

L'effectivité des voies de recours contre les conditions indignes de détention

L'effectivité des voies de recours contre les conditions indignes de détention

**Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté**



Lefebvre Dalloz

DA_ULOZ



Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

DALLOZ

Éditions Dalloz - Tour Lefebvre Dalloz - 10, place des Vosges - CS90358 - 92072 Paris La Défense Cedex

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant aux termes de l'article L.122-5, 2^o et 3^oa), d'une part, que les copies ou reproductions « strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et d'autre part, que les analyses et courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, tout comme le fait de la stocker ou de la transmettre sur quelque support que ce soit, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée pénalement par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

À propos de l'auteur

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 30 octobre 2007 à la suite de l'adoption par la France du protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le CGLPL a concrètement débuté son activité le 13 juin 2008. Dominique Simonnot a été nommée le 14 octobre 2020 pour un mandat de six ans non renouvelable.

Le Contrôleur général a pour mission de veiller à la protection de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, qu'elles soient en prison, en garde à vue, dans un établissement de santé mentale, en centre de rétention pour étrangers, dans les geôles d'un tribunal, en centre éducatif fermé pour mineurs ou dans tout autre lieu dans lequel des personnes sont enfermées par la décision d'un juge ou d'une autorité administrative.

Le CGLPL s'assure ainsi que les droits à la vie, à l'intégrité physique et psychique ou à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant sont respectés. Il lui revient également de veiller à un juste équilibre entre le respect des droits fondamentaux des personnes et les considérations d'ordre public et de sécurité, notamment en matière de droit à la vie privée et familiale, au travail et à la formation, d'accès aux soins, ainsi qu'à la liberté

VI d'expression, de conscience et de pensée. De même sont examinées les conditions de travail du personnel et des intervenants car ces dernières peuvent avoir des conséquences directes sur le traitement des personnes privées de liberté.

Le CGLPL peut visiter, à tout moment, tout lieu du territoire français où des personnes sont enfermées pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté et enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement. Les contrôleurs ont libre accès à l'ensemble des locaux et peuvent s'entretenir de manière confidentielle avec les personnes privées de liberté ainsi qu'avec le personnel et tout intervenant.

Dans le cadre de sa mission, le CGLPL formule des recommandations aux autorités publiques. Outre les rapports publiés à l'issue de chaque visite d'établissement, le Contrôleur général peut décider de publier au *Journal officiel* des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale. L'ensemble de ces documents est disponible sur le site internet de l'institution (www.cglpl.fr).

Enfin, le CGLPL peut être saisi par toute personne physique (et les personnes morales qui ont pour objet les droits de l'homme) ; il traite les signalements directement envoyés par les personnes privées de liberté ou leurs proches en vérifiant les situations relatées et en menant des investigations, sur place si nécessaire, pour tenter d'apporter une réponse aux problèmes soulevés mais aussi pour identifier d'éventuels dysfonctionnements et, le cas échéant, proposer des recommandations pour prévenir toute nouvelle violation d'un droit fondamental.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CS 70048
75921 Paris Cedex 19

Introduction

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) constate régulièrement, par l'intermédiaire des visites d'établissements pénitentiaires qu'il effectuent ou des courriers qu'il reçoit, que les personnes détenues sont souvent confrontées à des conditions de détention non conformes au principe de dignité. Les causes en sont désormais bien identifiées : une surpopulation carcérale préoccupante, en particulier dans les maisons d'arrêt, qui affichent un taux d'occupation moyen de 152 % au 1^{er} juillet 2024, alors que le nombre de personnes détenues en France atteint le niveau record de 78 509 personnes incarcérées pour 61 869 places opérationnelles, la vétusté d'une part importante des établissements, la pénurie d'activités proposées aux personnes détenues (travail, formation, enseignement, activités sportives et socioculturelles), renforcées par l'insuffisance des effectifs de surveillants, ou encore le recours à des pratiques de fouilles non conformes aux dispositions du code pénitentiaire.

La nécessité de garantir la dignité des conditions de détention constitue désormais un enjeu structurel faisant l'objet de la plus grande attention du CGLPL, qui a notamment publié, au *Journal Officiel* du 4 juin 2020, des « Recommandations minimales pour le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes privées de liberté ». Le CGLPL a par ailleurs conduit, en 2022

2 et 2023, des contrôles d'établissements pénitentiaires spécifiques ciblés sur la question de la dignité des conditions de détention¹, évaluant, au moyen d'indicateurs dédiés, le respect de la dignité des personnes détenues au regard des critères retenus, notamment, par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Pourtant, la dignité, « qualité de l'appartenance à l'espèce humaine »², exigence morale avant même d'être une exigence juridique³, est protégée sur les plans constitutionnel et conventionnel. Consacrée comme principe à valeur constitutionnelle par la première phrase du Préambule de la Constitution de 1946⁴ puis par le Conseil constitutionnel en 1994⁵, la dignité a trouvé à s'appliquer à plusieurs reprises en matière de privation de liberté, le Conseil constitutionnel jugeant qu'il appartient au législateur de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne⁶ et aux autorités judiciaires de veiller à ce que la privation de liberté des personnes retenues soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne⁷.

La dignité est également garantie par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

1. Ont fait l'objet d'un tel contrôle les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt d'Albi, d'Angers, de Bonneville, de Carcassonne, du Guéret, de Laval, de Nîmes, de Périgueux, du Puy-en-Velay, de Saintes, de Saint-Malo, de Sarreguemines, de Tours, de Valenciennes, de Vannes et de Varennes-le-Grand.

2. B. Edelman, « La dignité de la personne humaine, un concept nouveau ? », *Recueil Dalloz, Chroniques* 1995, p. 185-188.

3. D'après sa conception kantienne, la dignité constitue à cet égard une exigence morale étroitement liée à l'autonomie et donc à l'usage de la liberté.

4. « *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ».

5. Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994.

6. Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015.

7. Décision n° 2010-80 QPC du 17 décembre 2010.

et des libertés fondamentales, en vertu duquel « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* » et qui impose aux États de « *s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine* »¹. Sur ce fondement, la Cour européenne des droits de l'homme a progressivement² défini les modalités d'appréciation de la dignité des conditions matérielles de détention, qui doivent tenir compte non seulement de l'espace individuel dont dispose la personne détenue dans sa cellule, qui doit respecter une norme minimale, mais également d'autres conditions matérielles de détention, telles que l'accès aux cours de promenade, l'aération et la température des cellules ou la possibilité d'utilisation privative des sanitaires.

Le législateur a traduit l'application du principe de dignité aux personnes détenues à l'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, désormais codifié à l'article L. 6 du code pénitentiaire : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la commission de nouvelles infractions et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap, de l'identité de genre et de la personnalité de chaque personne détenue.*

La jurisprudence nationale s'est approprié, au fil des années, l'approche globalisante de la Cour européenne des droits de l'homme pour apprécier les conditions de détention des personnes détenues, prévenues ou condamnées. Le premier à s'être intéressé à cette question a naturellement été le juge administratif, au titre de sa compétence pour connaître du fonctionnement du service public pénitentiaire, le juge judiciaire ayant quant à lui

1. CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n° 30210/96.

2. Arrêt *Canali c/ France* du 25 avril 2013, arrêt *Mursic c/ Croatie* du 20 octobre 2016.

4 une compétence centrée sur l'exécution des peines. Les personnes détenues ont ainsi rapidement eu la possibilité de saisir le juge administratif dans le cadre de procédures d'urgence, pour obtenir le prononcé d'injonctions à l'encontre de l'administration pénitentiaire. Ces voies de recours ont néanmoins été jugées insuffisantes par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a condamné la France, dans un arrêt *JMB et autres contre France* du 30 janvier 2020, pour violation des articles 3 et 13 de la Convention en raison, à la fois du caractère structurel de la surpopulation carcérale en France et, s'agissant du droit à un recours effectif, de l'ineffectivité des procédures d'urgence pour mettre fin aux manquements constatés.

Après la création, par la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 8 juillet 2020¹, d'un nouveau recours préventif tenant compte de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme le législateur a, au titre de l'exécution de l'arrêt *JMB et autres contre France*, instauré une nouvelle voie de recours devant le juge judiciaire, désormais prévue à l'article 803-8 du code de procédure pénale, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2021. Une personne détenue qui estime que ses conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine peut désormais saisir le juge des libertés et de la détention, si elle est en détention provisoire, ou le juge de l'application des peines, si elle est condamnée, pour lui demander qu'il soit mis fin à ses conditions de détention indignes.

Un peu plus de deux ans après l'introduction de ces nouvelles dispositions conçues comme une réponse à la condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme, et conformément aux attributions du CGLPL, qui est chargé, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 30 octobre 2007², de contrôler les conditions de prise en

1. Cour de cassation, Crim, 8 juillet 2020, 20-81.739, Bull.

2. Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

charge des personnes privées de liberté afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux, il est apparu nécessaire de procéder à une évaluation de l'effectivité des voies de recours contre les conditions indignes, qui font désormais l'objet d'un contentieux partagé entre les juges judiciaire et administratif.

D'un point de vue méthodologique, ce rapport prend appui sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, du Conseil d'État et de la Cour de cassation, ainsi que sur une analyse d'un certain nombre de décisions rendues depuis 2021 en la matière tant par le juge administratif, sur le fondement des recours de droit commun, que par le juge des libertés et de la détention et le juge d'application des peines, sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale. Il repose également sur une série d'entretiens réalisés, notamment, auprès de personnes détenues, d'avocats, de magistrats judiciaires, de membres de la juridiction administrative, de représentants du ministère de la justice et d'associations d'aide aux personnes détenues, dont les apports ont été très précieux.

Partant d'une analyse de la jurisprudence rendue en matière judiciaire et administrative sur la période récente et des voies de recours existantes contre les conditions indignes de détention (Chapitre 1), le présent rapport dresse un premier bilan de leur effectivité (Chapitre 2) avant de formuler des recommandations permettant de remédier à leurs limites, à travers l'identification de pistes de renforcement de la collaboration entre le juge judiciaire et administratif, d'évolutions législatives et réglementaires relatives au recours présenté devant le juge judiciaire et de la mise en place de stratégies contentieuses innovantes (Chapitre 3).

Chapitre 1

Des recours ouverts devant les juges administratif et judiciaire

Les évolutions relatives aux recours contre les conditions indignes de détention des dernières années ont renforcé l'accessibilité du juge, qu'il soit administratif et, plus récemment, judiciaire. Devant le juge administratif, prétoire historique du détenu souhaitant contester le fonctionnement du service public pénitentiaire, les différents outils contentieux existants lui offrent de multiples possibilités de contester ses conditions de détention. Ces voies de recours sont toutefois affectées de limites pratiques qui en contraignent l'effectivité et ont conduit à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en 2020 (Section 1). La création d'un nouveau recours à l'article 803-8 du code de procédure pénale devant le juge judiciaire tire, au moins formellement, les conséquences de cette condamnation (Section 2).

Section 1

Les recours devant le juge administratif se sont développés

Devant le juge administratif, trois catégories de recours sont susceptibles d'être mobilisées : le recours pour excès de pouvoir, les recours indemnitaire et les procédures de référé. Ces

8 procédures, pouvant pour certaines d'entre elles être mobilisées dans l'urgence, tendent à l'obtention de mesures correctrices apportées au sein de l'établissement pénitentiaire, à travers l'exercice du pouvoir d'injonction du juge, et à la réparation du préjudice résultant de conditions de détention indignes. Bien que leur périmètre se soit progressivement étendu, leur effectivité a été remise en question par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier en 2020 dans l'arrêt *JMB contre France*, en raison de la forte prépondérance des procédures de référé, où les pouvoirs du juge sont insuffisamment larges et pérennes pour répondre de manière structurelle à la question de l'indignité.

I – Le champ des mesures d'ordre intérieur s'est progressivement réduit

Le juge administratif a été le premier à se tourner vers les prisons au titre de sa compétence pour connaître du fonctionnement du service public pénitentiaire : ainsi que l'a jugé le Tribunal des conflits, si l'autorité judiciaire est compétente pour connaître des actes relatifs à la conduite d'une procédure judiciaire ou des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire, le juge administratif est, quant à lui, seul compétent pour connaître des mesures relatives au « fonctionnement administratif du service pénitentiaire » (TC, 22 février 1960, *Dame Fargeau d'Epied*, Lebon 855). Il est en revanche incompétent pour connaître de l'exécution des peines privatives de liberté, qui relève quant à elle de la compétence exclusive du juge judiciaire (CE, 9 novembre 1990, *Théron*, n° 101168, Lebon 313).

Pour autant, le prétoire du juge administratif ne s'est pas ouvert automatiquement. En effet, la prison a longtemps constitué l'une des terres d'élection des « mesures d'ordre intérieur », ces mesures qui portent sur le fonctionnement des services administratifs sans avoir d'incidence sur la situation juridique des

personnes qui les subissent, de sorte qu'elles sont considérées comme étant insusceptibles d'être portées devant le juge administratif. La jurisprudence administrative s'est employée, à partir des années 1980, à réduire le champ de ces mesures et à considérer comme recevables les recours pour excès de pouvoir dirigés contre des décisions relatives à la vie en détention, telles que le refus de respecter la correspondance entre un détenu et son avocat (CE, 12 mars 1980, *Centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines*, n° 12572, Lebon 14), le refus de restituer des sommes d'argent bloquées sur le compte bancaire d'un détenu (CE, 3 novembre 1989, *Pitalugue*, n° 85424, Lebon T. 722), l'interdiction, pour un détenu, de recevoir certaines publications (CE, 10 octobre 1990, *Garde des sceaux contre M. Hyver*, Lebon T. 911), ou encore les décisions relatives à l'espacement et au contenu des repas d'un détenu (CE, 15 janvier 1992, *M. Cherbonnel*, n° 97149, Lebon 19).

Ce n'est cependant qu'à partir de la décision d'Assemblée du contentieux du Conseil d'État du 17 février 1995, *M. Marie* (n° 97754, Lebon 83), que l'accès au juge administratif s'est réellement ouvert en matière pénitentiaire. Par cette décision, le Conseil d'État a fixé un critère d'identification des mesures susceptibles de recours tenant à « la nature et à la gravité » de la décision prise, prenant en compte, notamment « ses incidences concrètes sur la situation du détenu ». Cette nouvelle jurisprudence volontariste a entraîné un net recul du champ des mesures d'ordre intérieur dans le domaine pénitentiaire. Dans le prolongement de cette décision, il a ensuite été admis qu'une personne détenue puisse contester la décision par laquelle un directeur d'établissement avait déterminé les conditions dans lesquelles les personnes détenues pouvaient acquérir du matériel informatique (CE, 18 mars 1998, *M. Druelle*, n° 191360, Lebon 98) ou encore une décision de mise à l'isolement contre son gré, « eu égard à l'importance de ses effets sur les conditions de détention » (CE, 30 juillet 2003, *Garde des sceaux c/ M. Remli*, n° 252712, Lebon 366).

10

Par une série de décisions rendues en 2007, le Conseil d'État a ensuite abandonné la logique casuistique employée jusqu'alors, pour raisonner désormais en termes de catégories de décisions. Cela a permis une nouvelle extension du champ d'intervention du juge administratif, favorable à l'effectivité des droits du détenu. À titre d'exemple, sont désormais déclarés systématiquement recevables les recours contre les décisions de changement d'affectation de personnes détenues d'une maison centrale à une maison d'arrêt, au sein desquelles les conditions de détention sont connues pour être plus difficiles¹, et qui organisent moins d'activités orientées vers la réinsertion (CE, Assemblée, 14 décembre 2007, *Garde des sceaux c/ M. Boussouar et M. Planchenault*, n° 290730, Lebon 495). Si les décisions d'affectation consécutives à une condamnation, les décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ainsi que les changements d'affectation entre établissements de même de nature continuent, en principe, de relever du champ des mesures d'ordre intérieur, elles sont néanmoins susceptibles de recours lorsque la décision attaquée porte une atteinte à un droit ou à une liberté fondamentale excédant celle qu'implique nécessairement la détention (CE, 9 avril 2008, *M. Rogier*, n° 308221, Lebon T. 800). Cette évolution traduit un changement de paradigme, avec le passage d'une approche de la notion de mesure d'ordre intérieur, strictement adossée à la nature de l'acte, à une logique fondée sur la nature du droit affecté, pour en déduire les voies de recours possibles².

L'accès au juge de l'excès de pouvoir est donc désormais pleinement garanti aux personnes détenues.

1. On sait que la surpopulation carcérale est à cet égard concentrée dans les maisons d'arrêt ou quartiers maison d'arrêt : 143 % de taux d'occupation moyen en 2022 d'après le rapport thématique de la Cour des comptes « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question », octobre 2023.

2. M. Guyomar, « Le juge administratif, juge pénitentiaire », *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009.

II – La responsabilité de l'État du fait des dommages subis en détention a été développée

La compétence du juge administratif en matière de fonctionnement administratif du service public pénitentiaire a pour corollaire la possibilité, pour un détenu, de solliciter la réparation du préjudice causé par d'éventuels dysfonctionnements de celui-ci. Au départ, la mise en cause de la responsabilité de l'État était conditionnée à la démonstration d'une faute d'une « particulière gravité » (CE, 4 janvier 1918, *Mineurs Zulemaro et Duchesne*, Lebon 9). Elle a ensuite évolué vers l'exigence d'une « faute lourde » (CE, 3 octobre 1958, *Rakotoarivony*, Lebon 470). Depuis la décision *Mme Chabba* (CE, 23 mai 2003, n° 244663, Lebon 240), qui concernait le suicide d'un détenu à la maison d'arrêt de Nanterre, seule une faute simple est désormais exigée en matière d'atteinte aux personnes détenues. Cette solution a par la suite été étendue aux atteintes aux biens des personnes détenues, lorsqu'il est démontré que l'administration pénitentiaire n'a pas pris les précautions de surveillance nécessaires (CE, 9 juillet 2008, *Garde des sceaux c/ M. Boussouar*, n° 306666, Lebon 262). Alors que le régime administratif pénitentiaire était jusqu'alors essentiellement centré sur l'impératif de sécurité comme composante de l'ordre public, le juge place désormais sur le même plan un nouveau paradigme, qui est celui de la préservation de la vie et de la santé des personnes détenues¹.

La possibilité d'engager la responsabilité de l'État du fait des conditions indignes de détention, hors des cas évoqués précédemment, qui concernaient des événements graves et ponctuels, est plus récente et s'est développée sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Par une décision *Kudla c/ Pologne* du 26 octobre 2000 (n° 30210/96), la Cour, proposant une interprétation constructive de l'article 3 de

1. I. de Silva, « La rénovation du régime de responsabilité de l'État du fait des services pénitentiaires », *AJDA*, 2009. 416.

- 12 la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a en effet dégagé une obligation positive des États relative aux conditions de détention. La Cour juge à cet égard que : « *L'article 3 de la convention impose à l'État de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate [...]* » (§ 94).

Le juge administratif, en la personne du juge du référé-provision, a par la suite eu à connaître de ces questions en 2013, dans une affaire concernant la maison d'arrêt de Fresnes. Il poursuit, ce faisant, la logique consacrée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹ et le Conseil constitutionnel, qui avaient déjà placé la dignité en surplomb des exigences s'imposant à la matière carcérale quelques années auparavant². Il a, ainsi, reconnu le droit à être détenu dans des conditions conformes à la dignité humaine et la possibilité d'engager la responsabilité de la puissance publique du fait des conditions indignes de détention (CE, Section, 6 décembre 2013, *M. Thévenot*, n° 363290, Lebon 309). Cette affaire atteste de la méthode d'appréciation spécifique de la faute en matière de conditions de détention indignes : pour ce faire, le juge prend en compte, d'un côté, la vulnérabilité des personnes concernées, appréciée au regard de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap et de leur personnalité³, les publics

1. Article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, désormais codifié à l'article L. 6 du code pénitentiaire.

2. Conseil constitutionnel, n° 2009-593 DC, 19 novembre 2009.

3. Les publics vulnérables privés de liberté tels que les personnes atteintes de handicap, les femmes enceintes, les personnes atteintes de troubles psychiatriques ou les personnes dépendantes font à cet égard l'objet d'une attention particulière du CGLPL, qui formule régulièrement des recommandations tendant à ce qu'il soit pourvu à leurs besoins spécifiques en termes d'hébergement et de prise en charge.

vulnérables ayant des besoins spécifiques en détention et, de l'autre côté, la nature des manquements ainsi que leur degré de gravité ou de cumul et leur durée, et enfin en surplomb les motifs susceptibles d'expliquer les manquements au regard des exigences carcérales, qui peuvent tenir, notamment, à des impératifs de maintien de la sécurité et du bon ordre dans l'établissement. Il a ultérieurement été reconnu que cette faute de la puissance publique faisait automatiquement naître un préjudice moral dans le chef des personnes concernées par ces conditions de détention, sans qu'ils n'aient à en faire la démonstration (CE, 5 juin 2015, *M. Langlet*, n° 370896, Lebon T. 741). À travers cette évolution, on constate une « contraction des conditions de responsabilité »¹, la démonstration du préjudice étant absorbée par l'existence d'un fait fautif de la puissance publique.

Le préjudice moral a quant à lui été qualifié de « continu et évolutif » au sens des règles de la prescription quadriennale, telles qu'elles sont définies dans la loi du 31 décembre 1968², dans la mesure où il se déploie dans la durée, se prolonge et est susceptible d'évoluer « lorsque l'état de délabrement de la cellule ou sa surpopulation augmentent, ou [à l'inverse] s'améliore[nt] tout en restant indignes, en cas de menus travaux » (CE, 3 décembre 2018, *M. Bermond*, n° 412010, Lebon 438). Il s'agissait, en l'espèce, d'une affaire relative aux conditions de détention au sein du quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en Guyane, et qui concernait un détenu ayant été placé pendant près de deux ans en détention provisoire. La rapporteure publique est même allée plus loin en expliquant dans ses conclusions que ce préjudice est « intrinsèquement évolutif, dès lors qu'à conditions d'incarcération inchangées, le passage du temps l'aggrave mécaniquement, chaque période supplémentaire passée dans des conditions

1. C. Quézel-Ambrunaz, « La contraction des conditions de la responsabilité civile en cas d'atteinte à un droit fondamental », *RDLF* 2012, chron. 27.

2. Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

14 indignes pesant plus lourd que la précédente à mesure que l'endurance du détenu est mise à l'épreuve »¹. Cette solution, qui permet de rattacher le préjudice de façon glissante à chaque période d'indemnisation, facilite la réparation du préjudice subi par le détenu. Elle est également favorable en termes de *quantum* d'indemnisation.

L'appréciation du caractère indigne des conditions de détention, inspirée par la jurisprudence de la CEDH, se fonde sur une approche globalisante des conditions matérielles de détention². Dans un premier arrêt *Canali c/ France* du 25 avril 2013 (n° 40119/09) rendu à propos de la maison d'arrêt de Nancy – Charles III, désormais fermée, la Cour avait en effet jugé que la surpopulation dense et non compensée par la possibilité de passer plusieurs heures par jour en dehors de la cellule ainsi que les manquements répétés aux règles d'hygiène constituaient un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par une décision de Grande chambre *Mursic c/ Croatie* du 20 octobre 2016 (n° 7334/13), elle avait ensuite synthétisé sa jurisprudence en considérant, en premier lieu, que la norme de 3 m² de surface au sol par détenu en cellule collective était la norme minimale applicable au regard de l'article 3 de la Convention. En-deçà, l'État concerné est présumé méconnaître les stipulations de l'article 3 de la Convention – cette présomption forte étant, toutefois, réfragable. Au-delà de cette règle « comptable », la Cour apprécie également, au titre d'un faisceau d'indices, l'ensemble des conditions matérielles de détention, parmi lesquelles l'accès à la cour de promenade, l'accès à l'air libre et à la lumière, l'aération des cellules, la qualité du chauffage des locaux, la possibilité

1. https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/#/view-document/%252FAriane_Web%252FAW_CRP%252F%7C3089.

