
Rapport thématique

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

Dossier de presse

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) constate régulièrement, lors de ses visites et par les courriers qu'il reçoit, que les personnes détenues sont confrontées à des conditions de détention indignes. Les causes sont aujourd'hui bien identifiées : une surpopulation carcérale préoccupante, en particulier dans les maisons d'arrêt, qui affichent un taux d'occupation moyen de 153,6% au 1^{er} septembre 2024, alors que le nombre de personnes détenues en France atteint le niveau record de 78 969 personnes incarcérées pour 62 014 places, la vétusté d'une part importante des prisons, la pénurie d'activités proposées aux détenus (travail, formation, enseignement, activités sportives et socioculturelles), renforcées par l'insuffisance des effectifs de surveillants, etc.

La nécessité de garantir la dignité des conditions de détention constitue un enjeu structurel faisant l'objet de la plus grande attention du CGLPL. Les évolutions des dernières années relatives aux recours offerts contre les conditions indignes de détention ont renforcé l'accessibilité du juge, administratif et, plus récemment, judiciaire (procédure de l'article 803-8 du code de procédure pénale). Le CGLPL a souhaité procéder à une évaluation de l'effectivité de ces voies de recours.

Partant d'une analyse des voies de recours existantes contre les conditions indignes de détention et de la jurisprudence récente, ce rapport dresse un bilan de leur effectivité et formule des recommandations pour remédier à leurs limites : renforcement de la collaboration entre le juge administratif et judiciaire, amélioration du recours devant le juge judiciaire par des évolutions législatives et réglementaires, mise en place de stratégies contentieuses innovantes.

Les recours ouverts devant les juges administratif et judiciaire

Devant le juge administratif, prétoire historique du détenu souhaitant contester le fonctionnement du service public pénitentiaire, trois catégories de recours sont susceptibles d'être mobilisées pour contester ses conditions de détention : le recours pour excès de pouvoir, les recours indemnitaires et les procédures de référé. Le référé-liberté est la procédure la plus utilisée mais sa portée est limitée.

Devant le juge judiciaire, un recours a été créé en réponse à l'arrêt *JMB c. France* du 30 janvier 2020 de la Cour européenne des droits de l'homme, constatant l'absence de recours effectif permettant de mettre fin à des conditions de détention indignes. L'article 803-8 du code de procédure pénale, créé par la loi du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, prévoit deux procédures : un recours présenté devant le juge des libertés et de la détention pour les personnes en détention provisoire et un recours présenté devant le juge de l'application des peines pour les personnes condamnées.

Des recours limités et faiblement mobilisés

➤ *Le recours devant le juge administratif est limité dans sa portée*

❖ *Un faible nombre de recours*

Les recours contre les conditions indignes de détention présentés devant le juge administratif font l'objet d'un suivi quantitatif précis. Les requêtes en conditions indignes de détention ont représenté près de 9% du contentieux pénitentiaire devant le juge administratif en 2022 (184 requêtes sur un total de 2 032). Le nombre de recours contre les conditions indignes de détention a doublé en 2023, avec 460 recours introduits devant le juge administratif sur un total de 2 522, soit plus de 18 % de l'ensemble du contentieux pénitentiaire. Cette augmentation s'explique essentiellement par l'introduction de 286 recours indemnitaires par des personnes détenues au centre pénitentiaire de Nouméa, qui représente plus de 60 % du contentieux des conditions indignes de détention.

❖ *L'usage du référé-liberté demeure privilégié malgré sa portée limitée*

Le référé-liberté est perçu comme la voie de recours la plus efficace pour mettre fin à des conditions indignes de détention, du fait, d'une part, du pouvoir d'injonction du juge des référés, qui est susceptible de recouvrir un large champ (douches, cours de promenade, nuisibles, entretien et réparations, etc.) et d'autre part, de la temporalité dans laquelle s'exerce ce pouvoir, le juge des référés étant tenu de se prononcer dans un bref délai.

