

N° 418

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 mars 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi tendant à **garantir le droit au respect de la dignité en détention** (procédure accélérée),*

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 362 et 419 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LE CONTEXTE : TROIS DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES QUI IMPOSENT AU LÉGISLATEUR D'AGIR.....	6
A. LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	6
B. LA CRÉATION PAR LA COUR DE CASSATION D'UNE VOIE DE RECOURS OUVERTE AUX PERSONNES PLACÉES EN DÉTENTION PROVISOIRE	7
C. LA DEMANDE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE PRÉVOIR UNE VOIE DE RECOURS DANS LA LOI	8
II. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ QUI CONCILIE LE DROIT À DES CONDITIONS DIGNES DE DÉTENTION ET LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS	9
A. UN DISPOSITIF TRAVAILLÉ AVEC LE GOUVERNEMENT ET QUI A DONNÉ LIEU À DES CONCERTATIONS.....	9
B. UNE NOUVELLE VOIE DE RECOURS OUVERTE À TOUS LES DÉTENUS.....	10
1. <i>Le juge compétent</i>	10
2. <i>La recevabilité de la demande</i>	11
3. <i>Le délai laissé à l'administration pénitentiaire pour mettre fin aux conditions indignes</i>	12
4. <i>L'office du juge</i>	12
5. <i>Les voies de recours</i>	14
6. <i>Des modalités d'application précisées par décret</i>	14
III. UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ APPROUVÉ PAR LA COMMISSION	15
A. UNE PROCÉDURE BIEN ENCADRÉE.....	15
B. DES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR AMENDEMENT.....	16
C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER CONCRÈTEMENT LES CONDITIONS DE DÉTENTION	16
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	39
LA LOI EN CONSTRUCTION	41

Réunie le mercredi 3 mars 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné le rapport de **Christophe-André Frassa** (Les Républicains - Français établis hors de France) sur **la proposition de loi n° 362 (2020-2021) tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention**, sur laquelle le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée.

Déposée par François-Noël Buffet et par plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains, Union centriste, Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Rassemblement démocratique et social européen, Les Indépendants-République et Territoires et Écologiste-Solidarité et Territoires, la proposition de loi tire les conséquences d'une récente décision du Conseil constitutionnel, qui a enjoint au législateur de garantir aux personnes placées en détention la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne, afin qu'il y soit mis fin.

Une proposition de loi a été déposée sur le même sujet par Jean-Pierre Sueur et ses collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain¹, qui ont insisté depuis plusieurs mois pour que cette question, qui touche aux droits fondamentaux des personnes, soit inscrite à l'ordre du jour du Sénat en vue d'une adoption rapide qui améliore concrètement la condition des détenus. Ce texte se veut plus protecteur des droits des détenus, dont le transfèrement ne serait, par exemple, pas possible sans un examen approfondi de leur situation sociale et familiale.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi, après l'avoir modifiée par plusieurs amendements destinés à parfaire la procédure et à renforcer les droits du détenu.

¹ Proposition de loi n° 387 (2020-2021) tendant à garantir effectivement le droit au respect de la dignité en détention.

I. LE CONTEXTE : TROIS DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES QUI IMPOSENT AU LÉGISLATEUR D'AGIR

La décision du Conseil constitutionnel fait suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant la France et à un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a créé de façon prétorienne une nouvelle voie de recours ouverte aux personnes placées en détention provisoire.

A. LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le 30 janvier 2020, la CEDH a condamné la France à indemniser trente-deux personnes incarcérées dans les établissements pénitentiaires de Fresnes, Nîmes, Nice, Ducos (Martinique), Baie-Mahault (Guadeloupe) et Faa'a Nuutania (Polynésie française).

Elle a considéré que leurs conditions indignes de détention étaient constitutives d'un mauvais traitement au sens de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a recommandé à l'État de prendre des mesures visant à résorber la surpopulation carcérale.

Elle a également jugé, et c'est là le point le plus innovant, que **les requérants ne disposaient pas d'une voie de recours effective pour faire cesser ces conditions de détention indignes**, en violation de l'article 13 de la convention qui reconnaît à toute personne dont les droits et libertés ont été violés le droit à un recours effectif devant une instance nationale.

La Cour a estimé que les voies de recours offertes par la procédure du référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative) ou par celle du référé mesures-utiles (article L. 521-3 du même code) devant le juge administratif n'étaient pas entièrement satisfaisantes.

Les procédures de référé devant le juge administratif

L'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit que « *saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

L'article L. 521-3 du code de justice administrative dispose qu'« *en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

Pour la Cour de Strasbourg, le pouvoir d'injonction du juge des référés a en effet une portée trop limitée, dans la mesure où son office le contraint à prendre des mesures pouvant être mises en œuvre rapidement. Son intervention peut certes avoir des effets positifs sur les conditions de détention, par exemple s'il ordonne une opération de désinsectisation ou de dératification. Mais il ne peut ordonner de mesures susceptibles de répondre à des **problèmes structurels** causés par la surpopulation carcérale ni ordonner des mesures de réorganisation du service public de la justice. De plus, les délais d'exécution de ses décisions ne sont pas toujours conformes à l'exigence d'un redressement diligent.

B. LA CRÉATION PAR LA COUR DE CASSATION D'UNE VOIE DE RECOURS OUVERTE AUX PERSONNES PLACÉES EN DÉTENTION PROVISOIRE

Dans l'arrêt n° 1400 du 8 juillet 2020 (20-81.739), qui concerne un individu placé en détention provisoire, la chambre criminelle de la Cour de cassation prend acte de l'arrêt de la Cour de Strasbourg et indique au juge judiciaire la marche à suivre pour s'y conformer.

Elle rappelle qu'**il appartient au juge national**, chargé d'appliquer la convention européenne des droits de l'homme, **de tenir compte, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires, de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme** condamnant la France pour le défaut de recours préventif permettant de mettre fin à des conditions de détention indignes.

Le juge judiciaire a l'obligation de garantir à la personne placée dans des conditions indignes de détention un recours préventif et effectif permettant de mettre un terme à la violation de l'article 3 de la convention. En tant que gardien de la liberté individuelle, il lui incombe de veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes et de s'assurer que cette privation de liberté est exempte de tout traitement inhumain et dégradant.

La description faite par le demandeur de ses conditions personnelles de détention doit être suffisamment **crédible, précise et actuelle, pour constituer un commencement de preuve** de leur caractère indigne.

Il appartient alors au juge de **faire procéder à des vérifications complémentaires** afin d'en apprécier la réalité.

Depuis le mois de juillet, les personnes placées en détention provisoire peuvent user de cette nouvelle voie de recours. Le nombre de recours est demeuré modéré, une vingtaine de demandes ayant par exemple été recensées dans la région Île-de-France. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a indiqué au rapporteur qu'un prévenu détenu au centre

pénitentiaire de Nouméa Camp Est, en Nouvelle-Calédonie, a été remis en liberté sur ce fondement.

La création prétorienne de cette voie de recours n'a cependant pas paru suffisante au Conseil constitutionnel qui a demandé au législateur de modifier le code de procédure pénale.

C. LA DEMANDE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE PRÉVOIR UNE VOIE DE RECOURS DANS LA LOI

Dans sa décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, après avoir rappelé qu'il appartient d'abord aux autorités judiciaires et administratives de veiller à ce que la privation de liberté des personnes placées en détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne, le Conseil constitutionnel souligne qu'**il incombe au législateur de garantir à ces personnes la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin.**

Il indique ensuite que les procédures de référé ne permettent pas de garantir qu'il soit mis fin, en toutes circonstances, à la détention indigne.

Il observe que le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale permet au juge d'instruction ou au juge des libertés et de la détention (JLD) d'ordonner la remise en liberté d'une personne placée en détention provisoire si les conditions de ce placement en détention ne sont plus remplies ou si la durée de la détention excède une durée raisonnable. L'article 147-1 du même code permet par ailleurs au juge d'ordonner la remise en liberté lorsque l'état de santé de la personne n'est pas compatible avec le maintien en détention. En revanche, aucun recours devant le juge judiciaire ne permet au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale. L'abrogation de cet alinéa prend effet le **1^{er} mars 2021**.