2. Si la CEDH examine également, au titre des conditions indignes, l'accès au régime d'isolement, de soins médicaux et le régime de fouilles au sein des établissements, nous avons décidé d'exclure ce volet du périmètre de notre étude, laquelle est centrée sur les conditions matérielles de détention.

d'utilisation privative des sanitaires, le respect des exigences sanitaires minimales, sans qu'il y ait lieu, à cet égard, de distinguer selon que la personne est prévenue ou condamnée.

Le Conseil d'État a fait sien ce raisonnement global et cumulatif, en se fondant également sur les articles D. 349 à D. 351 du code de procédure pénale, désormais codifiés aux articles R. 321-1 à R. 321-4 du code pénitentiaire, entré en vigueur le 1^{er} mai 2022 (CE, 13 janvier 2017, *M. Coesnon*, n° 389711, Lebon). Dans la même dynamique, le régime probatoire de la faute a été sensiblement assoupli, la « description crédible et précise » des conditions de détention du détenu constituant un commencement de preuve de leur caractère indigne, ayant pour effet d'inverser la charge de la preuve, qui pèsera alors sur l'administration pénitentiaire (CE, 21 mars 2022, *M. Porini*, n° 443986, Lebon). Par cette décision, qui procède à une répartition plus équilibrée de la charge de la preuve entre le détenu et l'administration pénitentiaire, le Conseil d'État s'est, à nouveau, largement inspiré de la jurisprudence de la CEDH, qui faisait déjà application d'un tel standard¹. Cet assouplissement est particulièrement bienvenu, tant la « capacité probatoire » de cette catégorie de justiciables est faible².

La jurisprudence récente est donc allée dans le sens d'un net assouplissement des conditions de mise en cause de la responsabilité de l'État du fait des conditions indignes de détention devant le juge administratif.

III – Les procédures de référé ont connu un essor significatif

En sus des procédures au fond, les procédures de référé, et en particulier de référé-liberté, se sont avérées être, à première

1. V. not. CEDH, 20 octobre 2016, *Mursic c/ Croatie*, préc., §128 ; CEDH, 5 février 2019, *Utvenko et Borisov c/ Russie*, §144 (n° 45767/09, 40452/10) ; CEDH, 30 janvier 2020, *JMB c/ France*, § 258 (n° 9671/15).

2. A. Jennequin, « Prouver l'indignité des conditions de détention dans le contentieux de la responsabilité : une gageure ? », *RDLF* 2022, chron n° 24.

16

vue, un outil de contestation réactif et efficace des conditions indignes de détention. La mobilisation du référé-liberté, prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative a, à ce titre, permis, sous l'impulsion de relais associatifs tels que la Section française de l'observatoire international des prisons (SFOIP) et des organisations d'avocats¹, de dénoncer l'état de plusieurs établissements pénitentiaires. Tel a été le cas de la prison des Baumettes à Marseille en 2012 (JRCE, 22 décembre 2012, *SFOIP*, n°s 364584, 364620, 364621, 364647, Lebon 496), puis de la maison d'arrêt de Nîmes en 2015 (JRCE, 30 juillet 2015, *SFOIP*, n°s 392043, 392044, Lebon 305). Le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, désormais consacré comme une liberté fondamentale autonome, implique que le juge du référé-liberté puisse se saisir des carences de l'autorité administrative en la matière. Cela impose à l'administration d'agir afin de permettre la réalisation des droits en cause de façon effective.

Le juge administratif dispose de nombreux pouvoirs au titre des procédures de référé pour permettre qu'il soit mis fin aux conditions indignes de détention dans un établissement. Sur ce fondement, le juge administratif peut en effet enjoindre à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité ou des mesures ciblées d'amélioration des conditions de détention. Tel est le cas, par exemple, de l'installation d'abris dans les cours de promenades, de la séparation des annexes sanitaires dans les cellules partagées, du remplacement des fenêtres défectueuses ou encore de l'adoption de mesures susceptibles d'améliorer la luminosité des cellules (CE, 19 octobre 2020, *Garde des sceaux c/ SFOIP*, n°s 439372, 439444, Lebon). La jurisprudence l'autorise à enjoindre à l'administration de prendre des mesures relativement

1. Ordres, Conseil national des barreaux (CNB), Syndicats national des avocats de France (SAF), Association des avocats pour la défense des droits des détenus (A3D), Association des avocats pénalistes (ADAP), Union des jeunes avocats (UJA).

indéterminées, telles que « celles qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions matérielles d'installation des détenus durant la nuit » (JRCE, 30 juill. 2015, *SFOIP*, préc.). Sans avoir nécessairement à prononcer l'ensemble des mesures dès la première décision rendue, il peut, en vertu d'un « droit de suite », décider de déterminer dans une décision ultérieure, prise à brève échéance, les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre. Le Conseil d'État a ainsi transposé à la matière pénitentiaire une solution initialement dégagée en matière de contentieux des travaux publics (CE, Section, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et SEM PariSeine*, n° 353172,353173, Lebon 552), ce qui permet de renforcer l'efficacité des procédures de référé en élargissant la palette d'outils contentieux à la main du juge. Il peut enfin assortir son injonction d'une astreinte, y compris d'office¹, en vertu de l'article L. 911-3 du code de justice administrative.

Quelques limites viennent toutefois tempérer la vigueur des procédures de référé, notamment dans le champ pénitentiaire.

Tout d'abord, le pouvoir d'injonction du juge des référés reste cantonné à deux titres.

D'une part, il ne peut recouvrir que des mesures susceptibles de répondre utilement à l'urgence dans un délai de 48 heures ou, à tout le moins, à celles qui peuvent recevoir un début d'exécution à très brève échéance, généralement entre huit à dix jours en jurisprudence, et déployer leur plein effet dans un horizon proche.

D'autre part, l'injonction a un champ limité et ne peut concerner des mesures « structurelles » reposant sur des choix de politique publique (CE, 28 juillet 2017, *SFOIP*,

1. Possibilité introduite par l'article 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (loi de programmation pour la justice).

18 n° 410677, Lebon). Le juge des référés ne peut donc enjoindre à l'administration d'effectuer des travaux lourds dans une maison d'arrêt, d'allouer des moyens supplémentaires aux services judiciaires et pénitentiaires ou de prendre des mesures de réorganisation profonde des services. Il ne peut davantage lui enjoindre d'adopter une circulaire de politique pénale, d'élaborer des plans de mise en sécurité ou de recruter des agents pour résorber un retard de traitement de dossiers. En revanche, il peut, par exemple, ordonner l'affectation provisoire de locaux non utilisés dans des bâtiments existants à certaines activités, le cloisonnement partiel de toilettes dans les cellules ou la rénovation de cours de promenade n'impliquant pas de travaux lourds. Il peut également demander l'installation de dispositifs adaptés permettant de rendre disponibles, à titre provisoire, des points d'eau, latrines et douches, le lancement d'opérations d'envergure pour éliminer les nuisibles et la réalisation de diagnostics à prendre en compte dans les futurs marchés publics, le dépôt d'une demande d'autorisation de travaux pour la modification du système de sécurité incendie et même une mesure provisoire d'organisation des services pénitentiaires.

Ensuite, le caractère manifestement illégal de l'atteinte à une liberté fondamentale doit s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité compétente, entendu non sous un angle exclusivement financier mais sous l'angle des moyens matériels et marges de manœuvre à la main de l'administration pénitentiaire. Dans certains cas de figure, la méconnaissance d'une liberté ne sera pas regardée comme illégale si l'administration a mis en œuvre tous les moyens dont elle disposait pour en préserver le respect ou en assurer la réalisation¹. Une telle prise en compte n'a pas été sans susciter des critiques, certains auteurs et lecteurs avertis considérant que cette solution revenait,

1. O. Le Bot, « Référé-liberté à la maison d'arrêt de Nîmes », *AJDA* 2015. 2216.

en quelque sorte, à convertir une obligation de résultat en une simple obligation de moyens¹. Le Conseil d'État a par la suite fait évoluer sa jurisprudence en considérant que ce n'était plus qu'au stade de l'appréciation des mesures susceptibles d'être prononcées que les moyens de l'administration devaient intervenir dans le raisonnement, et non, en amont, sur l'appréciation du caractère grave et manifestement illégal de l'atteinte à une liberté fondamentale (CE, 19 octobre 2020, *Garde des sceaux c/ SFOIP*, préc.).

Enfin, le juge apprécie de façon pragmatique les mesures mises en œuvre par l'administration pénitentiaire en exécution des injonctions prononcées. Dans une décision récente, le Conseil d'État a en effet admis que l'administration puisse justifier avoir exécuté une ordonnance du juge des référés par l'adoption de « mesures ayant des effets au moins équivalents » à celles qu'il lui avait enjoint de prendre (CE, 27 mars 2023, *SFOIP*, n° 452354, Lebon). En l'espèce, alors que l'injonction portait sur l'installation de moustiquaires dans les salles d'enseignement du centre pénitentiaire de Nouméa, confronté à une grave prolifération de nuisibles, le ministre a fait valoir que les salles d'enseignement avaient été équipées d'un système de climatisation mis en place avant et pendant les cours. Dans cette affaire, l'astreinte a finalement été liquidée car le ministre ne justifiait pas du caractère équivalent des deux mesures. Toutefois, il est possible de déduire de cette décision qu'il aurait pu en être jugé autrement en présence d'une argumentation plus substantielle quant à l'effet équivalent des deux mesures tendant à lutter contre la prolifération des moustiques, à savoir la pose de moustiquaires, d'un côté, et l'installation de la climatisation, de l'autre. Cette solution introduit une marge de souplesse pour l'administration dans l'exécution des injonctions, même si la solution est, pour l'heure, cantonnée aux procédures de référé et que l'on reste toujours

1. C. Malverti et C. Beaufils, « Le référé en liberté », *AJDA* 2020. 1154.

20 dans une logique du « mieux-disant » protectrice des intérêts des administrés et en particulier des personnes détenues¹, la mesure exécutée devant être « au moins » d'effet équivalent.

Si le référé-liberté semble constituer une procédure efficace pour contester les conditions indignes de détention, il n'a pas été considéré comme suffisant aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a condamné la France à plusieurs reprises en raison de l'absence de recours effectif en matière de conditions indignes de détention. Dans un premier arrêt *Yengo c/ France* du 21 mai 2015 (n° 50494/12), rendu au sujet des conditions de détention provisoire dans le centre pénitentiaire de Nouméa, la Cour a en effet condamné la France au motif que le droit français ne prévoyait pas de recours effectif pour les personnes en détention provisoire incarcérées dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Après avoir relevé avec « *intérêt l'évolution jurisprudentielle ayant conduit les jurisdictions administratives, y compris le Conseil d'État, à prononcer des injonctions [...] en vue de faire cesser rapidement des conditions de détention attentatoires à la dignité* » (§ 68), la Cour a ajouté que cette évolution était postérieure au cas d'espèce et a par conséquent condamné l'État.

Dans un arrêt *JMB c/ France* du 30 janvier 2020 (n° 9671/15), la Cour a de nouveau condamné la France, qui n'a cependant pas fait l'objet d'un arrêt pilote², pour violation des articles 3

1. A. Goin, « Filtrer le moustique, non le climatiser – La petite évasion du juge de l'exécution », *AJDA* 2023. 884.

2. La procédure de l'arrêt pilote permet à la CEDH de se doter d'une méthode permettant d'identifier les problèmes structurels sous-jacents aux affaires répétitives dirigées contre de nombreux pays et de demander aux États concernés de traiter les problèmes en question. Lorsque de nombreuses requêtes ayant la même origine sont introduites devant la Cour, celle-ci peut décider d'appliquer à l'une ou à plusieurs d'entre elles un traitement prioritaire. Dans le cadre de cette procédure, la Cour n'a pas seulement pour fonction de se prononcer sur la question de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans telle ou telle affaire, mais aussi d'identifier le

et 13 de la Convention en raison, notamment, de la surpopulation carcérale, de la présence de nuisibles, de l'insuffisance d'espace personnel dans les cellules, de la durée d'enfermement trop élevée et de l'accès insuffisant aux sanitaires des personnes détenues dans certains établissements pénitentiaires français¹. Sur l'accès à un recours effectif, elle a conclu à l'ineffectivité du référé-liberté pour mettre fin aux manquements relevés, en dépit d'une amélioration constatée depuis l'arrêt *Yengo* en ce que, d'une part, le pouvoir d'injonction du juge des référés est limité aux mesures conjoncturelles, à l'exclusion des mesures structurelles, d'autre part, le champ de l'injonction est modulé en fonction du niveau des moyens de l'administration et des actes qu'elle a déjà engagés et, enfin, les injonctions prononcées par le juge des référés sont exécutées avec retard. Si l'on peut s'étonner de ce que la Cour n'ait pas porté une appréciation d'ensemble sur les recours mobilisables devant le juge administratif, en y incluant en particulier le recours pour excès de pouvoir, il n'en demeure pas moins que l'exécution de cette décision appelait à la création d'un nouveau recours afin de compléter les outils contentieux à la disposition des personnes détenues.

Section 2

Le recours ouvert devant le juge judiciaire est une réponse minimale à la condamnation de la France par la CEDH

La réponse de la France à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme s'est faite en plusieurs temps. D'abord opérée par la voie purement prétorienne sous l'égide de la chambre criminelle de la Cour de cassation, elle a ensuite été consacrée par le législateur

problème systémique et de donner au gouvernement concerné des indications claires sur les mesures de redressement qu'il doit prendre pour y remédier.

1. Étaient particulièrement visés les établissements pénitentiaires de Ducos en Martinique, Baie-Mahault en Guadeloupe, Faa'a Nuutania en Polynésie et ceux de Nîmes, Nice et Fresnes en métropole.

22 à l'article 803-8 du code de procédure pénale tant pour les prévenus que les condamnés, après une censure du Conseil constitutionnel du fait de l'absence de recours dans le code de procédure pénale. La voie de recours ainsi créée est de nature, à tout le moins formellement, à combler le vide juridique pointé par le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme.

I – Un recours prétorien a été créé rapidement par la Cour de cassation

Le nouveau recours créé en réponse à l'arrêt *JMB c/ France* a tout d'abord été initié par la chambre criminelle de la Cour de cassation. Par un arrêt du 8 juillet 2020 (n° 20-81.739, publié au Bulletin), la chambre criminelle, opérant un revirement de jurisprudence, a pour la première fois exercé un contrôle de conventionnalité de l'office du juge judiciaire au regard de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière de dignité des conditions de détention. Dans l'attente des évolutions législatives et réglementaires à venir, elle a ouvert un nouveau recours préventif, relativement souple d'emploi, aux personnes placées en détention provisoire alléguant se trouver en situation de conditions de détention indignes. Elle a ainsi jugé que lorsque le détenu « *allègue de façon suffisamment crédible, précise et actuelle des conditions indignes de détention* », les juges du fond doivent faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité. Lorsqu'il résulte de ces vérifications que les conditions de détention de la personne ne respectent pas la dignité de la personne et constituent un traitement inhumain et dégradant auquel il n'a pas été entretemps remédié, la juridiction doit alors se rapprocher de l'administration pénitentiaire pour vérifier la réalité des allégations du requérant. L'établissement pourra être interrogé sur la situation de la personne prévenue et mettre en œuvre les moyens mis à sa disposition, tels que son transfert ou un changement de cellule. Si, après vérifications, l'autorité judiciaire constate une atteinte à la

dignité de la personne prévenue à laquelle il n'a pas été remédié par l'administration pénitentiaire, elle ordonne alors la mise en liberté de l'intéressé en l'astreignant, le cas échéant, à une assignation à résidence avec surveillance électronique ou à un contrôle judiciaire.

À la suite de cet arrêt, la chambre criminelle s'est prononcée dans plusieurs arrêts sur l'appréciation du caractère indigne des conditions de détention dénoncées. Dans un arrêt du 25 novembre 2020 (n° 20-84.886, publié au Bulletin), elle a jugé que, dès lors qu'elle était saisie d'une description évoquant « *une cellule infestée de punaises et de cafards, l'absence de chaise, la saleté repoussante des douches et le sous-dimensionnement de la cour de promenade* », la chambre de l'instruction devait apprécier le caractère précis, crédible et actuel de la description faite par le détenu, « *sans s'arrêter au fait que cette description ne renverrait qu'aux conditions générales de détention de la maison d'arrêt, ni exiger du demandeur qu'il démontre le caractère indigne de ses conditions personnelles de détention* ». La chambre criminelle ajoute que la chambre de l'instruction ne peut exiger de l'intéressé qu'il démontre que ses conditions personnelles de détention affectent sa santé physique ou psychologique. Dans un arrêt du 15 décembre 2020 (n° 20-85.461, publié au Bulletin), elle a opéré un contrôle de l'appréciation du caractère indigne des conditions de détention, en s'assurant que le juge avait fait une exacte application des principes et normes définis par la Cour européenne des droits de l'homme.

II – Le Conseil constitutionnel a censuré le code de procédure pénale

Par une décision du 2 octobre 2020¹, le Conseil constitutionnel a considéré, indépendamment de l'interprétation retenue par la Cour de cassation, qu'il incombaît au législateur

1. Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020.

24 de garantir aux personnes placées en détention provisoire la faculté de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne, afin qu'il y soit mis fin, le cas échéant par une remise en liberté. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'absence de recours devant le juge judiciaire permettant de mettre fin à l'indignité des conditions de détention provisoire était, sans préjudice des recours indemnitaire existants, contraire aux principes à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, tiré du Préambule de la Constitution de 1946, et du droit à un recours juridictionnel effectif, tiré de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a, par suite, prononcé l'abrogation du second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale, avec effet différé au 1^{er} mars 2021, pour laisser le temps au Gouvernement de remédier à cette déclaration d'inconstitutionnalité.

Saisi d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la constitutionnalité des dispositions relatives à la détention des personnes condamnées, le Conseil constitutionnel a, le 16 avril 2021¹, également déclaré non conformes à la Constitution les dispositions du III de l'article 707 du code de procédure pénale, qui ne prévoyaient pas que les personnes condamnées puissent bénéficier d'un aménagement de peine lorsque leurs conditions matérielles de détention étaient jugées indignes. Il a toutefois constaté que les dispositions en question n'étaient plus en vigueur, la loi du 8 avril 2021 ayant entretemps introduit un nouveau recours préventif à l'article 803-8 du code de procédure pénale.

III – Un recours spécifique a finalement dû être créé par la loi

Afin de remédier à la déclaration d'inconstitutionnalité, le législateur a dû trouver, dans des délais contraints, un vecteur

1. Décision n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021.

législatif approprié pour combler le vide juridique résultant de la décision du Conseil constitutionnel. Après une première tentative infructueuse d'introduire une disposition par voie d'amendement dans le projet de loi relatif au parquet européen en décembre 2020¹, à l'occasion de laquelle le Conseil d'État avait été saisi pour avis², le choix a finalement été fait d'introduire une proposition de loi parlementaire, à l'initiative de François-Noël Buffet, président de la commission des Lois du Sénat.

Le nouvel article 803-8 du code de procédure pénale, créé par la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, dont le décret d'application est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2021³, prévoit désormais que le juge des libertés et de la détention et le juge de l'application des peines peuvent être saisis par le détenu d'une requête tendant à ce qu'il soit mis fin à ses conditions de détention indignes. Le nouvel article L. 315-9 du code pénitentiaire, entré en vigueur le 1^{er} mai 2022, prévoit, conformément à ces dispositions, deux recours : un recours présenté devant le juge des libertés et de la détention pour les personnes en détention provisoire et un recours présenté devant le juge de l'application des peines pour les personnes condamnées détenues en exécution d'une peine privative de liberté.

Il est précisé que le recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale est mis en œuvre « sans préjudice de la possibilité de saisir le juge administratif » dans le cadre d'une procédure en référé-suspension, en référé-liberté ou en référé-mesures utiles⁴. Ce nouveau dispositif abandonne, en revanche, le principe d'une saisine préalable

1. Devenue la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

2. Conseil d'État, Section de l'intérieur, avis du 1^{er} décembre 2020.

3. Décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021 relatif au recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale et visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

4. Respectivement prévus aux articles L. 521-1, L. 521-2 et L. 521-3 du code de justice administrative.

26 obligatoire du juge des référés administratif, qui avait été envisagé dans un premier temps, et à l'encontre duquel le Conseil d'État avait émis quelques réserves, considérant que la décision du Conseil constitutionnel n'imposait pas l'édition d'une telle règle et que cette procédure aurait pour effet de rallonger les délais de jugement et de restreindre l'accès au juge judiciaire.

Le texte, instruit dans des délais rapprochés, a été construit autour de trois étapes clés qui s'inspirent de la procédure préto-rienne créée par la Cour de cassation mais dont la mise en œuvre est néanmoins plus restrictive¹. Ses modalités d'application ont été ensuite précisées par le décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021 relatif au recours prévu à l'article 803-8 du code de procé-dure pénale et visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

La procédure se divise en trois phases :

Phase 1 : l'examen de la recevabilité de la requête (article 803-8 I alinéas 2 et 3)

Toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire peut saisir le juge des libertés et de la détention ou le juge de l'application des peines d'un recours en conditions indignes de détention. La saisine est formalisée, à peine d'irrecevabilité, par le dépôt d'une requête écrite dont le décret du 15 septembre 2021 précise le contenu et les modalités de déclaration, selon la situation judiciaire du requérant (articles R. 249-19 et R. 249-20 du code de procédure pénale)².

1. E. Senna, « Indignité des conditions de détention fin de la saison 1 : le recours préventif légalisé », *Gaz. Pal.* n° 38, 2 novembre 2021, p. 11.

2. La déclaration peut être effectuée par tout détenu auprès du chef d'établissement pénitentiaire, ou, s'agissant des prévenus, auprès du greffe du juge d'instruction, du secrétariat du procureur de la République ou du procureur général, selon sa situation judiciaire, et, s'agissant des condamnés, auprès du greffe du juge d'application des peines.

Le requérant doit alors se prévaloir d'allégations « circonstanciées, personnelles et actuelles », de sorte qu'elles constituent un « commencement de preuve » de l'indignité de ses conditions de détention, ce qui constitue un allègement de la charge de la preuve confinant à la présomption d'indignité, bien que les termes ne soient pas employés, sur le modèle de la procédure prétorienne créée par la Cour de cassation. La requête doit donc contenir un exposé circonstancié des conditions de détention personnelles et actuelles que le requérant estime contraires à la dignité de la personne (article R. 249-19 du code de procédure pénale).

Le juge doit rendre sa décision dans un délai de dix jours à compter de la réception de la requête.

Phase 2 : l'examen du bien-fondé de la requête (article 803-8 I alinéas 4 et 5)

Au cours de cette phase, le magistrat va recueillir les observations du requérant, le cas échéant accompagné de son avocat, de l'administration pénitentiaire et l'avis du ministère public (article R. 249-23 du code de procédure pénale). Il dispose, à cet égard, d'un certain nombre d'outils procéduraux, parmi lesquels la possibilité de se déplacer sur les lieux de détention, d'ordonner une expertise ou requérir les services d'un commissaire de justice. Il peut également procéder à l'audition du requérant ou de ses codétenus, y compris en visioconférence, et consulter tout rapport décrivant les conditions de détention mises en cause, tels que les rapports du CGLPL (article R. 249-24 du code de procédure pénale).

Le juge dispose d'un délai de dix jours à compter de l'ordonnance de recevabilité pour statuer sur le bien-fondé de la demande.

Lorsque le juge considère que les conditions de détention sont effectivement indignes, il invite l'administration pénitentiaire à prendre toutes les « mesures correctives » utiles dans

- 28 le délai maximum de trente jours (article R. 249-27 du code de procédure pénale). Elles peuvent se traduire par un transfèrement administratif du détenu, qui a toujours la possibilité de le refuser¹, ou par l'amélioration *in situ* des conditions de détention.

L'administration pénitentiaire dispose d'un délai de dix jours à un mois pour faire connaître au juge les mesures correctives susceptibles de mettre fin aux conditions de détention indignes.

Par l'introduction de cette règle, le législateur a introduit une césure dans le dispositif : en effet, cette deuxième étape ne permet pas au juge de tirer immédiatement des conséquences juridiques sur la situation du requérant. Elle offre à l'administration pénitentiaire la possibilité de remédier à la situation d'indignité constatée par le juge. Ce n'est que lorsque la situation d'indignité perdure à l'issue de cette phase que s'ouvre alors la phase décisionnelle à proprement parler, à la main du juge.