Pourtant, cette voie de recours présente plusieurs limites, en particulier du fait du pouvoir d'injonction limité aux mesures conjoncturelles (le juge des référés ne peut ordonner à l'administration de prendre des mesures structurelles) et de la modulation de l'injonction en fonction des moyens de l'administration et des actes qu'elle a déjà engagés. En outre, ces recours s'inscrivent dans un contexte d'asymétrie d'information entre l'administration pénitentiaire et les personnes détenues, ces dernières rencontrant de grandes difficultés à documenter leurs conditions de détention. Le déplacement du juge administratif en détention, qui est aujourd'hui une pratique très peu courante, serait de nature à rétablir une certaine forme de symétrie. Il convient cependant de souligner que le juge des référés prend souvent appui sur les rapports du CGLPL, au titre des éléments pouvant renforcer la force probante des allégations des requérants.

❖ *Le recours pour excès de pouvoir est peu utilisé malgré sa plus grande portée*

Le juge de l'excès de pouvoir peut, lorsqu'il est saisi à cet effet, enjoindre à l'administration pénitentiaire de remédier à des atteintes structurelles aux droits fondamentaux des prisonniers. Ce contentieux est néanmoins extrêmement peu utilisé (un seul recours pour la période récente, en cours depuis trois ans, concernant le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania). La complexité de la procédure ainsi que les délais de traitement peuvent expliquer la réticence à introduire des recours en excès de pouvoir.

❖ *Le recours indemnitaire est insuffisamment exploité*

Le recours indemnitaire est l'autre voie de recours la plus mobilisée. S'il n'a pas pour objet de remédier concrètement à l'indignité des conditions de détention, il permet d'indemniser le préjudice subi par les personnes détenues. Les recours indemnitaires ont donné lieu à 99 condamnations en 2021, 58 en 2022 et 187 en 2023 (dont 180 prononcées par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie). Le montant moyen d'indemnisation des requérants est d'environ 5 000 euros et le montant total des indemnités prononcées sur la période 2021-2023 peut être estimé à environ 1,7 millions d'euros.

Si les recours indemnitaires sont susceptibles de constituer un levier d'incitation des pouvoirs publics pour l'amélioration des conditions matérielles de détention (entretien et rénovation des établissements pénitentiaires, mise en place d'un dispositif de régulation carcérale), le montant total des indemnités prononcées sur les trois dernières années, eu égard à son caractère négligeable, n'est pas de nature à influencer sur les orientations de la politique pénitentiaire.

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

❖ **Le recours devant le juge judiciaire est faiblement mobilisé**

Il n'est pas possible, en l'absence de recensement exhaustif par le ministère de la justice, de connaître précisément le nombre de recours introduits devant le juge judiciaire sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale. Les données recueillies dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, bien que parcellaires, mettent en évidence un faible nombre de recours, à l'exception notable de ceux introduits par des personnes détenues au centre pénitentiaire de Nouméa.

Plusieurs explications peuvent être avancées. Le premier frein semble être la place centrale conférée au transfèrement, vu comme la principale réponse à apporter à la situation indigne d'un détenu. Dans un contexte de surpopulation carcérale généralisée, nombre de détenus préfèrent continuer de subir des conditions de détention indignes, à proximité de leur famille et de leurs proches, plutôt que de prendre le risque d'un transfèrement, sans aucune garantie sur les conditions de détention de l'établissement d'accueil. Par ailleurs, l'information apportée aux détenus sur ce recours reste insuffisante dans beaucoup de prisons. Enfin, la complexité de la procédure est un élément déterminant à prendre en compte, celle-ci pouvant donner lieu à trois décisions successives du juge (recevabilité, bien-fondé, décision au fond). Si ce découpage vise à cadencer la procédure pour trouver rapidement une réponse au problème soulevé à chaque étape, il aboutit en réalité à une complexification et à un allongement global de la procédure.