Si l'affaire dont était saisie le Conseil constitutionnel portait sur un placement en détention provisoire, il ne fait pas de doute que les principes qu'il dégage doivent s'appliquer également aux **personnes incarcérées après une condamnation**. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi déposée par François-Noël Buffet envisage ces deux hypothèses, avec une intervention, respectivement, du juge des libertés et de la détention (JLD) et du juge de l'application des peines (JAP).

II. LA PROPOSITION DE LOI: UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ QUI CONCILIE LE DROIT À DES CONDITIONS DIGNES DE DÉTENTION ET LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

A. UN DISPOSITIF TRAVAILLÉ AVEC LE GOUVERNEMENT ET QUI A DONNÉ LIEU À DES CONCERTATIONS

La proposition de loi reprend le dispositif d'un amendement que le Gouvernement avait initialement envisagé de faire adopter, en décembre 2020, par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le Parquet européen et la justice pénale spécialisée. Le Gouvernement a cependant dû y renoncer après que l'Assemblée nationale a déclaré irrecevable l'amendement sur le fondement de l'article 45 de la Constitution : si le projet de loi sur le Parquet européen comportait plusieurs articles qui tiraient les conséquences de questions prioritaires de constitutionnalité, il ne comptait, il est vrai, aucune disposition relative à la détention.

Pour préparer cette réforme, la Chancellerie a échangé en amont avec les organisations professionnelles de magistrats et consulté le Conseil d'État qui a rendu, le 1^{er} décembre 2020, un avis favorable au projet. Les chefs de juridiction et les chefs de cour ont également été informés des contours de la réforme.

Après la tentative du mois de décembre, le Gouvernement ne semblait plus faire une priorité de cette réforme. Elle aurait pu trouver place dans un prochain projet de loi actuellement en préparation mais qui ne devrait pas être examiné au Sénat avant le mois de juin, soit bien après l'échéance du 1^{er} mars 2021 fixée par le Conseil constitutionnel.

Certes, sur le plan juridique, l'abrogation du second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale prêle peu à conséquences : cet alinéa prévoit simplement que le juge peut remettre en liberté une personne placée en détention provisoire lorsque les conditions du placement en détention provisoire cessent d'être remplies, ce qui reste vrai même en l'absence de cette précision.

Il n'en demeure pas moins que la décision du Conseil constitutionnel imposait une action rapide, dans le délai qu'il avait prescrit et qu'il serait regrettable de donner l'impression que la France n'apporte pas une réponse rapide à une question qui touche aux droits fondamentaux des personnes. C'est ce qui a conduit François-Noël Buffet à prendre l'initiative du dépôt de cette proposition de loi.

B. UNE NOUVELLE VOIE DE RECOURS OUVERTE À TOUS LES DÉTENUS

La proposition de loi tend à insérer dans le code de procédure pénale un nouvel article 803-8 qui prévoit dans quelles conditions et selon quelles modalités un détenu peut saisir le juge judiciaire lorsqu'il estime subir des conditions indignes de détention afin qu'il y soit mis fin.

Elle procède également à une mesure de coordination à l'article 144-1 du code de procédure pénale et complète le III de l'article 707 du même code. Ce III affirme le droit pour toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté de bénéficier, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté, en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire. Il serait précisé que le droit de la personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité est garanti par les dispositions du nouvel article 803-8.

La nouvelle procédure de l'article 803-8 se déroulerait de la manière suivante :

1. Le juge compétent

La personne détenue qui estime que ses conditions de détention sont contraires à la dignité humaine saisit le **juge des libertés et de la détention** (JLD) si elle est placée en détention provisoire, et le **juge de l'application des peines** (JAP) si elle a été condamnée et qu'elle exécute sa peine, ce qui est cohérent avec le champ de compétences de ces magistrats.

Le JLD prend au quotidien des décisions de maintien en détention ou de remise en liberté. Le JAP est également familier de ces questions puisqu'il statue sur les mesures d'aménagement de peine.

La nouvelle voie de recours de l'article 803-8 est introduite **sans préjudice de la possibilité pour le détenu de saisir le juge administratif en référé**. La personne détenue aura donc le choix entre la saisine du juge des référés, qui dispose d'un pouvoir d'injonction, ou celle du juge judiciaire, qui n'a pas ce pouvoir d'injonction mais qui peut ordonner sa remise en liberté. Il lui reviendra, avec l'aide de son conseil, d'apprécier quelle est la voie la plus prometteuse en fonction de sa situation concrète.

2. La recevabilité de la demande

La proposition de loi impose que les allégations figurant dans la requête déposée par la personne détenue soient **circonstanciées, personnelles et actuelles**, de sorte qu'elles constituent un **commencement de preuve** que les **conditions de détention ne respectent pas la dignité de la personne**. Le juge fait ensuite procéder aux vérifications nécessaires et recueille les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois jours et dix jours ouvrables.

Les termes retenus sont proches de ceux qui figurent dans l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui demandait que le détenu procède à une description de ses conditions personnelles de détention « *crédible, précise et actuelle* ». La proposition de loi insiste sur le fait que les allégations doivent présenter un caractère « *personnel* », sans doute pour tenir compte de l'arrêt de la chambre criminelle en date du 25 novembre 2020 qui a semblé affaiblir la portée de ce critère. Dans cet arrêt, la chambre criminelle estime en effet que le juge du fond ne saurait rejeter une demande au motif qu'elle fait uniquement référence aux conditions générales de détention dans l'établissement pénitentiaire ni exiger du demandeur qu'il démontre le caractère indigne de ses conditions personnelles de détention.

Si la proposition de loi est adoptée, un demandeur ne pourrait donc se contenter d'indiquer dans sa requête que l'établissement où il est détenu est surpeuplé. Il devrait expliquer précisément comment cette surpopulation l'affecte personnellement, par exemple en indiquant quelle est la superficie de sa cellule et combien elle compte d'occupants.

Les critères permettant d'apprécier les conditions indignes de détention

Il reviendra au juge d'apprécier *in concreto* chaque situation et de déterminer si les conditions de détention respectent ou non la dignité de la personne. Au vu de la jurisprudence, il est possible de donner quelques exemples d'éléments susceptibles d'être pris en compte dans ce type de contentieux.

La surpopulation carcérale est un critère auquel la CEDH est particulièrement attentive : elle considère que la norme minimale pertinente en matière d'espace personnel est de 3 m² par détenu.

Sur ce plan, la situation est contrastée dans les établissements français, la surpopulation étant plus importante dans les maisons d'arrêt, qui accueillent les prévenus et les personnes condamnées à de courtes peines, que dans les établissements pour peine où sont détenus les condamnés à des peines d'au moins deux ans. Le taux d'occupation a beaucoup baissé en 2020, à la faveur de la crise sanitaire, mais il tend à remonter depuis plusieurs mois : au 1^{er} février 2021, le taux d'occupation atteignait 105 % en moyenne, et 122 % dans les maisons d'arrêt.

La CEDH souligne que d'autres aspects des conditions de détention sont à prendre en considération, tels que la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, l'aération disponible, l'accès à la lumière et à l'air naturels, la qualité du chauffage ou encore le respect des exigences sanitaires de base. Elle note également que la présence d'animaux nuisibles comme les cafards, rats, poux, punaises ou autres parasites doit être combattue par des moyens efficaces de désinfection, des produits d'entretien, des fumigations et des vérifications régulières des cellules.

