

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention (n° 3948) (Mme Caroline Abadie, rapporteure) 2
- Communication de la mission flash sur le référé spécial environnemental (Mmes Naïma Moutchou et Cécile Untermaier, co-rapporteuses)..... 28
- Examen du rapport d'information présenté en conclusion de la mission d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés (MM. Jean-François Eliaou et Antoine Savignat, co-rapporteurs)..... 28
- Information relative à la Commission..... 30

Mercredi
10 mars 2021
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 68

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 9 heures 05.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention (n° 3948) (Mme Caroline Abadie, rapporteure).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous débutons notre réunion par l'examen de la proposition de loi, adoptée avant-hier par le Sénat, tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, qui sera examinée vendredi 19 mars en séance publique par notre assemblée. Ce calendrier est très resserré mais, vous le savez, par une décision du 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il incombait au législateur de garantir aux personnes placées en détention provisoire 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. Cette décision s'appliquant depuis le 1^{er} mars, il y a urgence à légiférer.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Avec l'examen de cette proposition de loi adoptée par le Sénat à l'initiative de M. François-Noël Buffet, notre commission est amenée à travailler de nouveau sur un sujet qui nous tient tous à cœur : la situation des prisons françaises et, plus précisément, les conditions de détention.

Vous le savez, nous légiférons dans un contexte et des délais particuliers car ce texte fait en réalité suite à plusieurs décisions des juges européen et français.

Tout d'abord, l'arrêt du 30 janvier 2020 de la Cour européenne des droits de l'Homme, la CEDH, a condamné la France pour violation des articles 3 et 13 de la Convention, relatifs respectivement à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et au droit à un recours effectif. Au-delà de la question des conditions de détention dans nos prisons, la Cour de Strasbourg a en effet estimé que les recours administratifs existants ne constituent pas un recours préventif effectif car ils ne permettent pas d'empêcher la continuation de la violation alléguée ni d'assurer aux requérants une amélioration de leurs conditions matérielles de détention.

Ensuite, l'arrêt du 8 juillet 2020 de la chambre criminelle de la Cour de cassation a marqué une évolution jurisprudentielle importante en énonçant que le juge judiciaire, en tant que gardien de la liberté individuelle, doit veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes et s'assurer que cette privation de liberté est exempte de tout traitement inhumain et dégradant.

Enfin, le Conseil constitutionnel a jugé, le 2 octobre dernier, qu'il nous incombe, en tant que législateur, de garantir aux personnes placées en détention provisoire 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.

Préoccupés par cette injonction à laquelle il convenait de répondre avant le 1^{er} mars, nous avons été plusieurs, en décembre dernier, à tenter d'introduire ce recours par voie d'amendement au texte sur le parquet européen, dont Naïma Moutchou était la rapporteure. Mais ni l'amendement du Gouvernement ni les nôtres n'ont passé l'obstacle de l'article 45 de la Constitution.

Largement inspirée de l'amendement du Gouvernement, la présente proposition de loi tire les conséquences de ces décisions et de la censure prononcée par le juge constitutionnel en créant une nouvelle voie de recours accessible aux personnes détenues, qu'elles soient condamnées définitivement ou placées en détention provisoire.

Avant d'en venir au contenu de cette nouvelle procédure introduite dans le code de procédure pénale, je ferai deux remarques.

Premièrement, en examinant ce texte nous devons avoir en tête un certain nombre de réalités. Nous l'avons constaté au cours de nos travaux et lors de nos déplacements dans les établissements pénitentiaires : la surpopulation carcérale est devenue chronique dans notre pays et elle a, bien souvent, de lourdes conséquences sur la qualité des conditions de détention.

D'importants efforts ont été entrepris ces dernières années pour remédier à ce problème et revenir à une situation adaptée et respectueuse des droits des personnes détenues. Alternatives à la détention, régulation de la population carcérale, adaptation de l'échelle des peines : les mesures prises pendant la crise sanitaire ont prouvé leur efficacité et mis en évidence non seulement la nécessité d'accélérer la lutte contre la surpopulation carcérale, mais également le caractère tout à fait réalisable de cette évolution.

Ce n'est toutefois ni l'objet ni l'objectif de cette proposition de loi qui porte sur un sujet bien spécifique et précis : la création d'une nouvelle voie de recours. Bien sûr, cela doit s'inscrire dans une vision plus large de la politique pénitentiaire, mais le présent texte est circonscrit.

Deuxièmement, cette nouvelle voie de recours n'a pas vocation à être un outil de la politique carcérale et ne porte pas sur toutes les conditions de détention. Nous parlons ici uniquement des cas où les conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine, ce qui, fort heureusement, ne concerne pas les 63 000 détenus que compte notre pays. Il n'en reste pas moins que ces situations sont inacceptables et insoutenables et nous nous devons d'agir et de garantir aux personnes détenues d'être incarcérées dans le respect de leurs droits et de leur dignité.

J'en viens au texte.

Outre deux coordinations prévues aux articles 144-1 et 707 du code de procédure pénale pour tenir compte de cette nouvelle voie de recours, la proposition de loi crée un nouvel article 803-8.

Cette nouvelle voie de recours pour saisir le juge judiciaire de conditions indignes de détention s'organise en plusieurs étapes. Tout d'abord la personne incarcérée qui estime ses conditions de détention contraires à la dignité humaine saisit le juge par une requête qui doit comporter des allégations circonstanciées, personnelles et actuelles, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve du caractère indigne des conditions de détention.

Le juge compétent est soit le juge des libertés et de la détention (JLD) pour les personnes en détention provisoire, soit le juge de l'application des peines (JAP) pour les personnes définitivement condamnées. Il doit statuer en dix jours sur la recevabilité de la requête.

Si la requête est recevable, le juge fait procéder à des vérifications et recueille les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois jours ouvrables et dix jours.

Si la requête est alors considérée comme fondée, le juge dispose d'un autre délai de dix jours pour faire connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes. C'est alors à l'administration d'agir pour y mettre fin. Le juge lui fixe pour cela un délai compris entre dix jours et un mois.

Arrive ensuite un deuxième temps éventuel : dans le cas où l'administration pénitentiaire n'a pas mis fin, dans le délai fixé, aux conditions indignes de détention, le juge a alors dix jours, à compter de l'expiration du délai, pour prendre lui-même une décision pour remédier à cette situation.

Cette décision peut être de trois ordres : le transfert de la personne concernée dans un autre établissement pénitentiaire ou, s'il s'agit d'une personne en détention provisoire, sa mise en liberté, le cas échéant sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique, ou, s'il s'agit d'une personne définitivement condamnée et si elle est éligible à une telle mesure, un aménagement de peine.

Le juge peut toutefois refuser de prendre l'une de ces trois décisions si un transfèrement a déjà été proposé et refusé par la personne détenue concernée, sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait porté une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et familiale.

Enfin, il est précisé que 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. Nos collègues sénateurs ont ajouté que cet appel peut concerner aussi la décision de recevabilité de la requête.

Au-delà de ce point concernant l'appel, les sénateurs ont finalement assez peu amendé le texte initial, que ce soit en commission ou en séance. Quelques modifications, dont je tiens à saluer la pertinence, ont toutefois été apportées.

Deux amendements du rapporteur Christophe-André Frassa sont ainsi venus compléter le second alinéa du I et le premier alinéa du III pour mieux associer le juge d'instruction à cette procédure et à la décision du JLD. Ces ajouts me semblent tout à fait pertinents, en ce qu'ils garantiront une parfaite information des différents acteurs judiciaires impliqués : nous devons toujours aller dans le sens d'un meilleur dialogue entre les parties.

Un autre amendement du rapporteur a modifié une ponctuation au 15^e alinéa, ce qui a entraîné une conséquence assez importante car cela implique que l'obligation de statuer en appel dans un délai de quinze jours porte seulement sur l'hypothèse d'un appel du ministère public. Cela semble pertinent : puisque l'appel est suspensif, il importe qu'une décision soit rendue rapidement. Toutefois je m'interroge sur le fait que cette modification conduit également à ce que ce délai ne s'applique qu'à cet appel du ministère public et qu'aucun délai ne soit par contre prévu pour les autres appels.

Enfin, un amendement présenté par M. Sueur a permis de consacrer la faculté du requérant de demander à être entendu par le juge – tandis que la proposition de loi initiale prévoyait que seul le juge décidait, ou non, d'entendre le requérant. Cette modification me

paraît particulièrement opportune en ce qu'elle garantit les droits du requérant dans cette procédure et lui permet d'avoir accès au juge s'il le souhaite.

Vous l'aurez constaté, j'ai fait le choix de ne pas amender cette proposition de loi en commission. Compte tenu des délais très courts dans lesquels j'ai dû travailler, je n'ai pas encore terminé mes auditions, pourtant fort nombreuses ces derniers jours, et il me semblait dès lors prématuré de vous soumettre des propositions d'amendements.

J'ai toutefois très peu de réserves sur l'ergonomie générale de cette nouvelle voie de recours qui me semble à la fois adaptée, réaliste et pertinente.

Quelques points d'interrogation demeurent et je ne manquerai pas d'y chercher réponse au cours des auditions que je conduirai la semaine prochaine et, le cas échéant, auprès du Gouvernement. Dans cette attente, je sollicite de votre part l'adoption de cette proposition de loi et la poursuite du travail engagé, dans la perspective de la séance publique.

M. Stéphane Mazars. Pour sortir la France des rangs des plus mauvais élèves européens en matière de vie en détention, notre majorité a, au cours de cette législature, engagé de nombreuses réformes, notamment pour résorber la surpopulation carcérale. Ainsi il a été décidé de créer 7 000 nouvelles places de prison d'ici à 2022 et de lancer des opérations de prospection pour l'ouverture de 8 000 autres places. Sera ainsi tenu l'engagement d'Emmanuel Macron de créer au total 15 000 places de prison d'ici 2027, en disposant de divers types d'établissement pour mieux s'adapter aux différents profils de détenus.

Par ailleurs, nous avons adopté la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui organise la réforme de l'échelle des peines et qui pose le principe d'interdiction de peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure à un mois et l'aménagement *ab initio* des peines d'une durée comprise entre un et six mois d'emprisonnement ferme. Nous avons également ratifié l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

Enfin, le budget dédié à l'administration pénitentiaire est en constante augmentation depuis trois ans : 6 milliards d'euros y seront consacrés cette année, dont 556 millions alloués au programme immobilier pénitentiaire dont je viens de parler, ou encore 82 millions pour développer le programme des peines alternatives.