❖ **Les critères de recevabilité sont interprétés de manière hétérogène**

L'analyse d'un échantillon de 699 ordonnances met en évidence une appréciation hétérogène des conditions de recevabilité par les juges de l'application et les juges des libertés et de la détention. Certains juges considèrent que, dès lors que les conditions de détention sont notoirement indignes dans un établissement, toute requête est *a priori* recevable dès lors qu'elle est à peu près circonstanciée. D'autres exigent au contraire des allégations très circonstanciées dont le caractère personnel doit être démontré. Les rapports du CGLPL, de parlementaires ou de bâtonniers, sont rarement cités dans les décisions de recevabilité comme pouvant constituer un commencement de preuve de l'indignité des conditions de détention.

❖ **Les requêtes recevables sont souvent jugées infondées**

Les ordonnances statuant sur le bien-fondé des recours s'appuient quasi systématiquement sur le principe, dégagé par la Cour européenne des droits de l'homme, qu'un espace personnel inférieur à 3m² en cellule doit être regardé comme de nature à caractériser l'indignité des conditions de détention, à la condition qu'il ne soit pas compensé par d'autres facteurs tels que la liberté de circulation et l'accès à des activités hors cellule. **Sur l'échantillon d'ordonnances examinées, le taux de recours jugés fondés est d'environ 62%, mais, si l'on exclut les recours relatifs au centre pénitentiaire de Nouméa, ce taux tombe à 11%.**

Parmi les nombreux moyens à disposition du juge (expertise, déplacement sur les lieux, recours à un commissaire de justice), seule l'audition des personnes détenues est utilisée, le déplacement sur les lieux de détention étant très rare dans le cadre d'un recours. Alors que la production de preuves s'avère très difficile pour les détenus, les magistrats s'appuient principalement sur les observations produites par l'établissement pénitentiaire.

❖ **Lorsque les requêtes sont jugées fondées leurs conséquences restent limitées**

Après avoir été jugées fondées, les requêtes aboutissent dans la majorité des cas à un non-lieu, soit parce que l'établissement a apporté les améliorations nécessaires (réparations, accès aux activités, etc.), soit, et c'est le cas le plus fréquent, parce que le détenu a été transféré dans un autre établissement.

Ces données confirment la place centrale conférée au transfèrement administratif dans la procédure, celui-ci apparaissant, dans un contexte de surpopulation carcérale et de conditions de détention structurellement dégradées, comme la « mesure correctrice » la plus évidente pour

remédier à la situation individuelle d'un détenu, la remise en liberté ou l'aménagement de peine étant perçus comme une solution ultime à ne mobiliser qu'en dernier recours. Mais l'on voit bien la limite de cette solution : d'une part, le transfèrement administratif ne s'accompagne d'aucune garantie pour le détenu s'agissant des conditions de détention dans l'établissement d'accueil ; d'autre part, si le transfèrement répond à la situation d'un détenu donné, il n'implique aucune amélioration des conditions de détention dans l'établissement, qui accueillera un nouveau détenu à la place du détenu transféré, ni n'a d'effet sur le taux d'occupation global des établissements pénitentiaires

Des évolutions possibles du droit et des pratiques

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

❖ *Lever les réticences liées à la crainte du transfert*

Afin d'atténuer la centralité du transfèrement au sein de la procédure, la possibilité pour l'administration pénitentiaire d'opérer un transfèrement pourrait être supprimée pour ne conserver que la possibilité d'un transfèrement judiciaire. Cela renforcerait la place des autres mesures correctives que l'administration est susceptible de prendre et favoriserait donc l'amélioration concrète des conditions matérielles de détention, en évitant que le recours au transfèrement soit le premier réflexe face au constat d'indignité.

