



MASTER 2

Droit de l'Exécution des Peines et Droits de l'Homme

Institut de Droit et Economie d'Agen

Promotion Gisèle Halimi (2020-2021)

**L'accès aux recours des personnes détenues  
à l'encontre des mesures prises par l'administration  
pénitentiaire**

Mémoire présenté par HURES Salomé

Sous la direction de Madame FALXA Joana  
Maître de conférence en droit privé et sciences criminelles



MASTER 2

Droit de l'Exécution des Peines et Droits de l'Homme

Institut de Droit et Economie d'Agen

Promotion Gisèle Halimi (2020-2021)

**L'accès aux recours des personnes détenues  
à l'encontre des mesures prises par l'administration  
pénitentiaire**

Mémoire présenté par HURES Salomé

Sous la direction de Madame FALXA Joana  
Maître de conférence en droit privé et sciences criminelles

*« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma main, sans aide extérieure non autorisée, qu'il n'a pas été présenté auparavant pour évaluation et qu'il n'a jamais été publié, dans sa totalité ou en partie.*

*Toutes parties, groupes de mots ou idées, aussi limités soient-ils, y compris des tableaux graphiques, cartes etc. qui sont empruntés ou qui font référence à d'autres sources bibliographiques sont présentés comme tels (citations entre guillemets, références bibliographiques, sources pour tableaux et graphiques, etc.) »*

## Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont aidé et soutenu dans la réalisation de ce mémoire.

Je remercie tout d'abord, Madame FALXA Joana d'avoir accepté de diriger ce mémoire, s'être tenue disponible et de m'avoir transmis de précieux conseils.

Je remercie également Maître DUTIN de m'avoir reçu en stage et d'avoir rendu celui-ci enrichissant.

Mes remerciements vont de la même manière à toute l'équipe du SPIP de Montauban pour leur implication dans mon mémoire et pour m'avoir conforté dans mon avenir professionnel.

Merci à Maître OUDIN et Mr Eric C d'avoir accepté de s'entretenir avec moi sur ce sujet de mémoire afin d'y apporter leurs points de vue et témoignages.

Pour finir, un grand merci à mes parents pour leur soutien et leur précieuse relecture.

Mais également à mes camarades de promotion avec qui nous avons créé de belles amitiés virtuelles.

# Sommaire

Introduction

Partie 1 : Un accès au droit essentiel à la saisine du juge administratif

Chapitre 1 : Une amélioration de l'information en détention concernant les droits des personnes détenues

Chapitre 2 : Une multiplication des procédés permettant de faire respecter les droits des détenus en détention

Partie 2 : Une efficacité relative des recours juridictionnels ouverts à la personne détenue

Chapitre 1 : Les recours en annulation et en réparation

Chapitre 2 : Les procédures de référés urgents

Conclusion

## Liste des abréviations

<b>AAI</b>	Autorité administrative indépendante
<b>CDAD</b>	Conseil départemental d'accès au droit
<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CESDH</b>	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
<b>CGLPL</b>	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
<b>CJA</b>	Code de justice administrative
<b>CPP</b>	Code de procédure pénale
<b>CPT</b>	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
<b>DDD</b>	Défenseur des droits
<b>MA</b>	Maison d'arrêt
<b>MOI</b>	Mesure d'ordre intérieur
<b>OIP</b>	Observatoire international des prisons
<b>PAD</b>	Point d'accès au droit
<b>QPC</b>	Question prioritaire de constitutionnalité
<b>RAPO</b>	Recours administratif préalable obligatoire
<b>REP</b>	Recours pour excès de pouvoir
<b>RPE</b>	Règles pénitentiaires européennes
<b>SPP</b>	Service public pénitentiaire



## Introduction

« La prison, c'est la privation de la liberté d'aller et de venir et rien d'autre »<sup>1</sup>. Cette citation est emblématique de la situation dans laquelle se trouvent les personnes en détention. Elle signifie que les droits dont bénéficient les détenus doivent être maintenus à l'exception de leur liberté d'aller et venir. Parmi ces droits, il y a les droits de la défense. Ces derniers sont primordiaux pour faire respecter tous les autres mais ne sont pas forcément bien connus des personnes détenues qui ne savent pas comment les utiliser en détention. Il est donc plus que nécessaire de garantir l'accès aux droits de la défense de ces personnes et plus précisément aux recours pour celles qui souhaitent protéger les droits fondamentaux qui leur sont, a priori, garantis.

Toutefois, bien que cela apparaisse essentiel dans un Etat de droit, l'accès aux recours pour les personnes détenues n'est pas si naturel dans la réalité. Il est issu d'un long processus qui n'est cependant pas encore abouti.

L'expression « d'accès aux recours » peut être définie au sens juridique comme le « droit pour un particulier d'opérer une démarche auprès d'un service public pour la défense de ses intérêts »<sup>2</sup> mais également comme « tout droit de critique ouvert contre un acte, quelles que soient la nature de cet acte et la qualité de l'autorité de recours »<sup>3</sup>. Il est cependant nécessaire de distinguer deux sortes de recours ouverts à la personne détenue. D'une part, cette personne peut former un recours administratif porté devant les autorités administratives. Ce sont les recours gracieux et hiérarchiques<sup>4</sup>. Dans l'article 34 du décret du 30 avril 2013<sup>5</sup>, c'est le terme de « requête » qui est utilisé. Il sera employé de manière synonyme à celui de recours. Le terme de « requête » était plus utilisé à une période où les recours, devant les juridictions administratives, n'existaient pas ou étaient encore très limités<sup>6</sup>. Ces types de recours internes supposent que la personne détenue s'adresse directement à l'administration pénitentiaire, aux autorités compétentes.

D'autre part, la personne incarcérée peut intenter un recours contentieux, intenté cette fois devant une juridiction. Ce recours est alors formé à l'extérieur de la prison devant le juge

---

<sup>1</sup> Citation de Valérie Giscard d'Estaing lors de sa venue à la prison de Saint-Paul à Lyon le 10 août 1974.

<sup>2</sup> CORNU Gérard. Accès. Dans *Vocabulaire juridique*.

<sup>3</sup> CORNU Gérard. Recours. Dans *Vocabulaire juridique*.

<sup>4</sup> V. *Infra*, « Des recours non contentieux aux effets limités », p.32.

<sup>5</sup> Décret du 30 avril 2013 n°2013-368.

<sup>6</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021*, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, p.1279.



administratif ou judiciaire. En effet, l'accès à la justice et au juge sont des droits fondamentaux pour les personnes détenues au même titre que pour les personnes libres.

Pour parvenir à ces recours, la personne bénéficie de droits de la défense qu'elle doit pouvoir utiliser librement. Les droits de la défense en matière pénale sont « l'ensemble des prérogatives qui garantissent à la personne suspecte ou poursuivie la possibilité d'assurer effectivement sa défense dans la procédure pénale et dont la violation constitue, à certaines conditions, une cause de nullité de la procédure même si cette sanction n'est pas expressément attachée à la violation d'une règle légale »<sup>7</sup>. Dans la matière pénitentiaire, les droits de la défense supposent que le détenu puisse être assisté par un avocat notamment lors de la commission de discipline et qu'il puisse communiquer avec lui librement dans le respect de la confidentialité. Ils signifient également que le principe du contradictoire soit respecté et que des questions puissent être posées aux témoins durant la commission de discipline. La personne doit pouvoir consulter son dossier et disposer du temps nécessaire pour préparer sa défense.

L'accès aux tribunaux aussi bien administratifs que judiciaires est le « droit pour tout citoyen de s'adresser librement à la justice pour la défense de ses intérêts, même si sa demande est déclarée irrecevable, irrégulière ou mal fondée »<sup>8</sup>. Il est important en détention de garantir cette liberté et de rendre ces recours contentieux ou non contentieux accessibles. Cependant, les efforts déployés par l'administration pénitentiaire pour les rendre accessibles, ne signifie pas, pour autant, qu'ils seront efficaces et effectifs dans la réalité. L'accessibilité n'est pas synonyme d'efficacité<sup>9</sup>.

Enfin, les mesures prises par l'administration pénitentiaire peuvent se définir comme « le moyen tendant à obtenir un résultat déterminé »<sup>10</sup>. Ces résultats peuvent être une sanction, une mesure de transfert, une mesure ordonnant des fouilles ou encore un déclassement d'emploi. Ce sont toutes les mesures qui sont prises à l'égard des personnes détenues et qu'elles peuvent contester devant le juge administratif. Toute mesure est issue d'une décision prise par l'administration pénitentiaire et cette dernière peut également être contestée par le détenu. Elle peut venir suite à une demande en interne faite par la personne détenue. Il peut s'agir d'une décision de rejet ou une rectification de la demande

---

<sup>7</sup> CORNU Gérard. Défense. Dans *Vocabulaire juridique*.

<sup>8</sup> CORNU Gérard. Accès. Dans *Vocabulaire juridique*.

<sup>9</sup> V. *Infra*, « Le cadre juridique du recours pour excès de pouvoir et du recours indemnitaire », p.42 : l'accès au REP a été élargi afin d'être en théorie accessible à tous, il n'est pas, pour autant, si accessible dans la pratique et n'est pas effectif.

<sup>10</sup> CORNU Gérard. Mesure. Dans *Vocabulaire juridique*.

initiale. La décision peut également être implicite et valoir rejet selon les règles du droit administratif.

Précisons que les termes de personnes incarcérées, personnes détenues et détenus seront utilisés comme synonymes tout au long de la rédaction.

L'administration pénitentiaire a longtemps été présentée par les auteurs comme une zone de non-droit. Progressivement, les droits des personnes détenues ont été étendus. La réforme Amor de 1945 est une première évolution majeure rappelant les fonctions de la peine d'emprisonnement et posant comme principe premier celui de l'amendement et du reclassement social de la personne condamnée. Cette réforme met en place une politique humanisant les conditions de détention. Elle met également en place le régime progressif et le principe d'individualisation pénitentiaire : c'est à la prison de s'adapter au profil des détenus. Cependant, le régime progressif fut un échec.

L'évolution perdure dans les années 80 lorsque François Mitterrand arrive au pouvoir et a comme but d'améliorer les conditions de détention en réformant les droits des personnes incarcérées. En 1981, il abolit la peine de mort. Puis, en 1983, est créé le travail d'intérêt général comme alternative à l'emprisonnement permettant d'exécuter la peine à l'extérieur de la prison. Sont supprimés les parloirs avec dispositif de séparation ce qui permet d'assurer plus d'intimité dans des moments très importants que sont les rencontres avec les familles. Enfin, en 1985, les téléviseurs sont introduits dans les cellules.

Corrélativement, les mesures touchant ces droits ont été juridictionnalisées. Il ne suffit pas d'accorder des droits aux personnes détenues, encore faut-il leur donner la possibilité de les faire valoir devant un juge. Or, à l'époque, il n'existe aucun contrôle par les juridictions. D'une part, l'administration pénitentiaire est considérée comme un service public à part, avec des relations complexes et des intérêts bien trop importants comme celui de la sécurité des personnes et le bon ordre de l'établissement. Il faut une faute particulièrement grave et lourde pour engager la responsabilité de l'administration. D'autre part, les mesures d'ordre intérieur (MOI) font obstacles à ce que les personnes détenues contestent les décisions prises à leur encontre. La prison reste un lieu hermétique à la vie extérieure dans lequel le droit a du mal à trouver sa place.

Nous assistons à une accélération des réformes dans les années 2000. Elles ont pour point de départ le livre de Véronique VASSEUR, médecin-chef à la prison La Santé, dans lequel elle dénonce ses conditions de travail et les conditions inhumaines de détention. Il faut avoir conscience que de plus en plus de droits sont reconnus aux personnes détenues mais qu'ils ne sont pas, pour autant, entièrement respectés dans la pratique, en partie pour des raisons d'ordre et de sécurité. Les conditions dans lesquelles se trouvent les détenus sont médiocres. Ce livre a déclenché une vraie prise de conscience des pouvoirs publics. Suite à cela, est créée la commission Canivet chargée de travailler sur « l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires »<sup>11</sup>. L'Assemblée nationale et le Sénat ont également rendu un rapport d'enquête dans lesquels ils dénoncent l'état de nos prisons<sup>12</sup>. Au même moment, le groupe Farge est chargé de relancer la libération conditionnelle. Pour cela, cette commission décide de procéder à sa juridictionnalisation ce qui signifie que le détenu est en capacité de demander sa libération conditionnelle ou sa modification devant les juridictions contentieuses et bénéficie pour cela de droits de la défense.

Une autre prise de conscience a lieu avec la loi du 12 avril 2000<sup>13</sup>. Elle a pour conséquence, d'une part, d'encadrer les relations entre l'administration pénitentiaire et ses usagers qui entrent dans le droit commun. D'autre part, elle prévoit « le droit de toute personne à l'information » concernant l'accès aux règles de droit<sup>14</sup>. L'administration pénitentiaire est désormais un service public comme un autre. Celle-ci est soumise à la motivation de ses actes et au débat contradictoire<sup>15</sup>. On octroie toujours plus de droits de la défense aux personnes incarcérées. Ces dernières voient également leur régime juridique assimilé à celui des citoyens en liberté<sup>16</sup>. Le statut du détenu continue d'évoluer avec une deuxième loi du 15 juin 2000<sup>17</sup> qui crée la juridictionnalisation du droit des aménagements des peines étendant le processus déjà existant pour les libérations conditionnelles puisqu'ici tous les aménagements de peine peuvent être contestés ou obtenus devant le juge. Le détenu acquiert à partir de 2000 un véritable statut de

---

<sup>11</sup> CANIVET Guy, « *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires* », Rapport officiel au Garde des Sceaux, La Documentation française, Coll des rapports officiels, 2000.

<sup>12</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, *La France face à ses prisons*, Rapport parlementaire, 2000 ; SENAT, *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport de commission d'enquête, n°449, Les rapports du Sénat, 2000.

<sup>13</sup> Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>14</sup> Article 2 de la loi du 12 avril 2000.

<sup>15</sup> V. *Infra*, « Un respect croissant de ces droits avec la loi du 12 avril 2000 », p.25.

<sup>16</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif*, Thèse, Toulouse, 2015, p.25.

<sup>17</sup> Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

justiciable qu'il possède désormais tant devant les juridictions administratives que judiciaires.

Le titre de la loi du 12 avril 2000 laisse à penser que le détenu acquiert le statut de citoyen mais pour autant ce terme n'est pas très utilisé. La personne incarcérée est un usager du service public pénitentiaire (SPP)<sup>18</sup>. C'est à ce titre qu'elle bénéficie de droits et obligations et pourra attendre de l'administration pénitentiaire qu'elle les respecte. La relation qu'entretient la personne détenue avec l'administration peut paraître particulière du fait que la personne est dans une situation de vulnérabilité car elle est sous le contrôle et la dépendance des autorités pénitentiaires. A ce titre, l'administration se doit de la protéger<sup>19</sup>. Cette relation suppose, de la même façon, que la personne détenue, en tant qu'usager, puisse attendre du SPP « un fonctionnement normal et une organisation en conformité avec ses missions telles que la sécurité, la santé et la réinsertion »<sup>20</sup>. Le statut accordé aux personnes détenues est très important car il conditionne les rapports des autorités. Bien qu'incarcérée, la personne reste un citoyen et une personne humaine. Nous l'avons vu, la prison est une privation de la liberté d'aller et venir mais pas des autres droits fondamentaux. Les droits attribués au détenu en tant que citoyen nécessitent corrélativement un accès au droit et aux recours<sup>21</sup>. Il est tout cela à la fois. Chaque statut lui offre des garanties juridiques que l'administration doit respecter et l'aider à mettre en œuvre.

Des droits sont alors reconnus à la personne détenue mais jusqu'en 2009, le droit pénitentiaire n'avait qu'un caractère infra normatif. En effet, la privation de liberté des personnes n'est pas de nature constitutionnelle et aucune loi n'organise la matière pénitentiaire. Or, la valeur réglementaire fait du droit pénitentiaire un droit très arbitraire à la seule discrétion de l'administration. Le droit pénitentiaire était composé essentiellement de décrets, de circulaires, de notes et règlements intérieurs<sup>22</sup>. Il était entre les mains de l'administration pénitentiaire qui décidait des textes qu'elle souhaitait mettre à la connaissance des personnes détenues. Cela lui accordait des prérogatives de puissance publique en fondant sa technique professionnelle des fouilles par exemple sur des textes

---

<sup>18</sup> Loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

<sup>19</sup> CE, 6 décembre 2013, req. n°363290.

<sup>20</sup> Rapport de BRUNET-LUDET Cécile, *Le droit d'expression collective des personnes détenues*, Rapport, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, février 2010, p.4.

<sup>21</sup> E.PECHILLON, « L'accès au droit et le droit au recours », *Cahier de la Recherche sur les Droits fondamentaux*, 2004, p.49-60.

<sup>22</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif*. Op.cit.

non communicables aux détenus. Le droit pénitentiaire était bien trop fragile et ses fondements juridiques trop faibles<sup>23</sup>.

Une évolution majeure a eu lieu avec la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 qui a eu pour conséquence d'ériger l'essentiel du droit pénitentiaire au rang législatif. Cette loi a également garanti que la plupart des dispositifs pénitenciers soient régis par des décrets en Conseil d'Etat. Enfin, elle a reconnu de nombreux droits aux personnes détenues parmi lesquels sont consacrés le principe de dignité (article 22) ; des droits civiques et sociaux (articles 30 à 33) ; la possibilité de se pacser en détention (article 37) ; un droit à la sécurité (article 44) ou encore un droit à la santé (articles 45 à 56). Toutefois, la matière pénitentiaire est encore composée de textes réglementaires que l'administration a elle-même mis en œuvre<sup>24</sup>. C'est un fonctionnement très particulier pour les droits de la défense.

Le juge administratif est le juge qui a été désigné compétent pour contrôler l'activité de l'administration pénitentiaire. L'arrêt *Fargeau d'Epied* de 1960<sup>25</sup> va diviser la responsabilité pénitentiaire en deux contentieux spécifiques. Tout recours contestant le fonctionnement du SPP est un recours administratif car les détenus sont des usagers de ce service public. En revanche, tout recours qui concerne la peine infligée, son exécution ou son aménagement relève du juge judiciaire. Dans la pratique, cette répartition n'est pas si évidente pour la matière pénitentiaire. Pour exemple, lors d'un dysfonctionnement d'un bracelet électronique, ce sera le juge administratif qui sera compétent bien que la décision ait été prise par le juge de l'application des peines<sup>26</sup>.

Toutefois, le juge administratif a mis très longtemps avant d'intégrer l'univers carcéral. Il était compétent mais refusait de contrôler les actes, ce qui est paradoxal<sup>27</sup>. Il accepte pour la première fois d'examiner la légalité des sanctions de placement en quartier disciplinaire dans l'arrêt *Marie* du 17 février 1995<sup>28</sup>. A partir de cet arrêt, il va réduire considérablement la catégorie des MOI<sup>29</sup>. De plus, l'administration pénitentiaire se retrouve contrainte de réformer sa procédure disciplinaire et cette réforme va intervenir avec un décret du 2 avril 1996<sup>30</sup>, contribuant ainsi à l'introduction du droit en détention

---

<sup>23</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif*. Op.cit.

<sup>24</sup> V. *Annexe n°1*, Entretien avec Maître OUDIN, p.67.

<sup>25</sup> TC, 22 février 1960, *Fargeau d'Epied*, req. n°01647.

<sup>26</sup> CE, 26 octobre 2011 req. n°350081 B.

<sup>27</sup> N.FERRAN, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France », *Défendre en justice la cause des personnes détenues*, CNCDH, p.140.

<sup>28</sup> CE, Ass, 17 février 1995, req. n°97754.

<sup>29</sup> V. *Infra*, « l'élargissement des actes susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir : le recul des mesures d'ordre intérieur », p.39.

<sup>30</sup> Décret n°96-287 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus et modifiant certaines dispositions du CPP.

ce qui est positif pour la personne détenue. Aujourd'hui, le juge du contentieux pénitentiaire est le juge administratif ce qui signifie que seule sa compétence sera analysée dans nos développements et non celle du juge judiciaire. Le dualisme juridictionnel sera cependant remis en question après l'influence majeure et récente de la jurisprudence européenne sur notre droit interne.

Les instances internationales jouent un rôle fondamental dans la protection des droits des personnes détenues en France ainsi que, de manière générale, dans l'introduction du droit en prison. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectue des visites périodiques dans le but de se rendre compte de la manière dont les personnes privées de liberté sont traitées<sup>31</sup>. Ce comité a été établi par la « Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants » du Conseil de l'Europe en vigueur depuis 1989. Les rapports rendus par le CPT sont pris en compte par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans sa jurisprudence et sont rendus publics.

L'influence majeure dans notre système pénitentiaire vient de la CEDH et de sa Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH). Pendant plusieurs années, la France a cependant été très méfiante à l'égard de la CESDH signée en 1950 en n'acceptant pas qu'il y ait une autorité supérieure à elle. Le droit européen est pourtant le point de départ de notre droit pénitentiaire. En effet, la France s'est saisie, en 2006, des règles pénitentiaires européennes (RPE). Règles créées par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe en 1973. Ces règles n'ont aucune valeur contraignante et à cette époque, le droit est réglementaire, il n'existe pas de loi pénitentiaire et la politique pénitentiaire n'est pas très stable. Claude d'Harcourt qui est le directeur de l'administration pénitentiaire décide de saisir le texte des RPE pour en faire la charte d'action de l'administration pénitentiaire. Les RPE sont d'ailleurs la traduction d'un travail de terrain mené par le CPT.

Les personnes incarcérées détiennent également un droit de recours individuel devant la CEDH. Cette possibilité existe en France depuis 1981. Les personnes peuvent ainsi dénoncer une violation par l'administration pénitentiaire de leurs droits fondamentaux garantis par la CESDH devant la Cour. Cela donne aux personnes détenues un pouvoir

---

<sup>31</sup> Site du CPT, à propos du CPT.

considérable et un outil supplémentaire afin qu'elles fassent valoir leurs droits et qu'ils soient protégés.

La Cour a elle-même reconnu très tôt des droits aux personnes incarcérées tels qu'un droit d'accès au juge<sup>32</sup>, le droit de disposer d'un recours effectif<sup>33</sup> ou encore un droit au respect de la vie privée et familiale. Le juge européen s'est immiscé dans notre droit dès les années 2000. Bien que cela ait pu gêner au départ, les juges nationaux ont rapidement fait référence à ce droit dans leur jurisprudence<sup>34</sup>. La CEDH a également fait concrètement apparaître le concept de dignité en détention avec l'arrêt *Kudla c/ Pologne* du 26 octobre 2000<sup>35</sup>. La dignité est garantie par l'article 3 de la CESDH qui admet que la détention soumet la personne à un niveau de souffrance mais celle-ci ne doit pas être excessive et dépasser le niveau toléré. La dignité passe par la santé et des soins adéquats en détention.<sup>36</sup> L'influence de la Cour sur notre droit interne n'a fait qu'augmenter. Cela a été le cas s'agissant des conditions matérielles à retenir pour considérer qu'il y a une violation de l'article 3<sup>37</sup>. Des dispositions concernant la qualité des conditions de détention ont ainsi été introduites dans le Code de procédure pénale (CPP) puis reprises dans la loi pénitentiaire avec une valeur législative. La CEDH insiste aussi sur les voies de recours accessibles aux détenus au regard de l'article 13 de la CESDH<sup>38</sup>.

Enfin, elle utilise dans certaines situations la technique de l'arrêt pilote pour obliger les Etats à effectuer des modifications et à agir. Cette procédure est une création prétorienne avec un important pouvoir d'injonction pour que les Etats apportent des modifications structurelles dans leurs établissements pénitentiaires.

L'impact de la jurisprudence européenne dans notre droit pénitentiaire est aujourd'hui considérable. La portée de ses arrêts a des conséquences importantes dans notre jurisprudence interne<sup>39</sup>. Ce propos ne peut pas mieux être illustré que par l'actualité puisque la France a fait récemment l'objet d'une condamnation pour ses conditions indignes de détention et son manque de recours effectifs dans le droit interne avec l'arrêt *J.M.B et autres contre France*<sup>40</sup>. Il n'y a plus aujourd'hui de réticence entre la CEDH et

---

<sup>32</sup> CEDH, 21 février 1975, *Golder c/ Royaume-Uni*, req. n°4451/70.

<sup>33</sup> CEDH, 27 avril 1988, *Rice c/ Royaume-Uni* req. n°9658/82.