Malgré ces efforts sans précédent et ces réformes, la France continue d'être régulièrement pointée du doigt pour ses conditions de détention, qui, au-delà du phénomène de surpopulation, présentent dans certains cas des problèmes de vétusté, d'insalubrité, d'hygiène défailante, d'absence d'intimité, de carences d'activités.

Le présent texte vise donc, au-delà des moyens et des réformes que je viens d'énumérer, à remédier à ces défaillances et carences de notre système pénitentiaire. Surtout, il tire les conséquences de décisions successives de la Cour européenne des droits de l'Homme du 30 janvier 2020, de la Cour de cassation dans un arrêt de principe du 8 juillet 2020, du Conseil constitutionnel qui, le 2 octobre 2020, au terme de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), soulignait que le législateur, par incompétence négative, n'avait pas prévu de garanties légales suffisantes permettant au détenu de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin. Le Conseil a ainsi abrogé pour insuffisance, avec effet au 1^{er} mars 2021 les dispositions de l'article 144-1alinéa 2 du code de procédure pénale qui prévoit la possibilité

de libération d'une personne en détention provisoire. C'est ce qui explique les conditions d'urgence dans lesquelles nous devons examiner la présente proposition de loi et que viennent de rappeler la présidente et la rapporteure.

Il convient par ailleurs de préciser que cette proposition de loi sénatoriale n'est que la reprise d'un amendement que le Gouvernement, en la personne du garde des sceaux, avait porté dès l'examen du projet de loi sur le Parquet européen et la justice pénale spécialisée, amendement qui avait été déclaré alors irrecevable car trop éloigné du texte initial.

Ainsi la proposition de loi crée dans le code de procédure pénale un nouvel article 803-8 qui permet au juge judiciaire, gardien des libertés individuelles, d'être saisi par une personne détenue et d'apprécier *in concreto* les conditions de sa détention. Dans l'hypothèse où seraient relevées des conditions dites indignes et en cas de carence de l'administration pour y mettre fin, le texte ouvre à ce même juge la possibilité de prendre toutes les mesures utiles pour faire cesser les conditions indignes de cette détention. Ce nouveau recours effectif devant le juge judiciaire s'ajoute aux recours administratifs déjà connus, notamment le référé-liberté ou le référé-mesures utiles prévus aux articles L. 521-2 et L. 521-3 du code de la justice administrative.

Cette nouvelle procédure devant le juge judiciaire permettra à toute personne placée en détention de dénoncer les conditions contraires au respect de la dignité humaine dans lesquelles elle vit, par une saisine du JLD ou du JAP selon qu'elle est en détention provisoire ou qu'elle exécute sa peine après condamnation ; au terme d'une requête motivée d'allégations circonstanciées, personnelles et actuelles ; par une appréciation par le juge de cette requête *in concreto* dans les dix jours de sa saisine avec possibilité de demander des informations complémentaires à l'administration pénitentiaire.

Enfin, dans l'hypothèse où le juge retient des éléments de nature à fonder l'indignité de la détention, un délai sera donné à l'administration pour prendre toutes les mesures qu'elle estime nécessaires pour rétablir des conditions de vie décentes et mettre fin aux conditions de détention indignes, tel le changement de cellule ou le transfèrement. Si l'administration pénitentiaire se trouve prise à défaut ou dans l'impossibilité de remédier à ces conditions de détention, alors le juge judiciaire intervient dans un second temps et statue par une décision motivée, en ordonnant soit le transfèrement de la personne détenue, soit 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, soit un aménagement de la peine si la personne est définitivement condamnée et si elle est éligible à une telle mesure.

J'ai à ce propos deux interrogations. Je me demande tout d'abord si le dispositif n'emporte pas un risque d'embolie de l'activité du JLD et du JAP, dans la mesure où nombre des personnes détenues vont s'emparer de ces nouvelles dispositions pour tenter de faire reconsidérer leurs conditions de détention.

Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque de chevauchement entre la possibilité de recours devant le juge judiciaire nouvellement ouverte, et le système actuel de saisine du juge administratif en cas de référé-liberté ou de référé-mesures utiles ? Cela ne pourrait-il pas nuire à la lisibilité des blocs de compétences judiciaire et administratif, voire aboutir à des décisions contradictoires ?

M. Antoine Savignat. Le 30 janvier 2020, la CEDH a condamné la France à indemniser trente-deux personnes incarcérées dans divers établissements – à Fresnes, Nîmes,

Nice, en Martinique, en Guadeloupe et en Polynésie française –, car elle considérait 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. Elle a aussi recommandé à l'État de prendre des mesures visant à résorber la surpopulation carcérale. Dans la même décision, elle a jugé 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 ou du référé-mesures utiles devant le juge administratif n'étaient pas entièrement satisfaisantes.

Le Conseil constitutionnel a quant à lui décidé le 2 octobre 2020 qu'il incombait 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 humaine, afin qu'il y soit mis fin.

Pour se mettre en conformité avec cette exigence, le président de la commission des lois du Sénat, M. François-Noël Buffet, a donc déposé le 11 février 2021 la proposition de loi que nous examinons.

En moins de vingt ans, les prisons sont passées de 48 000 à 72 000 personnes détenues. Si ce chiffre a ponctuellement, et de manière significative, baissé à la faveur de la crise sanitaire, le nombre de personnes incarcérées est reparti à la hausse depuis plusieurs mois. La surpopulation carcérale demeure un mal chronique des prisons françaises.

Il avait pourtant été prévu, dans la loi de programmation et de réforme pour la justice votée en 2019, d'augmenter le budget de la justice afin de construire 15 000 places de prison, de nouveaux types d'établissement et de créer des emplois pénitentiaires, mais également de réviser l'échelle des peines : peines d'emprisonnement d'un mois supprimées, travaux d'intérêt général et bracelets électroniques privilégiés pour les peines comprises entre un et six mois.

Au 1^{er} janvier 2021, 21 664 personnes sont détenues dans des établissements dont le taux d'occupation est supérieur à 120 %, alors que la construction des 15 000 places de prison n'est plus qu'une promesse à l'horizon 2027 – si tant est que ce soit possible.

Cette proposition de loi entend tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en prévoyant un dispositif de nature à garantir le droit à des conditions dignes de détention. Toute personne détenue se plaignant de conditions indignes de détention aurait le choix de saisir soit le juge des référés qui dispose d'un pouvoir d'injonction, soit le juge judiciaire qui n'a pas un tel pouvoir mais qui peut ordonner la remise en liberté.

Les députés du groupe LR voteront cette proposition de loi répondant à un engagement international et constitutionnel, même si, et nous le regrettons, elle ne résoudra pas à elle seule le problème des conditions de détention.

Si l'on veut qu'il ne soit pas un pansement sur une jambe de bois, ce nouveau dispositif ne saurait donc dispenser la France de poursuivre son programme de construction et de rénovation de places de prison.

Mme Laurence Vichnievsky. Cette proposition de loi fait suite aux décisions de la Cour européenne, de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel. Par conséquent, nous nous mettons en conformité, mais nous aurions dû prendre les devants et prévoir depuis longtemps un recours effectif pour les détenus subissant des conditions de détention indignes.

Une décision de la Cour de cassation du 29 février 2012 m'avait particulièrement interpellée. À Nouméa, un détenu qui effectuait un recours administratif, mais qui avait ensuite saisi le juge judiciaire pour obtenir sa mise en liberté, avait fait valoir des conditions de détention indignes : il dormait sur un matelas par terre, à dix centimètres des toilettes, qui ne fonctionnaient pas bien. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté avait décrit les conditions de détention dans cet établissement. Il n'y avait pas le problème du recueil des preuves, d'ailleurs prévu de manière équilibrée dans cette proposition de loi. L'avocat général avait requis la mise en liberté de ce détenu. La Cour de cassation, prudente, avait estimé – cela m'avait choquée – que malgré les conditions de détention décrites, l'intéressé n'avait pas démontré le préjudice subi.

Cette proposition de loi apporte de la lisibilité et aide à la compréhension de la procédure prévue, ce qui n'est pas toujours le cas des textes qui nous sont soumis. Le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés soutient ce texte qui prévoit une procédure compréhensible et mesurée, avec d'abord l'intervention de l'administration pénitentiaire, si on a recueilli suffisamment d'éléments laissant penser que les conditions de détention sont indignes, puis l'intervention du juge, JLD ou JAP selon que la détention est provisoire ou qu'il s'agit de l'exécution de peine d'un condamné. Les recours, prévus dans des délais assez courts, sont encadrés.

J'émetts deux réserves. S'agissant des moyens, je crains un engorgement devant le JLD, dont la tâche est sans cesse plus lourde. Nous ne voterons pas un texte sans que les moyens indispensables ne l'accompagnent. S'agissant des détenus dangereux, notamment condamnés pour terrorisme, même si des dispositions empêchent l'aménagement de la peine, si une mise en liberté s'imposait en raison d'une des trois possibilités offertes au juge, il pourrait ordonner des mesures de surveillance particulière.

Mme la Présidente Yaël Braun-Pivet. Quiconque s'est rendu au Camp-Est à Nouméa – Philippe Dunoyer ne manque pas de nous le rappeler – a tout de suite en tête les images de certaines cellules et de conditions de détention particulièrement compliquées.

Mme Cécile Untermaier. Je citerai une phrase de la contrôleure générale des lieux de privation de liberté, la CGLPL, qui dit avoir reçu de nombreuses lettres sur la situation des personnes incarcérées ou en détention provisoire : « *On vient de m'enlever la table sur laquelle nous pouvions à peine manger à deux pour la poser sur une armoire afin de pouvoir entasser une troisième personne qui pour son malheur est forcée à dormir par terre.* » On ne parle donc pas là d'un détenu en situation d'accueil dégradé mais de trois personnes dans une cellule : c'est tout le drame de la surpopulation carcérale. Dans son courrier, la CGLPL nous rappelle qu'il n'y a pas de statistiques sur le nombre de recours introduits à ce sujet : le Conseil d'État en a peut-être, la Chancellerie, elle, n'en a pas.