Dans l'affaire du détenu libéré de la prison du Camp Est, à Nouméa, en octobre 2020, la chambre d'instruction de la cour d'appel a noté que le détenu disposait « d'un espace privatif de 3,2 mètres carrés et d'un espace de circulation commun de 4 mètres carrés pour trois personnes ». Elle ajoute que « les sanitaires ne sont séparés que par un rideau de fortune » et que « tout déplacement dans la cellule est impossible pendant la nuit quand le matelas est au sol », l'absence de lumière naturelle nécessitant « une lampe allumée en permanence ».

3. Le délai laissé à l'administration pénitentiaire pour mettre fin aux conditions indignes

Si le juge estime la requête fondée, **il revient d'abord à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures pour mettre fin aux conditions de détention indignes.**

Le juge fait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes puis il lui fixe un **délai**, compris entre dix jours et un mois, pour y mettre fin par les moyens qu'elle estime appropriés. L'administration pénitentiaire peut notamment décider le **transfèrement** du détenu, avec l'accord du magistrat chargé du dossier s'il s'agit d'un prévenu.

Conformément au principe de séparation des pouvoirs¹, le juge judiciaire ne peut enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées, l'administration étant seule compétente pour apprécier les moyens devant être mis en œuvre.

4. L'office du juge

C'est seulement si le problème n'a pas été résolu par l'administration pénitentiaire dans le délai prescrit que le juge judiciaire est amené à statuer pour mettre fin aux conditions de détention indignes. Il a le choix entre trois décisions :

- ordonner le **transfèrement** de la personne détenue ;

¹ Dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, le Conseil constitutionnel a souligné que le pouvoir d'injonction relève en principe de la seule compétence de la juridiction administrative. Il est cependant loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de constituer des blocs de compétences pour éviter que la dualité de juridictions soit source de désordres procéduraux dans un domaine déterminé. Ce n'est pas l'option retenue par le texte qui mise sur la complémentarité entre les interventions du juge administratif et du juge judiciaire.

- ordonner la **mise en liberté** de la personne placée en détention provisoire, éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ;

- ordonner un **aménagement de peine** si la personne est définitivement condamnée, **à condition qu'elle soit éligible à une telle mesure.**

Toutefois, le juge peut refuser de prendre l'une de ces trois décisions si le détenu a, au préalable, **refusé un transfèrement proposé par l'administration pénitentiaire**, sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait porté une **atteinte excessive à sa vie privée et familiale.**

La décision du juge est **motivée.** Elle est prise au vu des observations de la personne détenue ou de son avocat, des observations de l'administration pénitentiaire et de l'avis écrit du procureur de la République. Le juge peut décider d'entendre la personne détenue, ce qui l'oblige alors à entendre aussi le ministère public et l'administration pénitentiaire s'ils en font la demande.

Il ressort de ce dispositif que le transfèrement sera souvent la solution privilégiée pour mettre fin aux conditions indignes, ce qui suppose toutefois que certains établissements conservent des capacités d'accueil. Un condamné peut légitimement refuser un transfèrement proposé par l'administration pénitentiaire qui entraînerait un éloignement incompatible avec le maintien de ses liens familiaux.

Il est à noter également que la proposition de loi **ne consacre pas un droit absolu à la remise en liberté** puisque le juge ne peut ordonner la remise en liberté d'un condamné qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'un aménagement de peine et qu'il peut refuser de prendre une décision si le détenu a refusé un transfèrement sans motif valable. Le droit à la sûreté et l'objectif de prévenir les atteintes à l'ordre public sont ainsi conciliés avec le droit à des conditions dignes de détention.

Les aménagements de peine

Les peines de prison les plus courtes (jusqu'à un an d'emprisonnement) peuvent être aménagées *ab initio*. Au-delà, un aménagement peut être décidé par la juridiction de l'application des peines au cours de l'exécution de la peine si certaines conditions sont remplies.

Pour pouvoir prétendre à une libération conditionnelle, la personne condamnée doit avoir accompli une durée de peine au moins égale à la durée qui lui reste à accomplir. Ce temps d'épreuve ne peut pas dépasser quinze ans, ou vingt ans si le condamné est un récidiviste. S'il s'agit d'une condamnation à perpétuité, le temps d'épreuve est de dix-huit ans et de vingt-deux ans pour les récidivistes.

La peine peut s'effectuer sous le régime de la semi-liberté ou du placement extérieur ou sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique si le reliquat de peine ne dépasse pas deux ans.

Les personnes condamnées à une peine d'une durée inférieure ou égale à cinq ans bénéficient, en principe, d'une libération sous contrainte aux deux tiers de la peine, qui s'effectue sous le régime **de la libération conditionnelle, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la surveillance électronique.**

Les décisions du juge sont enserrées dans des **délais** : il doit statuer sur la recevabilité dans un délai de dix jours au plus à compter de la réception de la requête. Lorsqu'il a jugé la requête recevable, il dispose d'un autre délai de dix jours pour faire connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes. Lorsqu'il constate que l'administration pénitentiaire n'a pas mis fin aux conditions de détention indignes, il dispose, à compter de l'expiration du délai qu'il avait fixé à l'administration, d'un autre délai de dix jours pour statuer.

En cas de non-respect de ces délais, la personne détenue peut saisir directement le président de la chambre de l'instruction ou le président de la chambre de l'application des peines, qui interviennent normalement en appel.

5. Les voies de recours

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

6. Des modalités d'application précisées par décret

Un décret en Conseil d'État devra préciser :

- les modalités de saisine du JLD ou du JAP. Les modalités envisagées seraient une saisine auprès du greffe de la juridiction ou de l'établissement pénitentiaire ;
- la nature des vérifications que le juge peut ordonner, étant précisé qu'il peut toujours ordonner une expertise ou se transporter sur les lieux de détention ;

- dans quelle mesure le juge administratif, s'il a été saisi en référé, n'est plus compétent pour ordonner un transfèrement lorsque le juge judiciaire a lui-même estimé la requête fondée et qu'il a demandé à l'administration pénitentiaire de remédier aux conditions de détention indignes dans un certain délai.

III. UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ APPROUVÉ PAR LA COMMISSION

La commission a porté une appréciation positive sur le dispositif proposé, qui remédie de façon cohérente à l'absence de voie de recours en cas de détention indigne qui a valu à la France une condamnation par la Cour de Strasbourg.

A. UNE PROCÉDURE BIEN ENCADRÉE

La commission observe que le texte entoure la **procédure de garanties propres à éviter la remise en liberté inconsidérée d'individus dangereux ou susceptibles de récidiver**. D'abord, dans une première étape, il appartient à l'administration pénitentiaire de chercher des solutions, soit en interne dans l'établissement, par exemple avec un changement de cellule, soit par un transfèrement vers un établissement où le taux d'occupation est plus faible. Puis le juge peut à son tour ordonner un transfèrement. En cas de remise en liberté, il peut l'accompagner de mesures alternatives, telles que la surveillance électronique, qui évitent une sortie « sèche ». Et il ne peut libérer un individu condamné qui ne remplit pas les conditions d'un aménagement de peine, ce qui garantit que cette nouvelle voie de recours ne pourra être détournée de son but pour faire échapper un condamné à l'exécution de la totalité d'une longue peine.

Le rapporteur a été sensible aux préoccupations exprimées par certains magistrats au cours des auditions en ce qui concerne le risque qu'un trop grand nombre de requêtes soit difficile à traiter dans les délais prévus. Il note cependant que le nombre de requêtes enregistrées depuis l'arrêt rendu par la Cour de cassation au mois de juillet est resté modéré, et que le nombre de référés administratifs n'a jamais non plus été excessif¹. S'il est possible que le nombre de recours soit relativement élevé dans un premier temps, on peut supposer qu'une forme d'auto-régulation se produira lorsque la jurisprudence sera stabilisée. Il s'agit néanmoins d'un point sur lequel les chefs de juridiction devront rester vigilants, de même que l'administration pénitentiaire qui devra être en mesure de répondre aux demandes d'informations des magistrats.

¹ La DAP a indiqué au rapporteur que 74 référés ont été comptabilisés en 2019, 25 en 2018 et 45 en 2017.

