



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Troisième concours

1<sup>ère</sup> épreuve d'admissibilité : Droit public

**Meilleure copie**

**Note : 13/20**

Ministère de la justice  
Direction de l'administration pénitentiaire  
Bureau de...  
Le chef de bureau

Paris, le 23 août 2021

Note à l'attention de la Directrice de cabinet du Garde des sceaux  
s/c du Directeur de l'administration pénitentiaire

Objet : Droits et libertés des personnes détenues : état des lieux et propositions de mise en œuvre

La récente loi du 8 avril 2021 « tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention » ouvre aux personnes incarcérées une nouvelle voie de recours – devant le juge judiciaire – aux fins de mettre fin aux conditions de détention indignes dont elles pouvaient éventuellement souffrir.

Ce nouveau recours – qui s'ajoute aux voies de droit déjà existantes par devant la juridiction administrative – témoigne de l'importance désormais attachée à l'effectivité des droits et libertés fondamentales des personnes détenues : alors que ces droits sont reconnus depuis assez longtemps, leur mise en œuvre réelle souffre encore de réelles déficiences.

Pour autant, alors même que l'administration pénitentiaire se voit chargée – notamment par le juge administratif – d'œuvrer en vue de cette effectivité, une telle mise en œuvre se heurte au fait qu'elle fait intervenir d'autres acteurs – notamment les structures de santé ou les juges judiciaires – avec lesquels des concertations plus étroites s'avèrent davantage nécessaires.

Dans ce cadre, et dans l'optique de la preparation du nouveau Code penitentiaire, la presente note :

- fait etat de la situation actuelle concernant la mise en œuvre effective des droits et libertes des personnes detenues ;
- avance diverses propositions s'agissant des mesures que l'administration pourrait prendre en vue de renforcer la realite de ces droits – y compris l'experimentation de nouvelles pistes de cooperation avec les autres instances intervenantes

\*

\*

\*

I/ Le législateur a entendu renforcer l'exercice des droits et libertes des detenues : droits dont la mise en œuvre effective souffre de deficiences

A) Le legislateur a entendu renforcer l'exercice effectif des droits et libertés des personnes detenues :

1- Les personnes detenues beneficent de l'ensemble des droits et libertes sous la seule limite des contraintes de la detention

Ces droits et libertes sont, d'abord, celles, prevues dans la Constitution. Il appartient au legislateur de garantir ces droits, dans la seule limite des contraintes inherentes à la détention (CConstit, 19 novembre 2009)

Outre les garanties constitutionnelles, la Convention Europeenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertes fondamentales offre aux personnes detenues le même dispositif de protection qu'à l'ensemble de la population : d'une part, des droits absolus, qui n'admettent pas de derogations – en particulier ceux tenant à l'interdiction de la torture et des droits inhumains et degradants ; d'autre part, des droits pouvant fair l'objet des « limites necessaires à la vie en société democratique » tenant à la garantie de l'ordre public, de la santé.. Ces droits incluent notamment la liberte de reunion ou d'association. Sous les seules contraintes de la detention, les personnes detenues beneficent donc de l'ensemble des libertes dont jouit le reste de la population.

2- Pour autant, le législateur a decide de renforcer les garanties offertes dans l'exercice de certaines activités :

Cela a ete notamment le cas à la relation de travail. Après la mise en place du contrat d'emploi penitentiaire, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire prevoit d'habiliter le gouvernement pour prendre par ordonnance l'ensemble des mesures necessaires en vue de garantir l'egalite entre le salarié detenu et le salarié de droit commun : acquisition de droits à l'assurance vieillesse, à l'assurance chômage, à l'ouverture de droits aux prestations en espèces (assurance *[illisible]*, invalidite), à celui en versement d'indemnisations des accidents du travail et des maladies professionnelles... mais egalement à l'interdiction des discriminations et du hacement... L'objectif est clairement de mettre fin – dans la totalite de ses aspects – au système d'emploi des detenues qui s'exerçait à l'exterieur de tout cadre légal et reglementaire

3- Surtout, la loi a decide d'ouvrir un nouveau recours aux personnes s'estimant subir des conditions indignes de detention

Ce nouveau recours – qui s'exerce devant le juge judiciaire (juge des libertes et de la detention ou juge d'application des peines, selon que la personne concernée est en detention provisoire ou deja condamnée) – s'ajoute aux recours d'urgence ouverts devant le juge administratif.