Nous n'avons pas de dispositions permettant un recours effectif pour les détenus. Dans ces conditions, je rejoins ma collègue Vichnievsky, il est incroyable qu'au XXI^e siècle, on soit encore dans l'obligation de travailler parce qu'on nous met un pistolet dans le dos. Le principe de dignité nous oblige à agir, notamment lorsque c'est du droit d'asile qu'il s'agit, et

d'éviter la reconduite à la frontière lorsqu'il y a un risque de dégradation pour la personne concernée.

Après la décision bienvenue de la CEDH de janvier 2020, la Cour de cassation a rendu un arrêt important qui nous fait réagir et mentionne l'urgence, ce que je salue. Désormais, un recours sera ouvert aux individus, le contexte imposant toutefois une action plus générale.

Il ne faut évidemment pas limiter les effets de cette nouvelle disposition aux seuls prévenus mais les élargir aux détenus, et il faut veiller à ce que ces mesures individuelles améliorent les conditions d'incarcération. Il ne faudrait pas que le recours suivi d'une décision positive fasse que la place ainsi libérée soit affectée à un autre détenu, qui y connaîtrait les mêmes conditions indignes. Je n'ai pas vu dans le texte le moyen d'écarter cela, mais nous pourrions y travailler ensemble.

La situation actuelle est aussi dégradante pour les personnels pénitentiaires. Comment valoriser son travail et son action dans des conditions attentatoires à la dignité de la personne humaine ?

Le texte pose d'autres questions, complexes, qu'il s'agisse de la place du juge et de son contrôle sur une décision prise tendant à une incarcération qui ne satisferait pas au principe de dignité ; de la régulation carcérale ; de la décision du juge de mettre en prison si la loi le lui permet – il ne faut pas le brider dans cette action ; du risque d'embolie, parce que le JLD est le couteau suisse de la juridiction judiciaire et qu'il faudra augmenter ses moyens ; des deux ordres juridictionnels – heureusement que le tribunal administratif est là pour condamner l'État, comme il le fait depuis de nombreuses années.

Nous souhaitons faciliter le recours, selon une procédure écrite ou orale, au regard de la gravité de la situation et du principe constitutionnel et conventionnel mis en défaut. Cela a été fait en partie par l'amendement du sénateur Jean-Pierre Sueur.

Nous préconisons par ailleurs que l'on utilise l'expression « *faisceau d'indices* » plutôt que « *commencement de preuve* ».

Le recours judiciaire fait suite à un manquement qui tient à des raisons n'engageant pas la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Pour remettre le juge au cœur du dispositif, le recours devrait permettre au JLD ou au JAP de décider de mesures selon les propositions de l'administration pénitentiaire, afin d'éviter un aller-retour qui n'est pas cohérent avec l'urgence de régler la situation.

Le transfèrement ne peut être qu'une proposition et ne saurait remettre en question l'organisation familiale, sociale, ni le parcours d'insertion.

Nous voterons ce texte mais nous souhaitons que des amendements soient adoptés sans attendre, car tel est bien le rôle du législateur, lorsqu'il n'en est pas privé par la révision constitutionnelle.

M. Christophe Euzet. Nous pouvons, comme l'a fait Laurence Vichnievsky, regretter l'état du droit, ou voir les choses sous un angle plus positif et se réjouir que ce texte arrive devant nous dans une période où l'on s'interroge beaucoup sur les droits fondamentaux, la démocratie et l'évolution de l'État de droit. Cela témoigne que notre système juridique s'inscrit bien dans la pyramide des normes.

La CEDH nous condamne pour non-respect de dispositions de la Convention européenne, nous en prenons acte en mettant notre droit en conformité avec ses préconisations.

Il s'agit de renforcer une procédure de nature à mieux protéger les droits fondamentaux dans un domaine particulièrement sensible et à mettre fin aux conditions de détention de personnes confrontées à la surpopulation et à des conditions de salubrité ou d'hygiène critiquables.

Réjouissons-nous de cette grande avancée de l'État de droit en parallèle de l'impératif de modernisation et d'adaptation de nos établissements pénitentiaires qui demeure d'actualité, en dépit de tout ce qui a été fait au cours de cette législature.

La proposition de loi fait suite à une condamnation de la CEDH, prise en considération de façon prétorienne par la Cour de cassation, le dernier mot étant revenu au Conseil constitutionnel, qui considère que le référé-liberté ou le référé-mesures utiles et les conditions d'aménagement des procédures décidées par la Cour de cassation demeurent insuffisants et qu'il faut passer par la voie législative. Le texte propose une procédure tout à fait équilibrée selon que l'on soit détenu ou prévenu, avec un recours possible devant le JAP ou le JLD, et un juge en mesure de prendre, selon le cas, des décisions de transfèrement, de mise en liberté ou d'aménagement de peine, à condition que la personne y soit éligible et avec certaines restrictions.

Le groupe Agir ensemble se réjouit que ce texte nous soit soumis, mais nous avons deux interrogations. La première tient au risque d'une surcharge de demandes suivant cette nouvelle procédure. La seconde concerne les détenus pour terrorisme. Ils peuvent demander leur liberté conditionnelle au titre de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale qui requiert deux exigences : une décision collégiale par trois juges et une évaluation de la dangerosité de l'individu devant une commission spéciale. Il a été suggéré lors d'une audition que le JAP seul pourrait contourner la procédure de l'article 730-2-1. Avez-vous des éléments de réponse madame la rapporteure ?

M. Pascal Brindeau. Nous examinons cette proposition de loi adoptée par le Sénat, faisant suite tout d'abord à la condamnation de la France par la CEDH en janvier 2020, ainsi qu'à la décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre 2020, qui, considérant que les recours administratifs existants ne suffisent pas à garantir au détenu le droit effectif à un recours, impose au législateur de créer au bénéfice d'un détenu un recours judiciaire au titre de l'indignité de ses conditions de détention. Ce texte fait aussi suite à l'impossibilité d'intégrer cette disposition au texte examiné récemment sur le Parquet européen, les amendements, dont celui du Gouvernement, ayant été jugés irrecevables en tant que cavaliers législatifs.

Même si ce texte ne concerne que l'établissement d'un recours et la procédure de saisine du JLD ou du JAP, il met en exergue la politique carcérale de notre pays. Ce nouveau dispositif ne sera efficace que si le transfèrement permet réellement d'améliorer leurs conditions de détention. Toutefois, le transfèrement doit être mis en balance avec les inconvénients que peuvent présenter l'éloignement de la famille ou de l'entourage du détenu.

La situation immobilière des centrales pénitentiaires, anciennes pour beaucoup, se ressemble. Des promesses ont été faites quant à la construction de nouvelles places de prison, mais pas pour des programmes d'amélioration des centres pénitenciers, qui accueillent plus de 60 000 détenus.

Aux termes de la proposition de loi, les modalités de saisine du juge seront fixées par décret. Est-ce à dire que ce ne sont pas les modalités de droit commun ? Quelles sont celles qui sont envisagées ? Comment faciliter le recours pour les personnes en détention provisoire ou incarcérées après une condamnation définitive ?

N'allons-nous pas assister à une embolie, notamment du travail des JLD ? Cela pose la question des moyens alloués, d'autant que le dispositif fait reposer l'amélioration des conditions de détention du prévenu ou du condamné sur l'administration pénitentiaire, sans que des moyens y soient dédiés.

Nonobstant ces réserves évoquées et en espérant que nos amendements tentant d'améliorer son équilibre soient adoptés, le groupe UDI et Indépendants votera le texte.

M. Ugo Bernalicis. Au-delà des dispositions techniques de la proposition de loi et de la jurisprudence qui la justifie, comment ne pas rappeler que ce qui est à l'origine de tout cela, ce sont les conditions indignes de la détention, qui ne tiennent évidemment pas qu'à la vétusté des locaux mais aussi, souvent, à la surpopulation en maison d'arrêt et à bien d'autres éléments ?

La question de la dignité des conditions de détention se pose en outre avec une particulière acuité en cette période de pandémie, alors que la plupart des activités sont à l'arrêt et que le travail des détenus est fortement réduit.

La surpopulation est à l'origine de nombreuses difficultés et on a d'ailleurs vu que les libérations opérées au début du premier confinement ont été un grand soulagement pour le personnel pénitentiaire, qui a eu le sentiment de pouvoir, enfin, travailler. C'est en tout cas les retours que j'ai eus lors de mes visites d'établissements.

Dans la quasi-totalité des cas, l'administration pénitentiaire fait ce qu'elle peut, avec les moyens dont elle dispose : aucun directeur de prison, aucun surveillant n'est heureux de mettre un matelas au sol pour entasser plus de détenus dans une cellule !

Pourtant, entre le 1^{er} juillet 2020 et le 1^{er} février 2021, 5 000 personnes de plus ont été incarcérées, alors qu'on nous avait promis, avec la loi de programmation pour la justice et l'impossibilité d'incarcérer pour une durée inférieure à six mois, qu'on allait voir ce qu'on allait voir et que le nombre des détenus allait baisser ! Or les collègues qui ont visité des établissements depuis le vote de cette loi ont pu constater que, partout, on continuait à incarcérer pour des durées inférieures à six mois. Bien sûr, on a toujours pour cela une bonne excuse : la personne n'a pas de domicile, c'est mieux pour elle... Mais, au bout du compte, le résultat est celui que nous avons sous les yeux : en dépit des libérations du confinement, le taux d'occupation dépasse 100 % dans la quasi-totalité des maisons d'arrêt et même 180 % dans une vingtaine. On croit rêver !

Autre promesse de la loi de programmation pour la justice : « *nous allons réduire la détention provisoire, qui explique pour partie la surpopulation* ». Force est de constater que cela n'a pas non plus changé grand-chose.

Au moment où nous examinons ce texte sur l'indignité des conditions de détention, le garde des sceaux annonce vouloir supprimer les crédits de réduction de peine. Ah la bonne idée, qui ne fera qu'aggraver le problème !

Si vous aviez accepté, au moment du vote de la loi de programmation, qu'on débâte d'un mécanisme de régulation carcérale, nous ne serions peut-être pas dans la situation que nous connaissons. Mais ne refaisons pas le débat.