B. DES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR AMENDEMENT

La commission a cependant adopté plusieurs **amendements** pour parfaire le dispositif.

Lorsque le texte sera promulgué, l'échéance du 1^{er} mars fixée par le Conseil constitutionnel sera dépassée, et le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale aura été abrogé. La commission a donc adopté **l'amendement COM-30** du rapporteur qui rétablit cet alinéa.

La commission a ensuite adopté **l'amendement COM-33**, présenté par le rapporteur, qui précise la voie de recours applicable lorsqu'un juge considère qu'une requête est irrecevable ou quand il indique à l'administration pénitentiaire quelles conditions de détention il estime contraires à la dignité de la personne.

Afin de mieux associer le juge d'instruction aux décisions du JLD, elle a également adopté à l'initiative du rapporteur **les amendements COM-31 et COM-32**, qui prévoient une information du juge d'instruction quand le JLD juge une requête recevable et la possibilité de lui demander son avis avant que le JLD prenne une décision pour mettre fin aux conditions indignes de détention.

La commission a aussi adopté **l'amendement COM-23**, présenté par Jean-Pierre Sueur et ses collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain, qui consacre le droit pour le détenu à être entendu avant que le juge prenne sa décision tendant à mettre fin aux conditions indignes de détention.

Elle a enfin adopté, sur proposition du rapporteur, **l'amendement COM-34** relatif à l'application outre-mer de la proposition de loi ainsi que les amendements rédactionnels ou de correction d'erreurs matérielles **COM-35, COM-36 et COM-37**.

C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER CONCRÈTEMENT LES CONDITIONS DE DÉTENTION

L'adoption de ce texte ne résoudra pas à elle seule le problème posé par les conditions de détention dans notre pays. **Ce nouveau dispositif ne dispense donc pas la France de poursuivre son programme de construction et de rénovation de places de prison.**

Le Gouvernement s'est engagé à ouvrir 7 000 places d'ici à 2022 et à lancer les opérations pour l'ouverture de 8 000 places supplémentaires à l'horizon 2027. La commission dès lors, a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de critiquer le manque d'ambition de ce programme¹, qui, pour une part, se

¹ Cf. notamment l'avis n° 153 présenté par Alain Marc au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2019.

contente de prolonger des projets lancés par la précédente majorité. Sa mise en œuvre devrait néanmoins contribuer à améliorer les conditions de détention en réduisant la surpopulation dans les maisons d'arrêt notamment. Il est donc indispensable qu'elle ne prenne pas de retard du fait de la situation sanitaire et qu'elle ne soit pas affectée par des mesures de régulation budgétaire.

Un autre paramètre tient aux effets attendus de la réforme pénale entrée en vigueur le 24 mars 2020, en plein confinement. Elle interdit de prononcer des peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure à un mois et fait de l'aménagement *ab initio* la règle de principe pour les peines d'une durée comprise entre un et six mois d'emprisonnement ferme. L'objectif de ces mesures est de privilégier les alternatives à l'emprisonnement pour les courtes peines et de lutter ainsi contre la récidive tout en limitant la population carcérale. Moins d'un an plus tard, et alors que l'activité des juridictions a été perturbée en 2020, il est trop tôt pour évaluer leur impact sur le nombre de détenus mais il s'agit d'un facteur qui pourrait avoir un impact sur le taux d'occupation des établissements pénitentiaires.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

La proposition de loi sera examinée en séance publique le lundi 8 mars 2021.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 3 MARS 2021

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Notre commission est saisie de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la dignité en détention, déposée par le président François-Noël Buffet et sur laquelle le Gouvernement a décidé d’engager la procédure accélérée.

S’il est adopté, ce texte marquera, j’en suis convaincu, une étape importante dans la garantie des droits fondamentaux dans notre pays. Avant de vous en présenter le contenu, je souhaite vous rappeler en quelques mots le contexte dans lequel intervient son examen.

Comme vous le savez, le dépôt de ce texte fait suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) condamnant la France, à un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui en a tiré les conséquences en droit interne et à une décision du Conseil constitutionnel qui nous impose d’agir.

Le 30 janvier 2020, tout d’abord, la CEDH a condamné la France au motif que notre droit interne n’offre pas aux détenus une voie de recours leur permettant de faire cesser les conditions indignes de détention. Cette absence de recours constitue une violation de l’article 13 de la Convention européenne des droits de l’homme, qui reconnaît à toutes les personnes dont les droits et libertés ont été violés le droit à un recours effectif devant une instance nationale.

La Cour de Strasbourg a estimé que la possibilité de saisir le juge administratif en référé ne constituait pas une voie de recours entièrement satisfaisante : en effet, si le juge des référés peut ordonner des mesures ayant un impact positif sur les conditions de détention, une opération de désinsectisation ou de dératisation par exemple, il ne peut ordonner de mesures susceptibles de résoudre des problèmes structurels, liés à la surpopulation carcérale notamment.

Dans un arrêt du 8 juillet 2020, la chambre criminelle de la Cour de cassation en a tiré les conséquences en droit interne. Elle rappelle que le juge national est chargé d’appliquer la Convention européenne des droits de l’homme et qu’il doit tenir compte de la décision condamnant la France, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires.

La chambre criminelle donne ensuite au juge judiciaire le « mode d’emploi » à appliquer pour que chaque détenu dispose d’une voie de recours effectif. D’abord, le demandeur doit décrire ses conditions

personnelles de détention d'une manière suffisamment crédible, précise et actuelle, pour constituer un commencement de preuve de leur caractère indigne. Il appartient ensuite à la chambre de l'instruction de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité. Gardien de la liberté individuelle, le juge judiciaire doit veiller à ce que la détention soit mise en œuvre, en toutes circonstances, dans des conditions respectant la dignité des personnes.

Par ailleurs, au travers de la décision répondant à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du Conseil constitutionnel, en date du 2 octobre 2020, le Conseil a estimé qu'il incombait au législateur de garantir aux personnes détenues la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne afin qu'il y soit mis fin, et il nous a donné jusqu'au 1^{er} mars 2021 pour agir.

L'échéance du 1^{er} mars, vous en conviendrez, ne pourra pas être respectée, mais l'initiative du président François-Noël Buffet de déposer une proposition de loi devrait nous aider à ne pas prendre trop de retard. Le Gouvernement envisageait de traiter des conditions indignes de détention dans le futur projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire qui ne sera pas examiné au Sénat avant le mois de juin.

J'en arrive à la présentation du texte, qui reprend le contenu d'un amendement que le Gouvernement avait envisagé d'insérer dans le projet de loi sur le Parquet européen, mais que l'Assemblée nationale avait déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Le juge compétent pour connaître de la demande est soit le juge des libertés et de la détention (JLD), si la personne est placée en détention provisoire, soit le juge de l'application des peines (JAP), s'il s'agit d'un condamné. Pour être recevable, la requête de la personne détenue doit contenir des allégations circonstanciées, personnelles et actuelles, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve que les conditions de détention ne respectent pas la dignité de la personne. Le juge fait ensuite procéder aux vérifications nécessaires et il recueille les observations de l'administration pénitentiaire.

Si le juge estime la requête fondée, il fait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il considère indignes et il lui fixe un délai, compris entre dix jours et un mois, pour y mettre fin. C'est donc dans un premier temps l'administration pénitentiaire qui a la main : elle peut, par exemple, changer le détenu de cellule, éliminer les parasites, transférer le détenu vers un établissement moins occupé.

C'est seulement si l'administration pénitentiaire ne parvient pas à résoudre le problème dans le délai imparti que le juge est amené à prendre une décision. Trois options s'offrent alors à lui : ordonner le transfèrement de la personne détenue ; ordonner la mise en liberté de la personne placée en détention provisoire, éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou

d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ; ordonner un aménagement de peine si la personne est définitivement condamnée, à condition qu'elle soit éligible à une telle mesure. L'aménagement de peine peut consister, par exemple, en une libération conditionnelle, un régime de semi-liberté ou encore une détention à domicile sous surveillance électronique.