<sup>34</sup> Pour les personnes particulièrement vulnérables. CEDH, 27 juillet 2004, *Slimani c/France*, req. n°57671/00 ; CEDH, 16 octobre 2008, *Renolde c/France*, req. n°5608/05.

<sup>35</sup> CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n°30210/96.

<sup>36</sup> CEDH, 14 mars 2019, *Davtyan c/ Arménie*, req. n°29736/06.

<sup>37</sup> CEDH, gr.ch, 20 octobre 2016, *Mursic et autres c/ Croatie*, req. n°7334/13.

<sup>38</sup> CEDH, 21 mai 2015, *Yengo c/ France*, req. n°50494/12 : les détenus doivent avoir accès à des recours préventifs et à des recours compensatoires ; V. *Infra*, « l'impact de la CEDH sur l'effectivité des recours internes », p.58.

<sup>39</sup> N.FERRAN, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France ». *Op.cit.*

<sup>40</sup> CEDH, 30 janvier 2020, *J.M.B et autres c/France*, req. n°9671/15 ; V.*Infra*, « l'arrêt J.M.B et autres contre France : une remise en cause du référé-liberté », p.59.

le droit interne ce qui est une très bonne chose et renforce, en ce qui nous concerne, la protection des droits pour les personnes détenues.

Malgré cette évolution significative dans notre droit interne, les années 2000-2010 sont marquées par un manque de jurisprudence pénitentiaire. Nous nous rattachons uniquement à quelques grands arrêts mais il y a encore peu de matière pour faire du contentieux. En effet, les règlements sont sobres et les juges sont frileux face à cette matière<sup>41</sup>. Seuls quelques droits symboliques sont reconnus mais sans avoir d'impact dans la réalité. Le droit pénitentiaire essuie à cette époque beaucoup d'échecs. Les mesures principales concernées sont les transferts avec la question du rapprochement familial. Les premières décisions favorables sont très récentes<sup>42</sup>. Il y a également les isolements imposés pour lesquels aucun recours n'est réellement effectif<sup>43</sup>. Enfin, l'autre mesure principale soulevée par les détenus est celle des conditions de détention avec la question de la dignité mais avec une moindre importance qu'en 2021. En effet, à cette époque, cette question n'intéresse pas les magistrats et les recours se retrouvent sans issue. Pour exemple, un huissier était intervenu à la maison centrale de Lannemezan pour qu'il constate les conditions de détention indignes mais cela n'a pas abouti. Il faut attendre quinze années de lutte de la part des avocats et de l'Observatoire international des prisons (OIP) pour obtenir une condamnation de la France devant la CEDH. C'est un long travail de la part de ces personnes qui luttent pour une amélioration des conditions indignes de détention. Cela n'a été favorable qu'après plusieurs décisions négatives. Ces nombreux échecs sont relevés par la CEDH dans le grand arrêt *J.M.B* lorsqu'elle se prononce sur l'effectivité des recours internes. Cette période d'échecs des recours pénitentiaires commence à s'estomper et nous avons aujourd'hui davantage de décisions de première instance favorables pour la personne détenue. Cette évolution nécessite parallèlement une sensibilisation des avocats pour les inciter à faire du contentieux pénitentiaire, qu'ils multiplient les recours<sup>44</sup>.

De plus, il y a peu de recours en détention car les détenus eux-mêmes n'en font pas. Ils ont en effet peur des mesures de rétorsions de l'administration pénitentiaire et ont conscience qu'ils n'obtiennent que très rarement gain de cause<sup>45</sup>. Il apparaît alors

---

<sup>41</sup> V. Annexe n°1, Entretien avec Maître OUDIN, p.67.

<sup>42</sup> TA Paris, 9 juin 2017, req. n°1610052/6-1 ; TA Nantes, 16 avril 2019, req. n°1903343.

<sup>43</sup> V. *Infra*, « vers une effectivité générale des recours internes ? », p.63.

<sup>44</sup> V. *Annexe n°1. Ibidem*.

<sup>45</sup> V. *Infra*, « un accès à ces recours inachevé dans la pratique », p.35.



primordial de faire évoluer cette situation afin que les personnes détenues fassent valoir librement leurs droits et saisissent le juge administratif sans aucune crainte. La garantie des droits accordés à ces personnes passe à la fois par leur reconnaissance par l'administration pénitentiaire, leur garantie procédurale mais également par l'information donnée aux détenus.

Notre droit pénitentiaire est encore en construction. Nous l'avons vu c'est un sujet d'actualité. Toutefois, il est important de ne pas oublier qui est le réel usager du SPP c'est-à-dire la personne incarcérée, pour la replacer au cœur des processus. Malgré leur incarcération, il est important qu'elles puissent faire valoir leurs droits comme elles le feraient à l'extérieur de la prison. La question initiale est réellement celle de l'effectivité des droits des détenus. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit en ce sens que « Toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Au vu de toutes ces évolutions, certes en faveur des personnes détenues, la question qu'il convient de se poser est celle de savoir si les moyens dont disposent les personnes détenues pour faire valoir leurs droits en détention sont, aujourd'hui, satisfaisants.

L'objectif majeur est de donner la possibilité aux personnes incarcérées de faire valoir leurs droits lorsque ceux-ci ont été bafoués par l'administration pénitentiaire avec les mêmes chances de réussite que si elles n'étaient pas écrouées. Pour parvenir à ce but, il est essentiel qu'elles aient un accès au droit leur donnant toutes les informations nécessaires dans ce milieu qui a ses propres règles (PARTIE 1) puis, de leur ouvrir l'accès au juge administratif bien que cela paraisse plus difficile dans un tel contexte (Partie 2).

## **Partie 1 : Un accès au droit essentiel à la saisine du juge administratif**

Pour former un recours devant le juge administratif, la personne détenue doit nécessairement recevoir une information des droits qui lui sont garantis. Nous pouvons constater sur ce point une amélioration de l'information apportée en détention (Chapitre 1) et une multiplication des procédés offerts aux personnes détenues afin de faire valoir leurs droits (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Une amélioration de l'information en détention concernant les droits des personnes détenues**

L'amélioration de l'information des détenus s'est illustrée ces dernières années par la formalisation de la procédure d'accueil (Section 1). Cependant, il est encore nécessaire de renforcer l'accès à leurs droits durant la détention (Section 2).

#### **Section 1 : Une procédure d'accueil formalisée au quartier arrivant**

La formalisation de la procédure d'accueil est bénéfique pour s'assurer que le personnel apporte une information de qualité aux détenus. L'information dont bénéficie la personne détenue à son arrivée dans l'établissement est donnée à la fois oralement (§1) et par des documents écrits qui lui sont remis (§2).

##### **Paragraphe 1 : Des informations données oralement**

Les informations orales sont les premières dont va bénéficier la personne lors de son incarcération. En effet, elles lui sont données lors de son premier entretien personnalisé (A) et/ou lors d'un entretien collectif avec plusieurs autres arrivants (B).

##### **A) Un entretien arrivant personnalisé**

L'entretien arrivant est très important car il est le tout premier entretien dont bénéficie la personne lorsqu'elle est admise dans un établissement pénitentiaire. Qu'elle soit incarcérée pour la première fois ou parce qu'elle est admise dans un nouvel

établissement, il est important qu'elle soit bien prise en charge dès son arrivée. L'entretien arrivant est, de ce fait, sécurisé par le processus de labellisation qui provient de la retranscription des RPE dans un référentiel. Le processus de labellisation permet aux établissements d'être certifiés tous les trois ans sur la qualité de l'accueil des arrivants. Elle est un moyen de standardiser et de sécuriser les pratiques tant pour les professionnels que pour les détenus. Concernant le programme d'accueil, le référentiel prévoit notamment la réalisation d'entretiens individuels avec les membres de la commission pluridisciplinaire ainsi qu'une information relative aux conditions d'accès à l'information et aux relations extérieures.

L'article R.57-6-18 du CPP prévoit que la personne détenue soit reçue par le chef d'établissement ou des services pénitentiaires. L'article 23 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précise que « la personne détenue est informée oralement, dans une langue compréhensible par elle, et par la remise d'un livret d'accueil, des dispositions relatives à son régime de détention, à ses droits et obligations et aux recours et requêtes qu'elle peut former ». Cet entretien arrivant a pour objectif de recueillir des informations concernant la personne incarcérée, notamment sur sa personnalité ou pour prévenir un risque suicidaire. Il permet également à la personne détenue de recueillir des informations sur le fonctionnement de l'établissement, ses droits et devoirs, les règles qui régissent un établissement pénitentiaire et les questions quotidiennes que peuvent se poser les détenus. Lorsque la personne apprend le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire, ces informations sont d'autant plus importantes<sup>46</sup>. Il est essentiel que ces personnes aient connaissance de leurs droits dont les droits de la défense afin de les faire valoir tout au long de leur détention<sup>47</sup>.

Dans la pratique, l'entretien permettant de recueillir des informations précieuses sur la personne apparaît satisfaisant et maîtrisé, ce qui est moins le cas pour l'entretien explicatif. En effet, les détenus reconnaissent le manque d'information et préfèrent se tourner vers des codétenus admis depuis plus longtemps<sup>48</sup>. Cependant, s'agissant de la question des recours, elle n'est pas une priorité pour la personne qui arrive tout juste en détention<sup>49</sup>. L'administration pénitentiaire parle plus des obligations de la personne que de ses droits, ce qui signifie que les sujets de l'encellulement individuel, le droit à la

---

<sup>46</sup> GAFFURI Cécile et FROMGET Julien, *L'accueil des détenus dans les prisons françaises*, L'hamattan, Bibliothèques de droit, Paris, 2011, p.126.

<sup>47</sup> SENAT, *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*, Rapport d'information n°629, 2012, p.22.

<sup>48</sup> GAFFURI Cécile et FROMGET Julien, *L'accueil des détenus dans les prisons françaises*. *Ibidem* ; V. Annexe n°2, Entretien avec un détenu procédurier, p. 70.

<sup>49</sup> V. Annexe n°3, Questionnaire transmis à un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, p.74.

dignité ou au travail par exemple sont rarement abordés pour ne pas que la personne engage une procédure par la suite<sup>50</sup>. Par ailleurs, la langue constitue un obstacle à la qualité des informations apportées. L'Education nationale établit à 6% le nombre de personnes incarcérées qui ne parlent pas français<sup>51</sup>. L'article 23 précité mentionne que les informations doivent être données « dans une langue compréhensible ». Les services d'interprètes professionnels sont très difficiles à mettre en œuvre en détention faute de structures et de financements. Ils n'interviennent qu'en cas de « nécessité absolue », sans plus de précision sur cette expression<sup>52</sup>, sinon ce sont des détenus qui interviennent, ce qui est un réel problème ne serait-ce que pour la confidentialité. Pour essayer de palier à cette difficulté lors des entretiens et afin d'assurer une information au droit, une convention de prestation est en expérimentation pendant six mois prévoyant une plateforme téléphonique mise à disposition des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation les mettant en relation avec un traducteur.

L'entretien individuel n'est cependant pas le seul entretien possible et le plus adapté pour apporter des informations au détenu arrivant en détention.

## **B) Une information collective plus adaptée pour les arrivants**

Le référentiel RPE prévoit la possibilité de réaliser à l'accueil de la personne détenue des séances d'information collectives en remplacement ou en complément des entretiens individuels. Une réunion d'environ trente minutes permet de présenter le fonctionnement de l'établissement et de répondre aux questions quotidiennes que pourraient se poser les détenus arrivants. L'intérêt est de distinguer les informations données aux détenus sur la vie en détention, des entretiens individuels. Ces réunions collectives ne doivent en rien se substituer aux entretiens individuels qui sont fondamentaux<sup>53</sup> afin de limiter le choc carcéral et pour engager un suivi de bonne qualité avec la personne. L'importance de ces deux entretiens accentue l'idée qu'il faut les séparer afin que le détenu soit pleinement investi dans chacun d'eux et qu'il puisse avoir une information complète et des réponses à ses questions. La réunion collective serait ainsi référencée comme la réunion apportant des informations sur la vie carcérale et couvrant toutes les questions relatives à l'accès au droit et aux recours. Durant ces

---

<sup>50</sup> V. *Annexe n°2*, Entretien avec un détenu procédurier, p.70.

<sup>51</sup> Direction de l'administration pénitentiaire, *Bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire 2017-2018*, Ministère de la justice, p.34.

<sup>52</sup> BOSQUET Sarah, *Faute d'interprètes, des droits au rabais*, OIP, Analyse, 2021.

<sup>53</sup> GAFFURI Cécile et FROMGET Julien, *L'accueil des détenus dans les prisons françaises. Op. cit.*

entretiens collectifs plusieurs professionnels peuvent être présents tels que le chef d'établissement, l'infirmier, l'assistante sociale, l'officier se chargeant du travail, la psychologue. Divers sujets sont abordés comme les rôles du magistrat et du directeur, la politique disciplinaire, les réductions de peine, les permissions de sortir ou encore les aménagements de peine<sup>54</sup>. Chaque intervenant est de ce fait bien identifié par les personnes qui savent à qui s'adresser en fonction de leurs problématiques.

Dans le centre pénitentiaire de Mont de Marsan, ce sont les surveillants du quartier qui organisent cette réunion d'information collective qui concerne à la fois le fonctionnement du quartier arrivant et de la vie en détention. Le temps est pris pour donner ces informations et permet un lieu d'échanges. Cette réunion semble être appréciée des détenus qui en soulignent « la richesse des informations »<sup>55</sup>. C'est lors de cet entretien qu'ils ont connaissance de leurs droits sociaux mais aussi de la présence du point d'accès au droit (PAD).

Dans le contexte de crise sanitaire actuel, ces entretiens collectifs ne peuvent plus se tenir, ce qui signifie que l'information apportée aux personnes est très limitée.

Les informations orales ne sont pas suffisantes, il est nécessaire de les compléter par des informations écrites que les détenus n'oublieront pas.

## **Paragraphe 2 : Des outils écrits complétant l'information orale**

Il apparaît nécessaire de compléter les informations données oralement avec des informations écrites que les personnes détenues peuvent consulter durant leur détention. Pour cela, des documents sont remis à la personne dès son arrivée (A) mais leur accessibilité au cours de la détention semble illusoire dans la réalité (B).

### **A) La remise effective de documents à l'arrivée de la personne**

Lors de son admission dans l'établissement pénitentiaire, la personne détenue se voit remettre des documents. Ces derniers permettent à la fois de reprendre et de compléter les informations orales données lors des entretiens. Sous ce format, les détenus en ont accès tout au long de leur détention et peuvent les consulter à tout moment et les utiliser dès qu'ils en ont besoin. Le référentiel RPE prévoit que ces documents doivent

---

<sup>54</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012, p.185.

<sup>55</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Mont de Marsan, 2<sup>ème</sup> visite, 2016, p.50.

être a minima le guide national « je suis en détention », le guide d'accueil propre à l'établissement concernant l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, l'extrait du règlement intérieur, le programme d'accueil précisant notamment l'organisation et le contenu de la phase d'accueil<sup>56</sup>. Le livret d'accueil est celui qui est le plus lu car il est un condensé d'informations<sup>57</sup>. Le guide national est traduit en plusieurs langues ce qui est positif pour les personnes détenues. Ces dernières ont également la possibilité de se procurer le « guide du prisonnier », établi par l'OIP. C'est un guide pratique qui retranscrit toutes les informations que peuvent se poser les détenus de leur entrée à leur sortie de détention. Pour se le procurer, les personnes peuvent soit l'acheter à l'extérieur pour une somme de trente euros soit le consulter à la bibliothèque. Ce guide est très complet mais n'est pas forcément accessible à tous du fait de son prix et de son contenu très juridique<sup>58</sup>. Enfin, le Défenseur des droits (DDD) a réalisé un dépliant « Faire valoir ses droits durant la détention » qui leur est également remis.

Toutefois, dans la réalité, les documents ne sont traduits que dans trois langues au maximum<sup>59</sup>. Les personnes détenues ne savent pas forcément qu'elles y ont accès et doivent demander elles-mêmes celui qui est traduit dans la langue qui leur convient, c'est le cas pour le livret d'accueil<sup>60</sup>. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a lui-même relevé que de manière générale, l'ensemble des documents est remis aux personnes<sup>61</sup> mais qu'ils méritent d'être mis à jour, traduits en plusieurs langues<sup>62</sup> et que la liste des documents remis soit « étendue pour garantir une meilleure information »<sup>63</sup>. Aux Baumettes « le règlement intérieur, la note de service concernant la suspension des unités de vie familiale, les instructions liées à la crise sanitaire et la liste des objets et vêtements interdits ne sont disponibles qu'en français »<sup>64</sup>. Les détenus se retrouvent dans un environnement qu'ils ne comprennent pas, ne se font pas comprendre et deviennent dépendants dans leurs démarches. Cela a nécessairement des répercussions sur leur intégration et leur réinsertion par la suite.

---

<sup>56</sup> Direction de l'administration pénitentiaire, *Référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires*, Ministère de la justice, version 5, mars 2018.

<sup>57</sup> GAFFURI Cécile et FROMGET Julien, *L'accueil des détenus dans les prisons françaises*. Op.cit.

<sup>58</sup> OIP, *Le guide du prisonnier*, La découverte, 2021.

<sup>59</sup> Il n'est traduit qu'en anglais à la maison d'arrêt de Montauban (stage).

<sup>60</sup> BOSQUET Sarah, *Quand la prison redouble la barrière de la langue*, OIP, Analyse, février 2021.

<sup>61</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Châteauroux, 2<sup>ème</sup> visite, 2019, p.32 ; CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis, 2<sup>ème</sup> visite, 2018, p.54.

<sup>62</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Agen, 2<sup>ème</sup> visite, 2017, p.22. ; CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis. *Ibidem*.

<sup>63</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Angoulême, 2<sup>ème</sup> visite, 2019, p.35.

<sup>64</sup> Remarque d'une juriste au PAD du centre pénitentiaire des Baumettes ; BOSQUET Sarah, *Quand la prison redouble la barrière de la langue*, OIP, Analyse, février 2021.

Ce ne sont pas les seules difficultés que rencontrent ces personnes puisque ce sont des documents qui leur sont difficilement accessibles de par leur nature.

## **B) Une accessibilité des documents cependant illusoire en détention**

La remise de documents est essentielle pour assurer une information complète aux personnes détenues lors de leur arrivée dans l'établissement et tout au long de leur détention notamment quand ceux-ci voudront faire valoir leurs droits. Toutefois, de nombreuses difficultés peuvent être relevées concernant l'accès de ces documents en cours de détention. Le droit pénitentiaire se caractérise par le manque d'intelligibilité de ses normes et documents<sup>65</sup>. Or, pour que l'information soit totale et complète, cela suppose, dans un premier temps, que les documents soient accessibles. Le règlement intérieur doit être mis à la disposition des personnes, être disponible dans les bibliothèques et les personnes doivent pouvoir en demander une copie<sup>66</sup>. Le CGLPL a pu constater que dans de nombreux établissements ce n'était pas le cas,<sup>67</sup> il est souvent obsolète et les personnes ne savent pas forcément qu'elles peuvent le demander<sup>68</sup>. De même, les circulaires ne sont pas toujours « déposées dans les bibliothèques »<sup>69</sup>, ne sont disponibles que sur internet ce qui en limite l'accès pour les personnes en détention. Il arrive que les livres soient volés par les autres codétenus comme le guide du prisonnier ou qu'ils soient retenus dans les vestiaires lors de leur envoi. Il y aurait une volonté de la part de l'administration pénitentiaire de ne pas faire parvenir les textes de loi afin que les détenus n'en disposent pas<sup>70</sup>. L'affichage des documents est également un bon moyen pour apporter l'information aux détenus. Il est assez bien respecté mais le fait que le panneau d'affichage soit rempli rend les informations illisibles<sup>71</sup>. Le CGLPL a demandé à ce que les personnes aient accès aux règles qui les concernent. Il s'agit tant des règles de leur établissement que des règles nationales. Il est donc nécessaire que ces textes soient regroupés, mis à jour régulièrement et que les personnes détenues puissent les demander et les consulter sans condition particulière<sup>72</sup>.

---

<sup>65</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif. Op.cit.*

<sup>66</sup> Le règlement intérieur est accessible à la bibliothèque de la MA de Montauban (stage).

<sup>67</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Op. cit.*

<sup>68</sup> V. *Annexe n°2*, Entretien avec un détenu procédurier, p.70.

<sup>69</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Ibidem.*

<sup>70</sup> V. *Annexe n°2. Ibidem.*

<sup>71</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Ibidem.*

<sup>72</sup> Avis du 13 juin 2013 relatif à la possession de documents personnels par les personnes détenues et à l'accès de celles-ci aux documents communicables.

Dans un second temps et corrélativement, ces documents doivent être intelligibles c'est-à-dire suffisamment compréhensibles par les personnes pour pouvoir s'en saisir. Le CPP prévoit un règlement intérieur type des établissements pénitentiaires<sup>73</sup> qui doit ensuite être adapté par chaque établissement suivant ses dispositions spécifiques de fonctionnement. Les personnes peuvent alors plus aisément connaître le fonctionnement général d'un établissement quel qu'il soit. Toutefois, ce grand nombre de textes, souvent de nature réglementaire rend difficile leur lisibilité. Une autre difficulté rencontrée par les personnes détenues tient à la nature même des textes. Il est difficile pour le détenu de se les approprier d'autant plus qu'ils ont pour la plupart une valeur réglementaire et non législative. Le langage juridique constitue un obstacle supplémentaire d'accès à ces textes. Par principe, les RPE doivent être accessibles à la bibliothèque mais elles restent compliquées à décrypter, afin d'en comprendre les enjeux, par des personnes non juristes. Par ailleurs, les textes juridiques présents dans les bibliothèques sont très limités. Les codes sont parfois même en mauvais état<sup>74</sup>.

Au cours de leur détention, les personnes détenues sont souvent livrées à elles-mêmes avec les seuls textes qui leur ont été donnés et les informations apportées lors de leur arrivée. Il est donc impératif de développer l'accès au droit durant la détention par des personnes compétentes qui pourraient les éclairer.

## **Section 2 : La nécessité de renforcer l'accès au droit durant l'incarcération**

L'accès au droit en détention n'est pas abouti, il est possible de le renforcer davantage. En effet, nous constatons que les PAD sont peu fréquentés par les personnes détenues (§1) et de ce fait il est nécessaire de développer cette information de proximité (§2).

### **Paragraphe 1 : Des points d'accès au droit encore peu fréquentés**

Les PAD sont un moyen très efficace pour apporter une information particulière à une personne incarcérée lorsque celle-ci en a besoin. Les établissements ont d'ailleurs une obligation légale d'assurer un PAD (A) et lorsqu'il est bien mis en place, il a un rôle majeur en détention (B).

---

<sup>73</sup> Annexe à l'article R57-6-18 du CPP.

<sup>74</sup> V. *Annexe n°2*, Entretien avec un détenu procédurier, p.70.



## **A) L'établissement de point d'accès au droit : une obligation légale**

A côté des informations données lors de l'entretien arrivant et des documents remis à la personne, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit dans son article 24 que les personnes soient informées de leurs droits en détention par un dispositif de consultations juridiques gratuites. Les PAD sont prévus aux articles R.57-6-21 et R.57-6-22 du CPP. Ils proviennent en général d'une convention avec les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD). C'est en effet un droit pour les personnes détenues que d'avoir une information en détention. Ces PAD apportent une réponse aux détenus sur des questions juridiques ou administratives sans traiter les questions relatives à leur dossier pénal. Ils peuvent être tenus par des juristes, des avocats, des associations ou encore des organismes sociaux. L'assistante sociale apporte des informations concernant les droits sociaux de la personne et complète l'intervention du CDAD dans certains établissements<sup>75</sup>. Les personnes peuvent ainsi en faire la demande, ou bien des permanences sont tenues dans l'établissement, certains établissements ayant même un système de visioconférence relié à une maison de justice et du droit<sup>76</sup>. Ces PAD sont une parfaite illustration des partenariats que développent les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en détention pour prendre en charge les personnes détenues.

Cependant, en pratique, la mise en œuvre de ces PAD est mitigée dans les établissements car tous n'en bénéficient pas. Il a aussi été constaté que « ces permanences étaient peu fréquentées par les personnes »<sup>77</sup>. Il est aujourd'hui nécessaire de développer ces PAD et leur accès en détention. En effet, ils permettent d'apporter aux personnes détenues des informations précieuses et des réponses à leurs questions. Cela peut faciliter la préparation de leur sortie en réglant, par exemple, des problèmes relatifs à leur logement ou encore aux aides sociales. Ces PAD permettent d'assurer une continuité avec la vie extérieure à la détention car les détenus continuent de gérer leurs affaires ce qui est positif dans leur objectif de réinsertion.