À la suite des décisions de la CEDH, de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel, il nous est proposé d'ouvrir un nouveau recours, par un texte qui est heureusement assez large pour traiter à la fois des personnes en détention provisoire et des personnes condamnées.

Certains semblent craindre que tous les détenus usent de ce nouveau recours. Mais tel est bien le but : ouvrir un droit effectif au recours car c'est bien parce qu'elle ne le prévoyait pas que la France a été condamnée. Les amendements que nous avons déposés et ceux que nous déposerons en vue de la séance publique – je vois que nous ne sommes pas les seuls à avoir réussi à travailler en dépit des délais contraints – sont précisément destinés à garantir l'effectivité du recours. Nous voulons par exemple ouvrir au juge la possibilité de requérir pour recueillir les éléments de preuve auprès du contrôleur général des lieux de privation de liberté et d'associations. Nous proposons aussi de réduire les délais car, dès lors que l'indignité est avérée, chaque jour qui passe est un jour de trop ; de supprimer l'attribution de la responsabilité de remédier à la situation à la seule administration pénitentiaire, dont les agents sont déjà pris en étau entre la façon dont ils aimeraient exercer leur métier et les conditions qui leur sont faites et dans lesquelles vivent les détenus.

Enfin, je regrette que ce texte soit l'occasion d'étendre à nouveau la visioconférence, alors que d'autres arrêts indiquent que ce n'est pas la voie la plus adaptée en matière de justice.

M. Paul Molac. La France a été condamnée à dix-neuf reprises par la CEDH pour conditions indignes, violant ainsi l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le 30 janvier 2020, un arrêt a condamné la France une fois de plus.

La surpopulation dans les maisons d'arrêt, pour les peines de moins de deux ans, était de 138 % en janvier 2020 et elle est de 122 % aujourd'hui avec les libérations anticipées, soit un taux toujours élevé. La loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales voudrait que ces personnes soient en encellulement individuel, ce n'est le cas que pour 40 % d'entre elles.

Nous avons parlé de conditions difficiles : certains détenus sont dans des containers ! Nous pouvons imaginer les problèmes d'aération, les conditions en été, la surpopulation – ils sont les uns sur les autres. Ce n'est pas à l'honneur de notre pays ! Ce problème n'est pas nouveau, il poursuit les différents gouvernements, bien avant ces cinq dernières années.

La Cour de cassation a enjoint au juge d'accepter les recours. Une QPC demande au législateur de régler le problème, ce que nous faisons avec cette proposition de loi dont l'article unique ouvre les voies de recours.

Nous voterons ce texte que nous trouvons bien rédigé, en consensus avec le Sénat : les délais y sont encadrés, des garde-fous évitent les remises en liberté d'individus dangereux, le juge a la possibilité d'ordonner des aménagements de peine. Nos collègues socialistes ont déposé des amendements pour qu'il soit tenu compte du lien familial, que tel ne soit pas le cas est peut-être le seul bémol de la proposition de loi : lorsque des détenus doivent sortir, il faut

les placer à côté de leur famille pour qu'ils retissent des liens et soient soutenus, c'est particulièrement important pour leur réinsertion.

M. Éric Diard. Cette proposition de loi répond à la nécessité de lutter contre les conditions de détention indignes auxquelles sont soumis de nombreux prisonniers en France. Cette nécessité est d'autant plus grande que la CEDH a condamné la France en janvier 2020 pour traitement inhumain ou dégradant à l'encontre de détenus. Le Conseil constitutionnel lui a emboîté le pas en rappelant, dans sa décision d'octobre 2020, que les autorités doivent veiller à ce que la détention des personnes soit respectueuse, en toutes circonstances, de leur dignité.

Force est de reconnaître que la situation est particulièrement préoccupante dans plusieurs de nos prisons, nos visites nous permettent d'en témoigner. Le caractère indigne de la détention est intrinsèquement lié à la surpopulation carcérale. Nombreux sont les établissements où les détenus s'entassent à trois dans une cellule de 9 m². Où sont les 15 000 places de prison promises par le Président de la République au cours de sa campagne ?

L'adoption de cette proposition de loi ouvrira certes de nouveaux droits aux détenus mais ne nous leurrera pas : ce ne sera qu'un outil juridique. L'essentiel, ce sont les moyens donnés à la politique carcérale. Il est donc impératif d'ouvrir de nouvelles places de prison pour désengorger les établissements et de rénover les centres de détention pour les rendre plus dignes mais aussi plus sûrs.

Avec de nouvelles places, nous pourrions cesser le mélange des populations carcérales, quand des petits délinquants sont enfermés avec des criminels violents ou avec des détenus radicalisés. Trop de détenus de droit commun se radicalisent en prison. Il n'est pas normal que des détenus qui entrent pour un trafic de stupéfiant ou un vol de véhicule, ressortent radicalisés et passent à l'acte terroriste.

Nous adopterons cette proposition de loi, mais la réponse pour lutter contre les conditions de détention indignes et la radicalisation en prison ne peut venir que de la volonté du Gouvernement d'ouvrir les 15 000 places promises. Les choses ont avancé mais pas assez, nous sommes encore très loin de l'objectif.

M. Philippe Gosselin. Une unanimité se dessine dans les interventions de mes collègues parce que le constat est sévère : les conditions de détention en France sont mauvaises, contrairement à ce que croit l'opinion publique qui se plaint assez facilement d'hôtels quatre ou cinq étoiles qui seraient mis à disposition des détenus – on en est très loin. Pour avoir visité de nombreuses maisons d'arrêt et centres pénitentiaires en France métropolitaine ou dans les territoires ultra marins, nous pouvons attester de conditions parfois correctes – il ne faut pas non plus peindre un tableau infernal – mais souvent très limites, notamment dans les maisons d'arrêt qui sont connues pour leur surpopulation et l'indignité de la détention. Il n'est pas rare d'avoir des dortoirs de six ou huit détenus avec des sanitaires limités. Parfois le troisième lit en hauteur est sous le plafond avec vue sur la douche qui n'est pas fermée, sans parler de la salubrité ou des rats.

Comparaison n'est pas raison, tel ou tel centre ou maison d'arrêt ne fait pas l'ensemble des établissements pénitentiaires français mais la question de la dignité de la détention se pose. Des conditions dignes permettent la réinsertion et évitent la récidive, ce n'est pas automatique mais cela participe aussi à assurer une bonne sortie.

C'est un problème de fond depuis des années qui nous rattrape aujourd'hui. Il ne date pas de 2017 mais a tendance à s'amplifier malgré un desserrement de l'étau car 13 000 prisonniers ont été libérés en raison de la covid. De nouveaux détenus sont arrivés et il faut mettre l'accent sur les conditions de détention. Si les mètres carrés supplémentaires ne sont pas la solution, ils y participent.

L'engagement de l'État de construire 15 000 places de prison ne sera pas tenu. Faute de mieux, nous votons ce que je qualifierai d'expédients, même si évidemment cette nouvelle procédure permettra de mieux protéger les droits et les libertés des détenus, ce qui relève de la dignité humaine.

Mme Emmanuelle Ménard. Nous ne pouvons pas le contester : la surpopulation carcérale existe en France, les conditions de détention indignes également, même si ce n'est pas la règle partout, les conditions étant respectueuses des individus dans certains établissements pénitentiaires. Quelle réponse y apporter ?

Certes, dans la procédure pénale, on peut donner au détenu des moyens de dénoncer ses conditions de détention lorsqu'elles sont indignes, mais la réponse essentielle était la promesse de M. Macron, lors de sa campagne présidentielle, de créer 15 000 places d'ici 2022. On entend désormais, notamment de la part du garde des sceaux, que cette promesse était pour 2027, mais elle avait bien été faite pour 2022 et elle ne sera pas tenue ! Avec les programmes de construction qui ont été lancés on peinera à atteindre la moitié de l'objectif en 2022. C'est malheureusement très insuffisant : au bas mot, 20 000 places seraient nécessaires. Les Français ont parfois l'impression que les détenus vivent dans des hôtels quatre étoiles, c'est évidemment très loin de la réalité, mais créer des places mettrait fin au sentiment de l'impunité de délinquants qui ne purgent pas les peines de prison auxquelles ils sont condamnés.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. S'agissant de l'embolie que pourrait provoquer ce nouveau recours, nous avons été rassurés lors de nos auditions, même si certains pensaient qu'il y aurait beaucoup de demandes, d'autres pas assez. Depuis l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 juillet 2020, qui a reconnu sa compétence en la matière et sa capacité à mettre fin à des conditions de détention indignes, vingt demandes auraient été faites à la direction interrégionale d'Île-de-France : on est loin de l'embolie. Bien sûr, dès que ce droit sera voté, il sera certainement très utilisé, mais on devrait ensuite avoir un rythme plus régulier. Je ne m'inquiète pas à ce stade.

Quant à savoir si la saisine est trop simple ou trop compliquée, nous avons eu à cœur de trouver un équilibre pour que ce ne soit ni l'un ni l'autre.

La question de l'articulation entre la compétence du tribunal administratif et celle du tribunal judiciaire a aussi été évoquée lors des auditions. Ils pourront être saisis indépendamment par le détenu. Le Gouvernement avait imaginé une procédure plus complexe impliquant d'abord la saisine du tribunal administratif puis celle du tribunal judiciaire, le Conseil d'État l'avait regretté et l'amendement avait été modifié. Le Conseil d'État suggère de laisser vivre ce dispositif pour voir comment les compétences des tribunaux vont s'articuler. Le tribunal administratif examinera les conditions de détention d'un établissement dans un temps long avec des mesures structurelles, alors que le tribunal judiciaire, ayant des délais beaucoup plus courts d'intervention avec des réponses très rapides exigées, regardera les situations individuelles et y remédiera par un transfèrement ou des travaux ou de la maintenance dans la cellule ou dans l'établissement.

Le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein ? Nous pourrions regretter de ne pas avoir anticipé la condamnation de la CDEH et ses exigences vis-à-vis des pays européens, que montraient les condamnations de l'Italie, de la Belgique ou du Portugal. M. Bernalicis l'a noté, nous sommes dans l'anticipation : la condamnation concernait les personnes en détention provisoire, nous légiférons également pour les personnes condamnées. Nous pouvons nous féliciter d'être plus exigeant que ce qu'avaient demandé les juges.

