



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DECLARATION

Déclaration relative à la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention

adoptée le 25 mars 2021

1. Une proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention a été déposée au Sénat le 11 février dernier. Ce texte vise à combler le vide laissé par l'annulation du second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale, décidée le 2 octobre 2020 par le Conseil constitutionnel¹. Après avoir constaté que les recours en référé devant les juridictions administratives ne garantissaient pas, en toutes circonstances, la cessation des conditions de détention indignes, ce dernier a également estimé que le « *recours devant le juge judiciaire [prévu par l'article 144-1 du code de procédure pénale] ne permet pas au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel alignait son analyse sur celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui avait condamné la France, dans son arrêt *J.M.B. c. France* du 30 janvier 2020, pour absence de recours effectif contre des conditions de détention indignes².

2. A titre liminaire, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNC DH) rappelle qu'elle avait transmis en mai 2018 à la CEDH des observations, conjointes avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans le cadre de cette affaire : elle y attirait l'attention de la Cour sur la surpopulation carcérale, génératrice d'atteintes aux droits fondamentaux des détenus, et sur l'absence de recours susceptible de prévenir des conditions de détention inhumaines et dégradantes. Alors que la CEDH a finalement admis des violations de l'article 13 (absence de recours effectif) et de l'article 3 (conditions de détention indignes), et a appelé l'État français à prendre des mesures « *afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention* », notamment par une « *résorption définitive de la surpopulation carcérale* »³, la proposition de loi actuellement en débat ne traite que

de l'aspect procédural. La CNC DH déplore cette approche restrictive qui esquive le problème de fond : la surpopulation carcérale⁴.

3. Bien que les sénateurs aient pris le soin de faire référence à l'arrêt *J.M.B. contre France* dans les motifs de la loi, la nouvelle procédure qu'ils introduisent apporte en réalité une réponse insusceptible de garantir un droit au recours effectif contre des conditions de détention indignes. En effet, les caractéristiques du nouveau recours ne sont pas satisfaisantes à plusieurs égards :

- les modalités du recours ne sont pas conformes aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- le transfèrement de la personne ne saurait constituer une solution satisfaisante dans un contexte national de surpopulation carcérale ;
- le texte fait peser sur les personnes détenues un risque d'atteinte à leurs droits fondamentaux, dont le droit au respect de leur vie privée et familiale.

Des modalités de recours non conformes aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme

4. La proposition de loi introduit un nouveau recours pour les détenus, prévenus ou condamnés, destiné à faire cesser des « *conditions de détention (...) contraires à la dignité de la personne humaine* ». Or, pour reconnaître l'effectivité d'un recours, la CEDH exige certaines garanties, dont la célérité de la procédure et l'indépendance de l'instance en charge de l'examen de la requête vis-à-vis de l'administration pénitentiaire. La CNC DH déplore que les modalités de la procédure créée par ce texte ne respectent pas ces conditions.

5. En effet, un délai obligatoire de 13 à 40 jours est prévu entre le dépôt d'une requête par un détenu et la décision du juge, pendant lequel le juge est privé de tout pouvoir au profit de l'administration. Un tel délai est bien trop long

1 Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, M. Geoffrey F. et autre [Conditions d'incarcération des détenus]. Le Conseil a reporté au 1^{er} mars 2021 l'effet de sa décision.

Il intervenait sur saisine de la Cour de cassation qui avait elle-même tiré les conséquences de l'arrêt de la CEDH de janvier 2020, en considérant que si une personne placée en détention provisoire justifiait être soumise à des conditions indignes de détention, l'autorité judiciaire devait « *ordonner [sa] mise en liberté, en l'astreignant, le cas échéant, à une assignation à résidence avec surveillance électronique ou à un contrôle judiciaire* » : Crim., 8 juillet 2020, n° 20-81739.

2 CEDH, *J.M.B. et autres c. France*, 30 janvier 2020, Req. n° 9671/15 et 31 autres.

3 Ibid, § 316.

4 En moins de vingt ans, les prisons sont passées de 48 000 à 72 000 personnes détenues. Si ce chiffre a ponctuellement connu une baisse significative à la faveur de la crise sanitaire, le nombre de personnes incarcérées est reparti à la hausse depuis plusieurs mois et la surpopulation carcérale demeure le problème chronique des prisons françaises. Au 1^{er} janvier 2021, 21 664 personnes étaient détenues dans des établissements dont le taux d'occupation est supérieur à 120 %.

lorsqu'il est question de conditions de détention contraires à la dignité humaine. Lorsque de tels mauvais traitements sont avérés, cela implique au contraire une intervention en urgence.

6. Par ailleurs si, à l'examen des éléments présentés par le détenu, le juge fixe un délai à l'administration pénitentiaire pour mettre fin à ce genre de situation, cette dernière dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation, puisqu'elle est « *seule compétente pour apprécier les moyens devant être mis en œuvre* ». L'effectivité de la voie de recours proposée est ici très largement affaiblie par l'absence de possibilité offerte au juge de vérifier a priori que la mesure proposée par l'administration est conforme aux exigences de dignité, et ce d'autant qu'elle ne prévoit pas la possibilité pour les personnes détenues de contester cette mesure. En restreignant les pouvoirs du juge au profit de l'administration pénitentiaire, la proposition de loi reste largement en-deçà des exigences retenues par la Cour européenne des droits de l'homme, d'autant plus qu'elle présente le transfert comme une option susceptible de remédier à ces conditions de détention.