Le CGLPL a pu relever dans la pratique un élargissement des missions du PAD concernant les droits sociaux avec cependant un absentéisme des personnes convoquées

---

<sup>75</sup> C'est le cas à la MA de Montauban (stage).

<sup>76</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Op. cit.*

<sup>77</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Ibidem.*

aux entretiens sollicités<sup>78</sup>. La présence des PAD dans les établissements dépend de la demande et des prestations. Ils peuvent à la fois « faire face à la demande » avec en plus une permanence d'un écrivain public<sup>79</sup>, comme ils peuvent ne pas vraiment fonctionner ce qui peut avoir comme répercussion d'utiliser l'atelier d'écriture pour effectuer des démarches administratives, avec des compétences dont l'enseignant ne dispose pas<sup>80</sup>. Cela illustre la situation dans laquelle les personnes détenues souhaiteraient faire valoir leurs droits mais n'ont pas les ressources nécessaires.

Des permanences juridiques peuvent aussi être tenues par des avocats qui ont le même rôle qu'un PAD. Pour cela, ils doivent bénéficier d'endroits permettant le respect de la confidentialité<sup>81</sup>. Au centre pénitentiaire de Mont de Marsan, les avocats sont réticents à tenir des permanences car le risque est que cela entraîne des vérifications par les personnes détenues sur les dires de leur propre avocat<sup>82</sup>. Cependant, une association très bien identifiée assure le PAD.

## **B) L'importance de développer une information de proximité : exemple avec l'association Infodroits**

Depuis 2015, le centre pénitentiaire de Mont de Marsan a conclu une convention avec l'association Infodroits afin que celle-ci assure une « information administrative et juridique »<sup>83</sup>. C'est une association loi 1901 qui a pour objectif de rendre le droit accessible à toutes les personnes. Elle traite de tous les domaines juridiques. Elle assure à la fois des permanences juridiques et des actions collectives de citoyenneté. Elle rend accessible l'information ce qui permet aux personnes de ne pas renoncer à l'exercice de leurs droits. Les juristes qui travaillent au sein de l'association sont en mesure d'apporter une information ou de donner une orientation juridique, d'aider à la rédaction de courrier ou encore de faire de la prévention en faisant prendre conscience aux personnes de leurs droits et devoirs. Or, le juriste ne peut apporter de conseil car c'est le rôle de l'avocat. Les personnes détenues sont orientées par leur conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.

---

<sup>78</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis. *Op.cit.*

<sup>79</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Angoulême. *Op.cit.*

<sup>80</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Châteauroux. *Op. cit.*

<sup>81</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Op. cit.* ; CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Agen. *Op.cit.*

<sup>82</sup> Vu durant mon stage chez Maître DUTIN.

<sup>83</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Mont de Marsan. *Op.cit.*

Les actions collectives que l'association organise, sont présentées de manière ludique et innovante pour essayer de captiver le public que sont les personnes détenues. Cela peut porter par exemple sur le logement avec une mise en situation avec un groupe de locataires et un autre de propriétaires, sur le travail ou encore la citoyenneté. Tout se fait dans l'échange avec le public. Ces actions collectives sont à la fois un complément aux permanences juridiques mais elles permettent aussi aux personnes de s'approprier leurs droits et obligations afin de mieux les identifier lors des permanences. Ces dernières sont gratuites et permettent un accueil, une écoute, une information sur les droits et une possible orientation vers les professionnels adaptés.

L'association semble être bien identifiée dans le centre pénitentiaire, notamment sur les problématiques relatives au droit de la famille ou encore des étrangers. Pour les actions collectives, l'inscription peut se faire par le biais de flyers distribués en détention ou sur une fiche d'inscription aux activités au quartier arrivant. Des personnes ont également émis des courriers individuels pour participer aux actions d'Infodroits. Cela montre que l'association est connue et fondamentale en détention<sup>84</sup>.

Les PAD ne sont pas les seuls à apporter une aide et un soutien aux personnes incarcérées. Les autorités administratives indépendantes (AAI) ont également un rôle primordial en détention, qui ne cesse d'accroître.

## **Paragraphe 2 : Le rôle accru des autorités administratives indépendantes**

Les AAI se sont largement développées en détention ainsi que leurs missions. Il s'agit à la fois des permanences de délégués du DDD (A) et de la saisine du CGLPL par les personnes détenues (B).

### **A) Des permanences de délégués du défenseur des droits en détention : un rôle de médiation**

Le Défenseur des droits est une AAI personnifiée. L'actuel défenseur est Mme HEDON. Cette AAI a été créée par la réforme constitutionnelle de 2008 et a quatre missions principales qui correspondent à celles du médiateur public, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et celles

---

<sup>84</sup> Association Infodroits, *Rapport d'activité*, 2018.

de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. La loi organique de 2016<sup>85</sup> est venue lui confier un cinquième champ de compétence qu'est celui de l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte. Il est assisté d'adjoints et de collègues qui ont un rôle consultatif sur certaines affaires.

La mission qui concerne le plus l'administration pénitentiaire est celle de médiation avec les services publics ainsi que les recommandations individuelles. Le DDD peut se déplacer dans les établissements pénitentiaires, suite à un incident par exemple, pour avoir connaissance de l'organisation des locaux. L'article 37 de la loi organique du 29 mars 2011<sup>86</sup> prévoit la présence de délégués placés sous l'autorité du Défenseur dans chaque établissement pénitentiaire. Ce sont des bénévoles qui contribuent à la résolution amiable de litiges, constituant ainsi un service de proximité, accessible et ouvert à tous puisqu'il est gratuit. Leur saisine repose principalement sur des questions de la vie quotidienne telle qu'une affectation en cellule, des problèmes de cantine ou encore des conditions matérielles. Il intervient dans de très nombreux domaines ce qui rend le droit plus accessible pour les détenus. C'est une source d'information et d'aide non négligeable. Il constitue également un atout important lorsqu'un détenu souhaite formuler une requête à l'administration<sup>87</sup>. Les recommandations individuelles sont traitées plus spécifiquement par les délégués qui sont en mesure de recevoir les détenus en entretien individuel. Ils peuvent entrer en relation avec les responsables du problème en détention et trouver une solution à la situation évoquée. A titre d'indication, en 2019, 152 délégués intervenaient dans ou un plusieurs établissements pénitentiaires alors qu'ils n'étaient que 62 en 2014<sup>88</sup>.

Dans la pratique, l'action du Défenseur est limitée car les enquêtes ne sont pas effectives. Certaines allégations de détenus pour des mauvais traitements ne sont pas suivies par une enquête interne et aucune suite administrative n'est donnée. Les enquêtes menées par le Défenseur sont plus compliquées dans le milieu pénitentiaire. Les écrits sont très légers en termes de description des faits. Par conséquent, du fait de ce manque de qualité, le Défenseur ne peut pas agir<sup>89</sup>.

Le Défenseur mène également des actions permettant d'améliorer les conditions de détention des personnes détenues. Parmi elles, celle qui favorise le droit à un recours effectif pour détenus leur permettant d'exercer leurs droits en 2017. Pour cela, le

---

<sup>85</sup> Loi organique n°2016-1969 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

<sup>86</sup> Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

<sup>87</sup> V. *Infra* « Un accès illusoire aux requêtes, plaintes et recours gracieux », p.33.

<sup>88</sup> Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité*, 2019, p.108.

<sup>89</sup> NARBEY Benoît, *Les droits de la personne détenue après la loi du 24 novembre 2009*, Dalloz, 2013, p.316.

Défenseur est intervenu, devant la CEDH, dans l'affaire *RI et autres contre France* relative à l'effectivité des recours internes faisant cesser des conditions indignes en détention sur le fondement de l'article 3 de la CESDH<sup>90</sup>. Il est également intervenu concernant l'accès aux enregistrements vidéo en commission de discipline. L'accès aux vidéos est possible pour que la personne détenue prépare sa défense depuis un décret du 24 octobre 2016. Cependant, il y a encore une part d'ombre sur le délai de conservation de ces vidéos. Le Défenseur a ainsi recommandé qu'elles soient gardées six mois<sup>91</sup>. Enfin, en 2020, pendant la crise sanitaire, le Défenseur a créé un numéro pour assurer la continuité de la compréhension et de l'accessibilité des droits des détenus. Ce numéro a permis de garantir les droits de la défense et une continuité des permanences des délégués pour répondre aux questions des personnes concernant les effets de la crise sur leurs conditions de détention<sup>92</sup>.

Ainsi, le DDD est un acteur majeur dans la protection des droits des personnes incarcérées qui se trouve renforcée par le fait qu'il soit extérieur à l'administration pénitentiaire. C'est également le cas du CGLPL, qui a une mission de contrôle des droits fondamentaux.

## **B) Une possible saisine du contrôleur général des lieux de privation de liberté : un rôle de contrôle**

Le CGLPL, créé en 2007, est lui aussi une AAI au même titre que le Défenseur des droits. L'actuel contrôleur est Mme SIMONNOT. Il existe beaucoup de similitudes avec le DDD et il arrive qu'ils se prononcent sur les mêmes sujets. Ce sont deux autorités complémentaires.

Le CGLPL est le garant des droits fondamentaux et s'assure de leur respect dans les lieux de privation de liberté. Il a des pouvoirs d'investigation. A travers cet objectif, le CGLPL mène un travail de réflexion autour de ces droits fondamentaux, il a une mission de contrôle des lieux de privation de liberté pour vérifier l'état, l'organisation et le fonctionnement de ces lieux. Enfin, il peut être saisi directement par les personnes détenues ou toute autre personne physique ou morale qui a pour objet la défense de ces droits. Il est principalement saisi lorsqu'une personne souhaite dénoncer ses conditions

---

<sup>90</sup> Décision 2017-2018 du 23 mars 2017 relative à une tierce intervention devant la CEDH ; CEDH, 10 novembre 2016, *RI et autres c/ France*, req. n°32236/16.

<sup>91</sup> Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité*, 2017, p.58.

<sup>92</sup> Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité*, 2020, p.40.

de détention qui portent atteintes à ses droits fondamentaux. Elle peut le saisir pour des requêtes individuelles telles que des demandes de transfert, d'accès aux soins, les relations avec l'extérieur par exemple. En règle générale, le Contrôleur s'appuie sur ces requêtes individuelles pour dénoncer et prévenir des violations plus générales qui toucheraient plusieurs autres détenus. En revanche, le CGLPL n'organise pas de permanence dans les établissements pénitentiaires. Durant ses visites dans les établissements, les détenus peuvent s'entretenir avec les différents contrôleurs de manière confidentielle<sup>93</sup>. Le CGLPL n'a certes pas de pouvoir d'injonction envers l'administration pénitentiaire pour faire cesser une atteinte, mais les recommandations qu'il fait suite à des visites ainsi que les avis qu'il rend à titre de réflexion peuvent être utilisés par la suite par le détenu et son avocat comme preuve pour saisir le juge administratif.

Les correspondances entre le détenu et le CGLPL sont protégées par le principe de confidentialité prévu à l'article 4 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Il est impossible pour l'administration pénitentiaire d'ouvrir ou de lire les correspondances. Toutefois, ce principe n'est, en pratique, pas respecté et le CGLPL a été saisi pour non-respect de ce principe. Les courriers arrivent ouverts. Parfois même les personnes sont menacées « de représailles par les surveillants »<sup>94</sup>. Ce non-respect du principe de confidentialité constitue sans aucun doute un obstacle à la saisine du Contrôleur.

Nous pouvons remarquer que la complémentarité et la collaboration avec les autres AAI, dont le Défenseur des droits, démontrent cette volonté de protéger et d'assurer les droits des personnes privées de leur liberté.

Les droits des personnes détenues sont protégés par des autorités indépendantes et extérieures à l'administration pénitentiaire. Toutefois, les procédés internes à la détention ont également été multipliés.

## **Chapitre 2 : Une multiplication des procédés permettant de faire respecter les droits des détenus en détention**

Après avoir pris connaissance de ses droits, la personne détenue doit, en cas de violation par l'administration pénitentiaire, pouvoir les faire valoir au sein même de la prison. Pour cela, elle s'est vue reconnaître des droits de la défense (Section 1) ainsi que la possibilité d'intenter des recours (Section 2).

---

<sup>93</sup> OIP, *Le guide du prisonnier*. *Op.cit.*

<sup>94</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2019, p.190.

## **Section 1 : La reconnaissance de droits de la défense aux personnes détenues**

La personne détenue doit nécessairement disposer de droits de la défense pour faire valoir tous ses autres droits fondamentaux. En 2000, les droits de la défense ont connu une évolution légale importante (§1) mais leur application en détention reste cependant limitée (§2).

### **Paragraphe 1 : Une évolution légale des droits de la défense**

L'évolution des droits de la défense en détention est illustrée à la fois par leur respect croissant à partir de 2000 (A) et une place prépondérante de l'avocat (B).

#### **A)Un respect croissant de ces droits avec la loi du 12 avril 2000**

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est venue renforcer les liens qu'entretiennent les détenus avec l'administration pénitentiaire. Cette loi modifie le décret du 28 novembre 1983 et s'applique nécessairement à tous les services publics sans distinction. Ce décret prévoit l'existence d'une procédure contradictoire entre l'administration et ses administrés. Or, l'administration pénitentiaire était exclue des motifs du décret du fait que la relation entre les personnes placées sous-main de justice et l'administration pénitentiaire était trop complexe. Ce mouvement normatif s'inscrit dans l'évolution qu'a connue l'administration pénitentiaire dans les années 2000 à la suite du Livre de Véronique VASSEUR, du rapport Canivet et des droits garantis à la personne détenue<sup>95</sup>. Le fait que l'administration pénitentiaire devienne un service public comme un autre et que les relations entre l'administration et ses usagers respectent le droit commun était nécessaire. Ce service public intègre les principaux services régaliens<sup>96</sup>. La personne détenue acquiert également le statut d'utilisateur<sup>97</sup>.

L'article 24 de la loi permet un renforcement du contradictoire et des droits de la défense. Cela signifie que toute décision prise par une autorité administrative doit être motivée et le destinataire doit être informé de son droit de présenter des observations

---

<sup>95</sup> V. *Supra*, « Introduction », p.3 et 4.

<sup>96</sup> M.HERZOG-EVANS et E.PECHILLON, « L'entrée des avocats en prison », *Recueil Dalloz*, 2000, p.481.

<sup>97</sup> V. *Supra*, « Introduction », p.4.

écrites ou orales et éventuellement d'aller jusqu'au débat contradictoire. Sont écartées de cette procédure les réponses apportées à des demandes gracieuses ou hiérarchiques émanant des détenus<sup>98</sup>. Cependant, cette procédure est nécessaire pour les décisions individuelles qui seraient défavorables à la personne, mais est rarement appliquée en pratique. Les personnes ne la revendiquent pas car ils ne connaissent pas suffisamment cette procédure<sup>99</sup>.

Cette loi pousse les autorités à motiver de manière plus précise les décisions qu'elles rendent en prenant en compte davantage la situation personnelle du détenu. La personne peut par conséquent se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. Cette possibilité a été étendue à la matière disciplinaire, ce qui constitue une évolution considérable pour les personnes détenues, l'avocat pouvant intervenir à la commission de discipline pour assister le détenu. Cependant, lorsqu'une urgence est caractérisée, le chef d'établissement n'est pas obligé d'avoir recours à une procédure contradictoire telle que prévue à l'article 24. En revanche, sauf urgence absolue, il reste contraint de motiver sa décision<sup>100</sup>.

Avec cette loi, le débat contradictoire et le principe de motivation des décisions passent les portes de la prison et viennent ainsi renforcer les droits de la défense de la personne détenue. Ceux-ci sont également étendus par l'entrée de l'avocat en détention.

## **B) Un rôle majeur pour l'avocat en détention**

La loi du 12 avril 2000 est intéressante en matière pénitentiaire car elle prévoit l'entrée de l'avocat ou d'un mandataire en prison avant que soit prise toute décision administrative. C'est la disposition qui a le plus d'impact en détention. Le rôle de l'avocat n'a cessé de croître et sa présence est presque aujourd'hui indispensable pour assurer le respect des droits de la défense des personnes détenues. L'intervention de l'avocat ne s'arrête pas à la phase de jugement. Depuis 2000, il intervient également dans la phase d'exécution des peines. Ce n'est pas nécessairement le même avocat qui intervient car de plus en plus les personnes sont incarcérées loin de leur domicile et du tribunal et les avocats ne font pas le trajet. La connaissance d'un avocat en détention se fait principalement par le bouche à oreille. Les détenus peuvent avoir accès à un avocat grâce

---

<sup>98</sup> M.HERZOG-EVANS et E.PECHILLON, « L'entrée des avocats en prison ». *Op.cit.*

<sup>99</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Op. cit.*

<sup>100</sup> CE, 6 juin 2018, req. n°410985, « Quand l'urgence justifie l'absence de contradictoire mais pas celle de motivation », *Recueil Lebon*, 2018.



à l'aide juridictionnelle<sup>101</sup>. Dans la pratique, beaucoup de personnes y ont recours. Toutefois, ce n'est pas toujours avantageux pour les avocats, ce qui explique pourquoi ils ne souhaitent pas défendre des personnes détenues qui ont peu de moyens.

L'avocat peut intervenir en commission de discipline. Cette possibilité est prévue à l'article R57-7-16 du CPP. Il y joue un rôle important puisqu'il constitue un œil extérieur par rapport à l'administration pénitentiaire et aux rapports hiérarchiques qui existent. Il a pour rôle d'obtenir, pour la personne, la solution la plus favorable et la moins attentatoire bien que cela soit rendu difficile par le manque d'impartialité. Pour exemple, lorsque les personnes sortent trois mois après la date à laquelle se tient la commission de discipline, l'avocat demande systématiquement de ne pas les condamner pour ne pas qu'il y ait un allongement de la peine<sup>102</sup>.

Tout cela suppose que l'intéressé ait été informé de la possibilité de se faire assister et l'administration pénitentiaire doit organiser la venue de l'avocat. Toutefois, si l'avocat n'est pas présent le jour de la commission de discipline, dès lors qu'il a été prévenu, la procédure ne sera pas irrégulière<sup>103</sup>. Le détenu a la possibilité de demander le renvoi de la commission de discipline si son avocat ne peut pas être présent. Enfin, il intervient pour une mise à l'isolement mais dans la réalité il y a très peu de mise à l'isolement..

L'intervention des avocats dans la phase de l'exécution des peines demande une nouvelle spécialisation de ceux-ci sur la procédure administrative et une sensibilisation sur le milieu carcéral. Pour exemple, un avocat commis d'office intervenant en commission de discipline ne connaissait pas le travail d'intérêt collectif comme sanction disciplinaire, ce qui peut être une alternative au quartier disciplinaire<sup>104</sup>.

Le détenu doit pouvoir correspondre librement avec son avocat et de manière confidentielle, que cela soit par courrier ou par téléphone. C'est parfois la seule personne en laquelle ils ont confiance, il est très important que leur droit de correspondre soit respecté.

Les droits de la défense n'ont cessé de croître, essayant ainsi de garantir une certaine défense aux personnes détenues lorsqu'elles sont victimes d'une violation de

---

<sup>101</sup> Loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle.

<sup>102</sup> Vu durant mon stage chez Maître DUTIN.

<sup>103</sup> CE, 23 février 2011, req. n°313965, « De la régularité d'une procédure disciplinaire en prison en l'absence de l'avocat du détenu », *Recueil Lebon*, 2011.

<sup>104</sup> Entretien avec un avocat commis d'office lors de mon stage chez Maître DUTIN.

leurs droits. Cependant, dans la réalité nous pouvons constater que l'application de ces droits est difficilement mise en œuvre.

## **Paragraphe 2 : Une application cependant limitée des droits de la défense en détention**

Bien que des droits de la défense aient été garantis à la personne détenue, nous pouvons constater que ces droits ne sont pas bien respectés tant dans la procédure disciplinaire (A) que dans les autres mesures coercitives (B).

### **A) Des droits défailants dans la procédure disciplinaire**

Les droits de la défense sont défailants tant dans la phase des poursuites que lors de la commission de discipline.

Durant la phase des poursuites, il n'y a pas véritablement d'enquête. C'est à l'administration pénitentiaire d'apporter les preuves des faits qu'elle allègue. Dans ce cas, elle peut apporter n'importe quelle preuve et il est difficile par la suite à la personne détenue et son avocat de la renverser<sup>105</sup>. Cependant, tout incident ne donne pas lieu à un compte rendu, le personnel, pour ne pas que la population carcérale ait une mauvaise image de lui, peut vouloir régler le problème sans passer par une procédure disciplinaire. Le visionnage des caméras de vidéosurveillance n'est qu'exceptionnellement réalisé en phase d'enquête, et introduit dans le débat contradictoire. Il serait pourtant un excellent moyen de preuve puisque les images retranscriraient les faits. Sujet soulevé par le DDD, un décret du 24 octobre 2016 a été adopté permettant à la personne détenue d'accéder à de telles vidéos lorsqu'elle en fait une « demande précise avec les pièces qu'elle souhaite obtenir »<sup>106</sup>.

Autre difficulté, les avocats commis d'office n'ont pas accès aux condamnations disciplinaires antérieures. Ils ne savent pas, par exemple, si la personne a un sursis en cours. De même, il n'y a pas toujours d'informations sur la personnalité du condamné ce qui peut manquer à l'avocat dans sa défense<sup>107</sup>.

Pour se conformer au droit de la CEDH, le droit disciplinaire a connu des évolutions. Ainsi, la personne qui rédige le rapport d'incident ne peut pas être présente

---

<sup>105</sup> V. *Annexe n°1*, Entretien avec Maître OUDIN, p.67.

<sup>106</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021.Op.cit.*

<sup>107</sup> Vu durant mon stage chez Maître DUTIN.

lors de la commission de discipline. Le délai pour la préparation de la défense a été étendu de façon relativement satisfaisante de 3h à 24h<sup>108</sup>, à supposer bien sûr que la personne soit assistée d'un avocat. Dans la réalité, l'avocat ne rencontre le détenu que quelques minutes avant la commission de discipline.

Durant cette commission, les droits de la défense sont également malmenés. Le problème majeur dans cette phase est le manque d'impartialité des autorités. La décision finale repose sur le seul chef d'établissement, lui-même supérieur hiérarchique de la personne enquêtrice et du rédacteur du compte rendu d'incident. Il a, à la fois, les fonctions d'autorités de poursuite, d'instruction, de jugement et d'exécution de la sanction<sup>109</sup>. Ce manque d'impartialité est contraire à l'article 6 de la CESDH qui consacre le droit à un procès équitable. Ainsi, la présence d'un assesseur extérieur a été introduite pour limiter cette problématique. Il n'a, cependant, qu'une voix consultative et le chef d'établissement reste le seul à prendre la décision finale. Le Conseil d'Etat a récemment considéré que la présence de l'assesseur extérieur est une « garantie reconnue au détenu » et son non-respect entache la procédure d'un vice. L'administration pénitentiaire est tenue de garantir la présence de cet assesseur lors de la commission. Si cela n'est pas possible, la commission « doit être reportée, à moins qu'un tel report compromette manifestement le bon exercice du pouvoir disciplinaire ». La commission sera alors tenue de façon illégale<sup>110</sup>.

Dans la réalité, il n'y a pas de témoin entendu lors de la commission. Cette possibilité est également à la discrétion du chef d'établissement. Les enregistrements vidéo ne sont pas plus utilisés. L'administration pénitentiaire s'y oppose de manière générale. Or, la loi du 27 mai 2014 prévoit l'accès « à tout élément utile à l'exercice des droits de la défense ». Cela signifie que l'opposition par l'administration pénitentiaire n'est justifiée que s'il y a des risques de sécurité tant pour les personnes que pour l'établissement<sup>111</sup>.

Il est très rare que la personne bénéficie d'un interprète. Or, certaines personnes ne parlent pas ou ne comprennent pas du tout le français. Elles ne peuvent pas correctement se défendre ni comprendre l'ampleur de leurs actes et de la sanction appliquée. Dans ce cas,

---

<sup>108</sup> La circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures recommande même que les convocations à comparaître devant la commission de discipline soient transmises au moins 48 heures avant.