Une alternative moins radicale pourrait consister à ne permettre à l'administration pénitentiaire de proposer le transfèrement administratif comme réponse à l'indignité des conditions de détention uniquement lorsqu'elle démontre qu'il n'est pas possible de remédier sur site aux difficultés (travaux, amélioration de l'accès aux activités, changement de cellule, etc.).

❖ *Renforcer la place du contradictoire*

Sans rallonger les délais globaux de la procédure (20 jours), un rééquilibrage des délais applicables entre l'examen de la recevabilité et celui du bien-fondé, en raccourcissant le premier tout en rallongeant le second, permettrait de renforcer la place du contradictoire.

L'examen du bien-fondé de la requête peut nécessiter un délai d'instruction plus long, dans la mesure où il suppose de recueillir les observations du requérant, de son avocat, de l'administration pénitentiaire et l'avis du ministère public. Un rallongement des délais permettrait aux parties de disposer de plus de temps pour produire des éléments utiles et permettrait au magistrat d'utiliser plus amplement les outils procéduraux dont il dispose (expertise, déplacement dans le lieu de détention), au-delà de l'audition du détenu.

➤ *De nouvelles stratégies contentieuses peuvent être développées*

❖ *Utiliser la diversité des recours possibles*

Pour renforcer l'effectivité des recours, les personnes détenues ont la possibilité d'introduire systématiquement un référé-liberté devant le juge administratif en parallèle d'un recours devant le juge judiciaire sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, pour accroître les chances de remédier à des conditions de détention indignes. De même, l'introduction de requêtes collectives impliquant plusieurs personnes détenues au sein d'un même établissement donnerait davantage de crédibilité aux allégations d'indignité des conditions de détention.

Pour dépasser les limites du référé-liberté, l'introduction de davantage de recours en excès de pouvoir pourrait s'avérer utile. Si les délais de jugement sont nécessairement plus longs, les injonctions prononcées pourraient revêtir un caractère structurel et avoir un impact significatif sur les conditions de détention dans les établissements concernés. Enfin, dans le cadre des recours indemnitaires, des conclusions pourraient être présentées au juge administratif, tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration pénitentiaire de mettre fin aux conditions de détention indignes dans l'établissement pénitentiaire.

❖ Améliorer la complémentarité des deux ordres de juridiction

Plutôt que de laisser au détenu le soin d'informer chaque juge de ce qu'il a exercé un recours devant l'autre ordre de juridiction, il serait préférable qu'il incombent à chaque juridiction concernée d'informer la juridiction compétente du ressort de l'autre ordre de juridiction du dépôt d'une requête. Bien qu'une juridiction ne soit pas liée par les constats de l'autre et que les procédures devant le juge judiciaire et administratif n'aient pas les mêmes finalités, un tel canal d'information préviendrait le risque d'apparition de contradictions voire de conflits de jurisprudence et permettrait une forme de coordination dans la réponse apportée.

De manière plus ambitieuse, un mécanisme d'articulation des compétences des juridictions judiciaires et administratives pourrait être envisagé afin de traiter de façon optimale ce nouveau contentieux partagé. Plusieurs mécanismes pourraient être envisagés, chacun présentant des avantages et des inconvénients : le recours préalable obligatoire devant le juge administratif ; la question préjudicielle au juge administratif ; le « droit de suite » du juge judiciaire vers le juge administratif ; le pouvoir d'injonction du juge judiciaire ; la juridiction mixte spécialisée, etc.

➤ Des formations et outils pratiques doivent être développés

❖ Renforcer la place des avocats en détention

Les avocats pourraient voir leur rôle de conseil et d'assistance juridique aux personnes détenues renforcé en dehors de toute procédure juridictionnelle, à travers la possibilité de bénéficier d'un avocat commis d'office dans le cadre de la détention. Les personnes détenues pourraient à ce titre se voir offrir la possibilité de disposer d'un crédit annuel d'heures leur permettant de consulter un avocat commis d'office pour obtenir des conseils juridiques ainsi qu'un appui dans la réalisation de leurs démarches juridiques auprès de l'établissement et dans la définition de leur stratégie contentieuse, sur le modèle des « maisons de justice et du droit ».