Le transfèrement de la personne détenue : une réponse inappropriée

7. L'arrêt *JMB c. France* n'a pas seulement condamné la France pour l'absence de recours effectif mais, plus fondamentalement, pour les conditions de détention inhumaines et dégradantes des requérants. Or ces conditions de détention sont liées à la surpopulation carcérale, dont la Cour exige la « résorption définitive ». Dans ce contexte, le transfert d'un établissement pénitentiaire à un autre ne peut en aucun cas constituer une solution. Il n'est d'ailleurs nul besoin d'un tel nouveau recours pour permettre à l'administration ou au juge des référés d'envisager le transfert d'un détenu.

8. En réalité, dans la mesure où les conditions de détention indignes sont directement liées à la surpopulation carcérale, les mesures à privilégier devraient être, pour les prévenus, la remise en liberté immédiate, le cas échéant sous contrôle judiciaire ou surveillance électronique ; et pour les condamnés, le prononcé d'un aménagement de peine s'ils y sont éligibles.

Un risque d'atteinte inacceptable aux droits fondamentaux des personnes détenues

9. Le transfert fait de surcroît peser sur les prévenus un risque d'atteinte à leurs droits fondamentaux. En effet, à la différence de ce qui est prévu pour les condamnés, le texte ne mentionne pas la possibilité pour un prévenu de s'opposer au transfèrement vers un autre établissement pénitentiaire qui l'éloignerait du lieu de résidence de sa famille. En l'état, cette atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale est inacceptable.

10. Elle est d'autant plus inacceptable qu'elle ne pourra que dissuader les prévenus de signaler des conditions de détention indignes, de peur d'être éloignés de leur famille.

11. Plus largement, le texte ne prévoit pas, en cas de transfert, de disposition pour assurer la sauvegarde des autres droits fondamentaux, tels que le droit à la santé si la personne est engagée dans un parcours de soin, ou encore le droit à la réinsertion pour les personnes qui

suivent une formation, travaillent ou préparent un projet d'aménagement de peine.

12. La CNCDH considère que, par ce texte de loi, la France n'a pas pu saisir l'opportunité de répondre aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme, qui appelle la France à adopter des mesures générales pour mettre un terme à la surpopulation carcérale et améliorer les conditions matérielles de détention.

13. La surpopulation carcérale n'est pas une fatalité⁵ et il existe des mesures qui permettraient de réduire le recours excessif aux peines d'emprisonnement⁶. Les moyens affectés à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires pourraient ainsi être prioritairement réaffectés à la rénovation des établissements existants et au développement des alternatives à la détention.

14. En raison de l'ampleur des atteintes aux droits fondamentaux engendrées par l'état actuel des prisons et des conditions de détention, la CNCDH adoptera prochainement un avis sur la question.

Déclaration adoptée

*lors de l'Assemblée plénière du 25 mars 2021
à l'unanimité (moins deux abstentions)*

5. A titre d'illustration, à la fin du mois d'avril 2020, le nombre de détenus dans les prisons françaises a baissé d'environ 15 %, en grande partie suite en raison de libérations décidées pour réduire la propagation de la Covid-19.

6. De nombreux États européens (notamment les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède, la Finlande, le Danemark, ou encore la Norvège), ont engagé des politiques pénales de déflation carcérale qui ont porté leurs fruits. Parmi les mesures qui ont contribué à cette évolution : des peines plus courtes ; des sorties en conditionnelle pour anticiper la réinsertion ; des peines alternatives/peines de probation : sanction pécuniaire, TIG, surveillance électronique ; des traitements différenciés, et non en milieu carcéral, des cas psychiatriques lourds ; des évolutions du code pénal, avec la dépénalisation de certains délits. La CNCDH, ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), appellent depuis plusieurs années les pouvoirs publics à prendre la même orientation. Voir not. : CNCDH, [Avis sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer](#), JORF n°0138 du 14 juin 2017 ; CNCDH, [Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice tel que présenté en conseil des ministres le 20 avril 2018 - analyse des dispositions relatives à la procédure pénale et au droit des peines](#), JORF n°0273 du 25 novembre 2018 ; CGLPL, Avis relatif au nombre de personnes détenues, JORF n°0136 du 13 juin 2012 ; CGLPL, Lettre adressée au ministre de la Justice, 5 mai 2020. Voir également la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 30 septembre 1999. Pour comparer les taux d'incarcération des différents Etats du Conseil de l'Europe, voir les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, Enquête SPACE I – 2019, disponible à : https://wp.unil.ch/mwg-internal/gesfs23hu73ds/progress?id=aY_oMo7MzaZ7QrOvN_jU-ZR3DVjWfKrALLuMEZaRvNq.