<sup>109</sup> M.HERZOG-EVANS et J.P.CERE, « Fondements et modalités des différents scénarii possibles pour la réforme de la procédure disciplinaire en prison ». *Op.cit.*

<sup>110</sup> CE, 5 février 2021, req. n°434659 ; J.P.CERE, « L'absence de l'assesseur extérieur devant la commission de discipline », *AJ Pénal*, Avril 2021, p.221.

<sup>111</sup> CE, 25 juillet 2016, OIP, req. n°400777 ; OIP, « Discipline : l'accès aux images de vidéo-surveillance doit être garanti en cas de poursuites », *Analyse*, 2016.

l'avocat peut jouer ce rôle. Ce dernier n'a pas nécessairement un bon niveau dans la langue et la traduction peut être erronée<sup>112</sup>.

Le non-respect des droits de la défense en détention semble malheureusement généralisé dans le milieu carcéral puisqu'il n'est pas limité à la matière disciplinaire. Les autres mesures coercitives en souffrent également.

## **B) Des droits encore trop ignorés dans les autres mesures coercitives**

Les droits de la défense sont appréciés ici par rapport à leur effectivité avec à la fois un respect du contradictoire, un accès pour la personne à son dossier pénal ou encore le fait de savoir si la personne bénéficie d'un temps nécessaire pour sa défense. Toute décision susceptible de motivation n'est prise « qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites, et le cas échéant, sur sa demande, des observations orales »<sup>113</sup>.

S'agissant de la procédure d'isolement, le CPP prévoit la notification à la personne des charges retenues contre elle et du délai dont elle dispose pour préparer sa défense. Elle peut également consulter le dossier de la procédure. Toutes ces informations doivent lui être données dans sa langue afin qu'elle les comprenne. Cela nécessite que soit organisée la présence d'un interprète, au même titre que pour la procédure disciplinaire. Dans la pratique, il n'est présent que pour des cas extrêmes lorsque la personne est dans l'incompréhension totale<sup>114</sup>. Aucun texte ne précise cependant la situation qui relève de ce besoin absolu d'un interprète.

La personne détenue dispose d'un délai de trois heures pour préparer sa défense<sup>115</sup>. Ce délai initialement prévu pour la procédure disciplinaire, a été étendu à 24 heures suite au décret du 23 décembre 2010. Il est très court surtout si la personne n'est pas accompagnée par un avocat mais cela nécessite aussi qu'il soit disponible dans ce délai.

L'accès au dossier peut être limité par le chef d'établissement qui est compétent pour refuser que certains éléments soient communiqués à la personne pour des raisons de sécurité. Or, la personne doit avoir accès à toute pièce qui lui permettrait d'intenter une action. Cela fait partie de l'exercice effectif des droits de la défense<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Vu durant mon stage chez Maître DUTIN.

<sup>113</sup> Article L122-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

<sup>114</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Op.cit.*

<sup>115</sup> Article R57-7-64 du CPP.

<sup>116</sup> CGLPL, *Avis relatif à la défense dans les lieux de privation de liberté*, 23 avril 2020.

Sous la pression de la CEDH, les décisions de placement à l'isolement doivent être précises et sont soumises au principe du contradictoire. Débat contradictoire qui doit avoir lieu à chaque renouvellement<sup>117</sup>. Comme en matière disciplinaire, il est très limité. Il n'est pas question d'avoir un temps de parole et de discuter des preuves notamment<sup>118</sup>. Lorsque la personne décide de ne faire que des observations écrites, aucun débat ne sera organisé<sup>119</sup>. Les observations apportées par le détenu sont prises en compte mais l'administration pénitentiaire ne les suit presque jamais pour prendre sa décision. Ce débat se retrouve ainsi dénaturé<sup>120</sup>.

Concernant la motivation, la décision de placement doit faire état des « raisons sérieuses, des éléments objectifs et concordants permettant de redouter des incidents graves »<sup>121</sup>. Elle doit préciser les risques que la mesure entend protéger. Il faut se baser sur la dangerosité pénitentiaire de la personne ce qui signifie que la gravité des faits et la nature des infractions reprochées ne justifient pas à elles seules un placement<sup>122</sup>. Cette motivation permet par la suite à la personne de contester sa mise à l'isolement devant le juge administratif.

Les suspensions ou retraits de permis de visite, les mises à pied et déclassements d'emploi et certains transferts imposés font également l'objet d'une procédure contradictoire. Les droits de la défense ne s'appliquent pas pour un rejet d'une demande de transfert vers des établissements de même nature car il ne fait pas grief à la personne. Elle ne peut donc pas faire des observations dans le cadre d'un débat contradictoire et ne connaît pas les motifs du refus. Or, d'autres droits qu'elle souhaiterait faire valoir, comme le maintien des liens familiaux, peuvent être menacés lors d'un tel transfert. Dans ce cas-là, la mesure fait grief à la personne et le débat contradictoire devrait s'appliquer<sup>123</sup>. Lors d'un REP, le juge administratif donne gain de cause à la personne lorsqu'une telle atteinte est relevée<sup>124</sup>.

S'agissant enfin des fouilles intégrales, ce sont des mesures qui font grief à la personne détenue. Elles sont soumises au principe de motivation puisqu'elles doivent être nécessaires à la sécurité des personnes ou au bon ordre de l'établissement et proportionnées<sup>125</sup>. Cependant, elles ne sont pas soumises au débat contradictoire, la

---

<sup>117</sup> Article 726-1 du CPP.

<sup>118</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021*. *Op.cit.*

<sup>119</sup> Circulaire du 14 avril 2011, 1-2-2.

<sup>120</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021*. *Ibidem.*

<sup>121</sup> Circulaire du 14 avril 2011, 1-3-2.

<sup>122</sup> CEDH, 9 juillet 2009, Khider c/ France, req. n°39364/05.

<sup>123</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif*. *Op.cit.*

<sup>124</sup> TA Paris, 9 juin 2017, req. n°1610052/6-1 ; TA Nantes, 16 avril 2019, req. n°1903343.

<sup>125</sup> Article 57 de la loi pénitentiaire modifié par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019, art.92.

personne détenue ne peut pas faire d'observation sur la mesure prise par le chef d'établissement. Ce rejet des droits de la défense pour les fouilles est attentatoire puisqu'une telle mesure, justifiée a priori par des considérations sécuritaires, peut porter atteinte à la dignité de la personne<sup>126</sup>.

Ces mesures peuvent être très attentatoires aux droits des personnes détenues. C'est pour cela que le respect de leurs droits de la défense est primordial et doit faire l'objet de plus de revendications de la part de ces personnes. Ces dernières ont d'ailleurs la possibilité de faire des contestations en interne qui pourraient permettre d'éviter d'intenter une action devant le juge administratif.

## **Section 2 : La possibilité d'intenter des recours en interne préalablement à la saisine du juge administratif**

Les recours devant le juge administratif peuvent être fastidieux. C'est pour cette raison qu'il doit exister d'autres manières de contester une mesure prise par l'administration pénitentiaire, plus accessibles aux personnes détenues. Pour cela, ces personnes peuvent intenter des recours non contentieux en interne qui apparaissent limités dans leurs effets (§1) et dont l'accessibilité mériterait d'être améliorée (§2).

### **Paragraphe 1 : Des recours non contentieux aux effets limités**

Les recours non contentieux ouverts à la personne détenue sont presque sans effet sur la situation de cette personne. En effet, les requêtes, plaintes et recours gracieux sont illusoire dans la pratique (A) et le recours hiérarchique, quant à lui, est très peu utile (B).

#### **A) Un accès illusoire aux requêtes, plaintes et recours gracieux**

L'article 70.1 des RPE prévoit que « les détenus doivent avoir l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes individuelles ou collectives au directeur de la prison ou à toute autre autorité compétente ». Il est nécessaire que la personne détenue bénéficie de recours administratifs en interne pour contester une mesure qui aurait été prise à son encontre. Ce mode de règlement des litiges peut apparaître comme une solution plus favorable à la personne et à la hiérarchie pour apaiser un conflit et trouver une solution

---

<sup>126</sup> L'atteinte à la dignité est avérée dans le jugement du TA de Nice, 19 mars 2020.

amiable avant d'intenter tout recours devant une juridiction<sup>127</sup>. Le CPP prévoit la possibilité pour les détenus de « présenter des requêtes ou des plaintes au chef de l'établissement »<sup>128</sup>. Ces requêtes ou plaintes permettent au détenu de saisir le chef d'établissement concernant n'importe quel sujet relatif à la détention. Le recours gracieux, quant à lui, permet de demander directement à l'auteur de la décision de modifier ou annuler celle-ci<sup>129</sup>. Le recours gracieux se fait principalement auprès du personnel de direction et toute décision prise à l'encontre de la personne doit pouvoir être contestée par celle-ci. L'article 34 n'impose aucune forme particulière ce qui rend ce recours relativement accessible pour les personnes détenues du moment qu'elles en ont été informées<sup>130</sup>. Ainsi, rien n'interdit à ce que cette demande soit formulée oralement par le détenu directement au chef d'établissement. Cependant, un support écrit exposant les motifs de droit et de fait de la demande semble préférable<sup>131</sup>. Aucun débat contradictoire n'est organisé lorsqu'un recours gracieux est intenté. Seule une audience préalable peut être décidée par le chef d'établissement s'il existe « un motif suffisant ». C'est à la libre appréciation du chef d'établissement et cela ne signifie pas que la demande est recevable ni qu'il va y faire droit<sup>132</sup>. Ce dernier point est une illustration de plus montrant l'effectivité limitée du recours gracieux. En effet, il est difficilement concevable que la personne revienne sur ses dires, juste après avoir pris sa décision. Dans le cas contraire, elle peut accepter de faire droit à la demande du détenu en suspendant sa sanction disciplinaire par exemple. Le chef d'établissement n'est pas non plus obligé de répondre à la demande faite par la personne. Son silence vaudra rejet au bout de quatre mois. Ce recours fait ressortir le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration pénitentiaire. De plus, la décision prise n'est pas suspendue pendant que le recours gracieux est intenté. Elle est donc appliquée et cela rend le recours inefficace si le chef d'établissement tarde à répondre ou ne le fait pas du tout. Cela retarde aussi la personne détenue pour saisir *in fine* le juge administratif. Le détenu peut recevoir le soutien du délégué du DDD lorsque sa demande est restée sans réponse. Dans ce cas, l'administration se sent contrainte de répondre. Le délégué est une bonne alternative pour le détenu.

La CEDH s'est déjà prononcée sur le recours gracieux italien qui ne satisfait pas aux critères d'effectivité des recours<sup>133</sup>.

---

<sup>127</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Op. cit.*

<sup>128</sup> Article 34 sous l'article R57-6-20 du CPP relatif au règlement intérieur type des établissements.

<sup>129</sup> CLIGMAN Olivia, GRATIOT Laurence et HANOTEAU Jean-Christophe, *Le droit en prison*, Dalloz, 2001.

<sup>130</sup> Article 23 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

<sup>131</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Ibidem.*

<sup>132</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Ibidem.*

<sup>133</sup> CEDH, 15 novembre 1996, Domenichini c/ Italie, req. n°15943/90.

Ainsi, la personne détenue peut réaliser un recours gracieux mais elle doit faire face au pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire. Un autre recours s'offre à elle, le recours hiérarchique, qui n'est guère plus convaincant.

## **B) Une utilité peu convaincante du recours hiérarchique**

Il existe deux formes de recours hiérarchique : le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) présent en matière disciplinaire et le recours hiérarchique tel que prévu à l'article 34<sup>134</sup>.

Le recours hiérarchique consiste pour le détenu à l'encontre duquel une décision faisant grief a été prise, de « solliciter le supérieur hiérarchique d'une autorité administrative afin de lui demander de revenir sur une décision prise par cette dernière »<sup>135</sup>. Le champ des MOI est exclu. Cette catégorie de mesures ne cesse de diminuer ce qui élargit considérablement les mesures susceptibles de pouvoir être contestées par le biais d'un recours hiérarchique. L'article 34 précise que le recours doit avoir lieu « auprès du directeur interrégional ou du ministre de la justice, selon que la décision émane du chef d'établissement ou du directeur interrégional ». Le recours hiérarchique est un recours de droit commun avec les règles classiques du droit administratif. Tout comme le recours gracieux, aucun formalisme particulier n'est exigé. Mais il est attendu du détenu que sa demande soit claire et précise pour espérer avoir une suite. En effet, l'autorité supérieure n'est pas non plus tenue dans des délais et n'a aucune obligation de répondre. De même, qu'aucun débat contradictoire ne doit être organisé et les droits de la défense en sont exclus<sup>136</sup>. L'autorité hiérarchique examine la légalité de la demande et son opportunité et la plupart du temps, elle annule la demande du condamné. La hiérarchie va rarement à l'encontre de la décision prise par son subordonné pour donner raison au condamné. Le membre de la hiérarchie pénitentiaire « perdrait de son autorité auprès des autres membres de l'établissement »<sup>137</sup>. Enfin, tout comme le recours gracieux, ce recours n'est pas suspensif. Toutes ces limites font qu'ils aboutissent rarement, ce qui les rend inefficaces. A la différence du RAPO, le recours hiérarchique est facultatif.

---

<sup>134</sup> Article annexé à l'article R57-6-18 du CPP relatif au règlement intérieur type des établissements.

<sup>135</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Op.cit* ; CLIGMAN Olivia, GRATIOT Laurence et HANOTEAU Jean-Christophe, *Le droit en prison. Op.cit.*

<sup>136</sup> Article 18 qui considère que le recours hiérarchique est une demande au sens de la loi. L'article 24 de la loi de 2000 exclu cette possibilité.

<sup>137</sup> PECHILLON Éric, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, Thèse, Rennes, 1997, p.131.



Le RAPO est prévu à l'article R.57-7-32 du CPP, il est obligatoire en matière disciplinaire mais pas pour le référé-liberté. En matière disciplinaire, le détenu est obligé de saisir le directeur interrégional des services pénitentiaires préalablement à la saisine du juge de l'excès de pouvoir. Il a quinze jours pour le faire et l'autorité a un mois pour répondre. Le directeur n'a aucune obligation de répondre et à l'issue du délai, son silence vaudra rejet. Ainsi, sans ce recours, il ne sera pas possible pour la personne de saisir le juge administratif. D'une part, ce recours non suspensif, retarde la saisine du juge administratif. D'autre part, il est un obstacle important à la saisine du juge car la mesure continue de produire ses effets ce qui signifie que dans la majorité des cas, la personne aura purgé sa sanction disciplinaire bien avant que le juge administratif ne se prononce sur sa légalité. Là encore, très souvent le directeur interrégional donnera raison à son subordonné et rejettera la demande de la personne détenue.

Nous pouvons constater que les recours internes sont très peu efficaces, ce qui signifie qu'il n'existe pas de réels recours ouverts aux détenus pour contester une mesure prise par l'administration pénitentiaire. Leur accès mériterait d'autant plus d'être amélioré.

## **Paragraphe 2 : Un accès à ces recours inachevé dans la pratique**

En plus de leurs effets limités, ces recours sont difficilement accessibles. Nous pouvons constater dans la pratique que le traitement des requêtes des personnes détenues connaît des défaillances (A) et que le détenu qui intente ces recours a une image de « procédurier » qui nécessite une protection bien particulière (B).

### **A) Des défaillances dans le traitement des requêtes**

Malgré la volonté de déployer toujours plus les droits de la défense des personnes détenues, ceux-ci restent très limités dans la pratique. En effet, les requêtes de ces personnes ne sont pas forcément traitées par l'administration pénitentiaire. Ces requêtes doivent être écrites. Ce formalisme peut constituer un obstacle pour les personnes qui ne savent pas écrire ou qui rencontrent des difficultés. Elles doivent alors faire appel à des tiers, que ce soit des codétenus ou un écrivain public, mais la présence de ce dernier doit être organisée par l'établissement ce qui n'est pas toujours le cas. Autre difficulté, il arrive

que « ces requêtes ne soient pas enregistrées »<sup>138</sup>. Du fait de cette absence d'enregistrement, il n'est pas possible de connaître le nombre exact de requêtes effectuées par les personnes incarcérées ni si elles sont réellement parvenues jusqu'à l'autorité. De plus, il n'existe aucun suivi à la fois des recours hiérarchiques, des recours contentieux ni des instances en cours<sup>139</sup>. A cela s'ajoute l'efficacité des recours non contentieux et les faibles chances d'aboutir<sup>140</sup>. Ce manque de traçabilité des requêtes est régulièrement soulevé par le CGLPL lors de ses visites d'établissements<sup>141</sup>. Les personnes ont le sentiment que leurs requêtes ne sont pas traitées assez rapidement et n'ont parfois même aucune réponse, cette réponse n'étant pas obligatoire pour les autorités<sup>142</sup>. Le principe de confidentialité n'est pas non plus toujours respecté et de nombreux courriers sont ouverts<sup>143</sup>. De ce fait, beaucoup de recours menés par les personnes détenues ne vont pas jusqu'à leur terme. Il est évident que cela joue sur la vision qu'ont ces personnes du système pénitentiaire et de l'importance qui leur est accordée. La possibilité qui leur est donnée de former des recours internes est limitée ainsi que la possibilité de faire entendre leur voix et de régler leurs problèmes autrement que par la violence et par animosité.

Dans la pratique, le CGLPL a pu relever un traitement des requêtes aléatoire par les services compétents qui ne consultent pas GENESIS<sup>144</sup> à la même fréquence. Parfois, la requête est clôturée alors même qu'aucune réponse n'a été apportée à la personne<sup>145</sup>. Pour que ces requêtes soient traitées par l'autorité compétente, elles doivent en principe être enregistrées dans l'application GENESIS soit par les agents pénitentiaires soit par les détenus via des bornes tactiles. Le CGLPL a alors recommandé de déployer l'utilisation de l'application GENESIS ainsi que de déployer le programme « numérique en détention » pour « faciliter l'accès aux personnes qui ont des difficultés de langage »<sup>146</sup>.

L'amélioration du traitement des requêtes et leur enregistrement permettraient de donner une valeur plus importante à ces demandes en faisant de ces recours internes des actions plus accessibles aux personnes détenues avec un poids plus important. Nous comprenons qu'en ne prenant même pas la peine d'enregistrer les requêtes, celles-ci n'ont

---

<sup>138</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012. *Op. cit.*

<sup>139</sup> E.SENNA, « Le temps des propositions de réforme et de sa réforme », *AJ Pénal*, 2013, p.331.

<sup>140</sup> V. *Supra*, « Des recours non contentieux aux effets limités », p.36.

<sup>141</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Mont de Marsan. *Op.cit* ; CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Angoulême. *Op.cit.*

<sup>142</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis. *Op.cit.*

<sup>143</sup> V. *Supra*, « Une possible saisine du Contrôleur général des lieux de privation de liberté : un rôle de contrôle », p.23.

<sup>144</sup> Application logicielle qui permet de traiter toutes les données à caractère personnel relatives à la gestion des personnes incarcérées.

<sup>145</sup> CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Châteauroux. *Op. cit.*

<sup>146</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2017, p.72.

aucune importance aux yeux de l'administration. Du côté des détenus, il est nécessaire de leur assurer une protection lorsqu'ils décident de faire jouer leur droit de recours.

## **B) Une protection à apporter au détenu procédurier**

Le détenu procédurier est une personne bien connue en détention car c'est celle qui souhaite faire valoir ses droits<sup>147</sup>. Très souvent cette personne n'obtient aucun gain de cause en interne et n'hésite pas à saisir les juridictions au niveau externe<sup>148</sup>. Toutes ces protestations se font par la voie légale. La personne peut saisir le directeur interrégional de l'administration pénitentiaire, le garde des sceaux, le procureur de la République, le Président de la République, le CGLPL ou des associations comme l'OIP<sup>149</sup>. Ce détenu dérange en détention et il devient nécessaire pour le personnel de faire taire cette personne pour ne pas que les affaires s'ébruient à l'extérieur de la prison. Nous constatons qu'il y a une volonté croissante des détenus de faire valoir leurs droits et de rendre leurs droits de la défense effectifs. Or, pour ces détenus procéduriers il y a des conséquences dans leur vie carcérale<sup>150</sup>. En effet, le fait que le détenu saisisse le juge ou les autorités internes se sait en détention, la personne fait parfois même connaître sa volonté directement. Suite à cela, le personnel pénitentiaire va s'opposer à l'acheminement de la requête en ne transmettant pas la demande ou en ouvrant le courrier par exemple. Le personnel exerce également sur la personne concernée des pressions pour qu'elle retire sa plainte. Une demande de transfèrement peut être faite ou, il peut procéder à une forme de punition en détention comme une absence de classement pour une activité ou un oubli d'ouvrir la cellule lors d'un mouvement ou pour une visite au parloir<sup>151</sup>. Le surveillant peut aller jusqu'à pousser le détenu, à l'insulter pour qu'il puisse le sanctionner disciplinairement et qu'un retrait de crédit de réduction de peines ait lieu<sup>152</sup>. Ce qui est extrême. Tous ces procédés cherchent à dissuader les détenus d'intenter des actions et ils finissent par ne plus se sentir écoutés. L'effectivité des droits de la défense des personnes détenues passe par une protection de ces procéduriers qui doivent pouvoir faire valoir leurs droits sans difficulté. C'est positif pour la réinsertion des personnes détenues que de s'emparer des questions juridiques et de faire du contentieux. Les surveillants se retrouvent également

---

<sup>147</sup> V. *Annexe n°2*, Entretien avec un détenu procédurier, p.70.

<sup>148</sup> BORDENET Camille, *En prison, tout est fait pour empêcher les détenus de faire valoir leurs droits*, Le Monde, 2014.

<sup>149</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2013, p.271.

<sup>150</sup> V. *Annexe n°2*, Entretien avec un détenu procédurier, p.70.

<sup>151</sup> CGLPL, *Rapport d'activité*, 2013. *Op.cit.*

<sup>152</sup> BORDENET Camille, *En prison, tout est fait pour empêcher les détenus de faire valoir leurs droits*. *Op.cit.*

plus contraints de respecter les règles sous peine qu'un détenu cherche à faire valoir ses droits. Il y a un changement dans les pratiques puisqu'il y a des arrangements en détention entre les surveillants et les détenus pour à la fois assurer une paix carcérale mais aussi pour empêcher la personne d'engager des poursuites. Le surveillant s'assure ainsi une certaine protection. C'est une négociation permanente en détention en délaissant parfois les textes pour s'adapter à l'attitude du détenu<sup>153</sup>.

Bien que l'accès au droit soit essentiel à la saisine du juge administratif, il est très lacunaire dans le milieu carcéral. L'information n'est pas centrée sur les recours, les droits de la défense ne sont pas toujours respectés et les recours internes sont très peu efficaces. La personne détenue a toujours la possibilité d'intenter une action devant le juge administratif pour contester toute violation de ses droits par l'administration pénitentiaire. La question qui se pose nécessairement dans cette deuxième partie est celle de l'effectivité et l'efficacité des recours juridictionnels.

---

<sup>153</sup> C.ROSTAING, « Processus de judiciarisation carcérale : le droit en prison, une ressource pour les acteurs ? », *Droit et société, Lextenso*, n°67, 2007, p.577.

## **Partie 2 : Une efficacité relative des recours juridictionnels ouverts à la personne détenue**

La personne détenue a la possibilité d'intenter plusieurs recours devant le juge administratif. Chacun ayant un effet différent sur la mesure. Elle peut décider en cela d'un recours en annulation et/ou réparation (Chapitre 1) ou bien d'utiliser la voie des recours urgents si l'atteinte nécessite d'agir rapidement (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Les recours au fond**

Les recours en annulation et en réparation ont connu des évolutions similaires ces dernières années. En effet, l'accès au juge administratif a été étendu pour ces deux recours (Section 1) et le contrôle effectué approfondi (Section 2).

#### **Section 1 : Un accès au juge administratif étendu**

L'étendue de l'accès au juge administratif s'illustre parfaitement avec les évolutions du droit positif qui ont touché, à quelques années d'intervalle, tant le recours pour excès de pouvoir que le recours en annulation (§1). Cet accès au juge administratif pourra cependant être tempéré par le cadre juridique de ces recours (§2).

#### **Paragraphe 1 : L'évolution du droit positif en la matière**

S'agissant de l'accès au juge administratif pour les personnes détenues, le droit pénitentiaire a fait l'objet de deux grandes étapes. En effet, il a été confronté au recul des mesures d'ordre intérieur (A) et à l'abandon de la faute lourde (B).