Phase 3 : la décision juridictionnelle (article 803-8 II)

Dans le délai de dix jours à partir de la réception des éléments transmis par l'administration pénitentiaire, le juge voit s'offrir à lui trois possibilités : en premier lieu, le transfèrement « judiciaire » ; en deuxième lieu, la remise en liberté sous conditions du prévenu, laquelle peut être assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ; en troisième lieu, l'aménagement de peine ou la libération sous

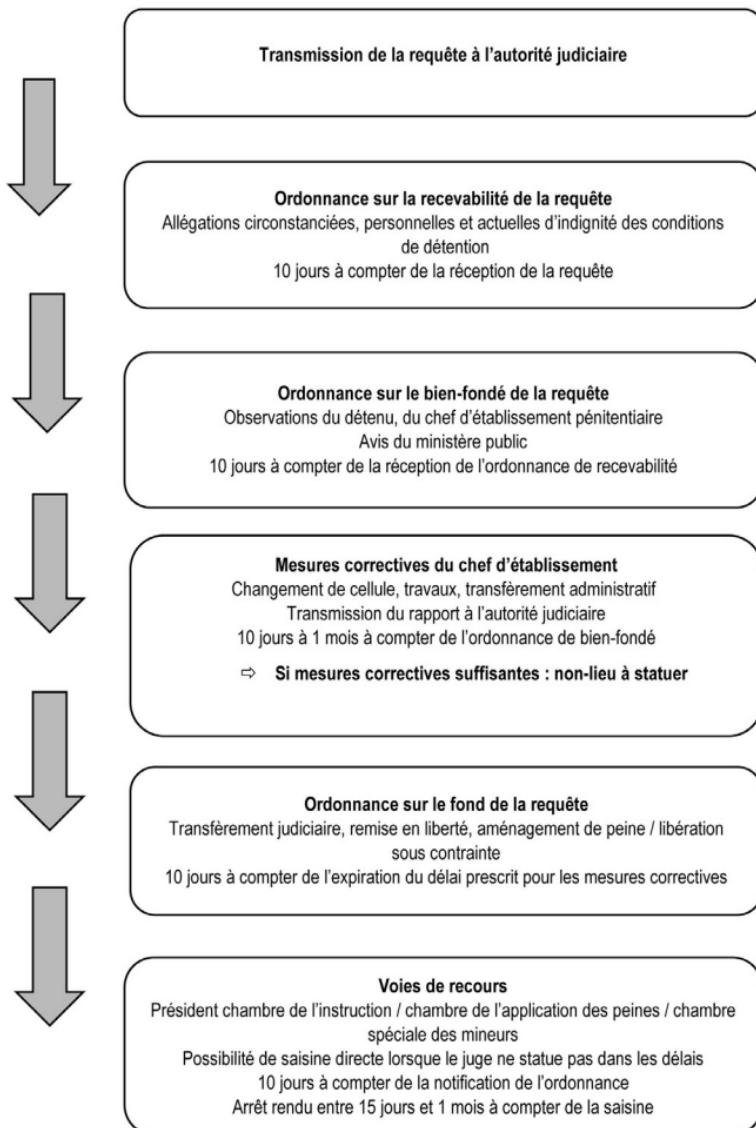
1. Le cinquième alinéa du II de l'article 803-8 du code de procédure pénale prévoit en effet que le refus du transfèrement administratif par les personnes prévenues est susceptible toutefois de fonder un refus, par le magistrat, de prendre l'une des mesures prévues par le II de l'article 803-8 du code de procédure pénale lorsque la procédure arrive ultérieurement en « phase 3 ». Tel est également le cas pour les personnes condamnées, sauf à ce que le refus du transfèrement administratif ait été justifié par une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et familiale, eu égard au lieu de résidence de sa famille.

contrainte (LSC) du condamné, lorsque celui-ci est éligible. Aucun dispositif n'est prévu pour le détenu qui ne serait ni transférable, ni aménageable.

Chacune des trois étapes est susceptible d'appel, dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision, devant le président de la chambre de l'instruction ou le président de la chambre de l'application des peines, qui a entre quinze jours et un mois pour statuer à compter de la réception du dossier. Cet appel est suspensif (articles R. 249-36, R. 249-38 et R. 249-39 du code de procédure pénale).

Aucune procédure particulière de suivi de l'exécution n'est prévue à l'issue de la décision rendue par le juge, de sorte que le détenu n'est pas assuré, en cas de transfèrement, que l'établissement d'accueil lui offrira des conditions de détention respectueuses de sa dignité. Le requérant peut en revanche introduire une nouvelle requête sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale en cas « d'élément nouveau » modifiant ses conditions de détention, notamment en cas de changement d'établissement pénitentiaire.

Schéma 1 : recours institué à l'article 803-8 du code de procédure pénale



Chapitre 2

Des recours limités et faiblement mobilisés

Les recours devant le juge administratif, pris dans leur ensemble, sont de nature à répondre à l'indignité des conditions de détention. Ils restent toutefois affectés de limites pratiques qui en amenuisent la pleine effectivité (Section 1). Le nouveau recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale devant le juge judiciaire, assez faiblement mobilisé, ne remplit quant à lui que partiellement ses objectifs, en particulier en ce qu'il met le transfèrement au cœur du dispositif et ne permet pas de remédier durablement à l'indignité des conditions de détention (Section 2).

Section 1

Le recours devant le juge administratif est limité dans sa portée

I – Malgré une augmentation localisée, le nombre de recours reste faible

Les recours contre les conditions indignes de détention présentées devant le juge administratif font l'objet d'un suivi quantitatif précis de la part de la sous-direction des affaires juridiques générales et du contentieux au sein du secrétariat général du

32 ministère de la justice, qui centralise la production des mémoires en défense devant les juridictions administratives, en lien avec les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP).

Les requêtes en conditions indignes de détention ont représenté près de 10 % du contentieux pénitentiaire devant le juge administratif (202 requêtes sur un total de 2 048) et 9 % en 2022 (184 requêtes sur un total de 2 032).

En 2022, ces recours étaient ainsi répartis entre les régions pénitentiaires :

Région pénitentiaire	Nombre de recours
Bordeaux	7
Dijon	2
Lille	13
Lyon	6
Marseille	23
Outre-Mer	91 ¹
Paris	4
Rennes	14
Strasbourg	9
Toulouse	15

Tableau 1 : répartition des recours introduits en 2022

L'année 2023 a connu plus qu'un doublement des recours contre les conditions indignes de détention, avec 460 recours introduits devant le juge administratif sur un total de 2 522 recours, soit plus de 18 % de l'ensemble du contentieux pénitentiaire. Cette augmentation s'explique essentiellement par l'introduction de 286 recours à visée indemnitaire (référent-provision et recours

1. Dont 59 recours portant sur le centre pénitentiaire de Nouméa.

de plein contentieux), par des personnes détenues au centre pénitentiaire de Nouméa, qui représente plus de 60 % du contentieux des conditions indignes de détention. La part de l'outre-mer dans le contentieux de l'indignité des conditions de détention s'explique notamment par le taux d'occupation particulièrement élevé des prisons situées sur ces territoires, qui ne comprennent pour la plupart qu'un établissement pénitentiaire¹.

II – L'usage du référé-liberté demeure privilégié malgré sa portée limitée

Le référé-liberté est perçu comme la voie de recours la plus efficace pour mettre fin à des conditions indignes de détention, du fait, d'une part, du pouvoir d'injonction du juge des référés, qui est susceptible de recouvrir un large champ (douches, cours de promenade, nuisibles, entretien et réparations, etc.) et d'autre part, de la temporalité dans laquelle s'exerce ce pouvoir, le juge des référés étant tenu de se prononcer dans un délai de 48 heures, lequel peut en pratique atteindre quinze jours, selon la teneur et l'ampleur des mesures demandées, durée qui reste compatible avec la nécessité de mettre fin rapidement à des conditions de détention jugées indignes.

Il est mobilisé par des personnes détenues elles-mêmes, ou par l'intermédiaire d'un avocat, le cas échéant avec le bénéfice de l'aide juridictionnelle, et par des acteurs associatifs tels que la Section française de l'observatoire international des prisons (SFOIP) ou l'Association des avocats pour la défense des droits des détenus (A3D).

Les décisions récentes suivantes illustrent le pouvoir d'injonction du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

1. À titre d'illustration, en juillet 2024, le taux d'occupation de la maison d'arrêt de Rémire Montjoly (Guyane) était de 205,9 %, celui de la maison d'arrêt de Baie Mahault (Guadeloupe) de 189,2 %, celui de la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte) de 184,8 %, celui de la maison d'arrêt de Ducos (Martinique) de 167,7 % et celui de la maison d'arrêt de Nouméa (Polynésie française) de 178,6 %.

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE PERPIGNAN (66)

Par une ordonnance du 22 août 2023 (n° 2304698),

le juge des référés du tribunal administratif

de Montpellier, saisi sur le fondement de

l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a enjoint au ministre de la justice et au préfet du département, pour ce qui le concerne, de :

- dans l'attente d'une solution pérenne, procéder, dans les cellules où cela n'aura pas déjà été fait, à l'élimination de la moississeuse présente dans les cellules, procéder à la réparation ou au changement des fenêtres défectueuses et, de manière générale, remédier aux conditions d'insalubrité de ces cellules ;
- faire procéder, dans les plus brefs délais, selon les modalités juridiques et techniques les plus appropriées, et dans toute la mesure compatible avec la protection de la santé des détenus et des autres personnes fréquentant l'établissement ainsi qu'avec la nécessité de garantir la continuité du service public pénitentiaire, à une opération d'envergure susceptible de permettre la désinsectisation de l'ensemble des locaux du centre pénitentiaire de Perpignan ;
- faire réaliser dans les meilleurs délais une vérification de la sécurité électrique de l'ensemble des cellules et procéder immédiatement, selon les modalités techniques les plus appropriées, et dans toute la mesure compatible avec la protection de la santé des détenus ainsi qu'avec la nécessité de garantir la continuité du service public pénitentiaire, à l'ensemble des réparations qui s'imposent, en particulier en ce qui concerne les fils électriques dénudés, pour faire cesser tout danger pour la sécurité des personnes détenues ;
- faire immédiatement cesser les comportements contraires à la déontologie observés au quartier disciplinaire et diligenter

une enquête interne de l'établissement sur le comportement des surveillants au quartier disciplinaire.

Le juge des référés a cependant rejeté d'autres demandes des requérants, en particulier celle tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire de suspendre les incarcérations, totalement ou partiellement, au besoin sur le modèle du dispositif « stop-écrou » mis en place à la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan, afin de réduire le taux de surpopulation carcérale au sein du centre pénitentiaire de Perpignan au motif, d'une part, que l'intervention de mesures mettant fin à la surpopulation carcérale ne peut, compte tenu de l'ampleur de ce phénomène au sein du centre pénitentiaire de Perpignan, que s'inscrire dans le cadre de mesures structurelles et, d'autre part, que l'administration pénitentiaire ne dispose d'aucun pouvoir de décision en matière de mises sous écrou, lesquelles relèvent exclusivement de l'autorité judiciaire.

Cette solution a été confirmée en appel par le **juge des référés du Conseil d'État**, par une **ordonnance du 21 septembre 2023 (n° 488135)**.

MAISON D'ARRÊT DE BOIS-D'ARCY (78)

Par une ordonnance du 17 avril 2023 (n° 2302657), le juge des référés du tribunal administratif de Versailles, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a enjoint au préfet du département et au ministre de la justice, chacun pour ce qui le concerne, de :

- réunir la sous-commission de sécurité afin qu'elle contrôle, au regard de l'effectif de détenus réellement présents au centre pénitentiaire de Bois-d'Arcy, le respect des règles de sécurité en énonçant les mesures que le chef d'établissement devra prendre

à bref délai, à charge pour ce dernier de les mettre en œuvre, et celles qui devront faire l'objet d'une programmation, ce qui inclut nécessairement le bilan des mesures prises depuis la précédente visite le 18 novembre 2020. La sous-commission devra tenir compte du taux très important de rotation et de l'absentéisme structurel des effectifs du personnel pénitentiaire en s'attachant à vérifier que les consignes de conduite à tenir face aux risques incendies sont effectivement intégrées ;

- faire diligenter une nouvelle inspection sanitaire de contrôle de la cuisine collective, laquelle devra notamment contrôler les températures des chariots sur les points de livraison, tant pour la liaison chaude que pour les plats nécessitant une conservation à basse température ;
- sans attendre les résultats de la visite de la sous-commission, faire prendre toute mesure immédiate par le chef d'établissement afin d'améliorer le système dit du « drapeau » pour le signalement de départs d'incendies en cellule, afin qu'il soit concrètement efficace, par exemple en instaurant un code couleur en fonction des urgences signalées et afin que les mesures adaptées puissent être prises sans délai par le personnel de surveillance de coursive, en cas d'incendie notamment, mais aussi d'incident médical grave ;
- prescrire un contrôle des températures des plats en bout de coursive afin de prendre toute mesure pertinente à bref délai, dont une rotation de l'ordre de distribution et un entretien des chariots défectueux, et vérifier dans quelle mesure quelques prises de courant, ainsi que mentionnées à l'audience, pourraient être installées dans le cadre d'un petit entretien, lorsque c'est possible à bref délai afin de permettre le maintien au chaud des plats ;
- assurer la formation des auxiliaires d'étage annoncée dans la note du 5 avril 2023, afin de rappeler les quantités de nourriture à distribuer à chaque détenu ;

- réaliser un nettoyage approfondi au moyen des chantiers dits école en commençant à bref délai par les douches le nécessitant le plus et faire les petits entretiens courants indispensables, parmi lesquels les bouches d'aération ;
- veiller au respect de la mise en œuvre effective de la note de service du 19 septembre 2022, s'agissant du nombre de douches proposées à chaque détenu ;
- procéder à un recensement des fuites visibles des lavabos et équipements de plomberie, et des fenêtres et y remédier lorsque cela n'implique qu'un petit entretien courant ponctuel susceptible d'être réalisé à très bref délai ;
- procéder à un recensement des cellules qui seraient infestées de cafards en vue de mettre en œuvre les mesures appropriées à bref délai ;
- édicter à titre provisoire une note de service qui précisera les modalités d'entretien des cours de promenade ainsi que des sanitaires, notamment leur fréquence et leur caractère approfondi, en la complétant par des mesures de nature à assurer la propreté des espaces de circulation au sein des bâtiments, et s'assurer du respect effectif de cette note ;
- éditer à très bref délai un bon de commande afin d'éradiquer les pigeons des cours de promenade du centre pénitentiaire, conformément au marché passé avec la société Hygiène Office ;
- compléter les notes de service des 16 et 23 mars 2023, en précisant les différents lieux dédiés aux fouilles intégrales et en proscrivant ces dernières dans des locaux inappropriés tels que les douches, parloirs ou salles d'activités, à savoir tous lieux collectifs ou ouverts à des passages.

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE SAINT-ETIENNE – LA TALAUDIÈRE (SAINT-ETIENNE, 42)

**Par une ordonnance du 29 mars 2023 (n° 2302110,
2302111), le juge des référés du tribunal administratif
de Lyon**, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de
justice administrative, a enjoint au ministre de la justice de :

- faire respecter dans les meilleurs délais les recommandations concernant le parafoudre du centre pénitentiaire, émises par la société Bureau Veritas Exploitation ;
- fournir régulièrement et gratuitement les produits et objets de nettoyage nécessaires à l'entretien de sa cellule ou de la place qui lui est réservée à chaque personne détenue en capacité physique d'assurer cet entretien.

**Par une ordonnance du 15 mai 2023, le juge des référés
du Conseil d'État (n° 472994)**, a complété les mesures
ordonnées par le juge des référés du tribunal administratif
de Lyon en enjoignant au ministre de la justice de :

- prendre les mesures provisoires destinées à renforcer la capacité de pompage en cas d'intempéries ;
- faire procéder à une vérification des installations électriques par un bureau de contrôle technique ;
- solliciter une nouvelle visite de la commission de sécurité de l'arrondissement de Saint-Etienne ;
- procéder à un cloisonnement provisoire des sanitaires dans les cellules du bâtiment A du quartier de la maison d'arrêt des hommes ;
- procéder à un nettoyage des douches collectives du bâtiment A ;
- procéder à un nettoyage approfondi des cours de promenade du bâtiment A ;
- prendre toutes dispositions pour équiper les cours principales de promenade d'abris, de bancs et d'installations légères d'exercice physique.

CENTRE PÉNITENTIAIRE DES HAUTS-DE-SEINE (NANTERRE, 92)

**Par une ordonnance du 2 décembre 2022 (n° 2215650),
le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-**

Pontoise, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a enjoint au ministre de la justice de :

– veiller dans les plus brefs délais à ce que toutes les personnes détenues identifiées médicalement comme présentant des troubles psychiatriques accompagnés d'un risque hétéro-agressif fassent l'objet d'un encellulement individuel quelle que soit leur adhésion à leur traitement ;

– dans l'attente de la création de cellules adaptées aux personnes à mobilité réduite, garantir à toute personne détenue ayant de grandes difficultés pour se déplacer, de manière provisoire ou permanente, qu'elle soit ou non en fauteuil roulant, qui en forme la demande l'accès à une cellule individuelle dans des conditions tenant compte de sa mobilité réduite ;

– dans l'attente d'une solution pérenne, identifier l'ensemble des fenêtres des cellules qui ne ferment pas correctement et de procéder aux réparations provisoires nécessaires pour y remédier ;

– procéder dans les plus brefs délais à l'enlèvement de la totalité des détritus accumulés dans l'ensemble des espaces extérieurs sur lesquels donnent des cellules et veiller par un nettoyage régulier à maintenir ces espaces dans des conditions de propreté satisfaisantes ;

– de procéder dans les plus brefs délais à une communication à l'ensemble des détenus sur la problématique des jets de nourritures et de veiller à ce que les détenus disposent gratuitement de sacs poubelles en nombre suffisant pour assurer l'évacuation quotidienne intégrale des déchets produits dans les cellules ;

– faire procéder, dans les plus brefs délais, selon les modalités juridiques et techniques les plus appropriées, et dans toute la mesure compatible avec la protection de la santé des détenus et des autres personnes fréquentant l'établissement ainsi

- qu'avec la nécessité de garantir la continuité du service public pénitentiaire, à une opération d'envergure susceptible de permettre la dératisation et la désinsectisation de l'ensemble des locaux du centre pénitentiaire des Hauts-de-Seine ;
- procéder aux réparations nécessaires afin d'assurer le fonctionnement permanent des téléphones au sein de l'unité sanitaire, afin notamment de permettre aux personnes détenues de contacter l'hôpital et le service d'interprétariat ;
 - faire réaliser dans les meilleurs délais une vérification de la sécurité électrique de l'ensemble des cellules et de procéder immédiatement, selon les modalités techniques les plus appropriées, et dans toute la mesure compatible avec la protection de la santé des personnes détenues ainsi qu'avec la nécessité de garantir la continuité du service public pénitentiaire, à l'ensemble des réparations qui s'imposent, en particulier en ce qui concerne les fils électriques dénudés, pour faire cesser tout danger pour la sécurité des personnes détenues.

Pourtant, comme vu *supra*, cette voie de recours présente plusieurs limites, dénoncées par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier du fait du pouvoir d'injonction limité aux mesures conjoncturelles et de la modulation du champ de l'injonction en fonction du niveau des moyens de l'administration et des actes qu'elle a déjà engagés.

En outre, ces recours s'inscrivent dans un contexte d'asymétrie d'information entre l'administration pénitentiaire et les personnes détenues, ces dernières rencontrant de grandes difficultés à documenter leurs conditions de détention, et leurs avocats, lorsqu'ils en ont, n'ayant, en principe, pas le droit d'accéder aux cellules. En effet, si la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a consacré le principe de la libre communication entre la personne détenue et son avocat, ses modalités de mise en œuvre, définies par les articles R. 313-14 à D. 313-17 du code pénitentiaire ainsi que par une circulaire du

27 mars 2012, prévoient seulement, s'agissant de la communication en présentiel, la mise à disposition de boxes ou de cabines réservés à l'usage de « parloirs avocats » installés en détention.

Dans ce contexte, le déplacement du juge administratif en détention dans le cadre d'une procédure de référé, qui est aujourd'hui une pratique très peu courante compte tenu notamment des délais qui lui sont impartis, serait de nature à rétablir une certaine forme de symétrie. Il convient cependant de souligner que le juge des référés prend souvent appui, au titre des éléments pouvant renforcer la force probante des allégations des requérants sur la situation de l'établissement pénitentiaire dans lequel ils sont détenus, sur les rapports du CGLPL portant sur cet établissement. Les recours introduits par des acteurs associatifs font d'ailleurs généralement suite à des recommandations en urgence du CGLPL, sur lesquelles le juge des référés se fonde pour apprécier la nécessité de prononcer des injonctions.

III – Le recours pour excès de pouvoir est peu utilisé malgré sa plus grande portée

Face aux limites du référé-liberté, le Conseil d'État a rappelé dans sa décision *Garde des sceaux c/ SFOIP* du 19 octobre 2020, précitée, que le juge de l'excès de pouvoir peut, lorsqu'il est saisi à cet effet, enjoindre à l'administration pénitentiaire de remédier à des atteintes structurelles aux droits fondamentaux des prisonniers en lui fixant, le cas échéant, des obligations de moyens ou de résultat et qu'il lui appartient alors de statuer dans des délais adaptés aux circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, dans sa décision *Commune de Grande Synthe* du 19 novembre 2020 (n° 427301, Lebon 406), saisi du refus du Premier ministre de prendre toutes mesures utiles permettant de respecter les engagements consentis par la France au niveau international et national en matière d'émissions de gaz à effet de serre, le Conseil d'État a jugé que l'effet utile de l'annulation pour excès

42 de pouvoir d'un tel refus résidait dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. Il en a ensuite déduit que le juge de l'excès de pouvoir était, dans une telle hypothèse, conduit à apprécier la légalité d'un tel refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

Appliqué au contentieux de l'indignité des conditions de détention, cette jurisprudence permet à un requérant de saisir le juge de l'excès de pouvoir du refus opposé par l'administration pénitentiaire à sa demande de prendre toute mesure utile permettant de garantir la dignité des conditions de détention dans un établissement pénitentiaire. Le juge doit alors apprécier la dignité des conditions de détention au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision. En cas d'annulation du refus par le juge, l'administration pénitentiaire a l'obligation de prendre les mesures jugées nécessaires, que le juge peut prescrire d'office, et qui peuvent revêtir un caractère structurel.

Si, par une décision récente, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé qu'il n'appartenait pas au juge administratif, saisi de conclusions à fin d'injonction, de « *se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire* » (CE, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, Lebon), les injonctions prononcées par le juge administratif saisi d'une demande d'annulation du refus de l'administration pénitentiaire de prendre certaines mesures déterminées dans un établissement pénitentiaire donné ne relèveraient, en principe, pas de la détermination d'une « politique publique » mais bien de l'amélioration des conditions de détention à l'échelle de ce seul établissement. C'est d'ailleurs ce que juge en filigrane la décision *Association des avocats pénalistes* (CE, 29 décembre 2023, n° 461605, Lebon T.), à propos des conditions de détention dans les locaux de garde à vue, en considérant que, s'il n'apparaît pas que les défaillances locales révélées par les recommandations du 19 juillet 2021 du CGLPL seraient généralisées sur l'ensemble

du territoire et d'une ampleur suffisante pour que soit établie une atteinte caractérisée, au niveau national, à la dignité de la personne humaine, il n'en demeure pas moins que le refus de remédier localement à de telles défaillances pourrait faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif compétent localement.