Toutefois, le juge peut refuser de prendre l'une de ces trois décisions si le détenu a, au préalable, refusé un transfèrement proposé par l'administration pénitentiaire, sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait porté une atteinte excessive à sa vie privée et familiale. Le détenu qui aura refusé le transfèrement sans motif valable restera donc en détention.

La proposition de loi ne consacre donc pas un droit absolu à la remise en liberté. Le droit à la sûreté et l'objectif de prévenir les atteintes à l'ordre public sont ainsi conciliés avec le droit à des conditions dignes de détention.

J'ajoute que les décisions du juge à tous les stades de la procédure sont enserrées dans un délai de dix jours, qui tient compte de la nécessité d'aller vite dans ces affaires qui touchent aux droits fondamentaux des personnes. Une possibilité d'appel est bien sûr prévue, devant le président de la chambre de l'instruction ou devant le président de la chambre de l'application de peine, selon les cas. Un décret en Conseil d'État devra préciser notamment les modalités de saisine du juge et la nature des vérifications qu'il peut ordonner.

Les magistrats que j'ai entendus accueillent positivement la création de cette nouvelle voie de recours qui marque un progrès dans le respect des droits fondamentaux, même si certains redoutent de ne pouvoir faire face à un trop grand afflux de demandes. On peut craindre effectivement que le texte provoque un « appel d'air » dans les premiers mois, en donnant des idées à des détenus ou à leurs avocats, mais je crois que le système devrait se réguler assez naturellement une fois que la jurisprudence en aura précisé les contours.

Je note que le nombre de demandes enregistrées après l'arrêt de la chambre criminelle est resté très raisonnable, une vingtaine de requêtes ayant par exemple été comptabilisées dans les juridictions d'Île-de-France. Les chefs de juridiction et l'administration pénitentiaire devront cependant rester vigilants et surveiller le surcroît d'activité qui pourrait se produire.

Même s'il constitue une avancée, le texte n'apportera pas, à lui seul, une réponse au problème posé par les mauvaises conditions de détention. Leur amélioration suppose de poursuivre et d'amplifier les efforts tendant à rénover le parc pénitentiaire et à ouvrir de nouvelles places de prison, afin de remédier à un phénomène structurel de surpopulation qui a certes diminué sous l'effet de la crise sanitaire, mais qui risque de redevenir

d'actualité maintenant que les juridictions pénales ont repris leur rythme habituel de travail.

Les peines d'emprisonnement privent les individus de leur liberté, mais elles ne doivent pas les dépouiller de leur dignité. Pour notre pays, il s'agit à la fois d'un enjeu de respect des droits fondamentaux, mais aussi d'un enjeu de sécurité, puisque l'on ne peut pas travailler efficacement à la réinsertion des détenus et lutter contre la récidive si les conditions de détention sont inacceptables.

Je remercie donc le président François-Noël Buffet d'avoir insisté auprès du Gouvernement pour que ce sujet soit inscrit rapidement à l'ordre du jour de notre assemblée, et je vous invite à adopter ce texte amélioré par les quelques amendements présentés à l'issue de notre discussion, qui visent essentiellement à parfaire la procédure.

M. Jean-Pierre Sueur. – La façon dont nous traitons ce sujet grave pose beaucoup de problèmes. Nous avons à peine une heure pour examiner le rapport et les amendements ; j'en suis très surpris, car il y a une vraie carence du Gouvernement sur ce sujet. J'ai eu, à cinq reprises, l'occasion d'en parler au garde des sceaux.

Le Gouvernement, sommé par la décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre dernier, avait les moyens de proposer un projet de loi pour le 1^{er} mars ; il ne l'a pas fait. Dans ces conditions, il est bon que le Parlement assume son rôle. Je ne critique donc pas l'initiative de notre président, François-Noël Buffet, mais il eût été logique que nous fussions consultés sur le texte lui-même, qui pose de nombreux problèmes.

Monsieur le rapporteur, vous avez entendu quelques personnes, de manière rapide. J'ai pu assister à l'une de ces auditions, celle de l'Observatoire international des prisons (OIP), qui n'a pas beaucoup apprécié ce texte. D'autres interlocuteurs nous ont également fait part de leurs réticences. À cet égard, nous avons reçu, ce matin, une lettre de Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Je trouve incompréhensible, monsieur le rapporteur, alors que le sujet porte sur les conditions de détention indignes, qu'elle n'ait pas été auditionnée. Cette lettre, envoyée à tous les membres de la commission des lois du Sénat, est un réquisitoire contre un certain nombre de dispositions de la proposition de loi.

Premièrement, Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté explique que la durée de l'ensemble de la procédure peut en réalité atteindre deux à trois mois et que cette durée est excessive en cas d'atteinte aux droits fondamentaux. Par ailleurs, elle déclare que la saisine du juge obéit à des procédures trop complexes et demande que tout détenu puisse directement saisir le juge, même sans avocat.

La décision de la Cour de cassation n'est pas non plus respectée. En effet, celle-ci demande que toute personne détenue soit en situation de se

référer aux conditions générales de détention. Quand, dans le texte, vous réduisez la possibilité d'intervenir à un caractère « circonstancié, personnel et actuel », c'est contraire à ce que demandent la CEDH et la Cour de cassation. Il suffit, dans le cadre d'un recours, que la personne fasse la démonstration du caractère indigne de ses conditions de détention.

Se pose ensuite la question du transfèrement qui, dans cette affaire, ne doit pas devenir une solution de facilité. Il faut savoir que plusieurs centaines de détenus dorment aujourd'hui sur des matelas par terre dans des cellules de quatre personnes. À ces détenus, nous allons dire : « Vous protestez contre vos conditions de détention, alors nous allons vous transférer dans un autre endroit à 800 kilomètres. » Première objection : quelqu'un d'autre va revenir sur le matelas, et un simple transfert ne règlera pas le problème. Deuxième objection : si l'on transfère un détenu, il faut prendre en compte sa situation familiale, ses conditions sociales, ses droits à la défense, sa démarche d'insertion professionnelle... Tout cela doit être écrit noir sur blanc, c'est ce que nous demande Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, et cela ne figure absolument pas dans le texte que vous nous proposez d'adopter.

Je souhaite ensuite revenir sur ce passage précisant que le juge judiciaire ne peut enjoindre quoi que ce soit auprès de l'administration pénitentiaire. Mes chers collègues, il y a là un paradoxe : on nous dit qu'un détenu doit pouvoir saisir un juge judiciaire et, ensuite, que ce juge ne peut rien enjoindre ; c'est incompréhensible, autant en rester à la solution du tribunal administratif. On nous dit également que le juge peut entendre la personne ; ne serait-il pas préférable que la personne ait le droit d'être entendue par le juge ? C'est élémentaire.

Non seulement nous avons déposé des amendements, mais nous avons également déposé une proposition de loi. J'ai remarqué que vous n'en aviez pas tenu compte. Notre proposition de loi reprend beaucoup d'éléments suggérés par l'OIP et par un certain nombre de magistrats et de professionnels de l'administration pénitentiaire.

J'ai été contrarié par la conclusion de votre propos, monsieur le rapporteur. Si vous nous invitez à voter ce texte avec quelques corrections de détail, je serai très déçu. Je vous propose de reprendre certains de nos amendements, qui sont volontairement nombreux afin que l'on puisse débattre au fond des problèmes. La condition des détenus est un sujet qui mérite, à mon sens, plus d'une heure de débat dans notre commission. Le texte sera examiné en séance publique lundi. Avec quinze jours supplémentaires, nous aurions pu améliorer ce texte. Tout cela, de surcroît, pour reprendre purement et simplement un texte que le Gouvernement avait essayé de faire passer en cavalier législatif dans son projet de loi sur le Parquet européen...