Les personnes qui s'estiment victimes de conditions indignes peuvent y solliciter qu'il soit mis fin à ces conditions. S'il est enserré dans des delais stricts (dix jours pour la recevabilité, dix jours pour proceder aux verifications necessaires), il n'accorde pas au juge judiciaire de pouvoirs d'injonction vis-à-vis de l'Administration – conséquence necessaire de l'imperatif de separation des pouvoirs.

En tout état de cause, la multiplication de ces mesures fait suite au constat avéré de la faible effectivité des droits et libertés reconnues au détenu, alors même que la mise en œuvre de ces droits est une obligation qui incombe à l'administration.

B) Alors même que la mise en œuvre des droits et libertés des détenus incombe activement à l'administration pénitentiaire, cette mise en œuvre reste souvent peu effective

1 - La jurisprudence tant de la CEDH que du juge administratif sont à la charge de l'Administration la réalisation effective des droits des détenus :

La Cour Européenne des droits de l'homme admet que le simple fait de la détention provisoire ne constitue pas – en soi – un traitement inhumain et dégradant au sens de la Convention de Strasbourg. Pour autant, elle impose à l'Etat concerné de s'assurer que les modalités d'exécution de la détention ne soumettent pas la personne concernée à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention (CEDH, 2000, Kudla c/Pologne)

De son côté, le Conseil d'Etat exige – au titre des libertés fondamentales dont le respect est justiciable de la procédure de référé liberté de l'article 521-2 du code de justice administrative – que le détenu ne subisse pas de contraintes excédant la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui (CE, Ref, 8 septembre 2005)

Le juge administratif accepte de contrôler, par ailleurs, les conditions dans lesquelles l'Administration pénitentiaire procède à la suspension du contrat de travail d'un détenu. Il décide ainsi qu'en l'absence d'éléments médicaux probants, une greve de la fin ne constitue pas un risque pour la santé de la personne incarcérée pouvant justifier une telle suspension (CE, 15 décembre 2017, M.A)

Le Conseil d'Etat décide, enfin - qu'en regard à la vulnérabilité des détenus et leur situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci – et notamment aux directeurs d'établissement pénitentiaires – de prendre (activement) les mesures propres à protéger leurs vies et à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Pour autant, le contrôle du juge au titre du référé liberté ne peut s'étendre qu'à ordonner les mesures d'urgence en vue de sauvegarder une liberté fondamentale. Il ne saurait s'étendre à ordonner les mesures « structurelles » concernant les conditions de détention (CE. SFOIP 2020)

2 – La mise en œuvre des droits et libertés des personnes détenues souffre de diverses déficiences :

Certaines de ces déficiences concernent la population carcérale dans son ensemble : ainsi les droits familiaux des détenus se heurtent à la rareté des parloirs familiaux dans les établissements pénitentiaires : l'offre de soin a été évaluée comme insuffisante et disparate dans un rapport de l'IGAS rendu depuis 2015, le respect de la liberté religieuse est parfois limité par le refus de l'Administration de reconnaître certains cultes ; enfin, le droit de vote des détenus – pourtant reconnu à titre de principe depuis 1994 – n'est que très rarement exercé.

Plus graves, d'autres défaillances concernent des populations carcérales particulièrement vulnérables, dont le dernier rapport du Contrôleur des Lieux de Privation de liberté a fait état : personnes handicapés ou souffrant de déficiences mentales ; détenus âgés...

\*

\*

\*

II/ Dans un cadre où la mise en œuvre des droits et libertés des détenus dépend de alternativement de l'administration pénitentiaire seule ou de l'intervention d'autres acteurs, il conviendrait d'implanter les mesures unilatéralement réalisables et d'expérimenter de nouvelles (*illisible*).