Quelle sera la prochaine étape pour la CEDH une fois tous les pays dotés de ce type de recours ? Elle nous demandera certainement d'évaluer ces dispositifs pour voir comment le recours fonctionne et comment il s'articule avec la justice administrative. Donner du temps au dispositif était aussi le souhait du Conseil d'État, charge à nous d'anticiper avec une évaluation rapide, dans un an ou deux.

Certains se sont inquiétés que les transfèrements ne respectent pas la vie familiale des détenus. Il est bien prévu qu'ils peuvent être refusés si la vie familiale s'en trouvait empêchée. L'administration pénitentiaire a l'habitude de faire des transfèrements en bonne intelligence, pour que tout se passe bien, mais ils ne sont pas l'alpha et l'oméga du dispositif puisque l'administration pénitentiaire aura un mois pour intervenir, ce qui permet de faire des travaux de maintenance. Elle voit ce dispositif comme une injonction à agir pour améliorer les conditions immédiates de détention de la personne ayant saisi le juge.

Le budget de la maintenance nous a été communiqué : en moyenne de soixante à quatre-vingt millions d'euros par an entre 2014 et 2016, il est de cent-dix millions entre 2018 et 2022. Cela montre l'effort de l'administration pénitentiaire pour améliorer les conditions de détention. Fresnes, Ducos et les autres prisons condamnées, font l'objet d'un schéma directeur pour les rénover ou les agrandir. L'administration pénitentiaire a conscience du problème, elle n'aime pas plus que nous être condamnée par les juges européens.

Mme Vichnievsky et M. Euzet se sont demandé si nous allions libérer des condamnés dangereux ? Les condamnés feront l'objet d'aménagements de peine et le JAP prendra en considération différents éléments. Comment s'articule le droit commun, la libération conditionnelle et l'aménagement de peine avec ce dispositif ? Nous avons auditionné l'association nationale des JAP qui s'interroge sur les procédures qui seront utilisées pour décider des aménagements de peine. Ce point pourra être précisé dans un décret car il est important pour les JAP de savoir quels outils ils utiliseront. Lors de l'examen en séance, nous demanderons au garde des sceaux de nous éclairer sur le contenu du décret d'application.

M. Brindeau s'est demandé si on utiliserait le droit commun ou la nouvelle procédure pour saisir le juge ? Cette dernière est plus simple, notamment pour que le recours soit effectif. Nous parlons de détenus en cellule qui ont besoin de faire connaître leur situation à un juge, il faut un minimum de formalisme, que certains regrettent, mais pas trop. Le succès de ce dispositif sera lié au mode de saisine, qui doit être précisé par décret. Nous demanderons plus d'informations au Gouvernement en séance.

Nous aurons l'occasion de reparler de la visioconférence, monsieur Bernalicis, mais nous avons évoqué les délais très courts de cette procédure : dès lors que l'objectif est d'être rapide, la visio semble justifiée. Nous sommes dans un cas de force majeure où un détenu veut démontrer qu'il vit dans des conditions indignes, ce qui justifie l'urgence de la procédure et l'usage d'outils qui permettent de l'accélérer.

Nous nous réjouissons de la baisse de la pression carcérale durant le confinement. N'oublions pas qu'elle a été possible parce que des outils ont été mis en place, notamment la régulation carcérale, mais aussi en raison de la baisse des entrées avec une délinquance empêchée. L'arrivée en prison de 135 détenus par semaine en moyenne nous préoccupe. Il ne faudrait pas que les mauvaises habitudes reviennent au galop. Je suis heureuse que nous soyons à l'unisson au sein de la commission.

S'agissant du plan prison, je vous communique à nouveau les chiffres publiés dans le rapport de Bruno Questel sur le projet de loi de finances pour 2021 : cet automne, 25,7 % des 7 000 places étaient livrées, soit un peu moins de 2 000 places sur les 5 000 prévues durant ce quinquennat. L'acquisition du foncier pour les autres places était sécurisée à 73 %, c'est ce qui est le plus difficile car il faut accepter plus de places dans nos territoires. La participation des collectivités territoriales est essentielle. Selon l'administration pénitentiaire, 5 314 places pourront être livrées en 2022 : ce ne sont donc pas 7 000 places prévues mais nous ne sommes pas non plus dans les choux comme on a pu le sous-entendre. Le covid a aussi empêché d'avancer aussi vite que nous le souhaitions ralentissant le déroulement des travaux. Ces chiffres datent d'octobre 2020, il est essentiel que le garde des sceaux nous communique le dernier état du plan prison. Quoi qu'il en soit, le dispositif qui nous est proposé n'est pas destiné à réguler la population carcérale.

Article unique

La Commission examine l'amendement CL26 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Certains des amendements que nous avons dû déposer dans l'urgence sont évidemment imparfaits.

Celui-ci, inspiré par le Conseil national des barreaux, le CNB, vise à réécrire l'article unique afin de lui apporter plusieurs améliorations importantes. Il prévoit notamment que l'allégation ne figure pas obligatoirement dans la requête ; que le recours soit facilité par une procédure souple, écrite ou orale ; que la situation de vulnérabilité de la personne détenue soit prise en considération ; que le juge puisse enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures pour mettre fin aux conditions indignes de détention – nous sommes en effet favorables à ce que le juge ait bien davantage la main sur cette situation que ne le prévoit le texte ; que le prononcé d'une mesure de transfèrement soit conditionné à un examen approfondi de la situation familiale et sociale de l'intéressé.

Toutefois, à ce stade de l'examen du texte, je vous propose de retirer cet amendement.

Mme la Présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes en contact avec le CNB, qui travaille en effet sur cette question. Ses représentants ont été auditionnés et j'aurai demain un échange avec eux. Merci d'avoir ouvert ce débat.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL5 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Les allégations doivent être énoncées dans le cadre d'une requête écrite ou de manière orale devant le JLD ou le JAP.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Le retrait du premier amendement pour lequel j'avais beaucoup d'explications me frustre mais je ferai une réponse commune.

Nous avons auditionné le CNB et nous nous sommes interrogés sur ce que recouvrait le mot allégation. Elle est le moyen le plus simple pour un détenu d'établir un commencement de preuve.

Avec l'amendement CL5, vous vous demandez si elle peut être faite par oral. Il faut imaginer le travail qui sera effectué par le juge. Nous devons privilégier les demandes construites par écrit parce que cela fera gagner du temps à tout le monde, mais aussi pour conserver l'équilibre du dispositif afin qu'il soit effectif. Il faut pouvoir saisir facilement le juge mais sans pouvoir déposer, de façon abusive ou sans fondement, des requêtes qui ne seraient pas argumentées. Rien de tel qu'un écrit pour argumenter. Celui qui a été imaginé dans la proposition de loi est très léger. Les juges auront la possibilité, dans leurs jurisprudences, dans leurs manières d'accepter ces allégations, de s'adapter aux situations. Néanmoins, nous pourrions en séance demander au Gouvernement des garanties quant au formalisme de cette requête et à la procédure précise de saisine des juges. Je vous propose de retirer cet amendement, à défaut j'émettrai un avis défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement est essentiel car il favorise le droit au recours effectif. Comment une personne détenue s'organise durant sa détention pour faire son recours par voie écrite, alors qu'elle ne peut pas prendre rendez-vous au cabinet d'avocat pour mettre noir sur blanc ses conditions de détention ? L'objectif est que les personnes dans une situation compliquée puissent faire valoir leurs droits et que la justice se mette au niveau du justiciable, non pas que l'on oblige ce dernier à utiliser une forme particulière, à passer par un filtre disproportionné. Vous nous dites vouloir garder un équilibre mais ne devons-nous pas entendre « *on ne voudrait pas être noyés sous les recours donc toutes les recommandations orales dehors, cela demanderait trop de travail* ». Mais est-ce trop de travail que de s'assurer que les conditions de détention sont dignes ? Or, c'est bien ce qui nous oblige et doit obliger le garde des sceaux et le Gouvernement à faire en sorte que le droit au recours soit effectif.

Mme Laurence Vichnievsky. La CEDH demande un recours effectif et les détenus savent comment l'exercer : quand ils veulent se plaindre, ils savent le faire. La procédure est équilibrée et garantit l'effectivité du recours exigée par la CEDH sans risquer de bloquer la procédure par une multiplication de saisines, qui ne seraient pas toutes justifiées.

M. Stéphane Mazars. Je rejoins Mme Vichnievsky. Au stade de l'examen de la recevabilité, pouvoir présenter la demande oralement signifie qu'il faut accéder au juge auquel les détenus voudront présenter le début du commencement de preuve de leurs allégations. Cela me semble totalement illusoire et non opérationnel. Un détenu peut formuler une demande de remise en liberté simplement, il peut la formaliser dans des termes qui lui sont propres et on l'examine. Ce mode opératoire ne pose pas de problème.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. On nous fait le procès d'intention de vouloir empêcher les détenus ou les condamnés d'employer cette procédure, mais c'est précisément pour garantir le recours effectif qu'il faut un écrit et que nous l'inscrivons dans la loi ! Nous recevons suffisamment de courriers qui montrent que tous les détenus ont la capacité d'écrire des allégations décrivant leurs conditions de détention et leurs problèmes. Je maintiens mon avis défavorable.

Mme Cécile Untermaier. Je ne fais pas de procès d'intention, je ne suis pas dans cet état d'esprit. Je me mets simplement à la place d'un détenu qui n'a pas les facilités pour écrire et expliquer les choses, qui ne sait peut-être pas ce que veut dire « *éléments circonstanciés* » ou « *allégations* ». Lors d'un interrogatoire, d'un examen pour une remise de peine ou lorsque le juge a un rendez-vous avec un détenu, si ce dernier lui fait état des conditions dégradantes dans lesquelles il vit, le juge ne peut rien faire et il doit attendre la requête, le cas échéant écrite par l'avocat, pour se préoccuper de cette question. Je pensais utile qu'on puisse user de tout moyen pour faire cesser cette indignité et je ne retire pas donc pas mon amendement, déposé dans cet esprit.