À ce jour pourtant, un seul recours pour excès de pouvoir de cette nature a été introduit en matière de conditions indignes de détention sur la période récente. Un détenu du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, en Polynésie française, a demandé au ministre de la justice de mettre fin à la violation quotidienne des droits de l'homme dans cet établissement et, le cas échéant, de procéder à sa fermeture. En l'absence de réponse du ministre de la justice, il a saisi le tribunal administratif de la Polynésie française, en décembre 2020, d'une demande tendant à l'annulation de la décision implicite de refus née de ce silence et à ce qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour remédier à la situation des personnes détenues au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania. Le Conseil d'État, à qui la requête a été initialement transmise, s'est estimé incomptént pour connaître de ce recours, au motif que la décision par laquelle le ministre de la justice refuse de faire droit à une demande tendant à ce qu'il soit mis fin aux conditions de détention indignes au sein d'un centre pénitentiaire particulier ou à ce que celui-ci soit fermé pour mettre fin à ces conditions de détention indignes, qui concerne le fonctionnement du service public pénitentiaire et n'a pas, par elle-même, pour objet d'assurer son organisation, est dépourvue de caractère réglementaire (CE, 13 octobre 2023, *M. Usang*, n° 458055, Lebon T.). Le jugement de l'affaire a été attribué au tribunal de la Polynésie française, qui ne s'est pas encore prononcé à ce jour. Le cheminement contentieux complexe de ce recours, qui a déjà duré trois ans, peut expliquer la réticence des requérants à introduire de nouveaux recours en excès de pouvoir, en dépit du fait que le juge de l'excès de pouvoir ait déjà indiqué expressément dans ses décisions être à même de prononcer des injonctions dans des délais « adaptés aux circonstances de l'espèce ».

44 **IV – Le suivi de la mise en œuvre des injonctions prononcées par le juge est difficile**

Les injonctions telles que celles prononcées dans les décisions présentées *supra* impliquent, pour certaines d'entre elles, un délai incompressible de mise en œuvre, notamment lorsqu'il est nécessaire de faire appel à des prestataires dans le cadre d'un marché public, par le biais de bons de commande. Tel est le cas, par exemple, pour la vérification de la sécurité électrique des cellules, le cloisonnement des toilettes dans les cellules ou l'éradication des nuisibles. Si l'initiation de l'exécution peut être rapide, son aboutissement peut prendre plusieurs mois voire, dans certains cas, plusieurs années. Pour cette raison, un certain nombre de décisions du juge des référés prononçant des injonctions ont fait l'objet d'un contentieux de l'exécution, notamment de la part de la SFOIP, qui a tenté, à plusieurs reprises et sans succès, face aux difficultés d'obtenir de l'administration pénitentiaire des informations sur le suivi de leur exécution, d'obtenir du juge des référés qu'il assure une forme de suivi des injonctions prononcées.

Le juge administratif ne l'a toutefois pas suivi dans cette voie, renvoyant les requérants aux procédures existantes en matière d'exécution. En effet, le Conseil d'État a rappelé qu'il n'incombait pas au juge des référés, pas plus d'ailleurs qu'au juge de l'excès de pouvoir, d'effectuer un suivi juridictionnel de l'exécution de ses injonctions ou d'ordonner à l'administration de communiquer un bilan d'exécution périodique au requérant, celui-ci disposant déjà, à cet égard, d'outils procéduraux qu'il lui revient d'actionner (CE, 19 octobre 2020, *Garde des sceaux c/ SFOIP*, préc. ; CE, 24 décembre 2021, *SFOIP*, n° 435622, Lebon T. ; CE, 19 mai 2022, *SFOIP*, n° 456201 ; CE, 15 novembre 2022, *SFOIP c/ Ministre de la santé et de la prévention*, n° 466827, Lebon T.). Tel est le cas, en premier lieu, du référé-réexamen prévu à l'article L. 521-4 du code de justice administrative, qui permet au requérant de demander au juge des référés d'assurer l'exécution des

mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte. Tel est le cas, également, des procédures d'exécution prévues par le livre IX du même code, en particulier les articles L. 911-4 et L. 911-5, en cas d'abstention de l'administration de prendre les mesures prescrites – sachant qu'une réitération des difficultés relève, quant à elle, d'un litige distinct (CE, 24 décembre 2021, *SFOIP*, préc.). Le requérant peut également ouvrir une nouvelle procédure de référé-liberté ayant pour fondement l'inexécution des obligations résultant des injonctions prononcées (JRCE, 19 janvier 2016, *Association musulmane El Fath*, n° 396003, Lebon 1).

De son côté, l'administration pénitentiaire a récemment mis en place un suivi systématique des injonctions prononcées par le juge administratif, confié aux « missions du droit et de l'expertise juridique » (MDEJ) placées auprès du directeur adjoint de chaque direction interrégionale des services pénitentiaires. Ces missions, créées à la suite d'une note du directeur de l'administration pénitentiaire du 10 février 2023, répondent à la volonté de renforcer la place du droit au sein de l'administration pénitentiaire au regard de la volumétrie du contentieux et de la nécessité de sécuriser juridiquement les modalités de prise en charge des personnes détenues. Elles ont notamment pour mission d'apporter une expertise juridique transversale, à instruire les recours administratifs et contentieux et à mettre en œuvre la promotion du droit auprès des partenaires de l'administration pénitentiaire et des autorités judiciaires. À ce titre, elles ont vocation à constituer des interlocuteurs privilégiés des différentes parties prenantes dans le suivi des injonctions prononcées par le juge administratif.

V – Le recours indemnitaire est insuffisamment exploité

L'autre voie de recours la plus mobilisée en matière d'indignité des conditions de détention est le recours indemnitaire, tant par la voie du référé-provision que du recours au fond de plein

46 contentieux. S'il n'a pas pour objet de remédier concrètement à l'indignité des conditions de détention, il permet d'indemniser le préjudice subi par les personnes détenues du fait de ces conditions indignes.

Les recours indemnitaires ont ainsi donné lieu à 99 condamnations en 2021, 58 en 2022 et 187 en 2023¹, dont 180 prononcées par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, avec un montant moyen d'indemnisation des requérants d'environ 5 000 euros. Le montant total des indemnisations prononcées sur la période 2021-2023 peut ainsi être estimé à environ 1,7 million d'euros.

Les décisions récentes suivantes illustrent les condamnations prononcées par le juge administratif.

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE RÉMIRE-MONTJOLY (GUYANE)

Par deux décisions du 28 décembre 2023 (n° 2201821 et n° 2201112), le tribunal administratif de la Guyane a condamné l'État à verser à un requérant une somme de 4 000 euros en réparation du préjudice moral subi en raison de ses conditions de détention entre mai 2021 et juin 2022 et 20 540 euros en réparation du même préjudice sur la période de janvier à mai 2014 et de novembre 2014 à juillet 2019, en se fondant, d'une part, sur un espace individuel inférieur à 3 m² sur une partie des périodes considérées, d'autre part, sur l'absence de réel cloisonnement des toilettes en cellules, seulement isolés par des rideaux opaques, enfin, sur les conditions d'hygiène et de salubrité insuffisantes dans les cellules, les douches et les cuisines, attestées notamment par un rapport du CGLPL de 2018 non contredit par l'administration pénitentiaire.

1. Données au 31 octobre 2023.

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE NOUMÉA (NOUVELLE-CALÉDONIE)

Par plusieurs ordonnances du 21 juillet 2023¹, le juge des référés du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, saisi sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative (référé-provision), a condamné l'État à verser à plusieurs requérants, à titre de provision, des sommes allant de 1 200 à 13 400 euros en réparation des préjudices subis en raison de leurs conditions de détention, en se fondant, d'une part, sur le caractère indigne des conditions de détention au sein du centre pénitentiaire de Nouméa, relevé dès 2019 par le CGLPL dans le cadre de recommandations en urgence et ayant donné lieu à des décisions du Conseil d'État, et ce malgré une amélioration des conditions d'hygiène constatées en 2020 et 2021 du fait notamment de travaux de réfection entamés pour une durée de quatre ans et, d'autre part, sur un espace individuel inférieur à 3 m² sur une partie des périodes considérées.

La voie du recours indemnitaire est aujourd'hui principalement mobilisée à des fins exclusives de réparation pécuniaire du préjudice. Pourtant, le Conseil d'État a jugé, par la décision *Société La Closerie* (CE, 12 avril 2022, n° 458176, Lebon), que la personne qui subit un préjudice direct et certain du fait de la persistance du comportement fautif d'une personne publique peut assortir ses conclusions indemnитaires de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets. De

1. N°s 2300246, 2300245, 2300244, 2300242, 2300239, 2300237, 2300236, 2300235, 2300234.

48 telles conclusions à fin d'injonction ne peuvent être présentées qu'en complément de conclusions indemnитaires. Appliquée au contentieux des conditions indignes de détention, cette jurisprudence permettrait à un détenu qui introduit un recours indemnitaire devant le juge administratif de demander à ce dernier, dès lors que le comportement fautif de l'administration est reconnu, de mettre fin à l'indignité de ses conditions de détention.

Par ailleurs, si les recours indemnитaires sont susceptibles de constituer un levier d'incitation des pouvoirs publics pour l'amélioration des conditions matérielles de détention (entretien et rénovation des établissements pénitentiaires, mise en place d'un dispositif de régulation carcérale), le montant total des indemnisations prononcées sur les trois dernières années, eu égard à son caractère négligeable, n'est pas de nature à influer sur les orientations de la politique pénitentiaire. Pour autant, l'application de la grille d'indemnisation définie par la décision *Bermond* précitée, qui prévoit que le montant des préjudices indemnifiables est apprécié de façon exponentielle en fonction de la durée de l'atteinte, à des durées d'incarcération longues, en particulier en outre-mer où les possibilités de transfèrement sont moindres, pourrait conduire à des montants d'indemnisation très élevés, de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'euros pour un seul détenu. De telles indemnisations pourraient constituer une réparation quasi-rémunératrice du préjudice, autant qu'un enjeu pour l'administration pénitentiaire.

Section 2

Le recours devant le juge judiciaire fait l'objet d'une approche différenciée selon les juridictions

S'il n'est pas possible, en l'absence de données exhaustives recensées par le ministère de la justice, de connaître précisément le nombre de recours introduits devant le juge judiciaire sur

le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, il apparaît qu'il a été faiblement mobilisé depuis sa création. L'appropriation de ce nouveau recours par les juges des libertés et de la détention et par les juges de l'application des peines se traduit par des interprétations différenciées des critères de recevabilité et de bien-fondé des requêtes, la très grande majorité des recours jugés recevables donnant lieu *in fine* à des décisions de non-lieu à la suite du transfèrement administratif des personnes détenues.

I – Les statistiques sont insuffisantes

Le logiciel CASSIOPEE, utilisé par les juridictions judiciaires pour le traitement des affaires pénales, qui date de 2010, n'a pas été mis à jour pour tenir compte du nouveau recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale, de sorte qu'il n'est pas systématiquement utilisé par les greffes pour l'enregistrement de ces recours. Il n'est, par conséquent, pas possible à ce jour d'en extraire des statistiques fiables sur le nombre de recours introduits sur le fondement de ces dispositions.

Pour contourner cette difficulté, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place un suivi manuel des recours déposés par les personnes détenues au greffe de chaque établissement pénitentiaire. Les données ainsi recueillies sont nécessairement partielles, puisqu'elles ne tiennent pas compte des recours déposés directement devant les greffes des tribunaux judiciaires, par les personnes détenues ou leurs avocats. Entre janvier et septembre 2023, 316 ordonnances se prononçant sur la recevabilité des requêtes, rendues par des juges de l'application des peines ou des juges des libertés et de la détention ont pu être comptabilisés par ce biais.

Le recueil de décisions, également parcellaire, réalisé directement dans le cadre de l'élaboration du présent rapport auprès de juridictions dans le ressort desquelles se trouvent des établissements pénitentiaires ayant fait l'objet de rapports du

50 CGLPL (et, le cas échéant, de recommandations en urgence) a permis de collecter les données suivantes :

Tribunal judiciaire	Année	Nombre de recours devant le juge de l'application des peines	Nombre de recours devant le juge des libertés et de la détention	Établissements pénitentiaires concernés
Nouméa	2023 ¹	506	58	Nouméa
Toulouse	2021-2023	1	54 dont 47 recours « canicule » à l'été 2023	Toulouse-Seysses, Foix, Albi, Montauban, Rodez, Béziers, Carcassonne, Villeneuve-lès-Maguelone
Bordeaux	2022-2023	4	11	Bordeaux-Gradignan, Poitiers Vivonne, Lorient
Paris	2022-2023	4 ²	35	NC
Marseille	2022-2023	3	2	Marseille, Béziers Perpignan
Créteil	2022-2023	15	0	Fresnes
Perpignan	2022-2023	0	4	Carcassonne, Villeneuve-lès-Maguelone, Perpignan
La Rochelle	2021-2023	2	0	Rochefort, Saint-Martin-de-Ré
Périgueux	2022-2023	0	0	NA

Tableau 2 : nombre de requêtes introduites auprès de quelques tribunaux judiciaires sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale depuis son entrée en vigueur

1. Pour Nouméa, les données portent sur l'ensemble de l'année 2023 ; pour les autres, les données de 2023 concernent la période janvier – septembre.

2. Ces décisions ont été rendues pour des détenus condamnés pour des infractions terroristes. En vertu de l'article R. 249-17 du code de procédure pénale, le juge de l'application des peines du tribunal judiciaire de Paris est en effet compétent pour connaître des recours de ces détenus.

II – Le recours devant le juge judiciaire est faiblement mobilisé

Les données recueillies, quoique non exhaustives, mettent en évidence le faible nombre de recours introduits sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, à l'exception notable des recours introduits par des personnes détenues au centre pénitentiaire de Nouméa (et, dans une moindre mesure, prévenus des établissements pénitentiaires du Sud-Ouest pendant la canicule de l'été 2023), alors même que le sujet des conditions de détention est très régulièrement soulevé par les avocats dans le cadre des demandes de mise en liberté ou d'aménagement de peine.

Plusieurs facteurs explicatifs de la faible mobilisation de ce recours peuvent être avancés.

Le principal facteur explicatif, avancé tant par les avocats ou les personnes détenues que par les magistrats judiciaires rencontrés, semble être la place centrale conférée au transfèrement dans le dispositif, lequel est vu comme la principale réponse à apporter à la situation d'un détenu en situation d'indignité d'un détenu, le transfèrement pouvant être décidé soit par l'administration pénitentiaire (transfèrement administratif), après une ordonnance de bien-fondé de la requête (phase 2), soit par le juge (transfèrement judiciaire), s'il estime que l'administration pénitentiaire n'a pas remédié à la situation d'indignité du détenu-requérant (phase 3). Dans un contexte de surpopulation carcérale généralisée, l'accès aux activités, au travail, à l'enseignement ou à la formation nécessite un certain temps de présence dans l'établissement, pour remonter dans les listes d'attente. C'est également le cas pour le bénéfice de réductions de peine et d'aménagements de peine, qui est en partie dépendant de la bonne conduite et des efforts sérieux de réinsertion de la personne détenue¹. Dans ces conditions,

1. En vertu de l'article 721 du code de procédure pénale, une réduction de peine peut être accordée par le juge de l'application des peines, après avis de

52 une grande majorité de personnes détenues préfère continuer de subir des conditions de détention indignes dans l'établissement au sein duquel elles ont commencé à exécuter leur peine, à proximité, le cas échéant de leur famille et de leurs proches, plutôt que de prendre le risque d'un transfèrement, sans aucune garantie sur les conditions de détention de l'établissement d'accueil, au risque d'être confrontées à un nouveau « choc carcéral » ainsi qu'à une rupture dans leur parcours carcéral.

Par ailleurs, la dynamique des recours est supérieure dans les départements où le barreau est impliqué localement sur les questions de dignité des conditions de détention, favorisant ainsi l'appropriation de ce récent recours par les avocats. En outre, les avocats ne sont que depuis très récemment indemnisés au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre de la procédure prévue à l'article 803-8 du code de procédure pénale. Ce n'est en effet que depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2023-457 du 12 juin 2023 portant diverses dispositions en matière d'aide juridique que les avocats peuvent bénéficier d'une indemnisation au titre

la commission de l'application des peines, aux condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté qui ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite et qui ont manifesté des efforts sérieux de réinsertion. Les preuves suffisantes de bonne conduite sont appréciées en tenant compte notamment de l'absence d'incidents en détention, du respect du règlement intérieur de l'établissement ou des instructions de service, de l'implication dans la vie quotidienne ou du comportement avec le personnel pénitentiaire ou exerçant à l'établissement, avec les autres personnes détenues et avec les personnes en mission ou en visite. Les efforts sérieux de réinsertion sont appréciés en tenant compte notamment du suivi avec assiduité d'une formation scolaire, universitaire ou professionnelle, de l'exercice d'une activité de travail, de la participation à des activités culturelles, de la participation à des activités sportives encadrées, du suivi d'une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ou de l'investissement soutenu dans un programme de prise en charge proposé par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. En vertu de l'article 729 du même code, les condamnés subissant une peine privative de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle notamment s'ils manifestent des efforts sérieux de réinsertion.

de l'aide juridictionnelle. Le décret prévoit une indemnisation à hauteur de trois unités de valeur¹ (soit 108 euros) en cas de requête jugée irrecevable et de dix unités de valeur (soit 360 euros) lorsque la requête est jugée recevable, ce qui est jugé insuffisant par les intéressés.

En outre, si l'article R. 249-18 du code de procédure pénale prévoit qu'il incombe au chef de l'établissement pénitentiaire de prendre toutes dispositions pour informer les personnes détenues de la possibilité de former un recours sur le fondement de l'article 803-8 du même code, force est de constater que cette information est insuffisante au regard des exigences du texte, ce qui peut également expliquer le faible nombre de recours. Le niveau d'information et de connaissance de ce recours est l'un des items étudiés dans les « rapports dignité » élaborés par le CGLPL. L'analyse de onze rapports publiés sur la période 2022-2023, portant chacun sur un établissement différent², met en évidence les résultats suivants : si le formulaire type d'introduction d'une requête sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale était disponible dans la quasi-totalité de ces établissements, seuls deux d'entre eux mentionnaient l'existence de ce recours dans leur livret d'accueil³ et trois procédaient à un affichage systématique de l'information sur ce recours dans les lieux de détention. Dans ces onze établissements, aucune des personnes détenues interrogées n'avait connaissance de ce recours. Parmi le personnel pénitentiaire, si

1. La profession dénonce d'ailleurs régulièrement la faible valorisation des unités de valeurs (voir notamment la motion adoptée par l'Assemblée générale du 9 septembre 2022 du Conseil national des barreaux).

2. Angers, Carcassonne, Laval, Le Puy-en-Velay, Nîmes, Périgueux, Saintes, Saint-Malo, Sarreguemines, Valenciennes, Vannes.

3. En vertu des dispositions de l'article L. 311-1 du code pénitentiaire, lors de son admission dans un établissement pénitentiaire, chaque personne détenue est informée oralement, dans une langue compréhensible par elle, et par la remise d'un livret d'accueil, des dispositions relatives à son régime de détention, à ses droits et obligations et aux recours et requêtes qu'elle peut former.

54 le greffe avait bien connaissance de ce recours, ce n'était pas le cas du personnel de détention dans neuf établissements.

Enfin, la complexité de la procédure est un élément déterminant à prendre en compte au titre de la faible mobilisation du recours. Celle-ci peut en effet donner lieu à trois décisions successives du juge (recevabilité, bien-fondé, décision au fond), alors même qu'il s'agit des « étapes classiques de raisonnement de tout magistrat »¹, qui interviennent généralement au sein d'une seule et même décision. Ce découpage procédural vise, notamment, à contourner l'absence de pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration pénitentiaire, dont dispose en revanche son homologue administratif. S'il vise également à cadencer la procédure afin de trouver rapidement une réponse au problème soulevé à chaque étape, il aboutit en réalité à une complexification et à un allongement global de la procédure, qui peut aller jusqu'à deux mois entre l'introduction de la requête et le moment où le juge statue sur la phase 3, alors que la méconnaissance de ces délais n'est assortie d'aucune sanction² et que, en tout état de cause, peuvent s'intercaler les délais d'appel.

III – Les critères de recevabilité sont interprétés de manière hétérogène

L'analyse des ordonnances de recevabilité ou d'irrecevabilité rendues sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale met en évidence une appréciation hétérogène des conditions de recevabilité par les juges de l'application des peines

1. E. Bonis, « Les nouveaux recours devant le juge judiciaire : promesses tenues ? », in *Le contentieux de la dignité des conditions de détention*, LGDJ, novembre 2023.

2. Le III de l'article 803-8 du code de procédure pénale prévoit seulement qu'à défaut de respect des délais prévus, 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.

et les juges des libertés et de la détention. Le taux de recevabilité des recours, calculé sur l'échantillon des 699 recours présentés au tableau 2, est de 51 %. Ce taux est corroboré par les données recueillies par l'administration pénitentiaire auprès des greffes des établissements, qui font état d'un même taux de recevabilité de 51 %. Sur l'échantillon du tableau 2, le taux de recevabilité des recours devant les juges de l'application des peines est de 44 % alors que celui des recours devant les juges des libertés et de la détention est de 73 %.

Certains juges considèrent que, dès lors que les conditions de détention sont notoirement indignes dans un établissement, toute requête est *a priori* recevable dès lors qu'elle est à peu près circonstanciée (par exemple, lorsque le détenu allègue dormir sur un matelas au sol contenant des punaises de lit dans une cellule de 9 m² partagée avec deux autres détenus). D'autres exigent au contraire des allégations très circonstanciées dont le caractère personnel doit être démontré (une personne détenue ne pouvant invoquer par exemple la présence de nuisibles de manière générale mais devant préciser en quoi elle l'affecte personnellement) ou la démonstration, par le requérant, d'un degré de gravité suffisant pour atteindre le seuil minimal requis par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'évaluation de ce degré de gravité tenant compte du contexte de surpopulation carcérale dans l'établissement (les allégations d'un détenu qui dort sur un matelas au sol dans une cellule de 9 m² partagée avec deux autres détenus, invoquant le manque d'espace personnel combiné à l'insuffisance du temps passé en dehors de la cellule, de moins de deux heures par jour, étant par exemple jugées insuffisantes, dans un contexte de surpopulation carcérale, pour atteindre ce seuil de gravité minimal).

La série des recours « canicule » introduits à l'été 2023 est une illustration particulièrement éclairante des divergences d'appréciation du caractère circonstancié, personnel et actuel des allégations des requérants. Le juge des libertés et de la détention de

56 plusieurs tribunaux judiciaires du Sud-Ouest de la France a été saisi en août 2023 d'une série de requêtes de personnes détenues qui se plaignaient des conséquences de la canicule sur leurs conditions de détention dans plusieurs établissements (Albi, Béziers, Carcassonne, Foix, Montauban, Perpignan, Rodez, Toulouse, Villeneuve-lès-Maguelone, etc.). Si certains juges ont considéré que les allégations des requérants n'apparaissaient ni personnelles, en ce qu'ils ne démontraient pas en quoi l'épisode caniculaire, qui touchait l'ensemble du territoire national, avait un impact sur leurs conditions de détention ou leur santé, ni actuelles dès lors que l'épisode caniculaire avait cessé à la date d'édition de l'ordonnance, d'autres ont eu une approche plus volontariste en jugeant, d'une part, que la circonstance que l'épisode caniculaire ne touche pas exclusivement les requérants mais l'ensemble de la population carcérale ne privait en rien leurs allégations de caractère personnel et, d'autre part, que l'appréciation du critère d'actualité devait s'apprécier *a minima* à la date d'introduction de la requête, en tenant compte du temps nécessaire à la formalisation de la requête. Ces appréciations divergentes ont parfois concerné des personnes incarcérées dans un même établissement, plusieurs juges des libertés et de la détention pouvant être compétents pour un même établissement¹.