L'initiative vient du Gouvernement, qui souhaite une procédure accélérée à condition que l'on reprenne son texte. Nous ne sommes pas obligés de céder devant ce chantage. On nous somme de légiférer, mais que l'on nous laisse faire ce que nous voulons ! De toute façon, le Gouvernement se retrouve de plus en plus en tort, car il ne respecte pas la décision du Conseil constitutionnel. Or, je le rappelle, les décisions du Conseil constitutionnel s'appliquent à toutes les autorités publiques.

Mme Brigitte Lherbier. – Je souhaiterais évoquer les mauvaises conditions de vie des femmes en prison. Je me suis rendue à la prison de Sequedin dans le Nord ; quelques femmes y sont détenues, avec des enfants de moins de dix-huit mois, dans des conditions inhumaines. Certes, la mère mérite sanction, mais l'enfant pourrait bénéficier de conditions de vie plus dignes. Au-delà du fait de dormir sur des matelas, nous pourrions élargir le sujet à des conditions plus spécifiques – j'en parlerai en séance publique.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie M. le rapporteur d'avoir travaillé sur ce dossier dans un temps très court. Comme cela a été rappelé, les conditions de détention dans notre pays sont depuis longtemps débattues. Les décisions rendues par la CEDH et la Cour de cassation font suite à des requêtes déposées entre 2015 et 2017.

On se plaint trop souvent du peu de place laissée au Parlement pour ne pas se réjouir de l'initiative prise par le président de notre commission, qui va permettre à notre droit de se conformer aux prescriptions de la CEDH notamment. C'est tout à fait légitimement que le Sénat arrive à prendre la main sur ce sujet important. Nous serons vigilants sur le sort réservé par le rapporteur aux propositions d'amendements.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – D'emblée, je souhaiterais donner une précision à M. Sueur : si je n'ai pas évoqué dans ma présentation le travail effectué par le groupe socialiste, le rapport lui-même, publié à l'issue de nos travaux, en fait naturellement mention.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'espère que l'hommage se traduira par l'adoption d'un certain nombre de nos amendements.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Vous êtes bien pressé, monsieur Sueur. Attendez que l'on passe à l'examen des amendements...

Vous regrettez, par exemple, que le juge judiciaire ne puisse rien imposer à l'administration pénitentiaire. Je vous rappelle que cela pose, en soi, problème au regard de la séparation des pouvoirs. Imaginez *a contrario* que le juge administratif ordonne la libération d'un détenu ; cela n'est pas concevable...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je n'ai pas dit cela !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Vous ne l'avez pas dit en ce sens, c'est pour pousser votre logique à l'extrême... Dans notre organisation judiciaire, seul le juge administratif peut imposer quelque chose

à l'administration. En revanche, le juge judiciaire peut ordonner la remise en liberté, s'il n'obtient pas gain de cause.

Les amendements du groupe socialiste modifient, à mon sens, l'équilibre de la proposition de loi, en privilégiant souvent la libération du détenu ; ce n'est pas le choix de la majorité sénatoriale. Nous aurons, sur ce point, une vraie divergence.

La question des matelas est récurrente lorsque l'on évoque le sujet des conditions de détention. Aujourd'hui, nous relevons environ 700 matelas au sol, un chiffre certes qui n'est pas acceptable, mais qui est en régression de 60 % par rapport à l'année dernière, où nous en recensons 1650.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci au covid, qui a bien aidé...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Certes, mais je ne sais pas s'il faut le remercier...

Concernant le problème des « nurseries » aménagées dans certaines prisons, accueillant les mères et les enfants de moins de trois ans, c'est un point sur lequel nous serons particulièrement attentifs. De même, le sujet des prisons en outre-mer est un point de vigilance. Un détenu, à Nouméa, a été libéré sur le fondement de l'arrêt de la Cour de cassation. L'état des prisons dans ces territoires est souvent très dégradé ; leur rénovation doit être prioritaire pour l'administration pénitentiaire.

Pour conclure, nous avons tous bien reçu le courrier de Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Nous lui avons proposé une contribution écrite ; elle a estimé pouvoir en faire part à la commission. Nous serons en mesure de répondre à certaines de ses remarques dans la discussion sur les amendements, ainsi qu'en séance publique.

Mme Esther Benbassa. – Je souhaite prolonger les propos de Mme Lherbier sur la condition des femmes en prison. Celles-ci n'ont, par exemple, même pas de serviettes périodiques, ce qui est le strict minimum pour la dignité de ces femmes.

En prison, les femmes sont également sujettes à des violences. Le 2 février dernier, à la maison d'arrêt pour femmes de Poitiers-Vivonne, une violente altercation avec des surveillants a causé 42 jours d'incapacité temporaire de travail (ITT) à une détenue.

Le Conseil national des barreaux nous a fait parvenir un texte différent de celui de notre commission. Les amendements de M. Sueur en reprennent certains éléments.

Enfin, j'ai pu constater, à l'occasion de mes déplacements en prison, que le port du masque n'y était pas imposé aux détenus. Tout cela relève des conditions intolérables de détention dans nos prisons.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous présenter le périmètre de l'article 45 avant que nous passions à l'examen des amendements ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avant d'aborder les amendements, je voudrais, en effet, vous dire un mot sur le périmètre du texte au regard de l'article 45 de la Constitution. Le texte a un objet précis, il comporte des dispositions relatives à une nouvelle voie de recours permettant à un détenu de faire constater par un juge qu'il subit des conditions indignes de détention, afin qu'il y soit mis fin.

Nous ne pouvons donc accepter des amendements qui porteraient sur les règles générales de fonctionnement des établissements pénitentiaires, et qui seraient sans lien avec la préoccupation de garantir des conditions dignes de détention. Cela m'amènera à vous proposer de déclarer irrecevables trois amendements portant articles additionnels.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-30** réintroduit le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale, abrogé depuis le 1^{er} mars 2021.

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement **COM-4** est utile par rapport à d'autres amendements qui viendront plus tard... Je n'accepte pas que l'on dise que l'ensemble de nos propositions sont centrées sur la volonté de libérer la personne détenue ; c'est complètement faux. Est-ce que le fait de raccourcir les délais aboutit à cela ? Est-ce que le fait de fixer les conditions d'un transfèrement aboutit à cela ? Est-ce que le fait de dire que la personne concernée peut être entendue aboutit à cela ? Est-ce que le fait d'invoquer les conditions générales de détention aboutit à cela ? En aucun cas. Il s'agit d'un pur procès d'intention. Nous ne sommes pas laxistes, et nous n'avons aucunement l'intention de l'être.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Cet amendement risque malheureusement d'entraîner une confusion concernant les responsabilités des différents magistrats. La proposition de loi confie le soin au JLD et au JAP d'examiner les demandes relatives aux conditions de détention indignes. Faire référence, sans plus de précision, au « juge judiciaire » risque de créer un doute sur les responsabilités de chacun, en donnant l'impression que n'importe quel juge pourrait se saisir de ces questions. L'avis est donc défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

*L'amendement rédactionnel **COM-37** est adopté.*

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement **COM-5** traite des allégations énoncées constituant des indices de conditions de détention indignes, avec un caractère général et non seulement individuel.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je suis, pour ma part, attaché à l'équilibre retenu par la proposition de loi : si nous voulons éviter que les JLD et les JAP ne soient submergés de demandes, si nous voulons éviter des demandes abusives encouragées par des avocats qui chercheraient à tout prix à faire libérer leur client, il me paraît important que la demande soit un minimum étayée. Avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement **COM-6** est un amendement de repli, en espérant qu'il satisfera le rapporteur...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Cet amendement poursuit le même objectif que le précédent. Avis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-7** propose des conditions moins exigeantes que le précédent : il suffirait que des indices de conditions indignes apparaissent au cours de la procédure.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-8** prévoit un critère de recevabilité encore moins exigeant, puisqu'il suffirait d'indices « présumés ».