M. Stéphane Mazars. Une personne détenue n'a pas vocation à rencontrer le juge tous les quatre matins mais lors de l'examen de renouvellement de son mandat de dépôt lorsqu'elle est en détention provisoire et, lorsqu'elle est condamnée, en fin de parcours éventuellement pour solliciter du JAP un aménagement en fin de peine. Il s'agit de cas très limités. L'idée qu'un détenu pourrait rencontrer son juge et se plaindre oralement de ses conditions de détention est vraiment un cas d'école.

Mme Cécile Untermaier. Ce n'est pas un cas d'école. Mais, si cela s'applique dans les rares situations où le détenu rencontre le juge, il n'y a donc pas de risque d'embolie... Je ne dis pas qu'il faut provoquer un entretien avec le juge mais que, s'il a connaissance de cette situation, il doit réagir.

*La Commission **rejette** l'amendement CL5.*

La Commission examine l'amendement CL6 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement résulte d'une demande de l'Observatoire international des prisons. En raison de la suite qui lui est réservée, il serait cohérent de parler de « *faisceau d'indices* » plutôt que de « *commencement de preuve* ».

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Cela n'apporterait pas grand-chose. La notion de « *commencement de preuve* » est plus englobante, elle peut concerner un seul aspect du caractère de la détention, alors que le « *faisceau d'indices* » induit une pluralité d'éléments. Plus exigeante, votre rédaction réduirait l'effectivité du recours et compliquerait la requête pour le détenu.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CL3 de Mme Marie-France Lorho.*

La Commission examine l'amendement CL7 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. L'alinéa 7 prévoit une réponse entre trois jours ouvrables et dix jours, nous proposons un délai « *inférieur à dix jours* ».

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Le délai de trois jours ouvrables à dix jours ne s'attache pas seulement au recueil des observations de l'administration pénitentiaire mais aussi aux vérifications nécessaires auxquelles le juge peut procéder. Il s'agit d'un délai global raisonnable parce qu'il s'imposera à l'administration pénitentiaire pour présenter ses observations et qu'il faut un minimum de temps pour ce faire. Le juge doit lui laisser le temps

nécessaire pour recueillir ces éléments. Sans délai-plancher, on peut craindre qu'il soit de quelques heures : ce ne serait pas raisonnable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

La Commission examine l'amendement CL19 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons d'ajouter à l'alinéa 7 que le juge peut solliciter le contrôleur général des lieux de privation de liberté, le CGLPL, ou toute association intervenant dans les établissements pénitentiaires afin de recueillir des éléments circonstanciés permettant de vérifier les allégations du requérant. Ainsi, le magistrat pourrait avoir à sa disposition des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire pouvant objectiver des éléments en réponse à sa demande. Ce serait une corde de plus à son arc.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Le texte ne limite absolument pas les vérifications nécessaires auxquelles le juge peut procéder. Il a beaucoup de cordes à son arc dans le dispositif : les observations et la requête de la personne détenue, de son avocat, les observations écrites de l'administration pénitentiaire, l'avis du procureur de la République, l'avis du juge d'instruction. Il peut aussi ordonner des expertises ou se transporter sur le lieu de détention. Nous n'avons pas voulu limiter les possibilités pour le juge de prendre connaissance le plus précisément de la situation du détenu.

S'agissant de votre proposition, le juge sera parfaitement libre de rassembler des éléments de cette nature. Les services de la CGLPL travaillent d'ailleurs actuellement à la réalisation de fiches-état par établissement pénitentiaire qui seront fournies aux juges comme outil utile dans le cadre de cette nouvelle procédure. Votre remarque judicieuse ne peut pas s'inscrire dans le texte mais verra sa concrétisation dans les faits, à n'en pas douter.

M. Ugo Bernalicis. Le texte ne limite pas les moyens d'investigation du magistrat et notre amendement non plus, mais ce dernier met en exergue un moyen intéressant, sans pour autant contraindre le magistrat. La CGLPL y a travaillé et elle est à la disposition des magistrats pour qu'ils aient une vision d'ensemble du parc pénitentiaire et des conditions de détention comme des conditions de travail des surveillants pénitentiaires. Le magistrat a souvent le réflexe de travailler avec les services de police et avec l'administration pénitentiaire mais pas avec les services de la CGLPL et les associations.

Mme la Présidente Yaël Braun-Pivet. Le CGLPL est une autorité administrative indépendante, il ne faudrait pas que le magistrat puisse lui enjoindre d'effectuer tel ou tel contrôle.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

La Commission examine en discussion commune les amendements CL8 de Mme Cécile Untermaier et CL17 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Cécile Untermaier. Mon amendement vise à simplifier la procédure. Il est issu d'échanges avec l'Observatoire international des prisons. Étant à l'origine de la décision de la CEDH, il a un avis autorisé sur ces questions et propose de supprimer l'étape au cours de laquelle l'administration pénitentiaire remédie d'abord au problème des conditions de détention, afin de passer directement à celle où le juge statue après avoir jugé la requête recevable. L'amendement prévoit néanmoins que, dès lors que la requête est recevable, l'administration présente au juge des propositions, permettant de mettre fin par tout moyen

aux conditions de détention contraires à la dignité humaine, dans une logique davantage consultative qui l'aidera ensuite à statuer. Le délai de présentation des propositions est fixé à dix jours maximum et nous considérons que l'administration pénitentiaire a tous les moyens pour faire ses propositions dans ce délai et que la dignité de la personne humaine exige d'aller vite. Nous reprenons la préconisation de la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, déposée par le sénateur Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste au Sénat.

M. Ugo Bernalicis. Nous pensons que le délai devrait être inférieur à dix jours. À partir du moment où les faits sont avérés, que le commencement de preuves a été examiné et que le juge a jugé que les conditions étaient indignes, alors dix jours nous semblent plus que raisonnables pour que l'une des trois propositions prévues puisse être appliquée.

L'amendement de Mme Untermaier supprime en outre la fin de l'alinéa 8 pour une raison simple : il y a un problème avec le positionnement de l'administration pénitentiaire dans cette procédure, qui rend les choses complexes.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. L'amendement de Mme Untermaier ajoute une étape qui fragilise le dispositif plus qu'elle ne le simplifie. Un requérant saisit le juge qui regarde si la requête est fondée, qui recueille des éléments et qui, si elle est fondée, demande à l'administration pénitentiaire de faire des travaux ou ce qu'il faut pour que la situation cesse. Si nous vous suivions, l'administration pénitentiaire indiquerait comment elle va résoudre le problème et une autre étape serait nécessaire pour vérifier qu'elle l'a fait.

Toutefois, ce qui est intéressant dans votre amendement est que l'administration pénitentiaire sera certainement apte à trouver des solutions et qu'elle pourra les formuler dès le stade des observations quand elle a l'occasion de les transmettre au juge. Nous pourrions débattre en séance de la possibilité que les observations et les mesures qui seraient prises soient communiquées systématiquement à l'étape précédente.

Monsieur Bernalicis, le délai que vous proposez est très court : en dix jours, on n'aura pas le temps de faire grand-chose. Dès lors, vous renforcez l'idée que la seule option serait un transfèrement. En revanche, en un mois, on peut réparer une canalisation ou une fenêtre et entamer des travaux de maintenance, probablement pas structurants à l'échelle d'un établissement mais permettant de résoudre certains problèmes. Votre amendement entraînerait donc ce vous vouliez éviter, que le transfèrement devienne l'alpha et l'oméga du dispositif et soit, pour finir, la seule solution à la main de l'administration pénitentiaire.

M. Ugo Bernalicis. C'est la proposition de loi qui prévoit une procédure en deux temps, pas nos amendements, qui entraîneraient au contraire une simplification. Certes, le délai serait de dix jours mais le juge déciderait ce qu'il convient de faire et l'administration devrait s'exécuter. Vous, vous renvoyez à l'administration la responsabilité de prendre la décision de se mettre en conformité avec un jugement de la manière qui lui semble la plus adéquate. Si le compte n'y est pas, le juge pourrait intervenir de nouveau pour enjoindre à l'administration d'agir. La procédure est lourde ! Pour être efficace et pleinement compétent, le juge devrait constater le problème et dire ce qui doit être fait.

Ce que nous proposons revient aux trois solutions : transfèrement, remise en liberté sous contrôle judiciaire ou surveillance électronique, aménagement de peine.

Le premier amendement de notre collègue Untermaier reprenait l'objectif du CNB d'établir une autre hiérarchie, sans que le magistrat soit obligé de passer par les deux premières étapes avant d'en venir à la troisième. La simplification est bien de notre côté. Répondre en dix jours est certes compliqué pour l'administration pénitentiaire, mais, à partir du moment où les preuves ont été recueillies et que le magistrat dit que les conditions de détention sont indignes, ce sont dix jours de trop ! Il faut tout faire pour que le magistrat puisse prendre la décision et que l'administration l'exécute. Vous, vous mettez l'administration en difficulté en lui demandant quelque chose d'extraordinaire : qu'elle s'auto-exécute, qu'elle s'auto-flagelle, qu'elle règle elle-même les problèmes qu'elle n'est jusqu'ici pas parvenue à régler au quotidien.

M. Stéphane Mazars. Je suis d'accord avec la rapporteure. Je ne pense pas que le juge judiciaire puisse enjoindre à l'administration pénitentiaire de réaliser avec précision telle ou telle chose dans la maison d'arrêt : ce serait contraire à la séparation des pouvoirs et poserait un problème d'ordre constitutionnel.

Avec votre système, le juge judiciaire enjoindrait à l'administration pénitentiaire de réaliser tels ou tels travaux pour faire cesser les conditions d'indignité. Si ce n'est pas fait dans un délai de dix jours, soit sans doute dans 99 % des cas, il serait obligé de prendre une décision de transfèrement, qui ne serait pas toujours la plus adaptée. C'est totalement inopérant !

Mme Cécile Untermaier. Nous manquons de temps pour travailler sur cette question. Nous n'avons pas eu d'étude d'impact, ce que le Conseil d'État déplore dans son avis, considérant en outre que le temps qui lui a été donné était extrêmement court. Lorsqu'on parle d'un recours effectif, le juge a la main sur l'administration sinon ce n'est plus un recours effectif. J'ai beaucoup d'estime pour l'administration pénitentiaire, elle vit une situation compliquée et nous devons lui être reconnaissants de la gérer dans ces conditions. Néanmoins, cela ne me choque pas, dès lors que le juge judiciaire s'empare d'un réel problème – parce c'est de dignité humaine qu'il s'agit – qu'il puisse, à raison, prendre des mesures d'injonction et qu'il puisse y avoir appel de cette décision. On condamne l'État financièrement, mais on ne règle pas le problème du détenu. Le recours effectif est extrêmement important et il n'y a aucun problème de constitutionnalité dès lors qu'on écrit dans la loi que le juge judiciaire a compétence pour enjoindre de changer une situation.