A) La mise en œuvre des droits et libertés des détenus implique souvent la nécessaire intervention d'autorités tierces

1 – Certaines mesures peuvent être implantées unilatéralement par l'Administration pénitentiaire

Il s'agit notamment de l'ensemble des mesures dites « structurelles » concernant les conditions matérielles de détention (la reorganisation des services à l'intérieur des établissements, les aménagements matériels tels que parloirs, lieux de promenade...). Ces mesures peuvent être effectuées par la seule administration pénitentiaire, sans l'intervention d'acteurs extérieurs.

Dans ce cadre, il serait possible de prévoir – dans le cadre de la partie réglementaire du futur code pénitentiaire – les aménagements matériels et organisation de services qui doivent être implantés. Parallèlement, des instructions pourront être adressées (notamment par voie de circulaires) aux différentes directions interrégionales des services pénitentiaires.

L'avantage de l'implantation d'un tel cadre réglementaire est de créer des obligations légales à la charge de l'Etat – dont le seul constat de non respect pourrait entraîner sa responsabilité. Ceci pourra constituer un aiguillon puissant en vue de la mise en œuvre tant des reorganisations nécessaires que des équipements manquants

2 – Cependant, d'autres mesures nécessaires à l'exercice des libertés et droits des détenus impliquent l'intervention d'autorités tierces.

Les principales de ces mesures concernent :

- d'une part, l'offre de soin, en égard notamment à l'insuffisance de personnel adéquat mis à la disposition des établissements pénitentiaires par les administrations de santé
- d'autre part, le droit de regard des juges judiciaires – indépendants – sur l'exercice des droits familiaux (aux travers notamment des permissions de sortie) ou les libérations éventuelles anticipées pour raisons de santé ou de handicap.

Ces mesures ne peuvent être mises en œuvre par l'administration pénitentiaire de manière unilatérale. De plus, le caractère nouveau des coopérations à mettre en œuvre en ce sens pourrait justifier le recours à des mesures expérimentales.

\*

B) Le recours à des expérimentations serait recommandé dans les seuls domaines où la coopération de nombreux acteurs s'impose :

Alors que l'article 37.1 de la Constitution – voire de la révision du 23 juillet 2008 – permet des dispositions expérimentales tant dans le champ de la loi que celui du règlement quel qu'en soit le domaine, le Conseil d'Etat avait précisé, dans une étude de 2019, les conditions qu'il estime nécessaires à la réussite de telles expérimentations. Ces conditions tiennent notamment :

- à leur préparation en amont. Il s'agit en particulier de préciser quels sont les motifs recherchés de l'expérimentation en elle-même.
- à l'organisation d'un pilotage efficace en cours d'expérience : impliquant la mobilisation de l'ensemble des acteurs
- à une évaluation impartiale effectuée à la fin de l'expérience.

Compte tenu de ces éléments, la réalisation d'expérimentations dans les domaines où l'administration pénitentiaire dispose de pouvoirs unilatéraux paraît peut-être utile : les carences dans ces domaines sont connues et l'on voit mal quelle utilité retirer de dispositifs expérimentaux.

Il en serait autrement, s'agissant des champs impliquant l'intervention de nombreux acteurs. Il pourrait donc être recommandé à ce titre :

- d'implanter des plans expérimentaux régionaux de santé en établissements pénitentiaires, en coordination avec l'ARS locale, en vue de renforcer l'offre de soins. Les résultats de telles expériences pourront servir de base à une généralisation – compte tenu des succès et manquements qui auront été constatés.
- d'expérimenter du conseil de coordination avec les juges judiciaires (juges des libertés et de la détention, juges d'application des peines) aux fins de mieux les sensibiliser aux conditions réelles de vie des détenus et de faire le cas échéant évaluer leur philosophie des décisions et libération. Il est probable que le nouveau recours ouvert par la loi du 8 avril 2021 auprès de ces mêmes magistrats au titre du respect de la dignité en détention est de nature à rendre plus aisées de telles concertations.