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-9** a pour objet de supprimer le délai « plancher ». Il ne me paraît pas déraisonnable de laisser au moins trois jours à l'administration pénitentiaire pour rassembler les éléments et préparer sa réponse. Avis défavorable.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Sueur, l'amendement **COM-10** est contradictoire avec le précédent qui cherchait à accélérer la procédure. Nous ne sommes pas ici dans le cadre d'une information judiciaire. Les exigences procédurales doivent être compatibles avec le prononcé d'une décision rapide. La proposition de loi prévoit déjà que toutes les parties pourront faire connaître leurs observations, il ne me paraît pas raisonnable d'aller au-delà. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – On applique simplement un principe général du droit, monsieur le rapporteur.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Beaucoup de détenus n'ont plus d'avocat. Si nous voulons faire quelque chose de réaliste, il est nécessaire que ces détenus puissent au moins se faire entendre ; tel est l'objet de l'amendement **COM-11**.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Sueur, il n'est indiqué nulle part dans le texte que le ministère d'avocat est obligatoire. Cet

amendement est donc inutile et pourrait *a contrario* poser des problèmes d'interprétation. Avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Je partage votre analyse.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne partage pas du tout ce point de vue.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-31** prévoit une information du magistrat chargé de la procédure, à savoir, le plus souvent, un juge d'instruction. Cette information n'était pas prévue expressément dans le texte, alors que le juge d'instruction est celui qui connaît le mieux le détenu.

M. François-Noël Buffet, président. – Il est également important pour le juge de savoir que la procédure est engagée.

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avec l'amendement **COM-12**, il s'agit, encore une fois, de réduire les délais. Il faut savoir si la question de l'indignité relève de l'urgence ou pas ? En métropole comme en outre-mer, j'ai vu des choses que j'aurais préféré ne pas voir... L'urgence est une manière de respect.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Votre démarche, monsieur Sueur, s'inscrit dans un mécanisme intellectuel où le transfèrement n'est pas une option. Dans ce cas évidemment, dix jours, c'est le maximum. Mais, avec le transfèrement, ce délai paraît extrêmement restrictif : l'administration pénitentiaire peut avoir besoin d'un peu de temps pour étudier les différentes solutions et, surtout, trouver un établissement d'accueil.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous n'excluons pas le transfèrement ; nous précisons justement les conditions dans lesquelles il se décide.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Cela est déjà précisé dans le texte...

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai bien compris vos arguments contre ce que nous proposons, monsieur le rapporteur. Vous nous dites : vous voulez libérer tout le monde ; vous êtes contre tout transfèrement ; et c'est terminé...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Vous caricaturez !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne caricature pas, je reprends les mots que vous avez employés. On pourrait attendre une démarche plus subtile...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – En faisant fi de ce qui figure dans le texte en matière de respect de la vie familiale, vous ne faites pas vraiment preuve de subtilité, monsieur Sueur.

Mon avis sur l'amendement est défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Inutile de défendre l'amendement **COM-13** : je sais ce que va répondre M. le rapporteur !

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avec l'amendement **COM-14**, nous demandons que l'on sollicite l'avis du magistrat saisi du dossier.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – C'est prévu dans le texte, monsieur Sueur...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne crois pas que l'accord soit dans le texte.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est prévu dans le texte : le juge en charge de la procédure sera informé et doit donner son accord pour que l'administration pénitentiaire puisse procéder à un transfèrement.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Sueur, dans le deuxième paragraphe de l'objet de votre amendement, vous déplorez qu'aucun dispositif de contrôle par le juge ne soit prévu. Or nous venons de prévoir une information du juge d'instruction et le texte initial de la proposition de loi subordonne le transfèrement du détenu à l'accord du magistrat saisi du dossier. Le transfèrement du détenu peut permettre de remédier à un problème de surpopulation carcérale. Il serait dommageable de se priver de cette possibilité d'améliorer les conditions de détention d'un détenu.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela est vrai, mais dans des conditions très limitées. Vous allez transférer la personne, mais le lieu restera indigne et on y accueillera forcément quelqu'un d'autre.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Dans ma démarche, je ne vois pas le transfèrement comme une facilité, ou comme un mode opératoire pour se débarrasser d'un problème. Ce sera donc un avis défavorable pour cet amendement.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-15** propose que l'injonction du juge soit assortie d'une astreinte. En cohérence avec la position exprimée à l'amendement COM-13, l'avis ne peut être que défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Pour l'amendement **COM-16**, je ferai le même commentaire que pour l'amendement COM-14 : il serait regrettable de se priver de la possibilité de décider d'un transfèrement...

M. Jean-Pierre Sueur. – À ce stade...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – À ce stade !

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements **COM-17, COM-18, COM-19, COM-20** et **COM-21** visent à rendre plus difficile le transfèrement en le soumettant à des conditions variées.

Dans l'amendement COM-17, il faudrait que le magistrat fasse la démonstration que le transfèrement sauvegarde la vie privée et familiale du détenu et respecte son droit à la réinsertion, à la santé et à la défense. Le texte prend en compte la dimension des liens familiaux et la procédure est respectueuse des droits de la défense. Concernant les aspects sanitaires et sociaux, il serait surprenant que le détenu souffrant de conditions indignes de détention en trouve de plus mauvaises dans l'établissement où il serait transféré pour justement échapper à ces conditions indignes...

Je suis donc défavorable à cet amendement ainsi qu'aux quatre suivants.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne suis pas du tout d'accord. Sur l'ensemble des critères, on pourrait retenir ce que nous avons proposé dans l'amendement COM-18. Je vous suggère cela pour que vous acceptiez au moins un de nos amendements...

Je fais une proposition concrète pour faire avancer le débat : nous pourrions intégrer la notion d'« examen approfondi ». Il ne s'agit pas d'interdire le transfèrement, mais il nous paraît juste que les magistrats fassent d'abord un examen approfondi de la situation familiale et sociale du détenu, de ses conditions de réinsertion, de son droit à être défendu...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Sueur, cette notion d'examen approfondi de la situation familiale et sociale est très vague. Quels seraient les critères à appliquer par le juge ? Quelles conséquences devrait-il tirer de cet examen approfondi ?

M. François-Noël Buffet, président. – Aux termes de l'alinéa 12 du texte, « le juge peut toutefois refuser de rendre l'une des décisions prévues aux 1° à 3° du présent II au motif que la personne s'est opposée à un transfèrement qui lui a été proposé par l'administration pénitentiaire en application du dernier alinéa du I, sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait causé, eu égard au lieu de résidence de sa famille, une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale. »

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – En effet, des garanties sont expressément prévues dans le texte. Je ne m'oppose pas à vos amendements par principe, monsieur Sueur !

L'amendement COM-20 évoque le cas d'un détenu qui souffrirait d'un état de santé incompatible avec la détention. Celui-ci dispose déjà d'une voie de recours avec l'article 147-1 du code de procédure pénale. Et concernant l'amendement COM-21, le transfèrement ne porte en rien atteinte

au droit du détenu à la défense. Avis défavorable pour ces cinq amendements.

Les amendements COM-17, COM-18, COM-19, COM-20 et COM-21 ne sont pas adoptés.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-22** supprime la possibilité donnée au juge de ne pas prendre une décision quand le détenu a refusé un transfèrement sans motif légitime. L'amendement a pour objet de revenir sur cette règle de bon sens qui oblige chacun à prendre ses responsabilités. Je ne peux pas y être favorable.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-32** précise que le JLD, s'il le juge nécessaire, peut également consulter le juge d'instruction qui dispose d'éléments d'appréciation utiles.

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement **COM-23** présenté par Jean-Pierre Sueur et nos collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain.

M. Jean-Pierre Sueur. – Au moins un !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Si nous adoptons l'amendement, il conviendra cependant de remplacer, à la quatrième phrase de l'alinéa 13, si l'auteur de la proposition en est d'accord, les mots « il doit » par les mots « le juge doit », afin d'éviter toute ambiguïté rédactionnelle.