M. Stéphane Mazars. Effectivement, il faut assurer un recours effectif pour faire cesser des conditions d'indignité mais, si elles demeurent en l'état alors que l'administration a eu le diagnostic et les moyens d'y remédier, le juge prendra effectivement ses responsabilités. Dans le texte, la responsabilité incombe d'abord à l'administration pénitentiaire parce que c'est son rôle : une fois que les juges décident d'incarcérer quelqu'un, elle prend en charge la personne et doit donc assurer des conditions de détention dignes. Si elle est effectivement en carence sur ce sujet, le juge décidera du transfèrement, de la remise en liberté ou de l'aménagement de peine. L'objectif est donc bien atteint mais avec cette étape intermédiaire de la responsabilisation de l'administration pénitentiaire après que le juge lui a démontré une difficulté dans son établissement. Ensuite, si elle n'agit pas, alors le juge prend le relai.

*La Commission **rejette** successivement les amendements CL8 de Mme Cécile Untermaier et CL17 de M. Ugo Bernalicis.*

La Commission examine l'amendement CL18 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Au-delà de la simplification de la procédure, supprimer la fin de l'alinéa 8 ne relève pas d'un simple débat juridique. Le rôle du juge judiciaire est d'enjoindre à l'administration d'agir, mais croyez-vous que l'administration, délibérément, ne met pas les moyens pour que les conditions de détention soient dignes ? En renvoyant à l'administration la responsabilité de régler un problème qu'elle ne peut pas régler d'habitude, vous la mettez dans une situation inextricable. Bien sûr, les directeurs d'établissement mettront le jugement en avant pour demander au directeur interrégional de débloquer les fonds immédiatement, mais simplifions donc les choses pour tout le monde ; faisons en sorte que la décision de justice s'impose et que l'administration s'exécute par voie de conséquence. Pour avoir travaillé quelques temps dans l'administration, je sais bien qu'il est plus simple de régler des situations quand la justice y oblige.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. La proposition de loi a effectivement été voulue ainsi : nous créons un recours et une nouvelle charge pour les juges, et nous agissons par étapes. Or, l'administration pénitentiaire est la plus à même de dire ce qu'il faut faire dans un établissement et de conduire les travaux.

Votre amendement ne répond pas à votre intention et ne permet pas que le juge judiciaire enjoigne quoi que ce soit à l'administration pénitentiaire puisque vous conservez la phrase « *le juge ne peut enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées.* »

Je reviens en outre au problème de constitutionnalité : assigner au juge judiciaire un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration pénitentiaire serait contradictoire avec l'organisation de notre justice en deux ordres distincts, le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 23 janvier 1987. Certes, un pouvoir d'injonction ne serait pas impossible à instaurer, sous réserve de concevoir des blocs distincts de compétences, mais il ne me semble pas opportun de réserver la question de la prison au juge judiciaire. Le juge administratif doit garder toute sa place et je suis très favorable à une articulation des recours possibles entre le juge judiciaire et le juge administratif.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL21 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit d'instaurer un mécanisme d'astreinte lorsque le juge judiciaire enjoint à l'administration de prendre des mesures déterminées pour faire cesser les conditions indignes de détention. Ce serait peut-être compliqué mais voulons-nous résoudre le problème ?

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Votre proposition suppose un pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration pénitentiaire qui n'existe pas. Je suis tout à fait défavorable à des mesures qui viseraient à punir, à sanctionner ou à pointer du doigt une administration pénitentiaire dont on ne peut que saluer le travail et le dévouement.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL22 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons de supprimer la possibilité laissée à l'administration pénitentiaire de transférer la personne détenue avant toute décision du juge. Le transfèrement doit s'opérer pour des motifs de proximité familiale ou de santé. Il ne

faudrait pas que le détenu renonce à son recours par crainte d'être transféré plus loin et de troquer ainsi une indignité contre une situation défavorable d'une autre façon.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Vous souhaitez conditionner la possibilité de transférer un prévenu dans un autre établissement pénitentiaire à l'accord du magistrat saisi du dossier. Mais le transfèrement des personnes condamnées et, sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire, des personnes prévenues relève du pouvoir normal de l'administration pénitentiaire. N'y aurait-il pas un paradoxe à empêcher toute mesure de transfèrement ? Quelle autre solution proposez-vous ? Vous voulez réduire les délais, ce qui ne donne pas le temps de faire les travaux, mais vous voulez aussi empêcher le transfèrement. Que deviendrait le recours si nous adoptions vos amendements ? Les transfèvements ne sont certes pas l'alpha et l'oméga mais ils sont évidemment un outil de gestion de la détention, dont nous n'entendons pas priver l'administration.

M. Ugo Bernalicis. La libération avec contraintes et l'aménagement de peine sont d'autres solutions. Parce que l'indignité est intrinsèque à la surpopulation, nous proposons un mécanisme de régulation carcérale consistant à privilégier la liberté – y compris avec des contraintes, à la détention et les mesures de probation à celles d'incarcération pour toutes les personnes proches de leur sortie. Cette logique politique ne devrait pas vous surprendre puisque nous la défendons depuis plus de trois ans.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL29 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Par parallélisme des formes, nous proposons que, lorsque l'administration pénitentiaire opte pour un transfèrement, cette décision soit soumise à l'accord du juge aussi bien pour les personnes définitivement condamnées que pour celles qui sont en détention préventive. Nous ne comprenons pas pourquoi la protection du juge serait accordée à un condamné définitif et pas à un détenu provisoire.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Avec votre amendement, en cas de conditions de détention indignes, la marge d'action de l'administration pénitentiaire serait moins grande qu'habituellement. La règle est la suivante : pour le transfèrement des personnes condamnées, l'administration pénitentiaire a la main ; pour le transfèrement des personnes prévenues, c'est l'autorité judiciaire. Prévoir des règles différentes serait incohérent.

M. Pascal Brindeau. La proposition de loi soumet la décision de transfèrement de l'administration pénitentiaire à l'accord du juge lorsqu'elle vise une personne incarcérée, mais pas lorsqu'elle concerne une personne détenue en préventive. L'instauration de ces dispositions, effectivement liées à l'indignité, crée donc entre les deux régimes une dichotomie à laquelle nous essayons de remédier. Mais peut-être notre rédaction est-elle inadaptée.

Mme Caroline Abadie. Je n'avais peut-être pas compris votre intention mais l'alinéa 8 prévoit, pour les personnes prévenues, l'accord du magistrat saisi du dossier de la procédure.

M. Ugo Bernalicis. L'incompréhension tient au fait qu'il est dit précédemment que l'administration pénitentiaire est compétente pour proposer des solutions. Elle peut donc procéder au transfèrement de condamnés et l'idée était simplement de préciser qu'il fallait

l'accord du juge en cas de détention provisoire, afin d'éviter que l'administration pénitentiaire soit à la fois juge et partie.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL30 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Je défends en même temps mon amendement CL31. Le transfèrement ne s'entend que s'il représente un réel progrès des conditions d'incarcération. Ce ne serait évidemment pas le cas si une personne en détention préventive à quatre dans une cellule pour deux était transférée dans une cellule pour deux qui hébergerait trois personnes mais serait située à 800 km de chez elle.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Nous poursuivons le même objectif. Effectivement, il sera utile que les juges amenés à décider de transfèvements soient informés des conditions de détention dans les établissements avoisinants pour être sûrs de ne pas mettre le détenu qui vient d'engager cette procédure dans une situation qui s'avérerait moins bonne. Il n'est pas possible de prévoir dans le texte l'information des magistrats à ce propos mais il faudra avoir cette idée en tête. Un bon transfèrement est préparé, discuté avec le détenu et avec le lieu d'accueil. C'est d'ailleurs pourquoi un mois est parfois nécessaire.

Cela dit, votre souhait est satisfait par la procédure prévue, qui est destinée à mettre fin à des conditions de détention indignes et permet donc nécessairement une amélioration. Puisque nous n'avons pas limité le nombre de saisines par détenu, il serait incohérent que la justice le déplace pour que sa situation soit pire, puisqu'il ne manquerait pas de saisir la justice de nouveau dès le lendemain, d'autant qu'il connaîtrait déjà la procédure...

Quant à l'amendement CL31, je répondrai que le juge ne va pas ordonner n'importe quoi : le transfèrement doit évidemment se faire dans de meilleures conditions.

M. Stéphane Mazars. Il faudrait quand même éviter que quelqu'un soit baladé de maison d'arrêt en maison d'arrêt ou de centre de détention en centre de détention, à charge pour lui de faire valoir à chaque fois qu'il est toujours victime de conditions d'hébergement indignes. Je comprends l'intention de notre collègue Brindeau, mais je pense que cela va de soi : si on transfère quelqu'un pour faire cesser des conditions d'indignité ce n'est pas pour le mettre dans une nouvelle situation d'indignité. Cela va peut-être mieux en le disant, même s'il faut éviter que les lois soient trop bavardes.

J'ajoute que le texte comporte un garde-fou contre l'incarcération à plusieurs centaines de kilomètres du lieu initial : le transfèrement ne doit pas porter une atteinte grave à la vie privée et familiale du condamné. Cela doit éviter un transfèrement qui serait, par son éloignement, constitutif d'indignité.

M. Pascal Brindeau. J'ai en tête le garde-fou lié à l'éloignement de la vie privée et familiale mais ce n'est pas ce que vise l'amendement. Un très grand nombre de nos maisons d'arrêt sont surpeuplées, d'autant plus pour la détention préventive. Selon M. Bernalicis, la surpopulation est entre 120 et 180 %.