Les avocats pourraient voir leur place en détention renforcée dans le cadre de la déclinaison locale de la convention de partenariat conclue entre la direction de l'administration pénitentiaire et le Conseil national des barreaux. Cette convention vise à promouvoir les échanges entre l'administration pénitentiaire et la profession d'avocat et à faciliter les actions des avocats en détention. Elle prévoit la mise en place de conventions locales entre les barreaux et l'administration pénitentiaire déconcentrée comprenant la désignation de référents privilégiés en matière d'accès au droit en détention ainsi que la mise en place d'un annuaire à destination des avocats comprenant les numéros de téléphone et adresses mail dédiées aux parloirs avocats et famille. Une telle initiative, déjà à l'œuvre dans certains départements, doit être poursuivie et encouragée à l'échelle locale dans l'ensemble des territoires.

❖ Assurer une information plus homogène et systématique des personnes détenues

La mise en place d'une information systématique et homogène à destination des détenus sur les recours contre les conditions indignes de détention permettrait de renforcer leur appropriation par ces derniers. Un affichage systématique en détention des recours existants en matière d'indignité, y compris devant le juge administratif, devrait être prévu et une rubrique dédiée devrait figurer dans le livret d'accueil. Des « kits de saisine » pourraient être mis à disposition des personnes détenues au sein des greffes pénitentiaires, tant pour les recours devant le juge administratif que pour ceux devant le juge judiciaire.

La documentation édictée par l'ensemble des acteurs de la détention, notamment le CGLPL et les associations d'aide aux personnes détenues (guides pratiques, modèles de requêtes, questionnaires, etc.) devrait être rendue aisément accessible au détenu afin de l'informer et de l'aider à préparer son recours, en particulier par l'intermédiaire des « points d'accès au droit ». Plus généralement, une charte des droits fondamentaux de la personne détenue devrait être élaborée et remise systématiquement à l'arrivée dans un établissement pénitentiaire, qui présenterait, de façon synthétique, les droits de la personne détenue et les modalités d'exercice de ses droits.

❖ Former les juges judiciaire et administratif

Le développement d'une culture partagée des spécificités du contentieux des conditions indignes de détention par les juges judiciaire et administratif pourrait passer par la mise en place d'une formation commune. Cette formation, assurée par des magistrats judiciaires et administratifs, aurait vocation à présenter l'ensemble des recours tendant à ce qu'il soit mis fin aux conditions de détention indignes de manière unifiée et de partager la jurisprudence. Elle permettrait de renforcer la connaissance mutuelle et la collaboration entre l'ordre judiciaire et administratif en la matière.

Cette formation pourrait notamment inclure des visites conjointes d'établissements pénitentiaires. En effet, si les juges d'application des peines fréquentent quasi-quotidiennement les établissements pénitentiaires, il en va différemment des juges administratifs et des juges des libertés et de la détention.

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

❖ S'appuyer sur les canaux d'échanges informels existants dans l'ordre judiciaire

Le faible nombre de recours introduits sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale et, par conséquent, de pourvois devant la Cour de cassation (douze arrêts recensés, dont seulement deux se prononçant sur le fond), n'a pas permis à ce jour de dégager de jurisprudence sur ce nouveau recours. Dans l'attente d'une unification jurisprudentielle, il serait utile que les acteurs concernés mobilisent les canaux d'échanges informels existants entre juges judiciaires pour partager davantage les pratiques sur ce recours, avec une mise en commun des décisions ou des réunions thématiques ponctuelles à ce sujet. **L'Observatoire des litiges judiciaires, en cours d'expérimentation dans trois cours d'appel, qui vise à mieux identifier les contentieux émergents, complexes ou d'intérêt public majeur, pourrait aussi être un vecteur de ce partage d'expérience.**

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

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