L'amendement COM-23 ainsi modifié est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-24** propose de supprimer la possibilité d'auditions en visioconférence. Il serait vraiment dommage de se priver de cet élément de souplesse, qui peut permettre un gain de temps considérable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous allez donc souscrire à l'amendement **COM-25**, monsieur le rapporteur ?...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Sueur, vous voulez raccourcir les délais et, lorsqu'un mode opératoire le permet, vous voulez le supprimer !

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-25** autorise la visioconférence uniquement en cas de force majeure. La force majeure renvoie à des conditions très restrictives : elle suppose un événement imprévisible, irrésistible et extérieur aux personnes concernées. En invoquant la force majeure, la visioconférence sera presque toujours exclue. Avis défavorable.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement **COM-33** répare un oubli et introduit une possibilité d’appel concernant notamment la décision du juge de déclarer recevable ou non la requête du détenu.

L’amendement COM-33 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement **COM-36** lève une ambiguïté rédactionnelle.

L’amendement COM-36 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement **COM-26**, étant incompatible avec l’amendement COM-36, n’a plus d’objet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement met pourtant l’accent sur quelque chose de scandaleux. Si les juges ne délibèrent pas dans un délai de quinze jours, il est anormal que la personne détenue souffre des conséquences, alors qu’elle n’est en rien responsable.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Mais cela vaut uniquement en cas d’appel du parquet : cet appel ayant un effet suspensif, il est important que la décision soit rendue rapidement.

L’amendement COM-26 n’a plus d’objet.

*L’amendement de correction **COM-35** est adopté.*

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement **COM-34** met à jour l’article du code de procédure pénale relatif à l’application outre-mer.

L’amendement COM-34 est adopté.

Articles additionnels après l’article unique

*Les amendements **COM-1** rectifié, **COM-2** rectifié, **COM-3** rectifié sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.*

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement **COM-27** demande un rapport : la position de notre commission est constante sur ce point...

M. Jean-Pierre Sueur. – On connaît par cœur cette jurisprudence, mais on ne peut pas traiter de ce sujet sans aborder la question de la surpopulation carcérale.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nous aurons un échange avec le garde des sceaux sur ce point.

L’amendement COM-27 n’est pas adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même avis, défavorable, sur l’amendement **COM-28**.

L’amendement COM-28 n’est pas adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Jean-Pierre Sueur. – Je retire l’amendement **COM-29**.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – J’allais pourtant proposer son adoption sous réserve d’une modification.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons considéré, comme le dit Mme la Contrôleure, dont nous avons repris plusieurs suggestions dans nos amendements, que ces dispositions sont nécessaires à l’effectivité du droit. Mais un seul de nos amendements a été adopté... Nous considérons donc que l’effectivité peut encore être accrue. C’est pourquoi notre groupe s’abstiendra dans le vote sur l’ensemble du texte : son existence constitue certes une avancée, mais son contenu pourrait être amélioré.

L’amendement COM-29 est retiré.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
M. FRASSA, rapporteur	30	Rétablissement d’une disposition abrogée	Adopté
M. SUEUR	4	Rappel du principe selon lequel le juge judiciaire veille à ce que la détention respecte la dignité des personnes	Rejeté
M. FRASSA, rapporteur	37	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	5	Requête recevable sur la base de simples indices	Rejeté
M. SUEUR	6	Requête recevable au vu de simples indices	Rejeté
M. SUEUR	7	Requête recevable au vu de simples indices	Rejeté
M. SUEUR	8	Requête recevable au vu d’indices présumés	Rejeté
M. SUEUR	9	Délai accordé à l’administration pénitentiaire	Rejeté
M. SUEUR	10	Échange contradictoire sur toutes les pièces versées au dossier	Rejeté
M. SUEUR	11	Possibilité pour le détenu de se passer d’avocat	Rejeté
M. FRASSA, rapporteur	31	Information du juge d’instruction	Adopté
M. SUEUR	12	Délai accordé à l’administration pénitentiaire pour mettre fin aux conditions indignes de détention de dix jours au plus	Rejeté
M. SUEUR	13	Pouvoir d’injonction du juge judiciaire	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SUEUR	14	Suppression de la possibilité pour l'administration pénitentiaire de transférer le détenu	Rejeté
M. SUEUR	15	Injonction assortie d'une astreinte	Rejeté
M. SUEUR	16	Suppression de la possibilité donnée au juge d'ordonner un transfèrement	Rejeté
M. SUEUR	17	Transfèrement subordonné à une démonstration de la sauvegarde de la vie privée et familiale et du respect du droit à la réinsertion, à la santé et à la défense	Rejeté
M. SUEUR	18	Transfèrement subordonné à un examen approfondi de la situation sociale et familiale	Rejeté
M. SUEUR	19	Transfèrement subordonné au respect du processus de réinsertion	Rejeté
M. SUEUR	20	Transfèrement subordonné à la prise en compte de l'état de santé	Rejeté
M. SUEUR	21	Transfèrement subordonné au respect des droits de la défense	Rejeté
M. SUEUR	22	Suppression de la possibilité donnée au juge de refuser de prendre une décision quand le détenu a refusé un transfèrement sans motif légitime	Rejeté
M. FRASSA, rapporteur	32	Possibilité de consulter le juge d'instruction	Adopté
M. SUEUR	23	Droit pour le détenu d'être entendu par le juge	Adopté avec modification
M. SUEUR	24	Interdiction d'utiliser la visioconférence	Rejeté
M. SUEUR	25	Visioconférence autorisée uniquement en cas de force majeure	Rejeté
M. FRASSA, rapporteur	33	Possibilité d'appel	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	36	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. SUEUR	26	Suppression de la disposition qui impose un jugement dans les quinze jours en cas d'appel par le ministère public	Rejeté
M. FRASSA, rapporteur	35	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	34	Application outre-mer	Adopté
Articles additionnels après l'article unique			
Mme DEROMEDI	1 rect. <i>bis</i>	Droit pour le détenu de pratiquer des activités sportives	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DEROMEDI	2 rect. <i>bis</i>	Possibilité de restreindre le droit de visite des détenus placés en cellule confinée ou en cellule disciplinaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme DEROMEDI	3 rect. <i>bis</i>	Précisions concernant les missions de l'administration pénitentiaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SUEUR	27	Rapport sur les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale	Rejeté
M. SUEUR	28	Demande de rapport sur les aménagements de peine	Rejeté
Intitulé de la proposition de loi			
M. SUEUR	29	Modification du titre	Retiré

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³.

Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Le texte de la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention déposé sur le bureau du Sénat comporte des dispositions relatives à une nouvelle voie de recours permettant à un détenu de faire constater par un juge qu'il subit des conditions indignes de détention afin qu'il y soit mis fin.

Les amendements figurant dans le tableau ci-après ont donc été déclarés irrecevables par la commission des lois sur le fondement de l'article 45 de la Constitution et des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat.

N° de l'amendement	Premier signataire	Article	Objet de l'amendement
COM-1	Mme DEROMEDI	Add. après l'article unique	Droit au sport en détention
COM-2	Mme DEROMEDI	Add. après l'article unique	Droit de visite pour les détenus soumis à certaines sanctions disciplinaires
COM-3	Mme DEROMEDI	Add. après l'article unique	Précisions concernant les missions de l'administration pénitentiaire

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Personnes entendues

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Oliver Christen, directeur

Direction de l'administration pénitentiaire

Mme Brigitte Ernoult-Cabot, directrice adjointe

Observatoire international des prisons

Mme Cécile Marcel, directrice

Association française des magistrats instructeurs

Mme Marion Cackel, présidente

Mme Lucie Delaporte, secrétaire générale

Association nationale des juges de l'application des peines

M. Ivan Guitz, président

Tribunal judiciaire de Paris, service du juge des libertés et de la détention

Mmes Isabelle Lemaire et **Nadine Houalla**, vice-présidentes
chargées des fonctions de juge des libertés et de la détention

Contributions écrites

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Conseil national des barreaux (CNB)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-362.html>