L'administration pénitentiaire étant tenue de répondre au recours judiciaire, on pourra proposer à un détenu de passer d'une maison d'arrêt à 180 % d'occupation à une autre à 120 %. En quoi est-ce plus satisfaisant tant que l'on ne traite pas la question immobilière ? Peut-être la disposition que je propose est-elle un peu bavarde mais je ne suis pas aussi sûr

que la rapporteure qu'un vrai dialogue s'instaure avec le détenu. Non pas par facilité mais parce qu'elle sera contrainte d'apporter une réponse, l'administration pénitentiaire, risquera d'en apporter une non satisfaisante.

*La Commission **rejette** l'amendement CL30.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement CL9 de Mme Cécile Untermaier.*

La Commission examine en discussion commune les amendements CL23 de Mme Danièle Obono et CL12 de Mme Cécile Untermaier.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons de déplacer l'alinéa 10 afin d'insister sur la nécessité que le transfèrement soit précédé d'un examen approfondi du respect de la vie privée et familiale, mais aussi du respect des droits à la réinsertion et à la santé. Il pourrait en effet être préjudiciable au détenu qui se prépare à sortir de se trouver dans une prison éloignée de son futur bassin d'emplois comme du suivi médical dont il peut avoir besoin – on parle souvent de la santé mentale en prison.

Mme Cécile Untermaier. Notre préoccupation est que le transfèrement s'opère au bénéfice de la personne détenue ou prévenue. L'indiquer dans la loi est essentiel pour éviter que l'administration pénitentiaire réponde de manière sèche à une demande de transfèrement.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. L'ordre de présentation des mesures n'établit aucune hiérarchie des mesures entre elles mais répond à une logique légistique, la première d'entre elles concernant tous les détenus, qu'ils soient condamnés ou prévenus, alors que les deux suivantes ne s'appliquent qu'à l'un ou l'autre de ces groupes. Je comprends vos inquiétudes mais le droit au respect de la vie privée et familiale est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et le juge est également garant de ces principes dans le cadre de cette proposition de loi. Si je partage votre préoccupation sur le fond, je pense que ce que vous proposez est superflu car cela participe déjà de la décision du juge.

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la Commission **rejette** successivement les amendements CL10 de Mme Cécile Untermaier, CL31 de M. Pascal Brindeau, CL11 de Mme Cécile Untermaier et CL4 de Mme Marie-France Lorho.*

La Commission examine les amendements identiques CL13 de Mme Cécile Untermaier et CL24 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Telle que la proposition de loi est rédigée, un détenu peut renoncer à la démarche par crainte que sa future situation soit identique à sa condition d'indignité actuelle, voire pire. C'est pourquoi nous souhaitons supprimer l'alinéa 13 et revoir l'architecture des mesures.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Le texte prend en considération la dimension des liens familiaux. Nous ne parlons pas ici du confort de la cellule, mais des cas graves d'atteinte à la dignité de la personne, de traitements inhumains et dégradants. Dans cette situation d'extrême gravité, les détenus n'hésiteront pas à engager ce recours.

M. Ugo Bernalicis. Les mots que vous employez montrent que, lors du débat en séance publique, nous n'échapperons pas à la question fondamentale : que considérez-vous comme digne et indigne ?

La Commission rejette les amendements.

La Commission examine les amendements identiques CL25 de M. Ugo Bernalicis et CL27 de M. Pascal Brindeau.

M. Ugo Bernalicis. Vous connaissiez mon opposition absolue et déterminée à la visioconférence pour de ce qui a trait à la justice, aux rapports entre le juge et le justiciable. S'il y a bien un endroit où il faut préserver les rapports humains, au sens physique, c'est celui-là.

M. Pascal Brindeau. La jurisprudence du Conseil d'État a remis en question l'ordonnance prise par le Gouvernement pour la mise en œuvre de la visioconférence en matière de procès pénal. La proposition de loi pourrait ainsi se trouver fragilisée si des recours étaient opérés par visioconférence. Cela n'apportant pas grand-chose au texte, mieux vaut ne pas prendre le risque.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je suis au contraire convaincue que la visioconférence peut être un outil utile pour la justice. Elle n'est pas à employer systématiquement mais pourquoi devrait-on l'exclure dans le cadre de cette proposition de loi ? Pour rappel, l'alinéa 1 de l'article 706-71 du code de procédure pénale dispose : « *Aux fins d'une bonne administration de la justice, il peut être recouru au cours de la procédure pénale, si le magistrat en charge de la procédure ou le président de la juridiction saisie l'estime justifié, dans les cas et selon les modalités prévus au présent article, à un moyen de télécommunication audiovisuelle.* » La visioconférence est autorisée dans notre droit positif devant le JLD et le JAP, il est cohérent de le permettre ici également, d'autant que cela peut aussi accélérer la procédure lorsqu'il est nécessaire d'agir urgemment pour mettre fin aux conditions indignes de détention.

La Commission rejette successivement les amendements.

La Commission examine l'amendement CL14 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement supprime le risque que l'appel du requérant de la décision du juge soit déclaré non avenu en cas de non-respect du délai de quinze jours, sous lequel il doit être examiné. La non-intervention du magistrat dans le délai requis sanctionne l'intéressé et l'empêche de bénéficier d'une décision en appel. Je souhaiterais une explication à ce sujet.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. La commission des lois du Sénat a adopté un amendement qui a précisé clairement qu'en cas d'appel suspensif du ministère public, le délai est de quinze jours. Comme l'appel est suspensif, il est important de fixer un délai car une suspension sans limite pourrait maintenir les conditions indignes de détention. Supprimer ce délai ne serait donc pas dans l'intérêt du détenu.

M. Stéphane Mazars. Comme le parquet audience l'appel devant la cour d'appel, il doit faire preuve de célérité, cela va donc dans l'intérêt du justiciable.

L'amendement CL14 est retiré.

*La Commission **adopte** l'article unique **sans modification**.*

Après l'article unique

La Commission examine les amendements CL15 et CL16 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je présenterai simultanément ces deux amendements qui demandent au Gouvernement de remettre deux rapports au Parlement mais, si vous souhaitez n'en retenir qu'un, ma préférence va au deuxième...

Parce que le législateur doit s'assurer que le dispositif profite à tous et qu'une décision prise pour un détenu ne conduise pas à ce que la place vacante soit occupée par un autre se retrouvant dans la même situation, il me semble indispensable que le Gouvernement nous fasse rapport de l'application des dispositions de la présente proposition et de ses effets afin de garantir le respect à la dignité en détention.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je reprends le refrain des rapporteurs hostiles aux demandes de rapport...

S'agissant de la surpopulation carcérale, visée par l'amendement CL15, je rappelle que notre collègue Bruno Questel dresse un état de la question dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021, que d'autres travaux parlementaires peuvent être utiles, sans compter ceux de la contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

S'agissant du deuxième amendement, nous venons de nommer un rapporteur d'application et je ne vois pas l'intérêt de doubler les travaux du parlement d'un rapport du Gouvernement mais il faudra en effet veiller à ce que ce nouveau droit créé pour les détenus soit effectif et regarder à la loupe comment il s'applique, le Conseil d'État l'a d'ailleurs souligné dans son avis.

M. Stéphane Mazars. Le Conseil d'État a rappelé la dualité des procédures administratives et judiciaires. Il faut laisser vivre le dispositif et se donner un délai et du recul pour apprécier au mieux la pertinence des deux systèmes qui cohabiteront. Une évaluation serait pertinente.

Mme Cécile Untermaier. Si l'évaluation est pertinente, allons-y ! La désignation d'un rapporteur d'application ne permettra pas de traiter l'ensemble de la problématique. Nous sommes dans une situation compliquée où nous n'avons pas connaissance par la chancellerie du nombre de recours effectifs. On nous dit que les rapports du Gouvernement ne sont pas nécessaires et que le rapporteur d'application fera le travail. Mais nous avons une vraie responsabilité et nous ne sommes pas fiers de devoir adopter un texte en raison de situations indignes et dégradées de détenus ou de prévenus en prison. Dans un dossier aussi particulier et sensible, dans lequel un texte est voté en urgence, une évaluation spécifique pourrait être menée, afin d'envoyer le signal que les recours auront comme effet de régler de manière cohérente et dans son ensemble le problème de la surpopulation carcérale et, au-delà, de l'accueil des personnes dans la dignité. Nous poserons la question au ministre en séance.

Mme la Présidente Yaël Braun-Pivet. Je rejoins la rapporteure. Nous pouvons et devons exercer pleinement nos missions de contrôle. Nous l'avons fait lorsque cela était nécessaire, Guillaume Vuilletet et Aurélien Pradié avaient notamment entamé des démarches, procédé à des contrôles et mené des auditions après six mois d'application de la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes. Il appartient bien aux rapporteurs

d'application d'effectuer ce contrôle. Je les inviterai à le faire et mettrai les moyens de la commission à leur disposition. Nous pouvons procéder à des auditions. La nouvelle CGLPL n'a pas encore été entendue depuis sa nomination, il sera intéressant de le faire à l'occasion de la remise de son rapport annuel. Il serait bon également que nous auditionnions Laurent Ridet, nouveau directeur de l'administration pénitentiaire, afin qu'il fasse un point de la situation sanitaire dans les prisons et nous expose les grandes lignes de son action pour les années à venir.

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

Titre

La Commission examine l'amendement CL28 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Cet amendement modifie le titre afin de refléter la réalité du texte, la rédaction actuelle semblant un peu ambitieuse.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Ne manquons pas d'ambition : il faut tirer les conditions de détention vers le haut. Pour cela, je préfère respecter le choix de notre collègue sénateur François-Noël Buffet, auteur de la proposition de loi initiale.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

*

* *

La Commission entend une communication de la mission flash sur le référé spécial environnemental (Mmes Naïma Moutchou et Cécile Untermaier, co-rapporteuses).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse :

<http://assnat.fr/6iTyPh>

*

* *

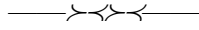
La Commission examine, le rapport d'information présenté en conclusion de la mission d'information commune sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés (MM. Jean François Eliaou et Antoine Savignat, co-rapporteurs).

À l'issue des débats, la publication du rapport d'information est autorisée à l'unanimité.

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse :

<http://assnat.fr/6iTyPh>

La réunion se termine à 12 heures 50.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Jean-Félix Acquaviva*, rapporteur d'application sur la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention (n° 3948).

Membres présents ou excusés

En raison de la crise sanitaire, les relevés de présence sont suspendus.