##### **A) L'élargissement des actes susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir**

Toutes les mesures prises par l'administration pénitentiaire à l'égard des personnes détenues n'ont pendant très longtemps fait l'objet d'aucun contrôle. Le juge administratif était réticent à entrer dans l'univers carcéral. Ces mesures étaient considérées comme étant des MOI, concept jurisprudentiel qui signifie qu'il s'agit de mesures trop banales et sans incidence sur la situation de la personne pour être examinées

par le juge administratif. Raymond ODENT définissait les mesures individuelles d'ordre intérieur comme « insusceptibles de recours contentieux et [...] qui, d'une part, ont un caractère exclusivement interne à l'administration qui les prend, d'autre part, n'ont aucun effet sur la situation juridique de ceux qui les subissent et, enfin, sont purement discrétionnaires »<sup>154</sup>. Le Conseil d'Etat a rendu un premier arrêt en 1984<sup>155</sup> dans lequel il considère que le placement d'un détenu dans « un quartier de plus grande sécurité » relève de la compétence du juge administratif car cela concerne le fonctionnement du service<sup>156</sup>. Pour autant, la catégorie des MOI demeure. Le juge administratif est compétent mais la mesure n'a pas à être analysée, ce qui constitue un obstacle à la saisine du juge pour la personne détenue.

L'évolution dans ce domaine se fait véritablement avec l'arrêt *Marie* du 17 février 1995 qui offre un droit au recours aux détenus. En effet, c'est la première fois que le juge administratif accepte de contrôler la légalité d'une sanction disciplinaire. Avec cet arrêt, le juge administratif réduit la catégorie des MOI. Il regarde la nature et les effets de la mesure sur la situation de la personne détenue et n'accepte d'examiner que les mesures qui atteignent gravement la situation juridique du détenu<sup>157</sup>. Il les examine par le biais du REP. Cependant, un inconvénient majeur persiste car le juge administratif est le seul à déterminer si la mesure lui paraît importante et si elle fait suffisamment grief à la personne pour être examinée. Il agit au cas par cas. C'est imprévisible pour la personne et c'est à la discrétion du juge. La persistance des MOI illustre le fait que le détenu est soumis à l'ordre intérieur de l'établissement pénitentiaire et que l'administration détient une autorité quant aux actes que peuvent contester les personnes incarcérées. L'arrêt *Remli*<sup>158</sup> constitue une autre évolution jurisprudentielle car le juge administratif considère que peut faire l'objet d'un REP le placement à l'isolement d'un détenu contre son gré<sup>159</sup>. Puis, la catégorie des MOI n'a cessé de décroître et la jurisprudence *Marie* s'est confirmée avec les arrêts du Conseil d'Etat *Boussouar*, *Payet* et *Planchenault* rendus le même jour<sup>160</sup>. Le juge administratif confirme les critères de l'arrêt *Marie* et donne une sorte de mode

---

<sup>154</sup> D BOUJU, « Le détenu face aux mesures d'ordre intérieur », *Revue du droit public*, n°3, p.597.

<sup>155</sup> CE, Ass, Caillol, 27 janvier 1984, req. n°31985.

<sup>156</sup> CE, 4 juillet 1983, req. n°2289 : « *Le litige auquel peut donner lieu la décision du directeur d'une maison d'arrêt plaçant un détenu en « quartier de plus grande sécurité », mesure concernant un inculpé prise par une autorité administrative et sans relation avec les nécessités de l'instruction, intéresse le fonctionnement du service* », Recueil Lebon, 1983.

<sup>157</sup> D.BOUJU, « Le détenu face aux mesures d'ordre intérieur ». *Ibidem*.

<sup>158</sup> CE, Garde des Sceaux ministre de la justice c/ Remli, 30 juillet 2003, req. n°252712.

<sup>159</sup> M.GUYOMAR, « La justiciabilité des mesures pénitentiaires devant le juge administratif », *AJDA*, 2009, p.413.

<sup>160</sup> CE, Ass, 14 décembre 2007, Planchenault, req. n°290420 ; Garde des sceaux ministre de la justice c/ Boussouar, req. n°290730 ; Payet, req. n°306432.

d'emploi pour différencier les MOI des mesures pouvant faire l'objet d'un REP. Peuvent être contrôlées, par exemple, les fouilles et les modalités de visite au parloir.

Toutefois, il existe une situation dans laquelle des MOI peuvent être contestées. En effet, le juge admet d'examiner des actes, qui ne sont pourtant pas susceptibles de recours, du fait qu'ils portent atteintes aux droits et libertés de la personne détenue et constituent ainsi un grief. Par exemple, lorsqu'un détenu est transféré vers un établissement de même type, la décision n'est pas susceptible de recours sauf à ce que ce transfert se traduise par une dégradation des conditions de détention de la personne<sup>161</sup>. Il existe encore aujourd'hui des MOI comme par exemple, le refus de donner accès à une formation professionnelle<sup>162</sup>.

A partir de 1995, est assurée aux détenus une protection juridictionnelle beaucoup plus importante et plus certaine que les recours internes dont l'effectivité est moindre. Le juge administratif pénètre dans le milieu carcéral. Ce n'est pas tout. L'évolution perdure car l'administration pénitentiaire voit sa responsabilité plus facilement engagée, toujours au bénéfice de la personne incarcérée.

## **B) L'engagement de la responsabilité de l'administration pénitentiaire : l'abandon de la faute lourde**

L'abandon de la faute lourde est un autre facteur explicatif de l'évolution de la responsabilité pénitentiaire. La responsabilité de l'administration pénitentiaire peut être engagée depuis 1918 avec l'arrêt *Mineurs Zulemaro*<sup>163</sup>. C'était une responsabilité très exigeante car il fallait nécessairement une faute lourde pour l'engager. L'idée sous-jacente est que pour le juge administratif, l'activité pénitentiaire est technique et risquée. Il met en avant la difficulté de la mission de sécurité du SPP et il ne souhaite pas lui imposer des conditions trop contraignantes ni trop rigoureuses. La responsabilité de l'administration n'était retenue que dans des situations particulièrement graves voire exceptionnelles<sup>164</sup>. Le juge administratif retenait également la notion de prévisibilité du dommage. Il était nécessaire que l'administration pénitentiaire ait déjà connaissance de l'existence d'un risque potentiel pour que sa responsabilité soit engagée. Si c'était un

---

<sup>161</sup> M.GUYOMAR, « La justiciabilité des mesures pénitentiaires devant le juge administratif ». *Op.cit* ; CE, 13 novembre 2013, req. n°355742.

<sup>162</sup> CAA Marseille, 14 mai 2018, req. n°17MA02188.

<sup>163</sup> CE, 4 janvier 1918, req. n°60668.

<sup>164</sup> CE, 10 novembre 1950, Dame Veuve Desjardins.

dommage soudain, il n'y avait pas de faute grave. Tout laisse à penser que le juge reconnaissait une « présomption d'irresponsabilité » envers l'administration<sup>165</sup>.

L'arrêt *Marie* a eu un impact sur l'évolution de la responsabilité de l'administration. Le juge administratif se dit en effet compétent pour contrôler des sanctions dans des lieux fermés et contrôle ainsi davantage l'activité de l'administration pénitentiaire. A l'occasion de l'arrêt *Chabba* du 20 mai 2003<sup>166</sup>, le Conseil d'Etat opère un revirement de jurisprudence et reconnaît qu'une faute simple suffit à engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Il souligne qu'une succession de fautes simples n'équivaut pas à une faute lourde. Suite à cette décision, le Conseil d'Etat confirme progressivement l'abandon de la faute lourde au profit de la faute simple<sup>167</sup>.

Le fait de retenir la faute simple permet de rééquilibrer la balance au profit des détenus. Cela limite les possibilités d'exonération de l'administration. Cette idée a été développée dans une ordonnance de la cour administrative d'appel de Douai du 26 avril 2012 dans laquelle elle retient que « les contraintes pesant sur le SPP, tant en ce qui concerne l'application des règles de sécurité que la gestion d'une situation difficile résultant de la surpopulation carcérale et de l'état du parc pénitentiaire ne sauraient avoir pour effet d'écarter les dispositions du CPP qui protègent la dignité en détention ». La décision d'abandon de la faute lourde s'inscrit dans la continuité de l'arrêt *Marie* et permet de faire entrer davantage le contentieux pénitentiaire dans le droit commun. Cela a aussi comme conséquence d'améliorer les conditions de vie des détenus. La protection des droits fondamentaux devient la vraie priorité des autorités et « le standard de protection juridictionnelle ne peut être défini à la seule aune des moyens budgétaires »<sup>168</sup>. Cela signifie que l'administration ne peut pas mettre en avant le manque de moyens pour justifier toute atteinte aux droits fondamentaux des personnes détenues.

La personne incarcérée peut désormais saisir le juge administratif pour des questions touchant l'organisation du SPP mais peut également engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire sans trop grandes difficultés. Cependant, le cadre juridique du REP et du plein contentieux peut constituer un obstacle à la saisine du juge administratif.

---

<sup>165</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif. Op.cit.*

<sup>166</sup> CE, arrêt Chabba, 20 mai 2003, req. n°244663.

<sup>167</sup> CE, 9 juillet 2007, Delorme, req. n°281205 ; CE, 9 juillet 2008, Boussouar, req. n°306666 ; CE, 17 décembre 2008, Zouiya, req. n°292088.

<sup>168</sup> I.DE SILVA, « L'Etat est responsable pour faute simple de la mort d'un détenu à la suite d'un incendie », *AJDA*, 2009, p.432.



## **Paragraphe 2 : Le cadre juridique du recours pour excès de pouvoir et du recours indemnitaire**

Il est nécessaire d'analyser le cadre juridique du REP et du recours indemnitaire car bien que l'accès au juge administratif pour ces deux recours ait été élargi, les personnes détenues peuvent rencontrer certaines difficultés à le saisir. En effet, ce sont des recours qui paraissent accessibles en théorie (A) mais, qui dans la pratique, le sont plus difficilement (B).

### **A) Des recours en théorie accessibles aux personnes détenues**

Le REP a été conçu pour être accessible et ouvert à tous. Il est vu pour certains auteurs comme « l'arme la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés »<sup>169</sup>. Il est en effet possible de saisir le juge de l'excès de pouvoir sans être assisté d'un avocat. L'accès est gratuit. Depuis l'arrêt *Marie*, le champ des mesures insusceptibles de tout recours est étendu et le juge de l'excès de pouvoir ne peut être saisi que d'une décision administrative faisant grief à la personne. Presque n'importe qu'elle décision peut, aujourd'hui, être soumise au contrôle du juge administratif, comme par exemple tout placement en cellule disciplinaire<sup>170</sup>, la décision de soumettre un détenu à des fouilles corporelles<sup>171</sup> ou encore la décision de soumettre un détenu à un régime différencié en quartier « portes fermées »<sup>172</sup>.

Il est important de rendre ce recours accessible pour les personnes incarcérées. Cela leur permet de mieux se protéger et de contester plus systématiquement des mesures illégales.

Les détenus peuvent recevoir du soutien de la part d'associations qui se donnent pour objet de défendre les droits des personnes détenues, comme l'association Robin des lois, Ban public mais surtout l'OIP. L'OIP a contribué au recul des MOI et peut être un soutien juridique pour les personnes détenues dans les affaires individuelles. Il a permis de nombreuses évolutions jurisprudentielles<sup>173</sup>. En 2019, il a mené des actions importantes en faveur de la défense des droits des étrangers détenus ou encore a permis la création d'une nouvelle voie de recours pour les personnes détenues prévenues

---

<sup>169</sup> G.JEZE, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p.180.

<sup>170</sup> CE, Ass, Marie, 17 février 1995, req. n°97754.

<sup>171</sup> CE, 14 novembre 2008, req. n°315622.

<sup>172</sup> CE, B., 28 mars 2011, req. n°316977.

<sup>173</sup> CE, 17 novembre 2008, OIP-SF, req. n°293786 : concernant le placement préventif d'un détenu à l'isolement ou encore l'inscription sur le répertoire des détenus particulièrement signalés ; CE, 30 novembre 2009, Garde des sceaux c/ Khelli, req. n°318589 ; N.FERRAN, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France ». *Op.cit.*

introduite dans la LPJ<sup>174</sup>. L'OIP est plus à même de connaître le langage juridique et de connaître la jurisprudence européenne. C'est un vrai soutien pour les personnes qui n'osent pas aller au bout de leur démarche.

Concernant le recours indemnitare, comme indiqué plus haut, son champ d'application a été élargi en abandonnant la faute lourde. Cela le rend plus accessible pour les personnes détenues qui peuvent rapporter plus facilement la preuve de la responsabilité de l'administration. Les personnes requérantes pourront demander réparation tant de leurs préjudices corporels, matériels, moraux que des perturbations, des troubles dans les conditions d'existence voire une perte de chance.

L'idée de départ est de permettre aux personnes détenues de contester toute mesure qui leur ferait grief. C'est le mouvement général que nous constatons depuis 1995. Cependant, la réalité est toute autre et les conditions dans lesquelles se trouvent les personnes en détention rendent les choses beaucoup plus difficiles qu'elles n'y paraissaient.

## **B) Des difficultés évidentes en pratique dans l'accès au juge**

Lorsque le détenu souhaite saisir le juge administratif il peut se heurter à certains obstacles. Le détenu doit saisir le juge de l'excès de pouvoir d'une demande écrite. C'est à lui d'initier la demande et d'apporter toutes les preuves qui soutiennent l'existence du fait. Le juge ne peut pas s'autosaisir. Le détenu doit faire apparaître en détail les griefs, les éléments de légalité externe et interne, ce qu'il demande au juge. Il peut rencontrer des difficultés pour construire le dossier, il doit connaître un minimum le langage juridique. Si la personne souhaite avoir des chances de réussite plus importantes, la présence d'un avocat est préférable<sup>175</sup>. Le recours n'est dans ce cas plus aussi accessible qu'il n'y paraissait.

Concernant la personne, elle doit avoir un intérêt à agir c'est-à-dire être la destinataire de l'acte et avoir la capacité à le faire<sup>176</sup>. Par ailleurs, les personnes détenues ne savent pas toujours quel juge choisir. Elles ignorent souvent l'existence du juge administratif car elles n'ont été au contact que du juge pénal. Or, la question de la compétence est la première que se pose le juge. Elle constitue un motif de rejet de la requête. Il est également

---

<sup>174</sup> La loi de programmation et de réforme pour la justice ; Article 145-4-2 du CPP qui prévoit un recours devant le président de la chambre de l'instruction pour contester une interdiction de correspondre par écrit, par exemple ; OIP, *Rapport d'activité*, 2019, p.19.

<sup>175</sup> V. Annexe n°2, Entretien avec un ancien détenu procédurier, p.70.

<sup>176</sup> Site de l'OIP, *Saisir le juge administratif*.

impératif que la personne connaisse le délai pour agir rapidement (deux mois à partir de la notification de l'acte).

En matière disciplinaire, l'accès au juge semble empêché avec la présence du RAPO. Ce recours retarde l'accès au juge de deux mois supplémentaires ou bien décourage la personne de le saisir car la mesure aura déjà produit tous ses effets. Le détenu sait aussi qu'il n'obtiendra pas gain de cause. Il est très rare que le juge administratif substitue sa décision à celle du directeur de l'établissement pénitentiaire<sup>177</sup>.

S'agissant du recours indemnitaire, il ne peut être introduit que si la personne a préalablement fait une demande écrite d'indemnisation à l'administration pénitentiaire par un recommandé avec accusé de réception. Elle peut alors saisir le juge administratif lorsque l'administration a rejeté cette demande ou a proposé une faible indemnité. Il s'agit du même obstacle qu'en matière disciplinaire avec le RAPO. Le délai pour saisir le juge, de deux mois, est également très rapide. La responsabilité de l'administration est engagée que dans le cas où elle commet une faute et que la personne réussit à la prouver. Le préjudice de la personne requérante doit être en plus réel, certain et personnel. La difficulté est ici dans la preuve de la faute et du préjudice. La personne devra apporter les faits exacts qui prouvent un défaut de surveillance ou d'organisation du service.

Ainsi, nous constatons que tout est fait pour faire évoluer l'accès au juge administratif pour les personnes détenues et le faciliter, or dans la réalité, elles peuvent rencontrer certains obstacles rendant cet accès illusoire. Le contrôle effectué par le juge administratif dans ces deux recours a néanmoins été approfondi en faveur du détenu.

## **Section 2 : Un contrôle approfondi par le juge administratif**

Le contrôle effectué par le juge administratif a lui aussi évolué en faveur de la personne détenue puisque le juge lui-même l'a approfondi. Cet approfondissement s'évalue par l'étendue même du contrôle qu'effectue le juge (§1). Il est cependant limité par les effets du REP et du plein contentieux (§2).

### **Paragraphe 1 : L'étendue du contrôle réalisée par le juge**

Au cours de ces dernières années, le juge administratif a étendu, de manière différente, son contrôle pour les deux recours. En effet, il réalise désormais un contrôle

---

<sup>177</sup> V. *Annexe n°1*, Entretien avec maître OUDIN, p.67.

de proportionnalité lorsqu'il est saisi d'un REP (A) et il procède à un rééquilibrage en faveur de la personne détenue pour le recours indemnitaire (B).

### **A) Un contrôle de proportionnalité pour le recours pour excès de pouvoir**

Le juge de l'excès de pouvoir opère un contrôle de la légalité de l'acte que conteste la personne détenue. Il exerce à la fois un contrôle de légalité externe et interne. Deux évolutions importantes sont à relever.

La première évolution a lieu avec un arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2015<sup>178</sup> à partir duquel le juge administratif fait évoluer son contrôle pour opérer un contrôle entier de la légalité de la mesure. Dans le cadre de la légalité interne, le juge administratif examine dans un premier temps que les faits tels qu'ils sont exposés par la personne sont bien avérés. Dans un second temps, concernant les sanctions disciplinaires, il va examiner les faits par rapport à la sanction prononcée. Avant 2015, le juge se contente de vérifier que le comportement du détenu est de nature à justifier une sanction. C'est un contrôle restreint, réduit à l'erreur manifeste d'appréciation, ce qui permet de protéger le pouvoir discrétionnaire et le libre arbitre de l'administration. Puis à partir de 2015, le juge se demande si les faits sont de nature à justifier la sanction prononcée. Dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>179</sup>, il s'agit d'un REP contre une sanction disciplinaire de mise en cellule disciplinaire. Le juge opère son contrôle et conclut à la disproportion de la sanction.

Ce contrôle approfondi s'est illustré également en matière de fouilles pour lesquelles le juge administratif exerce un contrôle de proportionnalité. Le juge se demande si la mesure qui a été mise en œuvre est nécessaire et proportionnée. Il fait évoluer son contrôle, en le poussant davantage. Cela réduit par conséquent le pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire. Cependant, cette évolution pose comme limite celle de se demander jusqu'où le juge va pousser son contrôle sans se substituer à l'administration, sans prendre le rôle d'administrateur.

La deuxième évolution, ici plus régressive, est le choix du juge administratif de s'écarter de l'obligation légale de motivation et de débat contradictoire. Dans le cadre du contrôle externe, le juge administratif opère en premier un contrôle de compétence, examine les éventuels vices de procédure et vérifie enfin que les règles de forme ont bien

---

<sup>178</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 2015, req. n°380449.

<sup>179</sup> CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> SSR, 1<sup>er</sup> juin 2015, req. n°380449.

été respectées. Sur ce dernier point, le contrôle a évolué. Les règles de forme concernent l'obligation pour l'administration pénitentiaire de motiver la décision qu'elle prend<sup>180</sup> et d'avoir recours à un débat contradictoire<sup>181</sup> notamment quand la décision est défavorable à la personne. Le juge administratif est beaucoup moins exigeant envers l'administration pénitentiaire vis-à-vis de ces obligations pour un bon nombre de décisions qu'elle prend. Illustration par un premier arrêt du 28 mars 2011, arrêt *Bennay* confirmé par un autre arrêt du 13 novembre 2013<sup>182</sup>. Dans le premier arrêt, bien qu'il s'agisse d'une décision d'un placement en quartier « portes fermées », le juge administratif admet la recevabilité de la décision tout en expliquant que cette mesure n'a pas à être motivée et n'a pas à être soumise au contradictoire. Dans le deuxième arrêt, il s'agit d'une décision de changement d'affectation d'un détenu dans un établissement de même nature dont les conditions de détention ne sont pas les mêmes avec un renforcement des mesures de surveillance et de contrôle dans l'établissement d'accueil. Dans ces deux arrêts, la décision apparaît clairement défavorable au détenu. Il est difficile d'imaginer que le juge puisse considérer que la motivation et le débat contradictoire ne soient pas nécessaires. L'évolution sur ce point constitue une véritable régression. Cela accentue les risques d'arbitraire de la part de l'administration pénitentiaire. La motivation et le débat contradictoires sont des garanties pour les personnes détenues qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité<sup>183</sup>.

Le contrôle de proportionnalité est favorable à la personne détenue. Cependant, en parallèle, le juge administratif peut porter atteinte aux droits de la défense du requérant. Le contrôle qu'il opère lors du recours de plein contentieux semble plus favorable et équilibré pour la personne détenue.

## **B) Un contrôle rééquilibré en faveur du requérant pour le recours indemnitaire**

Soulignons tout d'abord que le juge intervient en matière indemnitaire dans de très nombreux domaines d'activités de la vie carcérale des personnes détenues. Seuls quelques-uns seront abordés dans le développement afin de bien comprendre la logique du contrôle effectué par le juge.

---

<sup>180</sup> Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

<sup>181</sup> Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>182</sup> CE, 28 mars 2011, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ *Bennay*, req. n°316977 ; CE, 13 novembre 2013, req. n°355742 et «355817.

<sup>183</sup> N.FERRAN, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France ». *Op.cit.*

Dans le cadre du recours indemnitaire, lorsqu'il y a un défaut de surveillance ou d'organisation du service de la part de l'administration pénitentiaire, le juge accorde une indemnité au requérant. Ainsi, il a pu relever des fautes de la part de l'administration dans le cadre de mauvais traitements en détention lorsqu'il y a des violences sur les détenus<sup>184</sup>. Depuis l'arrêt *Chabba*, il intervient lorsqu'il y a des suicides de détenus quand l'administration n'a pas pris les mesures adéquates pour les prévenir<sup>185</sup>. Il en est de même lors de décès violents<sup>186</sup> ou lorsque les conditions de détention sont attentatoires à la dignité humaine<sup>187</sup>. Le juge opère un contrôle favorable au requérant. En effet, il vérifie les conditions d'exercice des surveillants, critique les méthodes de l'administration, l'action des agents et qualifie facilement ces fautes de fautes simples<sup>188</sup>. Il retient tout défaut d'organisation du service<sup>189</sup> et regarde la rapidité d'intervention des agents administratifs, autrement il engage la responsabilité de l'administration.

Concernant le contentieux de la dignité, le juge a développé son contrôle. Il a rendu un arrêt pédagogique<sup>190</sup> dans lequel il liste les critères concrets qui vont lui permettre d'engager ou pas la responsabilité de l'Etat<sup>191</sup>. Il peut aller plus loin en contrôlant l'implantation du bâtiment à l'origine des conditions indignes<sup>192</sup>. Il s'assure enfin de la qualité des soins apportés à la personne et adaptés au handicap, c'est essentiel à la dignité de la détention<sup>193</sup>. Le juge administratif ne se contente pas d'apprécier l'existence d'une faute. Il regarde également l'action de l'administration afin de voir si elle a pris des mesures pour, par exemple, prévenir les suicides.

Cependant, s'agissant du lien de causalité, le juge l'apprécie plus strictement. Ce lien de causalité doit être direct et certain<sup>194</sup>.

Enfin, l'évolution importante qui est très favorable à la personne détenue est celle de la responsabilité sans faute ou responsabilité pour risque. Ce principe est consacré à l'article 44 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Il prévoit que même en l'absence de faute, l'administration est tenue de réparer le dommage résultant du décès d'une

---

<sup>184</sup> TA Rouen, 26 mai 2005, req. n°0301855.

<sup>185</sup> CE, 9 juillet 2007, Delorme, req. n°281205.

<sup>186</sup> TA Réunion, 15 décembre 2015, Ramouche.

<sup>187</sup> TA Rouen, 27 mars 2008, Donat, req. n°0602590.

<sup>188</sup> CAA Nancy, 17 mars 2005, req. n°00NC00415 : le surveillant a été cherché de l'aide alors qu'il aurait dû détacher le mineur, c'est compliqué d'évaluer ce genre de situation.

<sup>189</sup> TA Rouen, 21 juin 2012 ; JOHANNES Franck, *Prisons : l'Etat condamné pour avoir échoué à éviter le suicide d'un détenu*, Le Monde, 2012.