Cette question de l'appréciation des critères de recevabilité, et donc de l'ouverture du prétoire aux personnes détenues, est particulièrement sensible dans le contexte d'inégale capacité

1. En vertu de l'article R. 249-17 du code de procédure pénale, le juge des libertés et de la détention compétent pour connaître du recours formé sur le fondement de l'article 803-8 par une personne placée en détention provisoire ou sous écrou extraditionnel est celui du tribunal judiciaire compétent pour connaître de la procédure concernant cette personne ou du tribunal judiciaire situé au siège de la cour d'appel compétente pour connaître de cette procédure. S'agissant du juge de l'application des peines, le juge compétent pour connaître du recours formé sur le fondement de l'article 803-8 par une personne condamnée est celui du tribunal judiciaire dans le ressort duquel est situé l'établissement pénitentiaire où cette personne est incarcérée.

probatoire, telle que celle décrite *supra*. Le formulaire type d'introduction d'une requête sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, disponible dans les greffes des établissements, se borne à rappeler la nécessité d'un exposé circonstancié des conditions personnelles et actuelles de détention que le requérant estime contraires à la dignité de sa personne et ne permet pas d'éclairer suffisamment les requérants sur ce qui est attendu. Si le Conseil national des barreaux a produit un modèle de requête et un questionnaire détaillé permettant de guider les requérants dans l'exposé circonstancié de leurs conditions de détention¹, ces documents ne sont pas accessibles aisément aux personnes détenues².

À ce titre, les rapports du CGLPL, ou les rapports de visite des parlementaires ou des bâtonniers³, sont rarement cités dans les décisions recueillies comme pouvant constituer un commencement de preuve de l'indignité des conditions de détention. Pourtant, dans un arrêt du 20 octobre 2021 (n° 21-84.498, publié au Bulletin), la chambre criminelle de la Cour de cassation, faisant application des principes qu'elle avait dégagés dans sa décision du 8 juillet 2020, précitée, avant l'instauration du nouveau recours 803-8, a censuré un arrêt d'une chambre de l'instruction qui, pour écarter un moyen contenant une description

1. La commission Libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux a élaboré, en partenariat avec la section française de l'observatoire international des prisons (SFOIP), l'association pour la défense des droits des détenus (A3D), le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature, un Vadémécum destiné à présenter le recours contre les conditions indignes de détention prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale. Il comprend notamment une présentation des étapes de la procédure, un modèle de requête et un questionnaire à l'attention des personnes détenues, ayant vocation à les guider dans la description de leurs conditions de détention. Il est accessible sur le site internet du Conseil national des barreaux : https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/vademecum_803-8_cpp_final_v8.pdf.

2. L'accès à internet est notamment interdit en détention.

3. L'article 719 du code de procédure pénale les autorise à visiter les lieux de privation de liberté.

58 circonstanciée des conditions de détention, n'apprécie pas le caractère précis, crédible et actuel de celle-ci, s'arrête au fait que le rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté produit par le demandeur décrivait des conditions antérieures à son incarcération et exige qu'il démontre le caractère indigne de ses conditions personnelles de détention. Cet arrêt, dans la continuité de l'arrêt du 8 juillet 2020, rappelle qu'il n'appartient pas au détenu d'apporter la preuve de l'indignité de ses conditions de détention mais seulement au juge d'apprécier le caractère précis, crédible et actuel de ses allégations, la crédibilité des allégations pouvant être corroborée par un rapport du CGLPL.

Les principes dégagés par la Cour de cassation dans ces arrêts devraient être appliqués dans le cadre de l'analyse de la recevabilité des requêtes introduites sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, alors même qu'elle n'a pas encore eu l'occasion de les réaffirmer sous ce nouveau régime. Il convient d'ailleurs de souligner que, dans plusieurs arrêts rendus en juin 2023¹, la cour d'appel de Versailles a jugé, dans des affaires de contentieux indemnitaire à raison d'une détention provisoire², que la production par un requérant de rapports du CGLPL antérieurs à sa période de détention, faisant état d'une surpopulation carcérale et de conditions matérielles fortement dégradées, constitue un élément de preuve de l'indignité des conditions de détention, considérée comme un facteur aggravant dans l'évaluation du préjudice.

IV – Les requêtes recevables sont souvent jugées infondées

L'analyse des ordonnances statuant sur le bien-fondé des recours introduits sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale met en évidence une application quasi

1. Cour d'appel de Versailles, 7 juin 2023, 21/07595, 21/03669, 21/07600.

2. Décret n° 2000-1204 du 12 décembre 2000 relatif à l'indemnisation à raison d'une détention provisoire.

systématique de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à la circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, du 30 septembre 2021, de présentation des dispositions de l'article 803-8 du code de procédure pénal¹, un espace personnel inférieur à 3 m² dans une cellule collective étant généralement regardé comme de nature à caractériser le caractère indigne des conditions de détention, à la condition cependant qu'il ne soit pas compensé par d'autres facteurs tels que la liberté de circulation et l'accès à des activités hors cellule (travail, formation, promenade). Le taux de recours jugés fondés, parmi les recours jugés recevables sur l'échantillon recensé dans le tableau 2, est d'environ 62 %. Cependant, si l'on exclut les recours des personnes détenues au centre pénitentiaire de Nouméa (dont le taux de bien-fondé est d'environ 80 %), ce taux tombe à 11 % (21 % si l'on exclut les recours « canicule », tous jugés infondés).

Ce taux, quoiqu'à manier avec précaution, doit être mis en regard des éléments sur lesquels s'appuient les juges pour apprécier le bien-fondé des recours. Parmi les nombreux moyens procéduraux mobilisables, prévus par les dispositions réglementaires du code de procédure pénale (expertise, déplacement sur les lieux, recours à un commissaire de justice), seule l'audition des personnes détenues, en visioconférence, le cas échéant en présence de leur avocat, est utilisée, le déplacement sur les lieux de détention étant très rare dans le cadre d'un recours. En cas de déplacement du juge sur les lieux de détention et notamment en cellule, il convient de souligner que l'établissement pénitentiaire ne devrait pas pouvoir s'opposer à la présence de l'avocat de la personne détenue, dès lors que cette présence est sollicitée par le magistrat. Ainsi, alors que, comme il a été dit *supra*, la production d'éléments probants s'avère très difficile pour les personnes détenues, les magistrats s'appuient principalement sur

1. <https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/bo/2021/20211029/JUSK2129245C.pdf>.

60

les observations produites par l'établissement pénitentiaire, qui a la charge du traitement de ces recours, avec l'appui éventuel de la direction interrégionale des services pénitentiaires à laquelle il est rattaché. En outre, les délais contraints du traitement de ces recours (dix jours à compter de l'ordonnance de recevabilité, dont au plus sept jours laissés à l'administration pénitentiaire pour répondre¹) ne permettent pas d'assurer les droits de la défense dans les meilleures conditions.

Si l'analyse des décisions recueillies fait apparaître, dans l'ensemble, une interprétation stricte des critères de bien-fondé, certaines décisions se démarquent en démontrant une volonté de pallier l'absence de pouvoir d'injonction du juge judiciaire pour donner davantage d'effet utile à la décision rendue, dès lors que l'amélioration des conditions de détention du requérant est indissociable de l'amélioration générale des conditions de détention dans l'établissement dans lequel il est incarcéré. Ainsi, il a pu être demandé à l'administration pénitentiaire de communiquer au juge la proportion de cellules dont la superficie est inférieure à 12,7 m² et qui font l'objet d'un triplement des occupants, afin d'apprécier le caractère marginal ou généralisé de cette configuration potentiellement problématique au regard de la dignité des conditions de détention dans un établissement, d'organiser un accès quotidien des personnes détenues à la douche en présence de nuisibles, d'assurer la propreté des cours avant chaque tour de promenade et son maintien pendant celle-ci, ou encore de communiquer un exposé des ambitions en termes d'isolation thermique des bâtiments, de climatisation totale ou partielle des salles communes et/ou des cellules et de mise en place de dispositifs fixes de relevés de températures dans les cellules ou les étages.

1. La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié l'article 803-8 du code de procédure pénale pour réduire de dix à sept jours ce délai.

V – Lorsque les requêtes sont jugées fondées leurs conséquences restent limitées

Après avoir été jugées fondées, les requêtes aboutissent à un non-lieu dans la majorité des cas, soit parce que l'établissement a apporté les améliorations concrètes nécessaires (réparations, accès aux activités, etc.) pour mettre fin à l'indignité des conditions à la demande du juge, soit, et c'est le cas le plus fréquent, parce que le détenu a été transféré dans un autre établissement. Dans quelques très rares cas, principalement à Nouméa, le juge considère que l'administration pénitentiaire n'a pas remédié aux conditions indignes de détention et décide un transfèrement judiciaire, une remise en liberté de la personne prévenue (14 en 2023 pour le centre pénitentiaire de Nouméa) ou un aménagement de peine de la personne condamnée (82 en 2023 pour le centre pénitentiaire de Nouméa). Les données issues des greffes pénitentiaires font état, sur la période janvier-septembre 2023, de 130 ordonnances de non-lieu (soit 80 % du nombre de recours jugés recevables sur la même période), 4 ordonnances de transfèrement, 1 ordonnance de remise en liberté sous contrôle judiciaire et 19 ordonnances d'aménagement de peine.

Ces données confirment la place centrale conférée au transfèrement administratif dans la procédure, celui-ci apparaissant, dans un contexte de surpopulation carcérale et de conditions de détention structurellement dégradées, comme la « mesure corrective » la plus évidente pour remédier à la situation individuelle d'un détenu, la remise en liberté ou l'aménagement de peine étant perçus comme une solution ultime à ne mobiliser qu'en dernier recours. Mais l'on voit bien la limite de cette solution : d'une part, le transfèrement administratif ne s'accompagne d'aucune garantie pour le détenu s'agissant des conditions de détention dans l'établissement d'accueil ; d'autre part, si le transfèrement répond à la situation d'un détenu donné, il n'implique aucune amélioration des conditions de détention dans l'établissement, qui accueillera un nouveau détenu à la place du détenu transféré,

62 ni n'a d'effet sur le taux d'occupation global des établissements pénitentiaires, en l'absence de remise en liberté ou d'aménagement de peine. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans sa réunion du 15 septembre 2021 de suivi de l'exécution de l'arrêt *JMB et autres c/ France*, avait d'ailleurs émis des réserves quant à « la place conférée à l'administration et aux transferts qu'elle pourrait décider, sans vérification par le juge des nouvelles conditions de détention et, de surcroît, dans un contexte structurel de surpopulation »¹.

VI – La saisine parallèle des juridictions administrative et judiciaire n'est pas opérationnelle

Le législateur ayant prévu qu'un recours puisse être introduit sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale « sans préjudice de la possibilité de saisir le juge administratif », l'article R. 249-19 du code de procédure pénale prévoit que le requérant qui saisit le juge des libertés et de la détention ou le juge de l'application des peines doit préciser s'il a en parallèle saisi la juridiction administrative d'une demande relative à ses conditions de détention. Le formulaire type d'introduction d'une requête sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, disponible dans les greffes des établissements, prévoit d'ailleurs une case à cocher pour ce cas de figure. La réciproque est prévue par l'article R. 559-1 du code de justice administrative : un requérant qui saisit le juge administratif d'une demande relative à ses conditions de détention doit préciser s'il a saisi le juge judiciaire en application de l'article 803-8 du code de procédure pénal. L'information réciproque est donc à la main du justiciable, qui a la charge d'informer l'autre ordre de juridiction de ce qu'il a introduit un recours contre ses conditions indignes de détention.

1. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1411^e réunion, H46-12 *JMB et autres c/ France* (n° 9671/15), 14-16 septembre 2021.

En pratique, les cas de saisines simultanées ou successives sont rares, voire exceptionnels. Les quelques cas identifiés concernent des saisines successives. Ainsi, dans l'un de ces cas¹, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, saisi par une personne détenue au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative après que le juge de l'application des peines, saisi préalablement par le requérant sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, a rejeté la requête comme infondée, a, après avoir rappelé les motifs de la décision du juge de l'application des peines, procédé à sa propre appréciation des conditions actuelles de détention du requérant et conclu que, malgré les conditions particulièrement difficiles de détention dans l'établissement, d'ailleurs attestées par des recommandations en urgence du CGLPL, aucune atteinte grave et manifestement illégale aux droits fondamentaux ne nécessitait l'intervention d'une mesure dans un délai de 48 heures. Dans l'autre cas², le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, saisi par une personne détenue au centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses après que le juge des libertés et de la détention a jugé sa requête fondée, au motif d'un espace de vie potentiellement insuffisant au vu de la configuration de la cellule et de son occupation par trois détenus et de la présence crédible de cafards dans la cellule, en accordant un mois à l'administration pénitentiaire pour mettre fin à ces conditions indignes de détention, a tenu compte des mesures prises par l'administration pénitentiaire à la suite de cette décision pour juger qu'aucune atteinte grave et manifestement illégale aux droits fondamentaux ne nécessitait l'intervention d'une mesure dans un délai de 48 heures.

Si de telles saisines devaient toutefois se développer, les dispositions réglementaires précitées n'éclairent pas les juges saisis sur la procédure à suivre. La seule question traitée par ces dispositions

1. Ordonnance du 29 juillet 2022 du juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux.

2. Ordonnance du 30 décembre 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse.

64 est celle du transfèrement. Avant l'introduction de l'article 803-8 du code de procédure pénale, seul le juge administratif, compétent pour connaître des décisions prises par l'administration pénitentiaire concernant la détermination du lieu d'exécution des peines, pouvait ordonner, dans le cadre de ses pouvoirs d'injonction, le transfèrement d'une personne détenue condamnée¹. Dès lors que l'article 803-8 confie au juge de l'application des peines le pouvoir d'ordonner le transfèrement d'une personne condamnée qui l'a saisi sur ce fondement, l'article R. 559-2 du code de justice administrative prévoit que le juge administratif ne peut plus ordonner le transfèrement ou le réexamen de la demande de transfèrement de cette personne lorsque le juge de l'application des peines (ou, le cas échéant, la chambre d'application des peines) a jugé la requête fondée, et ce tant que ce dernier n'a pas pris sa décision « finale » (phase 3). En dehors de cette hypothèse, les conditions d'instruction des recours en cas de saisine parallèle ne sont pas précisées par les textes : le juge judiciaire et le juge administratif devraient-ils examiner ensemble la situation du requérant ? L'un des juges devrait-il attendre la décision de l'autre juge pour statuer ? Devraient-ils se répartir la tâche en fonction de leurs pouvoirs respectifs ? En l'absence de coordination voire d'articulation des compétences des juges administratif et judiciaire, le risque d'aboutir à une appréciation divergente de la dignité des conditions de détention est réel, ce qui est préjudiciable pour le détenu et le bon fonctionnement du système juridictionnel.

Plus largement, ce contentieux désormais partagé ne fait pas l'objet d'une réflexion commune localement entre juges judiciaires et juges administratifs, du fait du faible nombre de recours et de l'absence de saisine parallèle des requérants mais aussi, probablement, d'une insuffisante culture commune sur ces questions.

1. Si la détermination du lieu d'exécution des peines relève de l'administration pénitentiaire, le choix du lieu de détention relève de l'autorité judiciaire pour les prévenus placés en détention provisoire, ce qui explique que le juge administratif ait seulement à connaître des décisions de transfèrement des personnes condamnées.

Chapitre 3

Vers des évolutions du droit et des pratiques

Afin de renforcer l'effectivité des recours contre les conditions indignes de détention, il serait pertinent de revoir l'architecture du recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale pour atténuer la place centrale donnée au transfèrement administratif et limiter ses freins procéduraux (Section 1). Alors que la coordination voire l'articulation des compétences entre l'ordre administratif et judiciaire doivent être repensées pour traiter au mieux le nouveau contentieux partagé de l'indignité des conditions de détention, des stratégies contentieuses ainsi que de nouveaux leviers d'exécution peuvent, dans le même temps, émerger pour maximiser les effets combinés des recours existants devant le juge administratif (Section 2). En outre, les formations et outils pratiques à destination des personnes détenues, magistrats et avocats devraient être revus pour diffuser plus largement la connaissance des recours contre les conditions de détention et favoriser le développement d'une culture partagée (Section 3). La collaboration entre l'ensemble des acteurs de la « chaîne pénitentiaire » devrait également être renforcée pour favoriser l'émergence d'une vision commune de la détention et établir un climat de confiance réciproque (Section 4). Enfin, il est indispensable de garantir la disponibilité de données statistiques relatives au recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale, pour permettre une évaluation fiable du dispositif (Section 5).

Section 1

L'effectivité de l'article 803-8 du code de procédure pénale doit être renforcée

Une révision pourrait intervenir à trois niveaux : premièrement, la possibilité, pour l'administration pénitentiaire, d'opérer un transfèrement administratif en réponse à l'indignité des conditions de détention constatée par le juge judiciaire pourrait être supprimée pour ne conserver que la possibilité d'un transfèrement judiciaire. Une alternative *a minima* pourrait consister à ne permettre le transfèrement administratif qu'en cas d'impossibilité démontrée de remédier *in situ* à la situation de la personne détenue. Deuxièmement, l'absence de mesure pouvant être prononcée par le juge en « phase 3 » lorsque le requérant ne peut ni être transféré ni faire l'objet d'un aménagement de peine transférable pourrait être comblée en prévoyant qu'ils puissent bénéficier de réductions de peine exceptionnelles supplémentaires. Troisièmement, les délais applicables en « phase 2 » devraient être rallongés pour renforcer le rôle du contradictoire dans la procédure, sans pour autant rallonger les délais globaux.

I – Lever les réticences liées à la crainte du transfert

Afin d'atténuer la centralité du transfèrement au sein du recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale, il pourrait être envisagé de supprimer la possibilité de transfèrement administratif au stade de l'examen du bien-fondé de la requête (ou « phase 2 »).

Cette suppression, qui devrait intervenir par une modification de l'article 803-8 du code de procédure pénale, présenterait un double avantage. Tout d'abord, elle renforcerait la place des autres « mesures correctives » que l'administration pénitentiaire est susceptible de prendre après que le juge a

constaté l'existence de conditions de détention indignes. Elle favoriserait donc l'amélioration concrète, sur site, des conditions matérielles de détention, en évitant que le recours au transfèrement soit le premier réflexe de facilité face au constat d'indignité lequel, on l'a vu, ne fait que déporter le problème sans le régler réellement. Ensuite, elle opérerait un partage plus clair des domaines d'intervention respectifs de l'administration pénitentiaire et du juge, seul ce dernier conservant, *in fine*, la possibilité d'opérer un transfèrement dans le cadre de ce recours, ce qui présente par ailleurs l'avantage d'apporter plus de garanties au détenu sur les conditions de détention dans le nouvel établissement.

La mise en œuvre d'une telle évolution supposerait de supprimer la dernière phrase du cinquième alinéa du I de l'article 803-8 du code de procédure pénale et le cinquième alinéa du II du même article, qui prévoit dans certains cas de figure la possibilité, pour le juge, de refuser de prendre une décision de transfert, de remise en liberté ou d'aménagement de peine lorsque le détenu s'est préalablement opposé à son transfèrement administratif.

Une alternative moins radicale pourrait consister à ne permettre à l'administration pénitentiaire de proposer le transfèrement administratif comme réponse à l'indignité des conditions de détention constatée par le juge judiciaire que lorsqu'elle a démontré qu'il n'est pas possible de remédier sur site à cette indignité, par des travaux d'aménagement ou de réparation de la cellule ou des espaces communs, l'amélioration de l'accès aux activités hors de la cellule, le changement de cellule, etc., selon les motifs de la décision du juge. En l'absence d'une telle démonstration, le juge de l'application des peines ou le juge des libertés et de la détention ne pourrait prononcer un non-lieu et devrait rendre l'une des décisions prévues par le II de l'article 803-8 du code de procédure pénale (phase 3).

RECOMMANDATION N° 1

Supprimer la possibilité d'un transfèrement administratif au stade de la deuxième phase du recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale ou, *a minima*, ne permettre un tel transfèrement qu'en cas d'impossibilité démontrée de remédier *in situ* à l'indignité des conditions de détention constatée par le juge.

II – Pallier les lacunes du dispositif pour les détenus non éligibles

Pour éviter que le recours prévu à l'article 803-8 ne soit privé d'utilité concrète pour les personnes condamnées non transférables, notamment celles détenues dans des établissements situés en outre-mer non éligibles à un aménagement de peine, des dispositifs de réduction de peine exceptionnelles supplémentaires de deux à quatre mois pourraient, dans certaines conditions, être envisagés quand le taux d'occupation de l'établissement dépasse un seuil de criticité [que l'on pourrait fixer entre 100 et 150 %]. Un tel dispositif, déjà mis en place durant la crise de la covid-19¹, permettrait de remédier au risque d'inégalité des personnes détenues devant la loi selon leur situation carcérale. Il constituerait, en outre, un premier « test » d'introduction d'un dispositif de régulation carcérale, après une première tentative avortée d'introduction d'un dispositif plus global par voie d'amendement dans le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027². Le dispositif envisagé pourrait, à l'instar de celui précédemment évoqué, exclure du champ certaines

1. Article 27 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

2. Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023. Amendement n° CL578 déposé le 17 juin 2023 par M^{me} Caroline Abadie, M. Florent Boudié, M. Guillaume Gouffier Valente, M. Ludovic Mendes, M. Eric Pouliat, M^{me} Sarah Tanzili.

catégories de personnes, telles que les personnes condamnées et écrouées pour des crimes et des faits de terrorisme.

RECOMMANDATION N° 2

Prévoir la possibilité de réductions de peine exceptionnelles supplémentaires pour les personnes détenues ne pouvant faire l'objet d'un transfèrement judiciaire et n'étant pas éligibles à un aménagement de peine.

III – Renforcer la place du contradictoire

Un rééquilibrage des délais applicables entre l'examen de la recevabilité et celui du bien-fondé, en raccourcissant le premier tout en rallongeant le second, permettrait de renforcer la place du contradictoire et d'assurer la possibilité au magistrat de mobiliser tous les outils procéduraux mis à sa disposition.

L'examen de recevabilité de la requête, qui peut être moins poussé que l'analyse de son bien-fondé dès lors qu'il se limite à l'analyse des éléments contenus dans la requête présentée par le détenu faisant état d'allégations « circonstanciées, personnelles et actuelles » quant à l'indignité de ses conditions de détention, pourrait être réduit à un délai de cinq jours.

À l'inverse, l'examen du bien-fondé peut nécessiter un délai d'instruction plus long, dans la mesure où il suppose de recueillir les observations du requérant et de son conseil, de l'administration pénitentiaire et l'avis du ministère public. Un rallongement du délai permettrait de laisser le temps aux parties de produire tous les éléments utiles à porter à la connaissance du juge. Cela permettrait également au magistrat d'utiliser plus amplement les outils procéduraux qui lui sont offerts par les textes, au-delà de l'audition du détenu. Le délai d'examen pourrait donc être porté à quinze jours, ce qui permettrait de conserver le délai global de vingt jours, qui doit

70

être préservé eu égard à l'urgence qui s'attache à ce qu'il soit remédié à l'indignité des conditions de détention dans de brefs délais.

Une telle évolution nécessiterait de faire évoluer les dispositions législatives et réglementaires applicables au « recours dignité », en particulier l'article 803-8 du code de procédure pénale et les articles R. 249-21, R. 249-23 et R. 249-25 du même code.

RECOMMANDATION N° 3

Insérer le délai d'examen de la recevabilité de la requête dans un cadre plus contraint, tout en desserrant le délai d'examen du bien-fondé, en conservant le délai global de vingt jours.

IV – Mettre à profit la révision annoncée du code de procédure pénale

L'article 2 de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la réécriture, à droit constant, de la partie législative du code de procédure pénale afin d'en clarifier la rédaction et le plan, d'ici fin novembre 2025.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance, qui sera déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance, comportera par ailleurs des dispositions de fond tendant à l'amélioration des procédures existantes. Il pourrait être l'occasion de modifier l'article 803-8 du code de procédure pénale afin d'y introduire les évolutions évoquées aux recommandations n° 1 à 3.

Section 2 **De nouvelles stratégies contentieuses peuvent être développées**

De nouvelles stratégies contentieuses, ainsi que de nouveaux leviers d'exécution des injonctions prononcées, pourraient être utilement mises en place pour renforcer l'effet utile des recours

existants devant le juge administratif. En parallèle, l'émergence d'un contentieux partagé de l'indignité des conditions de détention nécessite de penser la coordination, voire l'articulation des compétences judiciaires et administratives en la matière, les- quelles peuvent prendre plusieurs formes.

