel rendue, j'ai mobilisé mes services. Nous avons élaboré une proposition que nous avons communiquée au Conseil d'État pour avis dès le 1^{er} décembre. La commission des lois du Sénat a également eu connaissance de ce travail. Il s'agit d'une proposition ambitieuse qui n'a pas pu être déposée sous forme d'amendement dans le cadre de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif au parquet européen pour des raisons procédurales – j'évoque bien sûr l'article 45 de la Constitution.

M. le président. Il faut penser à conclure !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Le Gouvernement est entièrement mobilisé, et nous cherchons un véhicule législatif et une date pour respecter la décision du Conseil constitutionnel.

3/ ... la droite au Sénat a fait une proposition de loi

Alors que je réclamaux au Gouvernement une loi, le président de la commission des lois, M. Buffet m'a appris qu'il avait rédigé une proposition de loi afin de répondre à l'exigence du Conseil constitutionnel. Il m'a alors proposé de la cosigner, mais sans avoir été consulté ou associé à la rédaction du texte.

Or ce texte était celui que le Gouvernement avait tenté de déposer dans le cadre du projet de loi relatif au Parquet européen. Cette proposition de loi ne prenait pas en compte une série d'exigences pour que la procédure de recours soit effective.

Ce texte me paraissait très peu ambitieux, j'ai demandé l'avis de Dominique Simonnot, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté ainsi que de plusieurs avocats et associations (OIP et SAF) qui m'ont fait part de leurs réticences.

Dominique Simonnot a envoyé un courrier aux sénateurs de la commission des lois avant l'examen en commission avec des recommandations et aucune n'a été reprise.

4/ J'ai donc fait ma contre-proposition de loi visant à garantir EFFECTIVEMENT le droit au respect de la dignité en détention

J'ai donc décidé de reprendre article par article la proposition de loi LR et de réécrire et corriger les dispositifs qui n'étaient pas efficaces.

Mais ma PPL diverge sur des points essentiels par rapport à au texte LR 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, contrairement à la PPL LR, 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.

=> En résumé : Ce texte répond aux carences de la proposition de loi du président de la commission des lois sur plusieurs points. Il s'agit en effet de faciliter la saisine du juge par le détenu, de réduire les délais en supprimant les planchers laissés à l'administration pénitentiaire pour agir, de permettre au juge judiciaire d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées afin de mettre fin aux conditions indignes de détention.

Enfin, cette proposition de loi limite le recours au transfèrement a? la condition que cette décision donne lieu préalablement a? un examen approfondi de la situation sociale et familiale de l'intéressé. En effet, la perspective du transfèrement ne doit pas avoir pour effet de dissuader le détenu d'effectuer un recours. De plus, transférer un détenu pour le remplacer par un autre qui se trouvera dans la même situation ne réglerait aucun problème !

5/ L'adoption de la proposition de loi LR

J'ai ensuite transformé cette proposition de loi en amendements lors de l'examen de la proposition de loi LR.

J'étais alors tout seul en séance un lundi soir avec ma vingtaine d'amendements et des avis défavorables du Gouvernement et de la droite. Un seul de mes amendements a été adopté ! Celui-ci dispose que le requérant peut demander à être entendu par le juge, assisté s'il y a lieu de son avocat.

6/ Le problème de fond

Le problème de fond reste celui de la surpopulation pénale. La régulation demandée par les États généraux de la Justice est une nécessité.

A cet égard, les propositions faites par Dominique Raimbourg ont l'avantage d'être précises, réalistes et susceptibles d'être mises en œuvre.

DG PPL Droit au respect de la dignité en détention

Lundi 8 mars – 16h

9 minutes

Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour discuter de la proposition de loi de M. Buffet visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

C'est un sujet qui me tient à cœur, je vous invite d'ailleurs tous à aller consulter ma propre proposition de loi tendant à garantir **effectivement** le droit au respect de la dignité en détention.

Nous pensons que cette proposition de loi est une bonne initiative, elle a pour but de répondre au Conseil constitutionnel qui a demandé au législateur d'agir, le Conseil constitutionnel a en effet 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^{er} mars 2021.

- En revanche, M. le Président, M. le rapporteur, nous n'avons pas la même façon de voir les choses et je vais vous expliquer pourquoi. Le Conseil constitutionnel nous dit : un détenu victime de conditions de détention indignes doit pouvoir saisir un juge pour mettre fin à ces conditions, vous créez donc cette possibilité, c'est un premier pas.

Mais vous ne vous demandez pas pourquoi ce détenu se trouve dans ces conditions ? Vous tentez ici de régler le problème sans chercher sa cause, je peux vous le dire tout de suite, cela ne marchera pas.

Le cause de ces conditions de vie indignes c'est la surpopulation carcérale qui touche nos prisons depuis de très nombreuses années. Cela fait des années que des rapports parlementaires les dénoncent, et l'encellulement individuel est en débat au Parlement depuis 1875 et la loi Bérenger.