<sup>190</sup> CE, 13 janvier 2017, req. n°389711.

<sup>191</sup> Vulnérabilité du détenu, la configuration des locaux, l'accès à la lumière, un handicap, l'hygiène, la qualité des sanitaires.

<sup>192</sup> CAA Bordeaux, 20 novembre 2013.

<sup>193</sup> CAA Douai, 20 mai 2010, req. n°10DA00026.

<sup>194</sup> CAA Bordeaux, 2 novembre 2004, req. n°00BX02358 ; CE, 10 mai 1985, Ramade, requ. N°48517 (plus discutable ici) ; FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif*. Op.cit.

personne détenue. La responsabilité est retenue par le juge lorsque la personne détenue est décédée du fait de violences commises par d'autres détenus<sup>195</sup>. Le juge considère que l'administration peut avoir conscience du danger. C'est une situation à risque et lorsqu'un dommage survient, que le risque se réalise, le juge retient automatiquement la responsabilité de l'administration sans apporter la preuve d'une faute. Le rééquilibre dans le recours indemnitaire est marqué par la création de la responsabilité sans faute de l'Etat et la responsabilité pour faute simple du SPP au profit des usagers<sup>196</sup>.

L'évolution du contrôle effectué par le juge administratif est plus favorable à la personne détenue pour le contrôle indemnitaire que pour le REP. Toutefois, ces deux contrôles sont autant impactés par leurs effets qui en limitent leur portée.

## **Paragraphe 2 : Des effets limitant la portée de ces recours**

Les deux recours ont connu une mutation importante dans le contrôle qu'opère le juge, mutation en faveur du détenu qui peut voir plus régulièrement sa situation indemnisée ou sa mesure annulée. Toutefois, dans la pratique, les effets mêmes de ces deux recours rendent leur portée plus limitée. En effet, le recours en annulation est inefficace (A) et le recours indemnitaire n'est pas efficace pour mettre fin aux conditions indignes de détention, problème majeur des personnes détenues actuellement (B).

### **A) Un recours en annulation inefficace**

Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir est un contrôle exigeant avec des effets très importants. Ce dernier peut soit rejeter la demande faite par la personne détenue, soit annuler l'acte qu'il aurait jugé illégal, sans aucun autre juste milieu. Toutefois, si le juge annule l'acte administratif, celui-ci n'est censé ne jamais avoir existé, ce qui est très favorable pour la personne. S'agissant des sanctions disciplinaires et de la présence du RAPO, nous comprenons que ce n'est pour cette matière qu'une fiction juridique. Depuis, la loi du 8 février 1995<sup>197</sup>, afin que le juge de l'excès de pouvoir puisse mettre à exécution ses décisions, il s'est vu octroyer un pouvoir d'injonction. C'est un pouvoir considérable car il peut, par exemple, contraindre l'administration à adopter un acte pour

---

<sup>195</sup> TA Nancy, 26 février 2008 BAJDP n°13 ; Martine Herzog-Evans, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Op. cit.*

<sup>196</sup> Discours de J.M.SAUVE, Vice-président du Conseil d'Etat, « Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif », Partie 2, 2009.

<sup>197</sup> Loi n°95-125 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

combler le silence de la loi. En plus de son pouvoir d'injonction, le juge a la faculté de moduler les effets passés ou futurs. Cependant ces procédés sont plus favorables à l'administration qu'au détenu. Cela permet de « ne pas censurer un acte qui serait illégal et d'essayer de le corriger »<sup>198</sup>.

Bien que le juge ait de nombreux pouvoirs dans le cadre d'un REP, ce recours n'est pas effectif dans la pratique. Tout d'abord, un recours effectif ne signifie pas nécessairement qu'il doit aboutir à une issue favorable pour le requérant. Mais plutôt qu'il présente des garanties de célérité, permette à la personne détenue de saisir le juge pour contester la mesure et que celui-ci statue. Le recours doit exister en théorie et être effectif en pratique<sup>199</sup>. L'effectivité est entendue au sens donné par la CEDH dans son article 13 de sa CESDH qui considère qu'un tel recours doit permettre au requérant de mettre fin à une situation qui serait contraire à ses droits fondamentaux et qu'elle puisse obtenir une compensation<sup>200</sup>.

Dans notre droit interne, le REP ne répond pas à l'objectif de célérité, du fait des délais qui sont très longs (pouvant être de plusieurs années)<sup>201</sup>. Pour exemple, un recours est déposé par un détenu qui conteste la sanction disciplinaire dont il a fait l'objet, refuse de travailler dans de mauvaises conditions (manque de masques, locaux qui ne sont pas aux normes). Son avocat fait intervenir l'inspection du travail pour faire état du danger. Au bout de deux ans, il n'a toujours pas de réponse<sup>202</sup>. Dans le cadre disciplinaire, très souvent, le temps que la personne saisisse le juge, sa sanction a déjà produit ses effets. Pour autant, le RAPO n'est pas considéré comme incompatible avec l'article 13 de la CESDH car il ne fait pas obstacle à la saisine du juge du référé-liberté qui peut suspendre la décision<sup>203</sup>. En revanche, le REP répond à la deuxième exigence car il est possible de saisir le juge avec des conditions assez souples bien que dans la pratique, la personne puisse rencontrer de nombreux obstacles<sup>204</sup>.

Le manque d'effectivité de ce recours limite considérablement sa portée. C'est également le cas pour le recours indemnitaire qui n'a pas d'impact sur les conditions de détention.

---

<sup>198</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif. Op.cit.*

<sup>199</sup> N.FERRAN, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France ». *Op.cit.*

<sup>200</sup> CGLPL, *Avis relatif à la défense dans les lieux de privation de liberté*, 23 avril 2020.

<sup>201</sup> V. Annexe n°2, Entretien avec un ancien détenu procédurier, p.70.

<sup>202</sup> V. *Annexe n°1*, Entretien avec Maître OUDIN, p.67.

<sup>203</sup> CAA Bordeaux, 5 juillet 2016, req. n°14BX02357.

<sup>204</sup> V. *Supra*, « Le cadre juridique du recours pour excès de pouvoir et du recours indemnitaire », p.50.



## **B) Un recours indemnitaire ne mettant pas fin aux conditions indignes de détention**

Dans le cadre du recours en indemnité, la personne demande au juge de se prononcer sur le bien-fondé de la demande de réparation, faite préalablement à l'administration pénitentiaire. Ainsi, si le préjudice est présent, le juge fixe le montant des sommes allouées à la personne détenue. A l'inverse du REP, la personne ne peut pas demander l'annulation de la mesure. Le juge administratif accorde des indemnités très variables en fonction du cas d'espèce. Elles peuvent être de 9 euros<sup>205</sup> ou 6 000 euros par exemple<sup>206</sup>. Il fixe lui-même des critères lui permettant d'être cohérent suivant les cas d'espèce<sup>207</sup>. Le juge prend en compte l'état de l'établissement pénitentiaire, c'est-à-dire le degré de violation de la dignité de la personne en fonction des critères posés par le CPP<sup>208</sup>. La personne sera indemnisée également en fonction de la durée passée dans ces conditions indignes. Si ces deux critères sont remplis, la responsabilité de l'administration aura plus de chance d'être retenue. Les personnes peuvent facilement obtenir réparation du préjudice qu'elles ont subi du fait de conditions indignes. En effet, le juge s'appuie sur les décisions qu'il a déjà rendues et indemnise quasi systématiquement les personnes qui subissent les mêmes conditions de détention. Elles n'ont qu'à se reporter aux décisions passées ou à un rapport du CGLPL qui fait état des conditions indignes<sup>209</sup>. Toutefois, malgré ces facilités relevées, le recours de plein contentieux est inefficace dans notre droit interne. En effet, il n'a aucune incidence sur les conditions de détention des établissements pénitentiaires français ni sur leur état de surpopulation. Il n'est pas une solution efficace du fait, à la fois, qu'il existe peu de recours indemnitaires contrairement au REP et parce que les sommes allouées aux personnes sont modiques par rapport à l'état des établissements actuellement<sup>210</sup>. Ces remarques se sont d'ailleurs confirmées en 2020 avec la condamnation de la France par la CEDH qui estime que ce recours n'est pas effectif au sens de l'article 13 de la CESDH et ne fait pas cesser les atteintes à l'article 3 de la même convention<sup>211</sup>.

---

<sup>205</sup> CAA Douai, 7 janvier 2013, req. n°12DA01478.

<sup>206</sup> TA Nantes, 8 juillet 2009, req. n°055547.

<sup>207</sup> CE, 6 décembre 2013, req. n°363290 « en raison de la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire, l'appréciation du caractère attentatoire à la dignité des conditions de détention dépend notamment de leur vulnérabilité, appréciée compte tenu de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap et de leur personnalité, ainsi que de la nature et de la durée des manquements constatés et des motifs susceptibles de justifier ces manquements eu égard aux exigences qu'impliquent le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires, la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes » ; FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif. Op.cit.*

<sup>208</sup> Article D349 et suivants du CPP.

<sup>209</sup> TA Grenoble, 28 novembre 2019.

<sup>210</sup> S.GAUCHE, « A la recherche du recours effectif : responsabilité et référés en droit pénitentiaire », *AJDA*, 2017, p.1837.

<sup>211</sup> CEDH, 19 novembre 2020, Barbotin c/ France, req. n°25338/16 ; V. *Infra*, « L'arrêt Barbotin contre France : une remise en cause du recours indemnitaire », p.60.

L'état de notre droit pénitentiaire actuel est tel qu'aucun recours n'est effectif et ne permet de faire cesser une atteinte à un droit fondamental des personnes détenues. Pour cela, ont été créées les procédures en référé qui sont des recours d'urgence. Sont-elles en mesure de répondre à cette problématique d'ineffectivité ?

## **Chapitre 2 : Les procédures de référés urgents**

Lorsque la personne détenue fait l'objet d'une atteinte grave à ses droits fondamentaux, elle peut choisir de passer par la voie des référés pour faire cesser cette atteinte le plus rapidement possible. C'est souvent le cas dans le milieu carcéral. Cependant, ces recours doivent rester exceptionnels, ce qui fait qu'ils sont difficilement saisissables par les personnes incarcérées (Section 1). Du fait de leur importance, ils peuvent être significatifs de l'effectivité de nos recours internes. C'est pour cette raison que la CEDH s'est récemment prononcée sur ces derniers (Section 2).

### **Section 1 : Des recours difficilement saisissables par les personnes détenues**

Les référés peuvent apparaître comme les recours protégeant véritablement les droits fondamentaux des personnes détenues. Cependant, du fait des effets qu'ils produisent, les conditions sont appréciées strictement par le juge, ce qui rend ces recours difficilement accessibles dans la réalité (§1). Le contrôle des conditions par le juge ne fait qu'accentuer cette difficulté (§2).

#### **Paragraphe 1 : Des conditions strictement appréciées par le juge**

Le juge des référés ne peut intervenir que si plusieurs conditions cumulatives sont remplies. La condition principale tend à l'appréciation de l'urgence de l'atteinte qui demande à être extrême (A) mais le juge recherche également une illégalité qui justifie le référé (B).

##### **A) L'appréciation concrète d'une extrême urgence**

Les référés sont des procédures d'urgence. Cela signifie que le juge administratif, dans le cadre du référé-liberté doit intervenir dans les 48 heures à partir de la demande de

la personne. Il déduit l'urgence à intervenir vis-à-vis du temps dont il dispose pour le faire, sinon la personne doit se diriger vers le contentieux ordinaire. Il n'y a pas véritablement de définition de cette condition d'urgence. Le juge doit examiner concrètement et subjectivement si l'exécution de l'acte a des conséquences suffisamment graves et immédiates sur la situation du détenu ou sur l'intérêt public<sup>212</sup>. Il doit également rechercher si cela nécessite de prendre une mesure particulière dans ce délai très court. Dans le contexte pénitentiaire, cette définition retenue par le juge n'est pas impossible mais difficile à mettre en œuvre<sup>213</sup>.

Toutefois, dans un arrêt du 7 juin 2019<sup>214</sup>, le Conseil d'Etat est venu simplifier la preuve de l'urgence à l'égard du maintien de la personne à l'isolement dans lequel il a relevé une présomption d'urgence dans le cadre d'un référé-suspension. De ce fait, la personne n'a pas à apporter la preuve de l'urgence et la simple atteinte à une liberté fondamentale suffit. L'administration peut renverser cette présomption et apporter la preuve contraire. Cette présomption ne s'applique pas pour le référé-liberté<sup>215</sup> mais elle marque une nette évolution.

En matière d'isolement, la personne détenue doit apporter une urgence caractérisée appréciée comme suffisamment grave et extrême pour engager un référé-liberté. Le juge prend en compte à la fois la durée passée en isolement et les effets sur les conditions de détention de la personne<sup>216</sup>. C'est une urgence bien particulière qui leur est demandée, dans un contexte particulier, la détention.

C'est la condition la plus difficile à apporter et ce pourquoi les référés-liberté n'aboutissent que très rarement au prononcé d'une mesure par le juge. Il est donc possible de considérer que de cette simple condition d'urgence prévue dans le texte, il faille plutôt parler, dans la réalité, d'une « urgence extrême » qui justifie l'intervention du juge qui se fait rare et d'une preuve difficile à apporter<sup>217</sup>.

Enfin, s'agissant du référé mesures utiles, le requérant doit apporter la preuve de l'urgence de la mesure conservatoire à prendre. La condition d'urgence est appréciée plus strictement pour le référé-liberté que pour les autres référés. L'urgence dans le référé-

---

<sup>212</sup> Discours de J.M.SAUVE, Vice-président du Conseil d'Etat, « Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif ». *Op.cit.*

<sup>213</sup> CE, Ass, 14 décembre 2007, Payet, req. n°306432.

<sup>214</sup> Arrêt du 7 juin 2019, req. n°426772.

<sup>215</sup> CE, 20 novembre 2019, req. n°435785.

<sup>216</sup> M.KAMAL-GIRARD, « Contester une décision de mise à l'isolement devant le juge des référés », *AJDA*, 2020, p.2484 ; CE, 11 février 2020, req. n°438039.

<sup>217</sup> Arrêt 20 mai 2010, req. n°339259 : le requérant était soumis à un régime de fouilles intégrales après chaque promenade ; FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif. Op.cit.*

suspension et le référé-mesures utiles nécessite que le juge intervienne dans les meilleurs délais et non dans un délai de 48 heures comme c'est le cas pour le référé-liberté.

Bien que cette première condition soit difficile à apporter, elle n'est pourtant pas la seule permettant de retenir un référé. Certains référés supposent d'apporter la preuve d'une illégalité.

## **B) L'appréciation encadrée d'une illégalité**

La condition d'urgence n'est pas la seule à être difficile à prouver dans le cadre des référés. Concernant le référé-liberté, le juge doit relever une atteinte à une liberté fondamentale qui doit être une atteinte grave et manifestement illégale. Le référé ne peut être utilisé que pour obtenir la protection d'une liberté fondamentale. Or, toutes les libertés consacrées par les textes ne sont pas fondamentales au sens de l'article L521-2 du code de justice administrative (CJA) et motivant un référé-liberté. Aucune définition n'est donnée des libertés fondamentales qui concernent les personnes détenues. C'est la jurisprudence qui a permis de relever ces libertés dont peuvent s'emparer les requérants. Seront, par exemple, considérées comme telles, la liberté religieuse ; le respect de la vie familiale<sup>218</sup> ; le droit à la santé<sup>219</sup> ; le droit à la vie<sup>220</sup> ; le droit au respect de la dignité humaine<sup>221</sup>. La liste est relativement importante<sup>222</sup>. Il faut garder à l'esprit que la personne détenue est privée de sa liberté d'aller et venir uniquement. Tous ses autres droits doivent être sauvegardés. Cependant ces libertés fondamentales restent à l'appréciation discrétionnaire du juge administratif. Il reconnaît qu'il y a une telle liberté lorsqu'elle a fait l'objet d'une consécration dans la Constitution ou dans les conventions internationales telle que la CESDH. Cependant, du fait de la complexité de l'institution pénitentiaire, les intérêts de la personne et ceux de l'administration doivent être mis en balance au détriment parfois de ces libertés fondamentales.

L'article L521-1 du CJA prévoit que, dans le cadre d'un référé-suspension, le requérant apporte la preuve d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte en cause. Ce doute doit simplement exister mais si la personne détenue ne démontre pas suffisamment cette illégalité, la requête est irrecevable. Il est donc attendu de la personne détenue qu'elle apporte une démonstration très précise, ce qui peut constituer, dans le milieu carcéral, un

---

<sup>218</sup> CE, 30 juillet 2015, req. n°392043.

<sup>219</sup> CE, 8 septembre 2005, req. n°284803.

<sup>220</sup> CE, 22 décembre 2012, req. n°364584.

<sup>221</sup> CE, 22 décembre 2012, req. n°364584.

<sup>222</sup> OIP, *Le guide du prisonnier. Op. cit.*

obstacle de plus pour le détenu. En acceptant ses illégalités, la balance penche une fois de plus du côté de l'administration pénitentiaire<sup>223</sup>.

Concernant enfin le référé-mesures utiles, le requérant doit apporter la preuve de la liberté fondamentale en cause<sup>224</sup>. Il n'est pas cependant nécessaire d'apporter la preuve d'une quelconque illégalité.

L'appréciation restrictive voire discrétionnaire par le juge administratif n'est pas le seul obstacle que rencontrent les personnes détenues. En effet, par la suite, le juge est très limité dans son contrôle du fait de l'urgence qui est la condition la plus problématique de ces recours.

## **Paragraphe 2 : Le contrôle du juge restreint par la condition d'urgence**

La condition d'urgence conditionne tout le contrôle du juge du référé-liberté. C'est ce qui en fait sa particularité et la difficulté d'accès de ces recours. Cette condition fait du juge des référés à la fois un juge du provisoire avec des prérogatives limitées (A) mais aussi un juge pragmatique (B).

### **A) Le juge des référés, juge du provisoire**

L'article L521-2 du CJA prévoit que le juge des référés « peut ordonner toutes mesures nécessaires ». Le juge du référé-liberté ne prend que des mesures provisoires qui sont déterminées par la condition d'urgence, le but étant qu'elles soient mises en place rapidement c'est-à-dire dans les 48 heures. Bien qu'il intervienne en urgence, le juge des référés a un pouvoir d'injonction. Il l'a déjà utilisé à plusieurs reprises pour ordonner à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures pour lutter contre des conditions de détention dégradées. Il peut ainsi enjoindre de prévoir des contrats de dératification<sup>225</sup>, la réfection des cours de promenade et leur mise aux normes<sup>226</sup> ou enjoindre des travaux de propreté dans les six mois<sup>227</sup>. Il peut également ordonner au chef d'établissement de corriger le règlement intérieur qui prévoyait la possibilité de réaliser des fouilles systématiques<sup>228</sup>. Autre pouvoir important du juge du référé-liberté, il peut choisir de

---

<sup>223</sup> HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021. Op. cit.*

<sup>224</sup> TA Nantes, 1<sup>er</sup> juillet 2002, req. n°021979.

<sup>225</sup> Prison des Baumettes, CE, 22 décembre 2012, req. n°364584.

<sup>226</sup> TA Melun, 2018, OIP, req. n°1503550.

<sup>227</sup> TA Guyane, 23 février 2019, req. n°1900211.

<sup>228</sup> Ordonnance 6 juin 2013, req. n°368816.

suspendre des décisions<sup>229</sup>. Il est également intervenu dans le contexte sanitaire actuel pour améliorer la situation de certains détenus. Il a ordonné à l'administration de distribuer des masques aux personnes qui travaillent au sein de l'établissement et à celles qui entrent en contact avec des codétenus. L'urgence en l'espèce est liée à l'épidémie de Covid19<sup>230</sup>.

Le juge du référé-liberté dispose ainsi de pouvoirs étendus lui permettant a priori de mettre fin à la violation d'une liberté fondamentale. Cependant, dans la pratique, les pouvoirs du juge sont limités car il ne peut pas prendre de mesures structurelles à l'encontre de l'administration. Il ne prend que des mesures provisoires à effet rapide. C'est une position qu'il rappelle très régulièrement. Il est incompétent pour enjoindre aux établissements de mettre en œuvre l'encellulement individuel<sup>231</sup> ou encore de mettre fin au régime portes ouvertes en période de crise sanitaire<sup>232</sup>.

Dans le cadre du référé-mesures utiles, le juge administratif doit prendre des mesures à caractère provisoire. Le champ d'intervention du juge est là aussi restreint<sup>233</sup>. Ce dernier n'a pas le droit d'ordonner à l'administration « de prendre des mesures réglementaires, y compris d'organisation des services placés sous son autorité<sup>234</sup> ni de « prescrire les mesures qui lui sont demandées dans le cas où leurs effets pourraient être obtenus par les autres procédures de référé »<sup>235</sup>.

Là encore, le caractère provisoire s'explique tout simplement par le fait que le juge intervient en urgence et les mesures qu'il doit prendre sont elles aussi d'urgence avec une faible portée. Pour prendre ses décisions, le juge interroge aussi l'administration pénitentiaire et ses capacités d'intervention pour faire cesser l'atteinte.

## **B) Le juge des référés, juge pragmatique**

Le juge administratif est un juge réaliste et pragmatique lorsqu'il intervient dans le milieu pénitentiaire. En effet, il peut ne pas retenir la condition d'urgence lors d'une demande de référé-liberté car il met en balance les différents enjeux auxquels doit faire face l'administration pénitentiaire. Il a conscience de la complexité de ce service public.

---

<sup>229</sup> TA Cergy Pontoise, 13 janvier 2020, req. n°200114 : le juge suspend un régime de fouilles qui ne sont pas nécessaires et proportionnées.

<sup>230</sup> CE, 7 mai 2020, req. n°440151.

<sup>231</sup> CE, ordonnance de référé, 28 juillet 2017, req. n°410677.

<sup>232</sup> CE, 8 avril 2020, req. n°439821.

<sup>233</sup> Site de l'OIP, *Saisir le juge administratif*.

<sup>234</sup> CE, 27 mars 2015, req. n°385332 : il s'agissait d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de mettre en place un comité consultatif ou un cahier de doléances en détention.

<sup>235</sup> CE, 5 février 2016, req. n°393540.

Il prend en compte les atteintes potentielles aux libertés fondamentales du fait des conditions de détention qui pourraient se justifier par les exigences de sécurité publique liées à la dangerosité de certains détenus<sup>236</sup>. Lorsque le juge analyse une atteinte à la liberté fondamentale qui doit être grave et manifestement illégale, il opère un contrôle exigeant. Il va en effet examiner le respect des conditions du référé-liberté au regard des contraintes inhérentes à la détention. Cela revient à neutraliser l'usage du référé-liberté. Pour mesurer le comportement de l'administration, le juge du référé-liberté prend en compte le profil pénal de la personne. Ainsi, la vidéosurveillance de la cellule d'un détenu 24 heures sur 24 revêt un « caractère nécessaire » du fait « du caractère exceptionnel des faits et du contexte actuel »<sup>237</sup>. Cependant, dans le cadre des fouilles systématiques, et bien que celles-ci soient légitimées par l'ordre public et les contraintes de l'administration, il doit s'assurer que les exigences de proportionnalité et de nécessité sont respectées<sup>238</sup>.

Ce contrôle opéré par le juge est intéressant car il prend en considération les moyens dont dispose l'administration et a conscience des conditions dans lesquelles elle agit. Cela reste cependant en défaveur de la personne détenue. C'est tout le paradoxe de ce service public qui a un fonctionnement différent des autres. Il est important que le juge en ait conscience mais le contrôle qu'il opère rend l'accès à ce recours difficile et presque illusoire pour la personne détenue. En effet, cette dernière doit apporter la preuve des propos qu'elle avance comme par exemple ses conditions indignes de détention. Cette tâche est rendue difficile si la personne n'est pas aidée par un avocat et qu'elle n'a pas connaissance des recours qu'elle peut faire comme un référé-constat, permettant l'appui d'experts. Le juge opère dans un premier temps un contrôle très concret de ces preuves<sup>239</sup>. Dans un second temps, il prend en compte les moyens dont dispose l'administration et les promesses d'amélioration que celle-ci va lui faire. Or, le juge administratif prend pour acquis les engagements faits par l'administration pénitentiaire sans assurer de contrôle. Tout est une question de confiance. Les pouvoirs du juge du référé-liberté sont limités par ce pragmatisme car si l'administration s'engage à apporter des modifications, le juge ne fait pas droit à la demande du requérant et l'administration n'est contrainte à aucun changement.