I – Utiliser la diversité des recours possibles devant le juge administratif

Pour renforcer l'effectivité des recours présentés devant le juge administratif, plusieurs stratégies contentieuses pourraient être mises en œuvre par les avocats ou les acteurs institutionnels et associatifs.

En premier lieu, à droit constant, il pourrait être conseillé aux personnes détenues d'introduire systématiquement un référent-liberté devant le juge administratif en parallèle d'un recours devant le juge judiciaire sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, pour multiplier les chances qu'il soit remédié concrètement à l'indignité de ses conditions de détention, si elle est constatée, dès lors qu'elle résulte des conditions générales de détention dans l'établissement pénitentiaire dans lequel il est incarcéré.

En deuxième lieu, l'introduction de requêtes collectives impliquant plusieurs personnes détenues au sein d'un même établissement, le cas échéant relayées par des avocats spécialisés ou des associations d'aides aux personnes détenues, sans aller jusqu'à la création d'un nouveau cas d'ouverture de l'action de groupe prévue à l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative¹, donnerait davantage de crédibilité aux allégations d'indignité des conditions

1. Cet article prévoit la possibilité d'introduire une action de groupe devant le juge administratif en matière de lutte contre les discriminations, d'environnement, de santé publique et de protection des données personnelles.

72 de détention des personnes concernées. Elle serait de nature à favoriser le prononcé d'injonctions portant sur un périmètre plus large.

En troisième lieu, afin de dépasser les limites du référendum de liberté, il serait utile que les personnes détenues introduisent davantage de recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives à l'encontre de décisions de refus d'un établissement pénitentiaire de prendre des mesures de nature à améliorer les conditions de détention, par exemple à la suite d'un rapport du CGLPL, d'un parlementaire ou d'un bâtonnier. Si les délais de jugement seront nécessairement plus longs que dans le cadre d'une procédure de référendum, il appartiendra néanmoins au juge administratif d'apprécier les conditions de détention au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision. En outre, les injonctions qui pourraient être prononcées, le cas échéant d'office, au regard de cette appréciation, qui, contrairement à celles prononcées par le juge des référendums, pourraient revêtir un caractère structurel, auraient un impact significatif sur les conditions matérielles de détention dans ces établissements.

Enfin, afin de maximiser l'effet utile des recours indemnitaire, il serait intéressant que les avocats des personnes détenues incitent leurs clients à assortir leurs conclusions indemnitaire présentées devant le juge administratif de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire de mettre fin aux conditions indignes de détention dans l'établissement pénitentiaire.

Le développement de ces recours serait de nature à répondre aux critiques de la Cour européenne des droits de l'homme sur la limitation du pouvoir d'injonction du juge des référendums.

On peut donc imaginer de nouvelles stratégies contentieuses devant le juge administratif pour optimiser l'effet utile des recours, par exemple, initier davantage de requêtes collectives au sein des établissements pénitentiaires, renforcer la place du recours pour excès de pouvoir « injonction » et du recours indemnitaire assorti de conclusions à fin d'injonction.

II – Renforcer le suivi des injonctions prononcées par le juge administratif

Afin de renforcer le suivi de l'exécution des injonctions prononcées par le juge administratif, un mécanisme d'astreinte automatiquement liquidée pourrait par ailleurs être envisagé, sur le modèle de ce que prévoient les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitat relatives au droit au logement opposable¹. Ces dispositions permettent un versement automatique semestriel de l'astreinte tant que l'injonction n'est pas exécutée et l'astreinte définitivement liquidée par le juge administratif. Saisi d'un référé-liberté, d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours indemnitaire assorti de conclusions à fin d'injonction, le juge administratif pourrait ainsi assortir les injonctions qu'il prononce d'une astreinte automatiquement liquidée à échéance régulière jouant un rôle d'aiguillon vis-à-vis de l'administration pénitentiaire. Ce régime d'astreinte spécifique, qui nécessiterait d'introduire de nouvelles dispositions à cette fin dans le code de justice administrative, serait également de nature à répondre à

1. « *I.– Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement. [...] / Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte. [...] / Le produit de l'astreinte est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2. [...] tant que l'astreinte n'est pas liquidée définitivement par le juge, le versement de l'astreinte au fonds est effectué deux fois par an, le premier versement devant intervenir à la fin du sixième mois qui suit le mois à compter duquel l'astreinte est due en application du jugement qui l'a prononcée. Toute astreinte versée en application du jugement la prononçant reste acquise au fonds. Lorsque l'astreinte a été liquidée définitivement, le versement du solde restant dû, le cas échéant, est effectué dans le mois qui suit la notification de la décision de liquidation définitive. [...] ».*

74 la critique de la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant du retard pris dans l'exécution des injonctions.

Alternativement, il pourrait être envisagé que le juge des référés et le juge du fond puissent assortir les injonctions qu'ils prononcent de la fixation d'une nouvelle audience, à une échéance adaptée à la nature des injonctions prononcées, au cours de laquelle il appartiendrait à l'administration de rendre compte de leur mise en œuvre. Cette évolution nécessiterait de modifier les dispositions du code de justice administrative en ce sens.

RECOMMANDATION N° 4

Créer un mécanisme d'astreinte obligatoire avec liquidation automatique en matière de contentieux des conditions indignes de détention ou prévoir une audience de suivi devant le juge administratif après le prononcé d'injonctions.

Par ailleurs, pour permettre à l'administration pénitentiaire de mettre en œuvre rapidement les injonctions prononcées, sans être freinée par les règles de la programmation budgétaire, un « fonds de travaux » national pourrait être abondé chaque année dans le cadre du vote de la loi de finances, qui aurait vocation à financer les travaux de faible envergure nécessaires à l'exécution rapide des injonctions prononcées par le juge administratif. Une partie de ce fonds pourrait être déléguée à la direction interrégionale de l'administration pénitentiaire concernée en cas de condamnation d'un établissement pénitentiaire relevant de sa compétence territoriale.

RECOMMANDATION N° 5

Mettre en place un « fonds de travaux » ayant vocation à financer les travaux de faible envergure nécessaires à la mise en œuvre des injonctions prononcées par le juge administratif.

III – Améliorer la complémentarité des deux ordres de juridiction

L'information réciproque des recours dignité contre les conditions indignes de détention exercés devant les juridictions judiciaires et administratives et des décisions rendues devrait être *a minima* assurée pour anticiper d'éventuels conflits de jurisprudence et favoriser le développement d'une culture commune de la détention.

Plutôt que de laisser au détenu le soin d'informer chaque juge de ce qu'il a exercé un recours devant l'autre ordre de juridiction, tel que cela est actuellement prévu par les articles R. 559-1 du code de justice administrative et R. 249-19 du code de procédure pénale, il serait préférable qu'il incombe à chaque juridiction concernée d'informer la juridiction compétente du ressort de l'autre ordre de juridiction du dépôt d'une requête. Il lui incomberait également d'informer cette même juridiction du sens de la décision rendue. Bien qu'une juridiction ne soit pas liée par les constats de l'autre, et bien que les procédures devant le juge judiciaire et administratif n'aient pas les mêmes finalités, un tel canal d'information préviendrait le risque d'apparition de contradictions voire de conflits de jurisprudence et permettrait une forme de coordination dans la réponse apportée. De tels échanges permettraient en outre aux juridictions administratives et judiciaires de nourrir réciproquement leurs constats et analyses au regard des décisions rendues par leurs homologues au sujet de personnes détenues dans un même établissement pénitentiaire.

RECOMMANDATION N° 6

Mettre en place un mécanisme d'information réciproque des recours exercés devant le juge judiciaire et administratif contre les conditions indignes de détention et des décisions rendues.

De manière plus ambitieuse, un mécanisme d'articulation des compétences des juridictions judiciaires et administratives pourrait être envisagé afin de traiter de façon optimale ce nouveau contentieux partagé. Saisi du projet d'introduction du recours préventif devant le juge judiciaire pour avis en 2020, le Conseil d'État avait déjà reconnu qu'un tel système devrait être envisagé si, après mise en œuvre du nouveau recours, d'éventuelles difficultés survenaient du fait de la double compétence juridictionnelle en matière d'indignité des conditions de détention.

Plusieurs mécanismes peuvent être envisagés à cet égard, chacun présentant des avantages et des inconvénients (la liste n'étant, au demeurant, pas limitative) : le recours préalable obligatoire devant le juge administratif ; la question préjudiciale au juge administratif ; le « droit de suite » du juge judiciaire vers le juge administratif ; le pouvoir d'injonction du juge judiciaire ; la juridiction mixte spécialisée. La mise en place de l'un de ces systèmes supposerait, quoiqu'il arrive, de modifier l'article 803-8 du code de procédure pénale et ses textes d'application.

Le recours préalable obligatoire devant le juge administratif des référés avant saisine du juge judiciaire sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, qui avait été initialement envisagé lors de la première tentative d'introduction du recours préventif devant le juge judiciaire en 2020, permettrait d'assurer une première réponse « globale » du juge administratif pour ne transférer au juge judiciaire que les cas résiduels n'appelant qu'une réponse individuelle. Il renforcerait en outre la coordination entre les deux ordres de juridiction. En revanche, outre qu'un tel système est relativement singulier, en ce qu'il fait dépendre la possibilité de la seconde saisine du sens de la décision rendue dans le cadre de la première, il rallongerait les délais de jugement, retardant le moment où la voie judiciaire pourra être empruntée. Il restreint l'accès au juge judiciaire et risquerait, en cas d'afflux de requêtes, de peser sur l'activité des juridictions administratives.

La question préjudiciale devant le juge administratif, en vertu de laquelle le juge judiciaire, saisi d'un recours sur le

fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, surseoirait à statuer après avoir constaté que les conditions de détention sont indignes, pour voir si certaines mesures ne relèveraient pas du pouvoir d'injonction du juge administratif, aurait le mérite de respecter clairement la répartition des compétences entre le juge judiciaire et administratif. En revanche, elle présenterait d'importants inconvénients en termes de rallongement et de complexification de la procédure, ce qui porterait préjudice au détenu dans un contentieux particulièrement sensible, où d'importants enjeux s'attachent à ce que le juge tranche rapidement et à ce que le détenu soit accompagné dans ses démarches juridictionnelles.

Le « **droit de suite** » du juge judiciaire vers le juge administratif, consisterait, pour le juge judiciaire saisi d'un recours sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, lorsqu'il a jugé que la requête était fondée, et s'il estime que des mesures à l'échelle de l'établissement sont indispensables pour remédier à sa situation, à pouvoir transférer la requête, au juge des référés du tribunal administratif sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative¹. Le juge administratif vérifierait alors, sur la base des motifs de la décision du juge judiciaire, si des mesures relevant de son pouvoir d'injonction doivent également être adoptées pour remédier à la situation d'indignité lorsque les conditions de détention contestées ne sont pas strictement personnelles mais se situent à l'échelle de l'établissement – et sont donc susceptibles de concerner d'autres personnes détenues dans l'établissement². Ce mécanisme serait facilitant pour le détenu, qui n'aurait pas à saisir lui-même un nouveau juge et à multiplier les procédures. Il

1. Alternativement, un signalement pourrait être effectué par le procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale au tribunal administratif dans le ressort duquel se situe l'établissement concerné.

2. Pourraient par exemple être concernées des douches ou des cours de promenades insalubres, à l'inverse d'une présence ciblée de nuisibles dans une ou plusieurs cellules identifiées.

78

permettrait un effet décuplé des procédures existantes, en agissant à la fois à l'échelle individuelle et à l'échelle collective, lorsque cela est nécessaire. Un tel mécanisme ne serait cependant praticable qu'à la condition de supprimer la possibilité de transfèrement administratif (voir recommandation n° 2), pour éviter que le juge administratif ne doive prononcer un non-lieu en cas de transfèrement administratif du détenu, sauf à ce que le juge administratif s'estime toujours saisi de la requête dès lors qu'elle ne porte pas seulement sur une situation individuelle mais aussi sur le fonctionnement du service public pénitentiaire. Il conviendrait également de prévoir que le juge judiciaire attende la décision du juge administratif avant de prendre les mesures relevant de la « phase 3 », ce qui ne semble pas poser de difficulté au regard du délai pouvant être imparti à l'administration pénitentiaire pour informer le juge judiciaire des mesures qu'elle a prises (compris entre dix jours et un mois). Ce « droit de suite » paraît en revanche assez éloigné des pratiques de collaboration existantes entre l'ordre judiciaire et administratif et risquerait, pour l'heure, d'être confronté à certaines difficultés d'appropriation par les praticiens concernés.

Le **pouvoir d'injonction du juge judiciaire** permettrait d'aller au bout de la logique prévue par le recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale en permettant au juge des libertés et de la détention et au juge de l'application des peines d'enjoindre à l'administration pénitentiaire d'adopter des mesures correctives *in situ* pour mettre fin à l'indignité sans remédier à la voie de contournement que constitue le transfèrement. Elle permettrait de renforcer l'effectivité de ce recours tout en évitant un mécanisme d'articulation, forcément plus complexe, des compétences des juridictions administrative et judiciaire. S'il est vrai qu'un tel pouvoir relève, en principe, de la seule compétence de la juridiction administrative¹, il est

1. Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*, n° 86-224 DC ; TC, 12 mai 1997, *Préfet de Police c/ TGI de Paris*, n° 03056, Lebon.

toujours loisible au législateur de constituer des blocs de compétence, qu'il lui reviendrait de définir, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, sans que le juge administratif ne soit dessaisi du contentieux de l'indignité des conditions de détention, chaque juge conservant une sphère de compétence propre, l'une centrée sur la situation de la personne détenue, l'autre sur la situation de tout ou partie de l'établissement pénitentiaire. En revanche, cela nécessiterait de faire évoluer l'office du juge judiciaire, qui ne dispose aujourd'hui d'aucun pouvoir d'injonction vis-à-vis de l'administration.

La **juridiction mixte spécialisée** constituerait la forme la plus aboutie de collaboration entre l'ordre administratif et judiciaire en matière d'indignité des conditions de détention. Composée à parts égales de membres de la juridiction administrative et judiciaire, sur le modèle du Tribunal des conflits, elle disposerait d'une pléitude de compétences permettant d'apporter, à l'occasion d'une seule requête, l'ensemble des solutions possibles, à la fois à l'échelle individuelle (transfèrement, remise en liberté, aménagement de peine, injonction ciblée, indemnisation) et collective (injonction à champ plus large), en fonction des pouvoirs respectifs du juge judiciaire et administratif. Particulièrement inédite dans sa composition, sa mise en place serait en revanche délicate et complexe, tant sur le plan textuel que sur les plans humain et matériel.

RECOMMANDATION N° 7

Prévoir un dispositif d'articulation des recours contre les conditions indignes de détention présentés devant le juge judiciaire et administratif (recours préalable obligatoire, question préjudicielle, « droit de suite », pouvoir d'injonction du juge judiciaire, juridiction mixte spécialisée).

Section 3

Des formations et outils pratiques doivent être créés

À destination des avocats, magistrats et personnes détenues, les formations et outils pratiques pourraient être revus pour diffuser la connaissance des recours contre les conditions indignes de détention et favoriser le développement d'une culture commune.

La place de l'avocat pourrait être revisitée dans le recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale à travers le renforcement de leur rôle de conseil et d'assistance juridique aux personnes détenues et la déclinaison locale de la convention de partenariat conclue entre la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice et le Conseil national des barreaux. L'information fournie au détenu quant aux recours existants contre les conditions indignes de détention devrait être renforcée et homogénéisée dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Enfin, des formations communes relatives aux « recours dignité » à destination des magistrats judiciaires et administratifs, ainsi que des visites systématiques d'établissements pénitentiaires, pourraient utilement être mises en place pour développer une culture commune de la détention.

I – Renforcer la place des avocats en détention

La place de l'avocat en détention pourrait continuer à être renforcée dans le cadre des recours contre les conditions indignes de détention à travers le renforcement de leur rôle de conseil et d'assistance juridique aux personnes détenues et la déclinaison locale de la convention de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire et le Conseil national des barreaux.

Premièrement, les avocats pourraient voir leur rôle de conseil et d'assistance juridique aux personnes détenues renforcé en

dehors de toute procédure juridictionnelle, à travers la possibilité de bénéficier d'un avocat commis d'office dans le cadre de la détention, indépendamment de toute procédure juridictionnelle ou non juridictionnelle. Les personnes détenues pourraient à ce titre se voir offrir la possibilité de disposer d'un crédit annuel d'heures leur permettant de consulter un avocat commis d'office pour obtenir des conseils juridiques ainsi qu'un appui dans la réalisation de leurs démarches juridiques auprès de l'établissement et dans la définition de leur stratégie contentieuse, sur le modèle des « maisons de justice et du droit »¹. Les avocats, qui assureraient des permanences, pourraient bénéficier d'une indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle, la loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique² ouvrant déjà une possibilité d'indemnisation dans le cadre de procédures non juridictionnelles. L'ouverture d'une telle possibilité supposerait de faire évoluer, *a minima*, les dispositions du code de procédure pénale et du code pénitentiaire, afin d'y introduire cette nouvelle possibilité, ainsi que les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 et ses textes d'application³, pour prévoir un nouveau cas d'indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle. Elle pourrait, dans un premier temps, être réalisée à titre expérimental avec un ou plusieurs barreaux souhaitant prendre part à ce projet.

1. En vertu de l'article R. 131-1 du code de l'organisation judiciaire, peuvent être instituées des maisons de justice et du droit, placées sous l'autorité du président du tribunal judiciaire et du procureur de la République près ce tribunal, dans le ressort duquel elles sont situées. Elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer.

2. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

3. Décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, dans sa version résultant du décret n° 2023-457 du 12 juin 2023 portant diverses dispositions en matière d'aide juridique.

RECOMMANDATION N° 8

Offrir aux personnes détenues la possibilité de bénéficier d'un crédit d'heures annuel leur permettant de bénéficier de conseils et de l'appui juridique d'un avocat commis d'office en dehors de toute procédure juridictionnelle ou non juridictionnelle.

Deuxièmement, les avocats pourraient, plus généralement, voir leur place en détention renforcée dans le cadre de la déclinaison locale de la convention de partenariat conclue entre la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice et le Conseil national des barreaux.

Cette convention, conclue à la fin de l'année 2022, vise à promouvoir les échanges entre l'administration pénitentiaire et la profession d'avocat à l'échelle nationale et locale, à faciliter les actions des avocats en détention, ainsi que leur connaissance mutuelle, à travers la mise en place de stages, de formations communes et d'échange d'informations. Elle prévoit, en outre, la mise en place de conventions locales entre les barreaux et l'administration pénitentiaire déconcentrée (directions interrégionales des services pénitentiaires, établissements pénitentiaires) comprenant la désignation de référents privilégiés en matière d'accès au droit en détention ainsi que la mise en place d'un annuaire à destination des avocats comprenant les numéros de téléphone et adresses mail dédiées aux parloirs avocats et famille. Une telle initiative, déjà à l'œuvre dans certains départements, doit être poursuivie et encouragée à l'échelle locale dans l'ensemble des territoires, avec l'appui, le cas échéant, de la direction de l'administration pénitentiaire et du Conseil national des barreaux. Ces conventions pourraient utilement comprendre une rubrique dédiée à la place de l'avocat dans le cadre des recours contre les conditions indignes de détention, tant devant le juge administratif que judiciaire, qui doit être assurée à tous les stades de la procédure, notamment dans le cadre des déplacements en détention réalisés par les juges pour apprécier la réalité des conditions de détention des requérants.

RECOMMANDATION N° 9

Assurer la déclinaison locale de la convention de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire et le Conseil national des barreaux pour renforcer la place de l'avocat en détention, notamment dans le cadre des recours contre les conditions indignes de détention.

II – Assurer une information plus homogène et systématique des personnes détenues

La mise en place d'une information systématique et homogène sur les recours contre les conditions indignes de détention dans les établissements pénitentiaires à destination du détenu permettrait de renforcer leur appropriation et leur mobilisation par ces derniers.

L'administration pénitentiaire devrait rendre plus accessibles les informations relatives aux recours contre les conditions indignes de détention produites par le ministère de la justice. Au-delà du recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale, un affichage systématique en détention des recours existants en matière d'indignité, y compris devant le juge administratif, devrait être prévu. De même, une rubrique dédiée devrait systématiquement figurer dans le livret d'accueil. Les formulaires existants et à jour devraient également être aisément accessibles dans les greffes pénitentiaires. Des « kits de saisine » clé en main pourraient être mis à disposition des personnes détenues au sein des greffes pénitentiaires, tant pour les recours devant le juge administratif que pour ceux devant le juge judiciaire.

En outre, la documentation édictée par l'ensemble des acteurs de la détention, notamment le CGLPL et les associations d'aide aux personnes détenues (guides pratiques, modèles de requêtes, questionnaires permettant de décrire précisément les conditions de détention, etc.) devrait être rendue aisément accessible au détenu afin de l'informer et de l'aider à préparer son recours, en particulier par l'intermédiaire des « points d'accès au droit », mis en place dans chaque établissement pénitentiaire en application

- 84 de l'article L. 312-1 du code pénitentiaire, ou des services de probation et d'insertion pénitentiaire.

Plus généralement, une charte des droits fondamentaux de la personne détenue devrait être élaborée et remise systématiquement à l'arrivée dans un établissement pénitentiaire, qui présenterait, de façon synthétique, les droits de la personne détenue et les modalités d'exercice de ses droits : requêtes ou des plaintes au chef de l'établissement pénitentiaire, recours administratif, recours devant le juge administratif ou le juge judiciaire, représentation par un avocat, etc.

RECOMMANDATION N° 10

Mettre en place une information plus systématique des personnes détenues sur les recours existants contre les conditions indignes de détention (affichage en détention, livret d'accueil, formulaires disponibles au greffe pénitentiaire, guides pratiques et requêtes type *via* les points d'accès au droit, charte des droits fondamentaux de la personne détenue).

III – Former les juges judiciaire et administratif

Le développement d'une culture partagée des spécificités du contentieux des conditions indignes de détention par les juges judiciaire et administratif pourrait passer par la mise en place d'une formation commune, sous la houlette de l'École nationale de la magistrature (ENM) et du Centre de formation de la juridiction administrative (CFJA).

Cette formation, assurée par des magistrats judiciaires et administratifs, aurait vocation à présenter l'ensemble des recours tendant à ce qu'il soit mis fin aux conditions de détention indignes de manière unifiée et de partager la jurisprudence. Elle permettrait de renforcer la connaissance mutuelle et la collaboration entre l'ordre judiciaire et administratif en la matière. Elle pourrait être assurée, sous la direction conjointe des deux organismes, à la fois dans le cadre de la formation initiale, dans la poursuite du

« tronc commun » des écoles de service public¹, et dans le cadre de la formation continue des magistrats judiciaires et administratifs, selon des modalités à définir conjointement.

Cette formation pourrait notamment inclure des visites conjointes d'établissements pénitentiaires. En effet, si les juges d'application des peines fréquentent quasi-quotidiennement les établissements pénitentiaires, il en va différemment des juges administratifs et, dans une moindre mesure, des juges des libertés et de la détention. Il paraît en outre indispensable que de telles visites soient également systématiquement organisées par les juridictions administratives et judiciaires pour l'ensemble des magistrats concernés par la question des conditions de détention, à l'échelle locale ou régionale, en lien avec l'administration pénitentiaire.

RECOMMANDATION N° 11

Assurer une formation commune aux juges judiciaires et administratifs sur les recours contre les conditions indignes de détention, en lien avec l'École nationale de la magistrature et le Centre de formation de la juridiction administrative et systématiser les visites d'établissements pénitentiaires.

Section 4

La collaboration entre les acteurs de la « chaîne pénitentiaire » doit être renforcée

La mise en place de canaux et d'instances de dialogue entre les différents acteurs de la « chaîne pénitentiaire », parmi lesquels les établissements pénitentiaires ainsi que les magistrats judiciaires et administratifs, serait souhaitable pour favoriser les échanges de bonnes pratiques et établir un climat de confiance mutuelle et de transparence. Elle pourrait, le cas échéant, s'appuyer sur les outils et les instances existants, pour éviter d'alourdir la charge de travail des parties prenantes.

1. <https://insp.gouv.fr/tronc-commun-aux-ecoles-de-service-public#id-5196>.