Avec 60 783 places opérationnelles dans les 188 prisons de France, la densité carcérale

globale s'établit au 1er février 2021 à 105 %, contre 103,4 % le mois précédent. Cette densité est de 122,7 % dans les maisons d'arrêt, où sont incarcérés les prisonniers en attente de jugement et ceux condamnés à de courtes peines. Cette situation n'est plus tenable, la France a été condamnée à de multiples reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme pour les conditions de détention dans ses prisons.

- Aussi, cette proposition de loi ne répond en rien aux condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme et elle aura zéro effet sur la surpopulation carcérale à l'origine des conditions de vie indignes en détention. Vous créez un recours sans penser aux raisons de ce recours.

Je pense que cette proposition de loi sera inutile, elle permettra au contraire de limiter les pouvoirs de contrôle et de décision du juge judiciaire, d'assécher toute perspective de libération fondée sur l'indignité des conditions de détention et de dissuader les personnes détenues de s'engager dans cette nouvelle voie de recours. Je vais citer ici le courrier de la contrôleure générale des lieux de privation de liberté adressé aux sénateurs au sujet de votre texte « ***il semble avoir pour objectif principal de faire obstacle au recours créé par les jurisprudences et même de restreindre les prérogatives du juge au profit de celles de l'administration*** ».

- Plusieurs points ne vont pas dans le bon sens : les délais sont beaucoup trop longs par rapport à l'urgence de la situation, le formalisme demandé aux détenus alors qu'ils n'ont souvent plus d'avocat s'ils sont déjà condamnés risque d'en décourager beaucoup, le transfèrement est l'alpha et l'oméga de ce texte alors qu'il n'est pas la solution.

Je voudrai maintenant préciser deux choses, vous m'avez accusé en commission d'avoir deux volontés : faire libérer le maximum de détenu et restreindre au maximum le transfèrement.

Et bien, je vais vous répondre : vous avez raison mais je vous demanderai de bien vouloir pousser un petit peu votre réflexion et étudier le sujet pour comprendre.

- Oui, nous voulons éviter au maximum le transfèrement, nous voulons que le juge judiciaire ait toujours cette possibilité mais pas en premier recours mais en dernier. Le transfèrement risque d'être contre-productif et de dissuader des détenus d'agir, de peur d'être éloigné de leur famille mais pas uniquement ! D'autres droits peuvent être atteints : droits à la défense, continuité des soins, préparation à la sortie avec par exemple les services d'insertion et de probation, activité rémunérée...

Le fait d'arguer le transfèrement comme première réponse évidente vise à dissuader d'éventuels requérants, et c'est très grave. A aucun moment, la CEDH n'a évoqué cette

solution de transfèrement comme vous l'évoquez dans l'exposé des motifs.

De plus, le détenu sera transféré et un autre le remplacera et sera confronté aux mêmes conditions de détention, c'est un ballet sans fin.

- Oui, nous voulons libérer les détenus qui ont cette possibilité. Avec l'ordonnance du 25 mars 2020, le Gouvernement a assoupli les conditions de fin de peine, en prévoyant notamment des réductions de peine de deux mois liées aux circonstances exceptionnelles. **Plus de 13 000 détenus ont été libérés, nous sommes descendus sous les 100% d'occupation.** Est-ce que cela a changé le cours de vos vies chers collègues ? Avez-vous constaté une flambée de la délinquance comme certains aiment l'annoncer ?

Nous souhaitons privilégier l'aménagement de peine pour les personnes qui y ont droit, ainsi que l'assignation à résidence pour les prévenus qui ne sont pas encore condamnés. **Est-ce cela qui vous semble si révolutionnaire ?**

C'est pourtant le sens de l'histoire si nous voulons un jour avoir des prisons dignes qui œuvrent réellement à la réinsertion des détenus afin d'éviter toute récidive. Nous devons arrêter de tout miser sur le carcéral, il ne doit pas constituer à lui seul une politique pénale.

- Le Garde des Sceaux a annoncé la construction de nouvelles places de prison afin de lutter contre la surpopulation, cela sera positif à une seule condition : nous devons arrêter de remplir toujours plus nos prisons à mesure que nous les construisons, c'est un cercle sans fin.

Alors chers collègues, nous nous devons d'entamer une réflexion beaucoup plus générale sur le sens de la peine afin de mettre fin à cette surpopulation.

Je tiens à rappeler ici, toujours pour répondre aux différents soupçons dont vous m'avez fait part, que ma famille politique c'est Robert Badinter, c'est Dominique Raimbourg, et nous croyons en l'humanité, nous pensons que l'homme a le droit à une deuxième chance et peut devenir meilleur en étant accompagné. Je suis certain, M. le Garde des Sceaux, que vous serez du même avis.

Aussi, le groupe socialiste espère sincèrement que vous entendrez nos arguments et amendements afin d'améliorer fortement le texte et de le rendre effectif. Autrement nous ne pourrions que regretter une nouvelle occasion manquée d'améliorer la dignité dans nos prisons.

>> [Lire les recommandations de Dominique Simonnot, contrôleur générale des lieux de](#)

[privation de liberté](#)