---

<sup>236</sup> Discours de J.M.SAUVE, Vice-président du Conseil d'Etat, « Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif ». *Op.cit.*

<sup>237</sup> CE, 28 juillet 2016, req. n°401800 : rejet du référé-liberté intenté par Salah Abdeslam.

<sup>238</sup> CE, Juge des référés, 6 juin 2013, req. n°368816.

<sup>239</sup> CE, 6 décembre 2013, req. n°363290.

Lors d'un référé-suspension, le juge opère une appréciation globale. Il examine les intérêts en balance c'est-à-dire l'intérêt qu'il y a à suspendre l'acte avec celui de ne pas y mettre fin. La sécurité de l'établissement peut alors prévaloir sur l'intérêt privé de la personne<sup>240</sup>.

Le juge fait également preuve de pragmatisme lorsqu'il se prononce sur un référé-mesures utiles. Il peut de ce fait considérer qu'il ne soit pas nécessaire que des mesures provisoires soient prises. Ce sera le cas par exemple si les lieux ont déjà fait « l'objet d'un constat et qu'il n'y a pas eu de modifications depuis »<sup>241</sup>.

Nous pouvons retrouver dans le contrôle du juge le déséquilibre qui existe entre la personne détenue et l'administration pénitentiaire. Ce contrôle rappelle toutefois que le SPP n'est pas comme les autres et que tous les intérêts en jeu doivent être appréciés par le juge avant toute décision. L'effectivité des référés se retrouve amoindrie. La CEDH s'est d'ailleurs prononcée sur cette question d'effectivité de nos recours internes.

## **Section 2 : L'évolution récente de l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'efficacité des recours internes**

Nous l'avons compris, s'agissant des personnes détenues, l'effectivité des recours dans notre droit interne est une vraie problématique. Or, pour ces personnes, le droit à un recours effectif constitue un droit fondamental qu'il est important de garantir. La CEDH a, depuis peu, un fort impact sur l'effectivité de nos recours internes (§1) avec une application directe de sa jurisprudence dans notre droit pénitentiaire (§2).

### **Paragraphe 1 : L'impact de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'effectivité des recours internes**

En 2020, la CEDH s'est prononcée sur l'effectivité des recours français et plus particulièrement du référé-liberté et du recours indemnitaire. Il s'agit de l'arrêt *J.M.B (A)* et de l'arrêt *Barbotin (B)*.

---

<sup>240</sup> CE, 14 décembre 2007, req. n°306432 : le juge « a écarté l'urgence de suspendre l'application de rotation de sécurité » à un détenu dangereux.

<sup>241</sup> FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif. Op.cit.*



## A) L'arrêt J.M.B et autres contre France<sup>242</sup> : une remise en cause du référé-liberté

La France a fait l'objet d'une condamnation le 30 janvier 2020 par la CEDH. La condamnation porte sur la violation des articles 3 et 13 de la CESDH. Arrêt jugé historique par le CGLPL, il concerne trente-deux requérants et six établissements. Tous contestaient les mauvaises conditions de détention. Cet arrêt résulte d'un long travail de la part de l'OIP, du Défenseur des droits et du CGLPL. Les requérants considèrent également qu'il n'y a pas de recours effectif, en France, permettant de faire cesser ces traitements inhumains et dégradants (au sens de l'article 3).

La France a été condamnée une première fois dans un arrêt du 25 avril 2013<sup>243</sup> pour violation de l'article 3 du fait du taux de surpopulation carcérale et des conditions indignes de détention. L'établissement de Nancy a ensuite été détruit. Dans son arrêt *Yengo* du 21 mai 2015, la Cour a également condamné la France en relevant qu'elle ne prévoit pas de recours préventif effectif, permettant à un prévenu d'obtenir que soit mis fin au caractère inhumain ou dégradant de ses conditions de détention<sup>244</sup>. Elle y relève cependant que le référé-liberté est efficace pour faire cesser des conditions indignes au sens de l'article 3<sup>245</sup>. Suite à l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 décembre 2012<sup>246</sup>, le gouvernement français est convaincu de l'effectivité du référé-liberté. Cependant, la surpopulation carcérale continue d'être un problème majeur, le CGLPL affirmant qu'il est structurel. Bien que le référé-liberté existe, il n'est pas pour autant efficace pour mettre fin à ce phénomène et aux conditions indignes de détention qui en découlent. Dans l'arrêt *J.M.B*, la CEDH relève que le pouvoir d'injonction du juge administratif est trop limité car il ne peut pas exiger de travaux de grande ampleur. Il ne peut prendre aucune mesure de fond. De plus, le juge de l'urgence est lié par les moyens financiers employés par l'administration et les actes déjà engagés. Enfin, le juge administratif n'a aucun moyen de contrôler si ces injonctions sont vraiment mises en œuvre par l'administration<sup>247</sup>. Avec cet arrêt, la Cour relève combien notre système est défaillant et met en évidence qu'il n'existe pas en France de recours effectif. Elle souhaite également que la France mette en œuvre un recours préventif pour faire cesser toute atteinte à la dignité.

---

<sup>242</sup> CEDH, 30 janvier 2020, *J.M.B et autres c/France*, req. n°9671/15.

<sup>243</sup> CEDH, *Canali c/ France*, req. n°40119/09.

<sup>244</sup> OIP, *La CEDH condamne la France pour l'absence de recours permettant de faire cesser des conditions de détention inhumaines et dégradantes*, Communiqué, 2015.

<sup>245</sup> Recours qui n'est pas applicable au moment des faits dans l'arrêt *Yengo*.

<sup>246</sup> *Prison des Baumettes*, CE, 22 décembre 2012, req. n°364584.

<sup>247</sup> C.LAURENT, « *J.M.B et autres contre France : surpopulation carcérale et absence de recours effectif* », *Dalloz Actu Etudiants*, Libertés fondamentales-Droits de l'Homme, 2020.

La limite apportée par cet arrêt européen est le fait qu'il ne soit pas un arrêt pilote, procédure qui a pu être considérée comme « humiliante » pour l'Etat<sup>248</sup>. L'ampleur des faits aurait pu justifier un tel arrêt. C'est certainement la prochaine étape de la Cour si la France ne prend pas suffisamment de mesures. S'agissant des conditions de détention et de la présence de recours effectif pour dénoncer celles-ci, cet arrêt a un rôle de « leading case »<sup>249</sup> et marque le point de départ de changements en interne.

L'urgence de modifier les conditions de détention des établissements pénitentiaires français est soulevée par l'arrêt *Barbotin* de la même année qui se prononce sur le recours indemnitaire.

## **B) L'arrêt Barbotin contre France<sup>250</sup> : une remise en cause du recours indemnitaire**

Après s'être prononcée sur l'effectivité du référé-liberté, la CEDH s'est prononcée sur le recours indemnitaire. Elle a condamné la France pour violation de l'article 13 de la CESDH. Cela concernait également les conditions indignes de détention. Lorsqu'il y a une violation de l'article, la Cour relève à nouveau que les personnes détenues doivent bénéficier d'un droit de recours pour dénoncer leurs conditions et que celui-ci soit effectif. Dans l'arrêt *Barbotin*, la Cour souligne qu'il faut pour cela, que la personne détenue dispose à la fois d'un recours préventif et d'un recours indemnitaire permettant de faire cesser ses conditions de détention dégradées. Elle rappelle régulièrement que les Etats doivent garantir, « au-delà d'un simple recours indemnitaire, un mécanisme effectif permettant de mettre rapidement un terme à tout traitement contraire à l'article 3 de la Convention. A défaut d'un tel mécanisme, la perspective d'une possible indemnisation risquerait de légitimer des souffrances incompatibles avec cet article et d'affaiblir sérieusement l'obligation des Etats de mettre leurs normes en accord avec les exigences de la Convention »<sup>251</sup>.

Dans le cadre d'un recours indemnitaire, la CEDH opère deux contrôles de l'effectivité. Tout d'abord un contrôle *in abstracto* dans lequel elle regarde si les juridictions internes ont respecté les standards européens et si le requérant a bien été indemnisé. La Cour en conclut à l'effectivité du recours sur ce point. Puis, elle opère un contrôle *in concreto* sur

---

<sup>248</sup> CEDH, 24 juillet 2012, *Iacov Stanciu c/ Roumanie*, req. n°35972/05 (quasi arrêt pilote) ; CEDH, 8 janvier 2013, *Torregiani et autres c/ Italie*, req. n°43517/09 ; C.LAURENT, « J.M.B et autres contre France : surpopulation carcérale et absence de recours effectif ». *Ibidem*.

<sup>249</sup> CEDH, 30 janvier 2020, *J.M.B et autres c/France*, req. n°9671/15.

<sup>250</sup> CEDH, 19 novembre 2020, *Barbotin c/ France*, req. n°25338/16.

<sup>251</sup> CEDH, 10 janvier 2012, *Ananyev et autres c/ Russie*, req. n°42525/07.

le montant même de l'indemnisation. C'est sur ce point qu'elle conclut à l'ineffectivité du fait de la modicité de la somme. Dans l'arrêt *Barbotin*, le requérant était débiteur de l'Etat car les frais de procédure lui ont coûté plus cher que l'indemnité qu'il a reçu au titre des conditions indignes de détention<sup>252</sup>. A cela, s'ajoute le préjudice moral qui ne pouvait rendre le recours qu'ineffectif.

L'arrêt *Barbotin* est à associer à l'arrêt *J.M.B c/France* car la Cour souligne que toute indemnisation octroyée dans le cadre d'un recours indemnitaire sera quoiqu'il arrive insuffisante si les conditions de détention ne sont pas améliorées. La Cour attend que les conditions soient compatibles avec l'article 3 pour juger le recours indemnitaire efficace. Cela peut être une solution au requérant pour demander réparation de ses conditions indignes. Il n'en est rien si les conditions de détention ne sont pas améliorées en premier lieu<sup>253</sup>. Il est donc plus que nécessaire que l'Etat français intervienne et prenne les mesures adéquates pour offrir des recours effectifs et efficaces aux personnes détenues, sur la base de leur droit au recours.

## **Paragraphe 2 : L'application de la jurisprudence européenne dans notre droit interne**

La jurisprudence européenne a depuis très longtemps une influence sur notre droit interne. Il est préférable pour l'Etat de tirer les conclusions de toute condamnation au risque d'être encore condamné. Les arrêts ont une force obligatoire mais pas exécutoire. Suite à ces deux grands arrêts, le juge administratif n'a pas modifié sa situation (A). Toutefois, pour que nos recours deviennent effectifs, cette pression constante réalisée par la CEDH peut faire espérer une évolution dans notre droit interne (B).

### **A) L'attitude inchangée du juge administratif**

Le juge du référé-liberté rappelle régulièrement ses pouvoirs et sa limite consistant à ne pas prendre de mesures d'ordre structurel à l'encontre de l'administration pénitentiaire. Cela nous permet de savoir jusqu'où il peut aller pour faire cesser les atteintes à la dignité des personnes. Le Conseil d'Etat a rappelé ses limites dans des arrêts du 19 octobre 2020 et du 2 mars 2021<sup>254</sup>. Cette attitude paraît plus étonnante car elle

---

<sup>252</sup> P.ESCHBACH, « Conditions de détention indignes : condamnation de la France pour ineffectivité du recours indemnitaire », *Dalloz Actu Etudiants*, Droit européen et de l'Union européenne, 2021.

<sup>253</sup> J.P.CERE, « Conditions de détention et insuffisance du recours indemnitaire », *AJ Pénal*, janvier 2021.

<sup>254</sup> CE, 19 octobre 2020, req. n°439372 ; CE, 2 mars 2021, req. n°449514.

intervient après l'arrêt *J.B.M* c'est-à-dire après la condamnation de la France par la CEDH qui considère que nos recours internes ne sont pas effectifs. Le juge administratif précise qu'il s'interdit toujours d'adopter des mesures d'ordre structurel et ne s'autorise pas à aller jusqu'à un certain niveau même si cela rend le recours inefficace. Il estime en effet qu'il ne peut pas aller au-delà de ce que la loi l'autorise à faire. En réalité, il ne peut prendre des mesures définitives que s'il n'existe aucun moyen de protéger les droits et libertés. De ce fait, pour espérer voir une évolution et éviter toute nouvelle condamnation de la France, il est nécessaire que le juge du référé-liberté accepte de faire évoluer ses pouvoirs et accepte de prononcer des mesures un peu plus contraignantes. Il peut aussi être judicieux que le législateur intervienne pour ouvrir la possibilité d'un changement du côté du juge administratif ou en créant une nouvelle forme de référé. Il ne faut, en revanche pas, que cela touche au dualisme juridictionnel.

Si le juge administratif continue de se dire incompétent pour faire cesser des conditions indignes de détention, le juge judiciaire a, lui, tiré plus de conséquences de l'arrêt *J.M.B.* Suite à celui-ci, la Cour de cassation a créé, devant la chambre de l'instruction, un mécanisme permettant aux détenus de faire cesser une détention provisoire se déroulant dans des conditions indignes<sup>255</sup>. Parallèlement, elle transmet une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) et le Conseil constitutionnel considère que l'article 144-1 du CPP est contraire à la Constitution<sup>256</sup>. Le législateur est finalement intervenu avec la loi du 8 avril 2021<sup>257</sup>. Il a créé un recours applicable aux personnes détenues leur permettant de saisir le juge des libertés et de la détention ou le juge d'application des peines afin qu'il soit mis fin aux conditions indignes de détention. La limite de ce recours réside dans le fait que le juge concerné doit d'abord demander à l'administration de prendre tout moyen pour mettre fin au trouble. Puis, envisager d'abord le transfèrement de la personne dans un autre établissement avant de la libérer sous un aménagement de peine lorsque le transfert n'est pas possible. Toutefois, le fait que le juge judiciaire puisse enjoindre à l'administration de prendre les mesures adéquates pour faire cesser le trouble ou de transférer la personne, porte atteinte au dualisme juridictionnel<sup>258</sup>. Cela ne fait que renforcer le trouble déjà existant du côté des personnes détenues qui ne savent pas quel juge choisir.

---

<sup>255</sup> Ccass, 8 juillet 2020 req. n°20-81.739.

<sup>256</sup> Décision n°2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020.

<sup>257</sup> Loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.

<sup>258</sup> J.SCHMITZ, « La CEDH, le juge du référé-liberté et l'architecture de l'exécution des peines privatives de liberté », *RDLF*, chron n°46, 2020.

La CEDH a une influence sur les conditions indignes de détention mais pas seulement.

## **B) Vers une effectivité générale des recours internes ?**

La CEDH a considéré en 2001 que « l'absence de possibilité de contestation rapide des sanctions disciplinaires viole l'article 13 de la CEDH »<sup>259</sup>. En 2011, la Cour a condamné la France pour violation de l'article 13 car la procédure de recours à cette époque impliquait que le requérant ne se trouve plus de façon générale en cellule disciplinaire quand le juge était amené à se prononcer sur son recours. Nous l'avons vu, les recours internes doivent présenter des garanties de célérité<sup>260</sup>. La Cour est assez souple sur la conformité des recours internes à l'article 13 car elle relève que « l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13 même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul »<sup>261</sup>. Dans le même temps, la France a adopté sa loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui prévoit la possibilité pour le détenu de saisir le juge des référés pour contester son placement en détention disciplinaire. Pour autant, cette consécration n'a abouti à aucune évolution par rapport à la situation d'avant car la loi n'a fait que consacrer un référé-liberté qui existait déjà depuis 2000. Ainsi, le juge des référés rejette tout autant les demandes de personnes placées en quartier disciplinaire car il retient très difficilement la condition d'urgence<sup>262</sup>.

S'agissant de l'isolement, la CEDH a également condamné la France pour l'absence de recours en droit interne<sup>263</sup>. Toutefois, en interne, le Conseil d'Etat n'en a pas tiré les conséquences nécessaires puisque le constat est tel qu'aujourd'hui, pour les raisons vues précédemment, ni le référé-liberté ni le référé-suspension ne permettent de mettre fin à l'isolement<sup>264</sup>. L'isolement étant une mesure très lourde, il faut obligatoirement, pour une plus grande utilité, un référé-liberté. Il serait une solution pour limiter les suicides par exemple<sup>265</sup>. Il n'existe pas non plus de recours effectif pour les rotations de sécurité<sup>266</sup> ni pour les permissions de sortir<sup>267</sup>. La CEDH s'est également prononcée concernant les

<sup>259</sup> CEDH, Keenan c/ Royaume-Uni, 3 avril 2001, req. n°27229/95.

<sup>260</sup> CE, Ass, 14 décembre 2007, Payet, req. n°306432.

<sup>261</sup> CEDH, 13 décembre 2012, De Souza Ribeiro c/ France, req. n°22689/07 ; CEDH, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Droit à un recours effectif, 2021, p.18.

<sup>262</sup> V. *Supra*, « L'appréciation concrète d'une extrême urgence », p.63.

<sup>263</sup> CEDH, 27 janvier 2005, Ramirez Sanchez c/ France, req. n°59450/00.

<sup>264</sup> M.KAMAL-GIRARD, « Contester une décision de mise à l'isolement devant le juge des référés ». *Op.cit.*

<sup>265</sup> V. *Annexe n°1*, Entretien avec Maître OUDIN, p.67.

<sup>266</sup> CEDH, 20 octobre 2011, Alboréo c/ France, req. n°51019/08.

<sup>267</sup> CEDH, 18 octobre 2005, Schemkamper c/ France, req. n°75833/01 ; J.P.CERE, « Prison : normes européennes », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, avril 2019.

transfèrments répétés et fouilles corporelles réalisées sur un détenu particulièrement signalé<sup>268</sup>.

Toutefois, après l'évolution importante apportée par l'arrêt *J.M.B*, peut-on espérer que la Cour rende d'autres arrêts de condamnation permettant d'aller vers une effectivité des recours internes ? Cela serait une évolution majeure pour les personnes détenues qui pourraient contester toutes les mesures dont elles font l'objet avec des chances d'aboutir à une réponse pénale. L'effectivité ne pourra être réelle que lorsque les référés seront développés et efficaces<sup>269</sup>. Cela nécessite également un changement de position du juge administratif qui doit accepter de réformer son contrôle pour que ce recours devienne réellement efficace et effectif.

---

<sup>268</sup> CEDH, 9 juillet 2009, *Khider c/ France*, req. n°39364/05 ; CEDH, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*. *Op.cit.*

<sup>269</sup> V. *Annexe n°1*. *Ibidem*.

## Conclusion

Le sujet de l'accès aux recours pour les personnes détenues est dense. En effet, pour mener une réflexion sur un tel sujet, la recherche est étendue. L'accès aux recours suppose préalablement que des moyens soient mobilisés en détention afin d'assurer une information suffisante et de qualité pour ces personnes privées de leur liberté d'aller et venir. Tout doit être fait pour que leur vie ne soit pas suspendue le temps de la détention et qu'elles puissent continuer toute démarche. Leur position de vulnérabilité n'explique pas non plus qu'elles puissent subir une atteinte à leurs droits fondamentaux.

L'accès aux recours concerne également le fonctionnement juridictionnel administratif français et son histoire. En cela, le juge administratif et les recours devant lui sont concernés. Bien que la personne soit emprisonnée, ces recours, à l'extérieur de la détention, devant une instance extérieure à l'administration pénitentiaire, doivent être possibles et accessibles. Le législateur est également concerné par l'accès aux recours et il est important qu'il puisse modifier notre législation française afin qu'elle réponde aux exigences européennes et à l'ère du temps.

Enfin, le droit européen s'intéresse aussi à l'accès aux recours s'agissant des détenus incarcérés en France. La CEDH se donne pour mission de protéger les droits fondamentaux des personnes et a une influence considérable dans le droit interne français.

Au terme de cette recherche, il est possible de souligner que la question de l'accès aux recours pour les personnes en détention est en pleine évolution. Grâce à la mobilisation d'autorités, d'associations et d'avocats, cet accès est en pleine expansion. De plus en plus de personnes sont sensibilisées par la question du respect des droits de la personne détenue. La prison devient un lieu qui se formalise et où la vie à l'intérieur doit ressembler à celle extérieure. Bien que très juridique, l'accès aux recours demande avant tout une volonté humaniste. C'est ce qu'il est possible de retrouver avec l'influence de la CEDH et son arrêt *J.M.B* qui croise à la fois le côté juridique avec la question de l'effectivité des recours et le côté humain avec la question de la dignité des conditions de détention.

Aujourd'hui, les moyens mobilisés ne sont pas suffisants pour que l'accès aux recours soit simple et effectif. Cependant, cette question est en pleine mutation et il est intéressant de la suivre afin de voir si nous pouvons tendre dans un futur proche à des recours effectifs en France qui seront un pas de plus dans la construction de notre droit pénitentiaire.

## **Table des annexes**

**Annexe n°1** : Entretien avec Maître OUDIN

**Annexe n°2** : Entretien avec un ancien détenu procédurier

**Annexe n°3** : Questionnaire transmis à un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation



## Annexe n°1 : Entretien avec Maître OUDIN

*Suite à l'intervention de Maître OUDIN dans le cadre du Master, je souhaitais entrer en contact avec lui pour avoir des précisions sur certains points.*

Q : Vous avez évoqué le fait qu'il y a beaucoup d'échecs au niveau des recours dans le milieu pénitentiaire, est-ce que vous tirez ça de lectures ou de votre propre pratique ?

R : C'est empirique et issu de mon expérience personnelle. Il y a eu cependant un changement ces dernières années. Je fais partie des premiers qui ont fait du droit pénitentiaire, formé par Etienne Noël, au début des années 2000, qui est le premier à avoir fait du contentieux administratif pénitentiaire. A l'époque des années 2000, première moitié des années 2010, il y avait très peu de jurisprudence ; que quelques grands arrêts obtenus par nos actions militantes mais on avait très peu de matière pour faire du contentieux. Le contentieux était très sec. Les règlements étaient très sobres. Les juges ne voulaient pas aller dessus et la jurisprudence était très fermée. Les seuls droits reconnus étaient les plus symboliques mais sans impact réel.

Les détenus nous saisissent principalement sur les conditions de détention avec la question de la dignité mais les magistrats s'en souciaient très peu. Ce qui est une évidence aujourd'hui, ne l'était pas il y a dix ans. Pendant dix-huit ans, ça ne marchait pas donc les recours deviennent inutiles, les magistrats pas intéressés. Il fallait des conditions extraordinaires pour obtenir quelque chose.

J'avais tenté sur la centrale de Lannemezan de faire entrer un huissier pour qu'il constate le caractère sombre, exigü, oppressant, sans lumière, on n'a jamais réussi à aboutir.

La révolution est tardive avec l'arrêt de la CEDH mais il représente quinze ans de lutte. Une poignée de personnes s'investissent pour arriver à ce résultat. Pour arriver à cette décision positive, il faut avoir accumulé plusieurs décisions négatives au préalable. On gagne devant la CEDH car on apporte l'argument qu'on perd tout le temps.

Deuxième grande question qui intéresse les détenus, ce sont les transferts avec la question du rapprochement familial. On commence à peine à avoir les premières décisions favorables. Donc là aussi il y avait de nombreux échecs.

Il y a aussi la question de l'isolement forcé.

Q : Sur ce point, vous disiez qu'il n'y avait qu'un semblant de débat contradictoire.

R : Il n'y en avait pas. Cela ne servait à rien. C'est une décision administrative, l'administration ne va pas débattre avec la personne, elle prend sa décision toute seule et fait semblant de débattre. Il est prévu pour que cela soit conforme aux règles européennes donc formellement, il y en a un. Se pose la question du recours effectif et de savoir si nous avons un référé en 48 heures. Quinze jours c'est trop tard, un référé-suspension c'est trop tard, le détenu a fait deux semaines d'isolement et a déjà eu le temps de se pendre. Donc il faut un référé-liberté, si on ne l'a pas, on n'a pas de recours effectif, ça n'a aucune utilité. Encore aujourd'hui.

La logique de l'échec a commencé à changer il y a 2-3 ans. On commence à avoir des décisions de première instance favorables et maintenant on en a beaucoup et sur tous les domaines. Cela nécessite un effort pédagogique, nous sommes intervenus dans les ordres pour former les avocats, leur donner envie de faire du recours, faire du contentieux, trouver des idées.

Le problème c'est que l'administration pénitentiaire fabrique ses propres preuves et les avocats sont démunis pour avoir des preuves en prison. C'est difficile. Il y a aussi l'enjeu de la charge de la preuve. Pour faire avancer la preuve de l'indignité, il fallait renverser la charge de la preuve sinon on n'y arrivait jamais. De plus, l'administration fabrique ses propres règles. C'est elle qui édite ses règlements sans un grand contrôle ou difficile à mener (comme les QPC).