86 **I – S'appuyer sur les canaux d'échanges informels existants dans l'ordre judiciaire**

Le faible nombre de recours introduits sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale et, par conséquent, de pourvois devant la Cour de cassation (douze arrêts recensés, dont seulement deux se prononçant sur le fond), n'a pas permis à ce jour de dégager de jurisprudence sur ce nouveau recours. Dans l'attente d'une unification jurisprudentielle et face au constat décrit plus haut d'une appréciation différenciée de la dignité des conditions de détention, principalement au stade de la recevabilité, il serait utile que les acteurs concernés (cours d'appels, Cour de cassation, Association nationale des juges d'application des peines, etc.) mobilisent les canaux d'échanges informels existants entre juges judiciaires (listes de discussion notamment) pour partager davantage les pratiques sur ce recours, avec une mise en commun des décisions, des forums de discussion ou des réunions thématiques ponctuelles à ce sujet. L'Observatoire des litiges judiciaires¹, en cours d'expérimentation dans trois cours d'appel par la Cour de cassation, lequel vise à mieux identifier les contentieux émergents, complexes, sériels ou d'intérêt public majeur, pourrait aussi être l'un des vecteurs de ce partage d'expérience.

RECOMMANDATION N° 12

Mobiliser les canaux d'échanges informels au sein de la juridiction judiciaire et l'Observatoire des litiges judiciaires pour favoriser le partage de pratiques sur les recours introduits sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, dans l'attente d'une unification jurisprudentielle à venir par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

1. <https://www.courdecassation.fr/la-cour-de-cassation/demain/observatoire-des-litiges-judiciaires>.

II – Associer le juge administratif aux instances de dialogue de la « chaîne pénitentiaire »

Le contentieux de la dignité des conditions de détention étant désormais un contentieux partagé, il est essentiel, en complément des mécanismes procéduraux et des formations évoqués *supra*, d'associer le juge administratif aux instances qui réunissent les magistrats judiciaires et l'administration pénitentiaire autour des questions relatives à la détention. Il conviendrait également de prévoir que la question de la dignité des conditions de détention soit systématiquement abordée au moins une fois par an dans le cadre de ces instances, avec un retour d'expérience sur les décisions rendues par les juridictions judiciaires et administratives et les suites qui y sont données.

Le conseil d'évaluation des services pénitentiaires, institué dans chaque établissement pénitentiaire afin d'évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et de proposer, le cas échéant, toutes mesures de nature à les améliorer, qui se réunit au moins une fois par an sous la présidence du préfet de département, conformément aux dispositions des articles R. 136-1 et D. 136-2 à D. 136-6 du code pénitentiaire, pourrait ainsi associer, au moins une fois par an, le président du tribunal administratif compétent pour traiter des recours des personnes détenues dans l'établissement ainsi que les magistrats de ce tribunal impliqués dans le contentieux des conditions indignes. Il conviendrait de modifier l'article D. 136-2 du code pénitentiaire dans ce sens. L'article R. 136-1 pourrait également être complété pour prévoir que la question de la dignité des conditions de détention soit systématiquement abordée.

De même, la conférence régionale portant sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération, que le premier président de la cour d'appel et le procureur général sont tenus d'organiser, avec les présidents des tribunaux judiciaires et les procureurs de la République du ressort de la cour d'appel, au moins une fois par an en vertu des dispositions de l'article D. 48-5-1 du code procédure pénale, pourrait associer, au moins une fois par an, le président de

- 88 la ou des cours administratives d'appel implantées sur le ressort de la cour d'appel, les présidents des tribunaux administratifs du ressort de la cour administrative d'appel et les magistrats administratifs impliqués dans le contentieux de la dignité des conditions de détention. Si l'article D. 48-5-1 du code de procédure pénale prévoit déjà que puisse être invitée à participer à cette conférence toute personne dont la présence serait jugée utile par le premier président le procureur général près la cour d'appel, sa modification pourrait permettre de prévoir une association systématique, une fois par an, de la juridiction administrative et de compléter l'objet de cette conférence par la nécessité d'échanger sur les décisions rendues en matière de dignité des conditions de détention.

RECOMMANDATION N° 13

Mobiliser les instances de dialogue existantes (conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires et conférence régionale portant sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération) pour favoriser les échanges entre l'ensemble des acteurs de la « chaîne pénitentiaire » (administration pénitentiaire, magistrats du siège et du parquet, juge administratif).

Section 5

Les données quantitatives relatives aux recours doivent être recensées

Les données disponibles sur les recours exercés devant le juge judiciaire sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale devraient être systématiquement recensées pour permettre une évaluation approfondie du dispositif.

La disponibilité de données chiffrées est un préalable indispensable à toute évaluation fiable d'un dispositif. Si les données recueillies dans le cadre de la mission ont permis de dégager des tendances significatives, il paraît indispensable de systématiser le recensement des décisions rendues par les juridictions du fond (première instance

et appel) dans l'attente de l'évolution du logiciel CASSIOPEE et de la généralisation de l'« open data » des décisions de justice¹, afin de suivre l'évolution de ce recours au niveau national, tant sur le plan quantitatif (nombre de recours exercés, taux de recevabilité, taux de décisions jugées fondées, taux d'appel, etc.) que qualitatif (analyse de la motivation des décisions).

Ces données permettraient, outre une évaluation régulière du dispositif, de fournir des éléments de réponse précis au comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt *JMB c/ France* de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le respect de la dignité des conditions de détention devrait en outre être affiché comme une priorité dans les prochaines circulaires de politique pénale générale du garde des sceaux, ministre de la justice et donner lieu à un suivi dans l'application SISPoPP (Système informatisé de suivi de politiques pénales prioritaires)², qui vise notamment à assurer le suivi et le pilotage des procédures pénales prioritaires et à permettre la coordination, l'échange et le partage d'informations entre les acteurs de la politique pénale.

RECOMMANDATION N° 14

Effectuer, par l'intermédiaire du parquet de chaque juridiction du fond (tribunaux judiciaires, chambres de l'instruction, chambres de l'application des peines), un recensement trimestriel des décisions rendues sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, sous le pilotage de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, en lien avec la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), dans l'attente d'outils de suivi en continu.

1. L'article 33 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit que « Sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les jugements sont mis à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique ».

2. Traitement automatisé dont la création a été autorisée par le décret n° 2023-935 du 10 octobre 2023.

Conclusion

L'effectivité des voies de recours contre l'indignité des conditions de détention, qui demeure largement imparfaite, ne pourra être renforcée qu'à travers la mobilisation de l'ensemble des leviers existants, qu'ils soient textuels, procéduraux, humains ou encore matériels.

Devant le juge administratif, des stratégies et outils contentieux innovants pourraient être mis en place et actionnés afin de maximiser l'effet utile des procédures existantes, qui sont déjà nombreuses et qui, prises dans leur ensemble, sont susceptibles d'apporter, en principe, une réponse juridictionnelle satisfaisante à la question de l'indignité des conditions de détention.

Devant le juge judiciaire, les freins textuels et procéduraux concernant le recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale pourraient progressivement être levés à travers une évolution des textes applicables, couplée à l'appropriation croissante et partagée de cette nouvelle voie de recours tant par les justiciables, représentés ou non par leur conseil que par les magistrats. Cette nouvelle voie de recours n'en est, en tout état de cause, qu'à ses prémisses. Il conviendrait donc de conduire une évaluation académique indépendante de ce dispositif dans quelques années, à moyen terme, lorsqu'un nombre plus significatif de décisions aura été recensé.

Devant le juge administratif et judiciaire, enfin, l'émergence d'un nouveau contentieux partagé de l'indignité des conditions de détention nécessite d'envisager des modalités de coordination voire d'articulation des compétences de l'un et l'autre ordre de juridiction, tout en renforçant, dans le même temps, les canaux de dialogue, afin de favoriser l'émergence d'une culture commune de ce contentieux.

Il n'en demeure pas moins que le juge, quel qu'il soit, ne peut apporter, seul, une réponse à la question de l'indignité des conditions de détention. Il s'agit en effet d'un enjeu systémique devant appeler à une réponse globale de la part des pouvoirs publics, par l'intermédiaire d'une politique publique ambitieuse. À ce titre, outre la conduite nécessaire d'une réflexion sur le sens et l'utilité de la peine privative de liberté comme réponse à la lutte contre la criminalité et la délinquance, l'introduction, dans la loi, d'un dispositif contraignant de régulation carcérale, géré localement par tous les acteurs de la chaîne pénale sous la responsabilité de l'autorité judiciaire, recommandation pressante bien qu'ancienne du CGLPL¹, permettrait de maîtriser la surpopulation carcérale en résorbant le taux d'occupation des maisons d'arrêt et en respectant le droit à l'encellulement individuel. Elle constituerait une première réponse d'ampleur au problème posé, et contribuerait à redonner de la dignité à la peine².

1. Recommandation réitérée notamment dans CGLPL, *Avis du 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales*, publié au *Journal officiel du 14 septembre 2023*.

2. Conseil économique, social et environnemental, *Le sens de la peine*, 13 septembre 2023.

Synthèse des recommandations

Architecture du « recours 803-8 » du code de procédure pénale

Recommandation 1

Supprimer la possibilité d'un transférement administratif au stade de la deuxième phase du recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale ou, *a minima*, ne permettre un tel transférement qu'en cas d'impossibilité démontrée de remédier *in situ* à l'indignité des conditions de détention constatée par le juge.

Recommandation 2

Prévoir la possibilité de réductions de peine exceptionnelles supplémentaires pour les personnes détenues ne pouvant faire l'objet d'un transférement judiciaire et n'étant pas éligibles à un aménagement de peine.

Recommandation 3

Insérer le délai d'examen de la recevabilité de la requête dans un cadre plus contraint, tout en desserrant le délai d'examen du bien-fondé, en conservant le délai global de vingt jours.

94 **Efficacité de l'exécution des injonctions**

Recommandation 4

Créer un mécanisme d'astreinte obligatoire avec liquidation automatique en matière de contentieux des conditions indignes de détention ou prévoir une audience de suivi devant le juge administratif après le prononcé d'injonctions.

Recommandation 5

Mettre en place un « fonds de travaux » ayant vocation à financer les travaux de faible envergure nécessaires à la mise en œuvre des injonctions prononcées par le juge administratif.

Coordination et articulation des recours présentés devant le juge administratif et judiciaire

Recommandation 6

Mettre en place un mécanisme d'information réciproque des recours dignité exercés devant le juge judiciaire et administratif contre les conditions indignes de détention et des décisions rendues.

Recommandation 7

Prévoir un dispositif d'articulation des recours contre les conditions indignes de détention présentés devant le juge judiciaire et administratif (recours préalable obligatoire, question préjudicielle, « droit de suite », pouvoir d'injonction du juge judiciaire, juridiction mixte spécialisée).

Informations et outils pratiques à destination des personnes détenues, magistrats et avocats

Recommandation 8

Offrir aux personnes détenues la possibilité de bénéficier d'un crédit d'heures annuel leur permettant de bénéficier de conseils et de l'appui juridique d'un avocat commis d'office en dehors de toute procédure juridictionnelle ou non juridictionnelle.

Recommandation 9

Assurer la déclinaison locale de la convention de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire et le Conseil national des barreaux pour renforcer la place de l'avocat en détention, notamment dans le cadre des recours contre les conditions indignes de détention.

Recommandation 10

Mettre en place une information plus systématique des personnes détenues sur les recours existants contre les conditions indignes de détention (affichage en détention, livret d'accueil, formulaires disponibles au greffe pénitentiaire, guides pratiques et requêtes type *via* les points d'accès au droit, charte des droits fondamentaux de la personne détenue).

Collaboration entre acteurs de la « chaîne pénitentiaire »

Recommandation 11

Assurer une formation commune aux juges judiciaires et administratifs sur les recours contre les conditions indignes de détention, en lien avec l'École nationale de la magistrature et le

- 96 Centre de formation de la juridiction administrative et systématiser les visites d'établissements pénitentiaires.

Recommandation 12

Mobiliser les canaux d'échanges informels au sein de la juridiction judiciaire et l'Observatoire des litiges judiciaires pour favoriser le partage de pratiques sur les recours introduits sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, dans l'attente d'une unification jurisprudentielle à venir par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Recommandation 13

Mobiliser les instances de dialogue existantes (conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires et conférence régionale portant sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération) pour favoriser les échanges entre l'ensemble des acteurs de la « chaîne pénitentiaire » (administration pénitentiaire, magistrats du siège et du parquet, juge administratif).

Disponibilité de données statistiques

Recommandation 14

Effectuer, par l'intermédiaire du parquet de chaque juridiction du fond (tribunaux judiciaires, chambres de l'instruction, chambres de l'application des peines), un recensement trimestriel des décisions rendues sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, sous le pilotage de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, en lien avec la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), dans l'attente d'outils de suivi en continu.

Annexe 1

Formulaire type de requête introduite sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Liberté
Égalité
Fraternité

**REQUÊTE PORTANT
SUR LES CONDITIONS DE DÉTENTION**

Direction de
l'Administration
Pénitentiaire

ÉTABLISSEMENT :

IDENTITÉ

Je soussigné(e) NOM	PRÉNOMS	
Né(e) le	à	
		Écrou n° :
<p>Détenu(e) en exécution <input type="checkbox"/> d'un mandat de dépôt en date du : décerné par Mme/M. , juge des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de</p> <p><input type="checkbox"/> d'un jugement / d'un arrêt en date du : <input type="checkbox"/> d'un écou extraditionnel en date du :</p>		
Parquet n°	Instruction n°	
<p>Considère que mes conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine. Afin qu'il soit mis fin à ces conditions de détention indignes, je saisis</p>		
<p><input type="checkbox"/> Mme/M. , juge des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de (art. 803-8 al1, R.249-17, R.249-40 et R.249-41 du CPP)</p>		
<p><input type="checkbox"/> Mme/M. , juge de l'application des peines au tribunal judiciaire de (art. 803-8 al1 et R.249-17 du CPP)</p>		
<p>MOTIFS</p> <p><i>A peine d'irrecevabilité de la requête, les conditions de détention que vous estimez contraires à la dignité de la personne humaine doivent être décrites de manière circonstanciée, personnelle et actuelle.</i></p> <p><input type="checkbox"/> Je décris par un exposé circonstancié, mes conditions de détention dans l'encart prévu à cet effet.</p> <p><input type="checkbox"/> Je souhaite, en plus de la description dans l'encart prévu à cet effet, joindre un écrit complémentaire sur feuille séparée.</p>		
<p><input type="checkbox"/> J'ai également saisi une juridiction administrative pour contester mes conditions de détention</p> <p><i>Je suis informé(e) que si je saisis une juridiction administrative en cours de procédure, je dois en informer sans délai, selon les cas, le juge des libertés et de la détention ou le juge de l'application des peines.</i></p>		
<p>Si ma requête est déclarée recevable,</p> <p><input type="checkbox"/> je demande à être entendu par le juge <input type="checkbox"/> je ne demande pas à être entendu par le juge.</p> <p><input type="checkbox"/> je demande à être assisté de mon avocat désigné dans le cadre de la procédure :</p>		
Maître		du barreau de
<p><input type="checkbox"/> je demande la désignation d'un avocat commis d'office</p> <p><input type="checkbox"/> je ne demande pas la désignation d'un avocat</p>		

MOTIFS (exposé circonstancié de mes conditions personnelles et actuelles de détention que j'estime contraires à la dignité de ma personne)

Signature du déclarant : <small>(préciser si le déclarant ne peut pas signer)</small> Date : Signature :	Signature du chef d'établissement ou par délégation : <small>(Signature attestant que la présente déclaration a été signée et datée en sa présence ou que la lecture en a été faite au déclarant et que le stata est conforme)</small> Nom : Date : Signature :	Cachet
---	---	--------

TRANSMISSION A L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

Destinataire :	Cachet et signature de l'établissement
Date de transmission :	

1^{er} exemplaire destiné au greffe du juge d'instruction, au secrétariat du procureur de la République, au secrétariat du procureur général ou au greffe du juge de l'application des peines.
2^{er} exemplaire destiné au dossier du déclarant.
3^{er} exemplaire conservé au greffe de l'établissement.
4^{er} exemplaire destiné au déclarant.

Annexe 2

Textes applicables

Code de justice administrative

Le référé

Article L. 521-1

Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.

102 **Article L. 521-4**

Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin.

Article R. 541-1

Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie.

Les recours relatifs aux conditions de détention

Article R. 559-2

Lorsque le juge de l'application des peines, saisi en application de l'article R. 249-17 du code de procédure pénale par la personne condamnée, ou le juge d'appel saisi en application de l'article R. 249-36 du même code, a estimé la requête fondée, le juge administratif ne peut plus ordonner le transfèrement ou un nouvel examen du transfèrement de cette personne jusqu'à la décision du juge de l'application des peines prise en application de l'article R. 249-30 du même code ou, le cas échéant, jusqu'à ce que le juge d'appel ait statué sur cette décision.

Le requérant communique sans délai au juge administratif les décisions du juge judiciaire mentionnées à l'alinéa précédent.

L'exécution des décisions du juge administratif

Article L. 911-1

Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de

la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.

La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure.

Article L. 911-3

La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.

Article L. 911-4

En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.

Article L. 911-5

En cas d'inexécution d'une de ses décisions ou d'une décision rendue par une juridiction administrative autre qu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, le Conseil d'État peut, même d'office, lorsque cette décision n'a pas défini les mesures d'exécution, procéder à cette définition, fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte contre les personnes morales en cause.

Lorsqu'une astreinte a déjà été prononcée en application de l'article L. 911-3, il n'est pas prononcé de nouvelle astreinte.

Les pouvoirs attribués au Conseil d'État par le présent article peuvent être exercés par le président de la section du contentieux.

Article L. 911-6

L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts.

Article L. 911-7

En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée.

Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation.

Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.

Code pénitentiaire

La dignité des conditions de détention et les recours

Article L. 6

L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la commission de nouvelles infractions et de la protection de l'intérêt des

victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap, de l'identité de genre et de la personnalité de chaque personne détenue.

Article L. 312-1

Toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement pénitentiaire.

Article L. 315-9

Conformément aux dispositions de l'article 803-8 du code de procédure pénale, peuvent former un recours pour qu'il soit mis fin à des conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine :

1° Toute personne en détention provisoire, devant le juge des libertés et de la détention ;

2° Toute personne condamnée et détenue en exécution d'une peine privative de liberté, devant le juge de l'application des peines.

Conformément aux dispositions du même article, ce recours judiciaire ne fait pas obstacle aux recours en référé en application des dispositions des articles L. 521-1, L. 521-2 ou L. 521-3 du code de justice administrative.

Les conseils d'évaluation

Article R. 136-1

Un conseil d'évaluation est institué auprès de chaque établissement pénitentiaire afin d'évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et de proposer, le cas échéant, toutes mesures de nature à les améliorer.

La composition et les modalités de fonctionnement de ce conseil sont déterminées par les dispositions des articles D. 136-2 à D. 136-6.

Article D. 136-2

Le conseil d'évaluation est présidé par le préfet du département dans lequel est situé l'établissement pénitentiaire ou, à Paris, par le préfet de police, et dans le département des Bouches-du-Rhône, par le préfet de police des Bouches-du-Rhône.

Le président du tribunal judiciaire dans le ressort duquel est situé l'établissement pénitentiaire et le procureur de la République près ledit tribunal sont désignés en qualité de vice-présidents.

Le conseil d'évaluation comprend :

1° Le président du conseil départemental ou son représentant ;

2° Le président du conseil régional ou son représentant ;

3° Les maires des communes sur le territoire desquelles est situé l'établissement pénitentiaire ou leurs représentants ;

4° Le président et le procureur de la République des juridictions, autres que celle dans le ressort de laquelle est situé l'établissement concerné, compétentes pour traiter des situations des justiciables pris en charge par l'établissement pénitentiaire ;

5° Les juges de l'application des peines intervenant dans l'établissement pénitentiaire ou leur représentant désigné par le président de chaque tribunal judiciaire concerné ;

6° Le juge des enfants exerçant les fonctions définies par l'article R. 251-3 du code de l'organisation judiciaire et intervenant dans l'établissement, si le conseil est institué auprès d'un établissement pénitentiaire pour mineurs ou d'un établissement pénitentiaire comportant un quartier des mineurs ;

7° Le doyen des juges d'instruction du ressort du tribunal judiciaire dans lequel est situé l'établissement ;

8° Le directeur académique des services de l'Éducation nationale ou son représentant ;

9° Le directeur général de l'agence régionale de santé ou son 107 représentant ;

10° Le commandant du groupement de gendarmerie du département ou son représentant ;

11° Le directeur départemental de la sécurité publique, ou le chef du service territorial de sécurité publique de la direction territoriale de la police nationale, ou son représentant ;

12° Le bâtonnier de l'ordre des avocats du ressort du tribunal judiciaire dans lequel est situé l'établissement ou son représentant ;

13° Un représentant de chaque association intervenant dans l'établissement ;

14° Un représentant des visiteurs de prisons intervenant dans l'établissement ;

15° Un aumônier agréé de chaque culte intervenant dans l'établissement.

Les membres de la commission visés aux 13° et 14° sont nommés pour une période de deux ans renouvelable par un arrêté préfectoral dont une ampliation est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice.

La composition du conseil d'évaluation est arrêtée par le préfet.

Le premier président et le procureur général de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'établissement pénitentiaire peuvent participer à la réunion du conseil d'évaluation ou désigner un représentant à cette fin.

Le directeur de l'établissement pénitentiaire, le directeur départemental du service pénitentiaire d'insertion et de probation, le directeur interrégional des services pénitentiaires et, le cas échéant, le directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse ou leurs représentants assistent aux travaux du conseil d'évaluation.

Article D. 136-3

Le conseil d'évaluation se réunit au moins une fois par an, sur convocation du président et des vice-présidents, qui fixent

108 conjointement l'ordre du jour. Le conseil d'évaluation peut également être réuni sur un point précis à la demande du chef de l'établissement pénitentiaire ou du tiers de ses membres au moins.

Le secrétariat du conseil est assuré par les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

Article D. 136-4

Les membres du conseil d'évaluation peuvent être délégués pour visiter l'établissement pénitentiaire aussi fréquemment que le conseil l'estime utile.

Le conseil peut procéder à l'audition de toute personne susceptible de lui apporter des informations utiles à l'exercice de sa mission.

Il auditionne à leur demande les représentants des organisations professionnelles des personnels pénitentiaires sur toute matière relevant de sa compétence.

Article D. 136-5

Le chef de l'établissement pénitentiaire et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation présentent chaque année au conseil d'évaluation un rapport d'activité de l'établissement.

Le conseil est également destinataire :

1° Du règlement intérieur de l'établissement défini aux articles L. 112-4 et R. 112-22 et de chacune de ses modifications ;

2° Des rapports établis à l'issue des contrôles spécialisés effectués par les administrations compétentes en matière, notamment, de santé, d'hygiène, de sécurité du travail, d'enseignement et de consommation.

Il peut solliciter toute autre information ou document utiles à l'exercice de sa mission.

Article D. 136-6

Le conseil d'évaluation établit un procès-verbal de ses réunions qu'il transmet au directeur interrégional des services pénitentiaires

de la circonscription dans laquelle est situé l'établissement. Le directeur interrégional des services pénitentiaires transmet ce procès-verbal assorti de ses observations au garde des sceaux, ministre de la justice.

L'hygiène et la salubrité

Article R. 321-1

Chaque personne est détenue dans des conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des bâtiments, le fonctionnement des services économiques et l'organisation du travail, que l'application des règles de propreté individuelle et la pratique des exercices physiques.

Article R. 321-2

Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des personnes détenues, doivent répondre aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, quant au cubage d'air, à l'éclairage, au chauffage et à l'aération.

Article R. 321-3

Dans tout local où les personnes détenues séjournent, les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que celles-ci puissent lire et travailler à la lumière naturelle. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais. La lumière artificielle doit être suffisante pour permettre aux personnes détenues de lire ou de travailler sans altérer leur vue.

Les installations sanitaires doivent être propres et décentes. Elles doivent être réparties d'une façon convenable et leur nombre proportionné à l'effectif des personnes détenues.

110

Lorsqu'une cellule est occupée par plus d'une personne, un aménagement approprié de l'espace sanitaire est réalisé en vue d'assurer la protection de l'intimité des personnes détenues.

Article R. 321-4

Chaque personne détenue en capacité physique de le faire entretient sa cellule ou la place qui lui est réservée dans un état constant de propreté, et fait son lit. À cet effet, l'administration pénitentiaire lui fournit les produits et objets de nettoyage nécessaires.

Les locaux communs et les lieux à usage collectif sont nettoyés chaque jour, en tant que de besoin, par les personnes détenues du service général.

Il est interdit :

1° De jeter des détritus ou tout autre objet par les fenêtres, dans les toilettes et lavabos des cellules, dans les coursives, couloirs de circulation et autres locaux ;

2° D'obstruer les bouches de ventilation, aération, chauffage ;

3° De dégrader ou salir les cellules et les espaces communs.

Code de procédure pénale

Le recours judiciaire visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention

Article 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 justice administrative, toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire en application du présent code qui considère que ses conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine peut saisir le juge des libertés

et de la détention, si elle est en détention provisoire, ou le juge de l'application des peines, si elle est condamnée et incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté, afin qu'il soit mis fin à ces conditions de détention indignes.

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 et, le cas échéant, informe par tout moyen le magistrat saisi du dossier de la procédure du dépôt de la requête. Cette décision doit intervenir dans un délai de dix jours à compter de la réception de la requête.

Toutefois, à peine d'irrecevabilité, aucune nouvelle requête ne peut être formée tant qu'il n'a pas été statué, dans les délais prévus au présent article, sur une précédente requête ou, si celle-ci a été jugée infondée, tant qu'un élément nouveau ne modifie pas les conditions de détention.

Si le juge estime la requête recevable, il procède ou fait procéder aux vérifications nécessaires et recueille les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois jours ouvrables et sept jours à compter de la décision prévue au deuxième alinéa du présent I.

Si le juge estime la requête fondée, il fait connaître à l'administration pénitentiaire, dans un délai de dix jours à compter de la décision prévue au même deuxième alinéa, 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. Avant la fin de ce délai, l'administration pénitentiaire informe le juge des mesures qui ont été prises. 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.

II.-Si, à l'issue du délai fixé en application du dernier alinéa du I, le juge constate, au vu des éléments transmis par l'administration pénitentiaire concernant les mesures prises et de toute vérification qu'il estime utile, qu'il n'a pas été mis fin aux conditions indignes de détention, il rend, dans un délai de dix jours, l'une des décisions suivantes :

1° Soit il ordonne le transfèrement de la personne dans un autre établissement pénitentiaire ;

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 ;

3° Soit, si la personne est définitivement condamnée et si elle est éligible à une telle mesure, il ordonne une des mesures prévues au III de l'article 707.

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 si 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.

III.-Les décisions prévues au présent article sont motivées. Les décisions du juge prévues au dernier alinéa du I et au II 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 ainsi que, le cas échéant, si le juge l'estime nécessaire, de l'avis du juge d'instruction. 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 peuvent être réalisées selon un moyen de télécommunication audiovisuelle en application de l'article 706-71.

Les décisions prévues aux deuxième et dernier alinéas du I et 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. Cet appel est interjeté dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision ; l'affaire doit être examinée dans un délai d'un mois. Lorsqu'il est formé dans le délai de vingt-quatre heures, l'appel du ministère public est suspensif ; l'affaire doit alors être examinée dans un délai de quinze jours, faute de quoi l'appel est non avenu.

À défaut de respect des délais prévus au présent article, 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.

IV.-Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

Ce décret précise notamment :

1° Les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention ou du juge de l'application des peines ;

2° La nature des vérifications que le juge peut ordonner en application de l'avant-dernier alinéa du I, sans préjudice de sa possibilité d'ordonner une expertise ou de se transporter sur les lieux de détention ;

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.

Article R. 249-17

Le juge des libertés et de la détention compétent pour connaître du recours formé sur le fondement de l'article 803-8 par une personne placée en détention provisoire ou sous écrou extraditionnel est celui du tribunal judiciaire compétent pour connaître de la procédure concernant cette personne ou du tribunal judiciaire situé au siège de la cour d'appel compétente pour connaître de cette procédure.

Le juge de l'application des peines compétent pour connaître du recours formé sur le fondement de l'article 803-8 par une personne condamnée est celui du tribunal judiciaire dans le ressort duquel est situé l'établissement pénitentiaire où cette personne est incarcérée ou, dans le cas prévu par l'article 706-22-1, du tribunal judiciaire de Paris.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-18

Le chef de l'établissement pénitentiaire prend toutes dispositions pour informer les détenus de la possibilité de former un recours sur le fondement de l'article 803-8.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-19

À peine d'irrecevabilité, la requête doit être présentée dans un écrit distinct comportant la mention : « Requête portant sur les conditions de détention (article 803-8 du code de procédure pénale) ».

La requête contient un exposé circonstancié des conditions de détention personnelles et actuelles que son auteur estime contraires à la dignité de la personne. Elle précise si le requérant demande à être entendu par le juge, en présence le cas échéant de son avocat.

Elle indique en outre si le requérant a saisi la juridiction administrative d'une demande relative à ses conditions de détention. Si une telle saisine intervient en cours de procédure, le requérant en informe sans délai, selon les cas, le juge des libertés et de la détention ou le juge de l'application des peines.

La requête est signée par le requérant ou par son avocat. Si le requérant ne peut signer, il en est fait mention par le service auprès duquel la requête est déclarée en application de l'article R. 249-20.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-20

I.-La requête fait l'objet d'une déclaration par le requérant ou par son avocat selon les modalités suivantes :

1^o Lorsque le requérant est placé en détention provisoire, la déclaration est faite auprès du greffe du juge d'instruction si une information est en cours, auprès du secrétariat du procureur de la République si le tribunal correctionnel est saisi, ou auprès du secrétariat du procureur général si la chambre des appels correctionnels ou la cour d'assises est saisie ou si un pourvoi en cassation est en cours ;

2^o Lorsque le requérant est placé sous écrou extraditionnel, la déclaration est faite auprès du secrétariat du procureur général ;

3^o Lorsque le requérant est condamné, la déclaration est faite auprès du greffe du juge de l'application des peines.

La requête est constatée, datée et signée par le service auprès duquel elle est déclarée.

La déclaration peut également être faite au moyen d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Lorsque le requérant est placé en détention provisoire ou sous écrou extraditionnel, le juge d'instruction, le procureur de la République ou le procureur général transmet par tout moyen, le cas échéant par voie électronique, la requête le jour même ou le premier jour ouvrable suivant, avec ses éventuelles observations portant notamment sur la recevabilité de la requête, au juge des libertés et de la détention.

II.-Dans tous les cas, la déclaration peut également être faite par le requérant auprès du chef de l'établissement pénitentiaire. À cet effet, il est remis à la personne détenue un formulaire de requête valant déclaration, auquel elle peut joindre un écrit complémentaire. Ce formulaire peut être obtenu par le requérant auprès du greffe de l'établissement pénitentiaire, du greffe du juge d'instruction ou du greffe de l'application des peines.

Le requérant peut être assisté, pour rédiger sa requête, de toute personne habilitée à intervenir en détention.

La requête est constatée, datée et signée par le chef de l'établissement pénitentiaire. Celui-ci transmet la requête le jour même ou le premier jour ouvrable suivant, en original ou copie et par tout moyen, le cas échéant par voie électronique, au greffe ou au secrétariat mentionné au I, selon les distinctions prévues par ces dispositions.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-21

Dans un délai de dix jours à compter de la réception de la requête qui lui a été transmise conformément à l'article R. 249-20, le juge statue sur sa recevabilité par une ordonnance motivée conformément aux deuxième et troisième alinéas du I de l'article 803-8.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-22

Si le juge rejette la requête comme irrecevable, l'ordonnance est notifiée sans délai au requérant par l'intermédiaire du chef d'établissement pénitentiaire. Elle est également notifiée sans

délai, le cas échéant par voie électronique, à l'avocat du requérant et, si le requérant est placé en détention provisoire, au juge d'instruction, au procureur de la République ou au procureur général selon les cas.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-23

Si le juge estime la requête recevable, il communique sans délai, le cas échéant par voie électronique, l'ordonnance de recevabilité au chef de l'établissement pénitentiaire en lui demandant de lui transmettre, dans un délai d'au moins trois jours ouvrables et d'au plus dix jours, ses observations écrites et toute pièce permettant d'apprécier les conditions de détention du requérant. L'ordonnance est également communiquée au requérant ou à son avocat.

Copie des observations du chef d'établissement est adressée par tout moyen à l'avocat du requérant, ou, si celui-ci n'est pas assisté par un avocat, au requérant, qui est invité à produire sans délai ses éventuelles observations.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-24

Pour vérifier si les conditions de détention portent ou non atteinte à la dignité du requérant, le juge peut :

- 1^o Se déplacer sur les lieux de détention ;
- 2^o Ordonner une expertise confiée à un expert inscrit sur les listes d'experts judiciaires ou ayant prêté serment conformément à l'article 160 ;

3° Requérir d'un huissier de justice de procéder à toute constatation utile, à des photographies, des prises de vue et de son au sein de l'établissement pénitentiaire, dans des conditions respectant les impératifs de sécurité de celui-ci ;

4° Procéder à l'audition, le cas échéant par un moyen de télécommunication audiovisuelle, de codétenus du requérant, de personnels pénitentiaires ou du chef de l'établissement pénitentiaire ;

5° Procéder à l'audition du requérant, même si celui-ci n'a pas demandé à être entendu par le juge en application de l'article R. 249-35, en présence s'il y a lieu de son avocat, le cas échéant par un moyen de télécommunication audiovisuelle.

Le juge peut également consulter tout rapport décrivant les conditions de détention mises en cause et issu de la visite d'un organisme national ou international indépendant.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-25

Dans un délai de dix jours à compter de la date à laquelle a été rendue l'ordonnance déclarant la requête recevable, le juge se prononce par ordonnance motivée sur le bien-fondé de la requête au vu de celle-ci et des observations de la personne détenue ou, le cas échéant, de son avocat, des observations écrites de l'administration pénitentiaire et de l'avis écrit du juge d'instruction, du procureur de la République ou du procureur général.

L'avocat peut à tout moment prendre connaissance du dossier de la procédure.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-26

Si le juge rejette la requête comme infondée, l'ordonnance est notifiée dans les conditions prévues à l'article R. 249-22.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-27

Si le juge estime la requête fondée, l'ordonnance mentionne les conditions de détention qu'il considère comme contraires à la dignité de la personne humaine, et fixe un délai compris entre dix jours et un mois pour permettre à l'administration pénitentiaire d'y mettre fin par tout moyen.

Cette ordonnance est notifiée dans les conditions prévues à l'article R. 249-22.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-28

Avant l'expiration du délai fixé par le juge en application de l'article R. 249-27, l'administration pénitentiaire prend toute mesure qui lui paraît appropriée pour mettre fin aux conditions de détention en cause.

À cette fin, elle peut proposer à la personne détenue un transfèrement dans un autre établissement pénitentiaire.

Lorsque la personne détenue est incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté, l'administration pénitentiaire veille à ce que le transfèrement proposé ne porte pas une atteinte excessive au droit au respect de sa vie familiale, eu égard au lieu de résidence de sa famille.

Lorsque la personne détenue est placée en détention provisoire, le transfèrement ne peut être décidé qu'avec l'accord du magistrat saisi du dossier de la procédure en application de l'article 715.

Si la personne détenue accepte le transfèrement qui lui est proposé, il y est procédé dans les meilleurs délais.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-29

Avant l'expiration du délai fixé en application de l'article R. 249-27, l'administration pénitentiaire adresse un rapport d'information au juge sur les mesures prises ou proposées au détenu.

Copie de ce rapport est adressée par tout moyen à l'avocat du requérant, ou, si celui-ci n'est pas assisté par un avocat, au requérant.

À la réception de ce rapport, le juge peut procéder, le cas échéant selon les modalités prévues à l'article R. 249-24, aux vérifications permettant de s'assurer qu'il a été mis fin aux conditions de détention contraires à la dignité du requérant.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-30

Dix jours au plus tard après l'expiration du délai fixé en application de l'article R. 249-27, le juge prend l'une des décisions prévues par la présente section, après avoir de nouveau recueilli les observations et avis prévus à l'article R. 249-25. Son ordonnance est notifiée dans les conditions prévues à l'article R. 249-22.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République. 121

Article R. 249-31

Si le juge considère qu'il a été mis fin aux conditions de détention contraires à la dignité du requérant, il constate qu'il n'y a plus lieu à statuer sur le fond de la requête.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-32

Si le juge considère qu'il n'a pas été mis fin aux conditions indignes de détention, il prend l'une des décisions prévues par les 1[°] à 3[°] du II de l'article 803-8. Dans les cas prévus au dernier alinéa du II du même article, le juge peut refuser, par ordonnance motivée, de prendre l'une de ces décisions.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-33

S'il envisage d'ordonner le transférement du requérant en application du 1[°] du II de l'article 803-8, le juge demande à l'administration pénitentiaire de lui proposer dans les meilleurs délais un ou plusieurs établissements dans lesquels celui-ci est susceptible d'être incarcéré, conformément aux dispositions des articles L. 112-3, L. 211-1, L. 211-2 et L. 211-3 du code pénitentiaire, dans des conditions respectueuses de la dignité de la personne humaine.

Le juge ne peut ordonner le transfèrement de la personne que dans l'un des établissements proposés par l'administration pénitentiaire.

Si la personne est incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté, le juge de l'application des peines veille à ce que ce transfèrement ne porte pas une atteinte excessive au droit au respect de sa vie familiale, eu égard au lieu de résidence de sa famille.

Conformément à l'article 20 du décret n° 2022-479 du 30 mars 2022, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} mai 2022.

Article R. 249-34

S'il décide de faire application du 3^o du II de l'article 803-8, le juge de l'application des peines peut ordonner, après avis du procureur de la République et du représentant de l'administration pénitentiaire, une des mesures prévues au III de l'article 707, y compris si l'octroi de la mesure relève normalement de la compétence du tribunal de l'application des peines et sans qu'il soit tenu de procéder au débat prévu par l'article 712-6.

Si l'octroi de la mesure ne peut intervenir qu'à la suite d'une expertise en application de l'article 712-21, le juge ordonne cette expertise dans le délai de dix jours prévu par l'article R. 249-30. Sa décision sur le fond doit alors intervenir dans un délai qui ne peut excéder quinze jours. Il peut toutefois ne pas ordonner d'expertise dans les conditions prévues par l'article 712-23.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-35

Lorsque le requérant a demandé à être entendu en application de l'article R. 249-19 et que sa requête a été déclarée recevable, le juge informe par tout moyen l'intéressé et son avocat, le procureur de la République ou le procureur général et le chef de

l'établissement pénitentiaire de la date et du lieu de l'audition, en précisant notamment s'il sera recouru à un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément à l'article 706-71.

Cette audition doit intervenir soit avant que le juge se prononce sur le bien-fondé de la requête conformément aux dispositions de la section 3 du présent chapitre, soit avant qu'il statue en application du II de l'article 803-8 conformément aux dispositions de la section 4 du présent chapitre. Le juge ne peut cependant rendre une ordonnance déclarant la requête infondée sans avoir procédé à cette audition. Le procureur de la République, le procureur général et le chef de l'établissement pénitentiaire peuvent présenter des observations à l'occasion de l'audition du requérant ou lors d'une audition distincte, le cas échéant par un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément à l'article 706-71.

Le requérant peut renoncer à sa demande d'audition lorsqu'il estime que, à l'issue du délai fixé en application de l'article R. 249-27, l'administration pénitentiaire a mis fin aux conditions indignes de détention le concernant.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-36

Les décisions prévues aux sections 2 à 5 du présent chapitre peuvent, dans un délai de dix jours à compter de leur notification, faire l'objet d'un appel devant, selon les cas, le président de la chambre de l'instruction ou le président de la chambre de l'application des peines. L'appel peut être formé par le détenu, par son avocat ou par le procureur de la République.

L'appel est formé soit par déclaration au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée soit par déclaration auprès du chef d'établissement, selon les modalités prévues aux articles 502 et 503.

124

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-37

Le président de la chambre de l'instruction ou le président de la chambre de l'application des peines peuvent également être directement saisis par le détenu ou son avocat, selon les mêmes modalités, si le juge n'a pas statué dans les délais prévus par le présent chapitre.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-38

Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa du III de l'article 803-8 prévoyant l'appel suspensif du ministère public, l'appel formé par une personne condamnée contre une décision de transfèrement prise en application du 1^o du II de l'article 803-8, dont elle estime qu'elle porte une atteinte excessive au droit au respect de sa vie familiale, présente un caractère suspensif. Le président de la chambre de l'application des peines doit alors statuer dans un délai de quinze jours à compter de la réception du dossier, à défaut de quoi la décision de transfèrement est caduque.

Lorsque la décision de transfèrement est devenue caduque en application du précédent alinéa, le juge de l'application des peines statue à nouveau dans un délai de dix jours sur l'application du II de l'article 803-8, sans pouvoir à nouveau ordonner le même transfèrement.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-39

125

Les décisions du président de la chambre de l'instruction ou du président de la chambre de l'application des peines sont motivées.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-40

Si la personne incarcérée est à la fois placée en détention provisoire et en exécution de peine, seul le juge des libertés et de la détention est compétent pour connaître des requêtes formées en application de l'article 803-8.

Toutefois, si le juge des libertés et de la détention, après avoir constaté que les conditions de détention sont contraires à la dignité du requérant, décide de mettre fin à la détention provisoire en application du 2^o du II de l'article 803-8, il en informe immédiatement le juge de l'application des peines sous le contrôle duquel la personne est placée, en lui transférant sans délai le dossier de la procédure relative à la requête prévue par cet article.

Dans un délai de dix jours à compter de la réception du dossier, le juge de l'application des peines rend l'une des décisions prévues par le 1^o ou 3^o du II de l'article 803-8. Dans les cas prévus au dernier alinéa du II du même article, le juge peut refuser, par ordonnance motivée, de prendre l'une de ces décisions.

Conformément à l'article 5 du décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2021 sur tout le territoire de la République.

Article R. 249-41

Si la personne placée en détention provisoire fait l'objet de plusieurs mandats de dépôt délivrés par des juges des libertés et de la détention de tribunaux judiciaires différents, est seul

126 compétent, parmi ces juges, celui du tribunal dont le siège est le plus proche de l'établissement où la personne est incarcérée. Si la personne est placée en détention pour des faits relevant de l'article 706-16, est seul compétent le juge des libertés et de la détention de Paris.

Le juge des libertés et de la détention statue après avoir pris l'avis, selon le cas, des juges d'instruction saisis des procédures ou des magistrats du ministère public compétents. Il les informe de sa décision.

Circulaires

Circulaire du garde des sceaux du 30 septembre 2021 de présentation des dispositions de l'article 803-8 du code de procédure pénale instituant un recours judiciaire visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention et de son décret d'application n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, NOR : JUSK2129245C, N°CRIM 2021-09 / E3 – 30/09/2021

Circulaire du garde des sceaux du 30 septembre 2021 de présentation des dispositions de l'article 803-8 du code de procédure pénale instituant un recours judiciaire visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention et de son décret d'application n° 2021-1194 du 15 septembre 2021, NOR : JUSK2129245C, N°CRIM 2021-09 / E3 – 30/09/2021.

Du même auteur

Isolement et contention dans les établissements de santé mentale, mai 2016

Le personnel des lieux de privation de liberté, juin 2017

Les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale, novembre 2017

Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, février 2018

La nuit dans les lieux de privation de liberté, juillet 2019

Les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté, décembre 2019

Soins sans consentement et droits fondamentaux, juin 2020

Les droits fondamentaux des mineurs enfermés, février 2021

L'arrivée dans les lieux de privation de liberté, décembre 2021

L'intimité au risque de la privation de liberté, juillet 2022

Incarcérations de longue durée et atteintes aux droits, décembre 2023

Table des matières

À propos de l'auteur	V
Introduction	1
Chapitre 1	7
Des recours ouverts devant les juges administratif et judiciaire	
- Section 1	7
Les recours devant le juge administratif se sont développés	
- I. Le champ des mesures d'ordre intérieur s'est progressivement réduit	8
- II. La responsabilité de l'État du fait des dommages subis en détention a été développée	11
- III. Les procédures de référé ont connu un essor significatif	15
- Section 2	21
Le recours ouvert devant le juge judiciaire est une réponse minimale à la condamnation de la France par la CEDH	
- I. Un recours prétorien a été créé rapidement par la Cour de cassation	22
- II. Le Conseil constitutionnel a censuré le code de procédure pénale	23
- III. Un recours spécifique a finalement dû être créé par la loi	24
Phase 1 : l'examen de la recevabilité de la requête (article 803-8 I alinéas 2 et 3)	26
Phase 2 : l'examen du bien-fondé de la requête (article 803-8 I alinéas 4 et 5)	27
Phase 3 : la décision juridictionnelle (article 803-8 II)	28
Chapitre 2	31
Des recours limités et faiblement mobilisés	
- Section 1	31
Le recours devant le juge administratif est limité dans sa portée	
- I. Malgré une augmentation localisée, le nombre de recours reste faible	31
- II. L'usage du référé-liberté demeure privilégié malgré sa portée limitée	33

- III. Le recours pour excès de pouvoir est peu utilisé malgré sa plus grande portée	41
- IV. Le suivi de la mise en œuvre des injonctions prononcées par le juge est difficile	44
- V. Le recours indemnitaire est insuffisamment exploité	45
- Section 2.	48
Le recours devant le juge judiciaire fait l'objet d'une approche différenciée selon les juridictions	
- I. Les statistiques sont insuffisantes	49
- II. Le recours devant le juge judiciaire est faiblement mobilisé	51
- III. Les critères de recevabilité sont interprétés de manière hétérogène	54
- IV. Les requêtes recevables sont souvent jugées infondées	58
- V. Lorsque les requêtes sont jugées fondées leurs conséquences restent limitées	61
- VI. La saisine parallèle des juridictions administrative et judiciaire n'est pas opérationnelle	62
Chapitre 3	65
Vers des évolutions du droit et des pratiques	
- Section 1.	66
L'effectivité de l'article 803-8 du code de procédure pénale doit être renforcée	
- I. Lever les réticences liées à la crainte du transfert	66
- II. Pallier les lacunes du dispositif pour les détenus non éligibles	68
- III. Renforcer la place du contradictoire	69
- IV. Mettre à profit la révision annoncée du code de procédure pénale	70
- Section 2.	70
De nouvelles stratégies contentieuses peuvent être développées	
- I. Utiliser la diversité des recours possibles devant le juge administratif	71
- II. Renforcer le suivi des injonctions prononcées par le juge administratif	73
- III. Améliorer la complémentarité des deux ordres de juridiction	75
- Section 3.	80
Des formations et outils pratiques doivent être créés	
- I. Renforcer la place des avocats en détention	80
- II. Assurer une information plus homogène et systématique des personnes détenues	83
- III. Former les juges judiciaire et administratif	84

- Section 4	85	131
La collaboration entre les acteurs de la « chaîne pénitentiaire » doit être renforcée		
- I. S'appuyer sur les canaux d'échanges informels existants dans l'ordre judiciaire	86	
- II. Associer le juge administratif aux instances de dialogue de la « chaîne pénitentiaire »	87	
- Section 5	88	
Les données quantitatives relatives aux recours doivent être recensées		
Conclusion	91	
Synthèse des recommandations	93	
Annexe 1	97	
Formulaire type de requête introduite sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale		
Annexe 2	101	
Textes applicables		
- Code de justice administrative	101	
- Le référé	101	
- Les recours relatifs aux conditions de détention	102	
- L'exécution des décisions du juge administratif	102	
- Code pénitentiaire	104	
- La dignité des conditions de détention et les recours	104	
- Les conseils d'évaluation	105	
- L'hygiène et la salubrité	109	
- Code de procédure pénale	110	
- Le recours judiciaire visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention	110	
- Circulaires	126	