Q : Est-ce que vous avez aussi une illustration avec des REP ? J'aimerais montrer le problème d'effectivité de ce recours.

R : Pour vous donner une idée, j'ai déposé un recours pour un détenu qui avait une sanction disciplinaire symbolique dans un atelier à la centrale de Lannemezan. Il refuse de continuer à travailler dans ces conditions, il n'a pas de masque de protection, rien est aux normes, etc. Il a une sanction imposée par son employeur. Je fais intervenir l'inspection du travail qui rédige un rapport en soulignant qu'aucune règle n'est respectée et que les personnes sont en danger. Je fais un REP pour que la sanction soit annulée, ça fait plus de deux ans.

Donc l'effectivité c'est sans les référés. Le problème c'est donc l'ouverture des référés et notamment pour l'isolement.

Les détenus font très peu de recours car ils savent qu'ils n'obtiennent jamais gain de cause. Le juge administratif est réticent à substituer son appréciation à celle du directeur de la prison. Il y a très peu de décision qui nous dit que la sanction est manifestement disproportionnée.

## Annexe 2 : Entretien avec un ancien détenu procédurier

*« Le temps consacré à répondre aux questions n'est que pour témoigner, pas pour me mettre en avant. Je ne fais que témoigner pour ceux qui ont connu « ce monde » et n'ont plus l'énergie ou ne sont plus de ce monde ! ».*

Q : La remise de documents d'information (règlement intérieur, guide du prisonnier, etc) à l'arrivée de la personne en détention est-elle respectée ?

R : Lors de l'arrivée au quartier arrivants la personne détenue se voit remettre un document intitulé "règlement intérieur". Normalement, le règlement intérieur exhaustif est à la disposition de la personne détenue qui en fait la demande expresse dans chaque bureau des surveillants de bâtiment ou d'étage suivant la prison. Or, fort peu de personnes détenues le savent (ou s'y intéressent), le règlement est souvent obsolète, non mis à jour ou "introuvable". J'ai souvent utilisé cet état de fait pour contredire un article du règlement remis lors de mon arrivée dans l'établissement et un compte rendu d'incident rédigé à mon encontre. Le guide du prisonnier édité par l'OIP est rarement à disposition à la bibliothèque mais peut être obtenu en écrivant à la section locale ou à Paris. Pour ma part, je le détenais en cellule après l'avoir sollicité auprès de l'OIP de Lille. Je n'ai jamais eu à déplorer "sa disparition" (suite à une fouille de cellule ou en mon absence) mais j'ai connaissance de codétenus qui ont été dans cette situation. Il est arrivé que le guide du prisonnier soit retenu et mis au vestiaire lors de l'envoi postal par l'OIP. Tout est fait pour qu'aucun texte de loi, aucun décret ou circulaire dans l'intérêt des personnes détenues ne circule ou ne soit mis à disposition des prisonnier(e)s. Au centre de détention de Bapaume, le CPP tout neuf mis à la disposition des personnes à la bibliothèque a "perdu" jour après jour ses pages (lors de sa consultation, des détenus arrachaient des pages au lieu de recopier le(s) passage(s) qui les intéressaient). C'est pourquoi, lorsqu'il fut remplacé les personnes qui voulaient le consulter devaient remplir une fiche qui permettait au surveillant qui remettait le CPP pour consultation de savoir qui l'avait eu entre les mains. Bien entendu, cette fiche permettait aussi à l'administration de savoir qui était procédurier...

Q : Est-ce que l'information au quartier arrivant est suffisante ? Ou est ce qu'il est nécessaire d'aller chercher des informations ailleurs ? (codétenus, bibliothèque par exemple).

R : Dans tous les documents remis par l'administration pénitentiaire, l'accent est mis sur les obligations, rarement sur les droits si ce n'est le droit aux liens familiaux (à travers des unités de vie familiale), le droit aux permissions de sortir. Le droit à un encellulement individuel édicté par le CPP, le droit à la dignité (pas de fouilles corporelles répétitives), le droit au travail ou aux activités, etc., ne sont jamais précisés à partir du moment où si la personne détenue usait de ces droits en engageant une procédure au tribunal, l'administration serait condamnée (elle ne va tout de même pas "se tirer une balle dans le pied"). Bien souvent, les informations pertinentes circulent en détention grâce à une poignée de détenu(e)s procédurier(e)s.

Q : Est-ce que vous aviez accès à suffisamment de documents à la bibliothèque notamment pour préparer votre défense ? ou globalement vous n'en aviez pas besoin car vous êtes passé par un avocat ?

R : Il nous était possible de consulter le code pénal ou le CPP à la bibliothèque (dans les établissements où il y en avait un et à condition qu'il soit en bon état) durant les heures d'ouverture de celle-ci. Cependant, comme je faisais des recherches pour toute problématique (permissions de sortir, aménagements de peine, repas améliorés pour les jeunes majeurs, etc.) j'avais fait l'achat d'un nouveau code de procédure civile et d'un CPP afin de pouvoir les consulter à toute heure du jour et de la nuit. Quant à se reposer sur l'avocat qui défendait les intérêts de la personne détenue lors de la commission de discipline, bien que des avocats commis d'office m'ont "représenté" lors de commission et avaient une certaine expérience de ce type de plaidoirie je préparais moi-même ma défense que je photocopiais pour l'avocat présent, le président de la commission, et le tribunal si je devais faire un recours par devant cette juridiction.

Q : Est-il facile de former un recours ? (maîtrise du langage juridique, apporter les preuves, savoir quel juge saisir). Là encore je suppose qu'avec l'aide d'un avocat, tout cela est plus facile ?

R : Pour quelque recours qu'il soit, il faut tout d'abord savoir formuler la demande. Former un recours en écrivant au président de la cour d'appel en précisant "Je ne suis pas d'accord avec la décision du juge de l'application des peines concernant ma demande de libération conditionnelle parce que j'ai un projet de sortie" risque fort de voir l'appel rejeté pour motif insuffisant. Il faut savoir user des mots justes et utiliser le jargon juridique si on veut être crédible. Peu de personnes détenues en ont la capacité pour différentes raisons : beaucoup ont un niveau scolaire faible, le langage juridique ne leur est pas familier ou se noient dans des explications longues et confuses qui "fatiguent" les magistrats, etc. Bien souvent, avant même que l'avocat sollicité donne son accord pour prendre le dossier il faut avoir respecté le délai d'appel. Seule, sans un minimum de connaissance juridique, ne maîtrisant pas ou peu la langue de Molière, une personne détenue a peu de chance d'avoir gain de cause en appel. Autre obstacle...il faut savoir où écrire précisément (une adresse erronée ou imprécise et le courrier est retourné à l'expéditeur. De facto, le délai du recours ne peut plus être respecté). Au fil du temps, j'avais en notes les adresses des principaux tribunaux de France à saisir que je fournissais à ceux qui me le demandaient.

Q : Globalement les droits de la défense sont-ils respectés ? (est-ce que le débat contradictoire est respecté avant la mesure, est-ce que vous aviez du temps pour préparer votre défense) ?

R : Lors des multiples comparutions en commission de discipline, le débat étant contradictoire et le temps non chronométré, je prenais soin de démontrer chaque argument point par point ! A tel point que le directeur ou son adjoint savaient que quand je comparaisais l'après-midi il était inutile de prévoir autre chose. En règle générale, entre la rédaction du compte rendu d'incident et la comparution devant la commission, il y a 7 à 10 jours sauf incident grave. Beaucoup de mes codétenus venaient me voir avec le dossier qui contenait diverses pièces et si un vice de procédure me sautait aux yeux j'allais voir le chef de détention pour lui expliquer qu'il n'y avait aucun intérêt à présenter la personne impliquée devant la commission de discipline puisque l'avocat invoquerait immédiatement la nullité de la procédure. Si globalement le droit de la défense est respecté en règle générale, je peux préciser que certaines personnes détenues ont comparu en commission de discipline sans avocat et que bien que cette erreur de procédure ait été précisée lors de la commission les personnes détenues ont été jugées et a été prononcée une sanction. Bien entendu, pour ceux qui ont engagé une procédure par

devant le tribunal ils ont obtenu gain de cause (Bien des années plus tard, mais l'indemnisation a été la compensation eu égard aux réductions de peine qu'ils n'ont pas obtenu) puisque le défaut de défense était flagrant.

Q : Avez-vous subi les conséquences de vos recours en détention ?

R : Dès mon incarcération, le fait d'aider mes codétenus à rédiger des lettres à leur avocat, aux douanes pour transiger sur des amendes douanières, au juge de l'application des peines, etc., m'a été préjudiciable (mon écriture a très vite été repérée sur les enveloppes des différents destinataires, mais c'est surtout la justesse de leur contenu qui m'a valu une certaine peur (de l'administration), tension (de la part du service d'insertion et de réinsertion, quand je parvenais à obtenir un hébergement pour une permission de sortir pour un codétenu, alors que la conseillère ne bougeait pas le petit doigt) ou barrage pour une permission de sortir, mon aménagement de peine ou par la suite ma sortie de détention en fin de peine. A l'époque, le chef de détention m'avait verbalisé qu'en posant le stylo et en n'écrivant plus pour mes codétenus ou en arrêtant d'engager des procédures à tout va, en retour les demandes de permission ou d'aménagement de peine seraient facilitées... Je lui avais répondu qu'accéder à ces conditions donnerait à l'administration l'impression d'avoir réussi à me faire fléchir...J'ai donc continué à accompagner mes codétenus au détriment de mes démarches et ai été libéré en fin de peine. Il est plus facile pour l'administration de sanctionner un incident disciplinaire que d'avoir à répondre devant le tribunal à une procédure engagée pour un non-respect du règlement intérieur ou du CPP.

### Annexe 3 : Questionnaire transmis à un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

#### QUESTIONNAIRE

Etudiante en Master 2 Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme à la faculté d'Agen, je réalise un mémoire de fin d'étude sur le thème de « l'accès aux voies de recours des personnes détenues à l'encontre des mesures prises par l'administration pénitentiaire » dans lequel je souhaite faire apparaître les difficultés rencontrées par ce public et apprécier si ces voies de recours sont réellement effectives. L'accès au droit est donc un préalable à la saisine du juge administratif.

C'est dans ce cadre que je vous sollicite par le biais de ce questionnaire dont le but est de récolter des informations pour dresser un tableau comparatif des pratiques dans différents établissements pénitentiaires.

Je vous remercie du temps que vous m'accorderez.

Type d'établissement : maison d'arrêt

Ville : Limoges

La remise de documents à l'arrivée de la personne en détention est-elle respectée ?

De quel « document » parlez vous exactement ?

A leur entrée, un livret dit « arrivant » leur est remis, qui leur présente le fonctionnement de la MA. Il existe dans plusieurs langues.

L'entretien individuel au quartier arrivant permet-il de donner une information suffisante aux détenus sur le fonctionnement de l'établissement, ses droits et devoirs, etc ?

J'aurais envie de dire oui : le(la) détenue, dans les 48h de son arrivée, voit le chef de la détention, un cpip, un médecin : il s'agit surtout d'évaluer ses besoins pour contenir le choc carcéral, s'il y en a un. Je n'ai jamais entendu un détenu demander quelle était les voies de recours possible à son arrivée en dehors d'une demande d'OML pour les prévenus : quand ils arrivent, ce n'est pas une priorité.

Existe-t-il d'autres méthodes d'information à l'arrivée de la personne dans l'établissement ?

Je ne pense pas.

Quels sont les documents accessibles aux personnes détenues tout au long de leur incarcération (tant pour leur connaissance que pour tenter une action devant le juge par exemple) ?

Souvent, c'est avec l'aide de leur avocat qu'ils ont accès aux procédures de recours. Parfois, ils font appel à des organisations militantes pour le droit des prisons, parfois encore c'est à son cpip qu'il demande ce qu'il est possible de faire. Chaque situation de détenu étant différente, c'est le cas par cas plutôt que l'information globale qui se fait.

Il n'y a pas de tels documents accessibles à ma connaissance.

Existe-t-il un point d'accès au droit ? quel est-il ? quelle est sa fréquence d'intervention ?

L'accès aux droits sociaux est assuré par l'assistante sociale du spip. Deux fois par semaine, il y a un écrivain public qui vient en détention. A Limoges, l'après-midi est vigilante sur l'accès au droit : si un détenu fait remonter un dysfonctionnement ou une difficulté à son cpip, on cherche une solution pour résoudre le problème s'il n'est pas du à une décision judiciaire.

Comment se fait la communication de ce point d'accès au droit en détention ?

Ils sont informés à leur entrée de ce à quoi ils ont accès. Puis ils ont accès à des bulletins pour demander une audience.



## Table des index

### A

Accès au droit, 5, 6, 12, 17, 18, 21, 24, 25, 29, 34, 45, 88

Avocat, 9, 16, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 50, 51, 57, 64, 72, 75, 78, 79, 80, 85, 88

### C

Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 5, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 43, 44, 45, 57, 58, 66, 85, 86

Cour européenne des droits de l'homme, 5, 14, 15, 16, 29, 36, 38, 41, 57, 59, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 85, 87

### D

Défenseur des droits, 5, 22, 28, 30, 35, 41

Droits de la défense, 8, 9, 11, 13, 19, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 54, 79, 88

Droits fondamentaux, 8, 12, 14, 30, 31, 49, 57, 59, 72

### E

Effectivité, 14, 15, 16, 17, 29, 37, 38, 40, 41, 45, 48, 57, 58, 59, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 75, 84, 85, 89

### I

Indigne, 15, 16, 29, 55, 56, 58, 64, 66, 67, 68, 69, 84, 89

### J

Juge administratif, 6, 8, 9, 13, 16, 17, 18, 24, 31, 35, 38, 39, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 71, 72, 76, 85, 86, 88, 89

### M

Mesures d'ordre intérieur, 5, 10, 13, 41, 46, 47, 48, 50

### P

Point d'accès au droit, 5, 21, 23, 25, 26, 28

### R

Recours, 1, 2, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 29, 31, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 84, 85, 87, 88, 89

Recours pour excès de pouvoir, 5, 24, 39, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 56, 57, 58, 75

Référé-liberté, 15, 24, 42, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 75, 85, 89

Règles pénitentiaires européennes, 5, 14, 19, 20, 22, 24, 40

# Bibliographie

## Ouvrages

BOUSSOUARD Sabine, *Les droits de la personne détenue après la loi du 24 novembre 2009*, Dalloz, 2013, 342 pages.

CLIGMAN Olivia, GRATIOT Laurence et HANOTEAU Jean-Christophe, *Le droit en prison*, Dalloz, 2001, 342 pages.

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 11<sup>ème</sup> édition, Puf, 2016, 1100 pages.

FROMGET Julien et GAFFURI Cécile, *L'accueil des détenus dans les prisons françaises*, L'hamattan, Bibliothèques de droit, Paris, 2011, 165 pages.

HERZOG-EVANS, Martine, *Droit pénitentiaire 2020/2021*, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 1416 pages.

OIP, *Le guide du prisonnier*, La découverte, 2021, 704 pages.

## Articles

BOUJU, David, « Le détenu face aux mesures d'ordre intérieur », *Revue du droit public*, n°3, p.597.

CERE, Jean-Paul, « Conditions de détention et insuffisance du recours indemnitaire », *AJ Pénal*, janvier 2021.

CERE, Jean-Paul et HERZOG-EVANS, Martine, « Fondements et modalités des différents scénarii possibles pour la réforme de la procédure disciplinaire en prison », *Gazette du Palais*, n°162, 2002, p.2.

CERE, Jean-Paul, « Prison : normes européennes », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, avril 2019.

CERE, Jean-Paul, « L'absence de l'assesseur extérieur devant la commission de discipline », *AJ Pénal*, avril 2021, p.221.

DE SILVA Isabelle, « L'Etat est responsable pour faute simple de la mort d'un détenu à la suite d'un incendie », *AJDA*, 2009, p.432.

ESCHBACH, P, « Conditions de détention indignes : condamnation de la France pour ineffectivité du recours indemnitaire », *Dalloz Actu Etudiants*, Droit européen et de l'Union européenne, 2021.

FERRAN, Nicolas, « La personne détenue encore à la recherche de son juge en France », *Défendre en justice la cause des personnes détenues*, CNCDH, p.140.

GAUCHE, Sylvain, « A la recherche du recours effectif : responsabilité et référés en droit pénitentiaire », *AJDA*, 2017, p.1837.

GUYOMAR, Mattias, « La justiciabilité des mesures pénitentiaires devant le juge administratif », *AJDA*, 2009, p.413.

HERZOG-EVANS, Martine et PECHILLON, Éric, « L'entrée des avocats en prison », *Recueil Dalloz*, 2000, p.481.

JEZE, Gaston, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p.180.

KAMAL-GIRARD, Mathilde, « Contester une décision de mise à l'isolement devant le juge des référés », *AJDA*, 2020, p.2484.

LAURENT, Clémence, « J.M.B et autres contre France : surpopulation carcérale et absence de recours effectif », *Dalloz Actu Etduiants*, Libertés fondamentales-Droits de l'Homme, 2020.

PECHILLON, Eric, « L'accès au droit et le droit au recours », *Cahier de la Recherche sur les Droits fondamentaux*, 2004, p.49-60.

ROSTAING, Corinne, « Processus de judiciarisation carcérale : le droit en prison, une ressource pour les acteurs ? », *Droit et société, Lextenso*, n°67, 2007, p.577.

SAUVE, Jean-Marc, Vice-président du Conseil d'Etat, « Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif », *Discours, Partie 2*, 2009.

SCHMITZ, Julia, « La CEDH, le juge du référé-liberté et l'architecture de l'exécution des peines privatives de liberté », *RDLF*, chron n°46, 2020.

SENN, Éric, « Le temps des propositions de réforme et de sa réforme », *AJPénal*, 2013, p.331.

### **Thèses**

FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Etude de droit administratif*, thèse, Toulouse, 2015, 559 pages.

PECHILLON Éric, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, Thèse, Rennes, 1997, 648 pages.

### **Rapports, Avis**

ASSEMBLEE NATIONALE, *La France face à ses prisons*, Rapport parlementaire, 2000

BRUNET-LUDET Cécile, *Le droit d'expression collective des personnes détenues*, Rapport, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, février 2010, p.4.

CANIVET Guy, « *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires* », Rapport officiel au Garde des Sceaux, La Documentation française, Coll des rapports officiels, 2000.

CEDH, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Droit à un recours effectif, 2021, p.18.

CGLPL, *Avis relatif à la défense dans les lieux de privation de liberté*, 23 avril 2020.

CGLPL, *Rapport d'activité*, 2019, 419 pages.

CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Angoulême, 2<sup>ème</sup> visite, 2019, 116 pages.

CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Châteauroux, 2<sup>ème</sup> visite, 2019, 118 pages.

CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis, 2<sup>ème</sup> visite, 2018, 240 pages.

CGLPL, *Rapport de visite*, maison d'arrêt d'Agen, 2<sup>ème</sup> visite, 2017, 80 pages.

CGLPL, *Rapport d'activité*, 2017, 346 pages.

CGLPL, *Rapport de visite*, centre pénitentiaire de Mont de Marsan, 2<sup>ème</sup> visite, 2016, 125 pages.

CGLPL, *Rapport d'activité*, 2013, 408 pages.

CGLPL, *Rapport d'activité*, 2012, 400 pages.

DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport annuel d'activité*, 2020, 104 pages.

DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport annuel d'activité*, 2019, 121 pages.

DEFENSEUR DES DROITS, *Rapport annuel d'activité*, 2017, 131 pages.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire 2017-2018*, Ministère de la justice, 75 pages.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires*, Ministère de la justice, version 5, mars 2018, 94 pages.

INFODROITS Association, *Rapport d'activité*, 2018, 25 pages.

OIP, *Rapport d'activité*, 2019, 29 pages.

SENAT, *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*, Rapport d'information n°629, 2012, p.22

SENAT, *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport de commission d'enquête, n°449, Les rapports du Sénat, 2000.

### **Sitographie**

BORDENET Camille, *En prison, tout est fait pour empêcher les détenus de faire valoir leurs droits*, Le Monde, 2014 : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/11/jean-marie-delarue-le-detenu-procedurier-c-est-celui-qu-il-faut-faire-taire-absolument\\_4380812\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/11/jean-marie-delarue-le-detenu-procedurier-c-est-celui-qu-il-faut-faire-taire-absolument_4380812_3224.html)

BOSQUET Sarah, *Faute d'interprètes, des droits au rabais*, OIP, Analyse, 2021 : <https://oip.org/analyse/faute-dinterpretes-des-droits-au-rabais/>

BOSQUET Sarah, *Quand la prison redouble la barrière de la langue*, OIP, Analyse, février 2021 : <https://oip.org/analyse/quand-la-prison-redouble-la-barriere-de-la-langue/>

CPT, *à propos du CPT* : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/about-the-cpt>

Dicocitations, *Le dictionnaire des citations* : <https://www.dicocitations.com/citations/citation-171591.php>

JOHANNES Franck, *Prisons : l'Etat condamné pour avoir échoué à éviter le suicide d'un détenu*, Le Monde, 2012 : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/07/02/prisons-l-etat-condamne-pour-avoir-echoue-a-eviter-le-suicide-d-un-detenu\\_1727942\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/07/02/prisons-l-etat-condamne-pour-avoir-echoue-a-eviter-le-suicide-d-un-detenu_1727942_3224.html)

Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/>

OIP, *La CEDH condamne la France pour l'absence de recours permettant de faire cesser des conditions de détention inhumaines et dégradantes*, Communiqué, 2015 : <https://oip.org/communique/la-cour-europeenne-des-droits-de-lhomme-condamne-la-france-pour-labsence-de-recours-permettant-de-faire-cesser-des-conditions-de-detention-inhumaines-et-degradantes/>

OIP, *Discipline : l'accès aux images de vidéo-surveillance doit être garanti en cas de poursuites*, Analyse, 2016 : <https://oip.org/analyse/discipline-laces-aux-images-de-video-surveillance-doit-etre-garanti-en-cas-de-poursuites/>

OIP, *Saisir le juge administratif* : <https://oip.org/fiche-droits/saisir-le-juge-administratif/>

# Table des matières

Introduction .....	1
Partie 1 : Un accès au droit essentiel à la saisine du juge administratif .....	11
Chapitre 1 : Une amélioration de l'information en détention concernant les droits des personnes détenues.....	11
Section 1 : Une procédure d'accueil formalisée au quartier arrivant.....	11
Paragraphe 1 : Des informations données oralement.....	11
A)Un entretien arrivant personnalisé .....	11
B)Une information collective plus adaptée pour les arrivants .....	13
Paragraphe 2 : Des outils écrits complétant l'information orale.....	14
A)La remise effective de documents à l'arrivée de la personne.....	14
B)Une accessibilité des documents cependant illusoire en détention.....	16
Section 2 : La nécessité de renforcer l'accès au droit durant l'incarcération.....	17
Paragraphe 1 : Des points d'accès au droit encore peu fréquentés.....	17
A)L'établissement de point d'accès au droit : une obligation légale.....	18
B)L'importance de développer une information de proximité : exemple avec l'association Infodroits.....	19
Paragraphe 2 : Le rôle accru des autorités administratives indépendantes .....	20
A)Des permanences de délégués du défenseur des droits en détention : un rôle de médiation .....	20
B)Une possible saisine du contrôleur général des lieux de privation de liberté : un rôle de contrôle.....	22
Chapitre 2 : Une multiplication des procédés permettant de faire respecter les droits des détenus en détention .....	23
Section 1 : La reconnaissance de droits de la défense aux personnes détenues .....	24
Paragraphe 1 : Une évolution légale des droits de la défense .....	24
A)Un respect croissant de ces droits avec la loi du 12 avril 2000.....	24
B)Un rôle majeur pour l'avocat en détention.....	25
Paragraphe 2 : Une application cependant limitée des droits de la défense en détention .....	27
A)Des droits défaillants dans la procédure disciplinaire.....	27
B)Des droits encore trop ignorés dans les autres mesures coercitives .....	29
Section 2 : La possibilité d'intenter des recours en interne préalablement à la saisine du juge administratif.....	31
Paragraphe 1 : Des recours non contentieux aux effets limités .....	31

A)Un accès illusoire aux requêtes, plaintes et recours gracieux .....	31
B)Une utilité peu convaincante du recours hiérarchique .....	33
Paragraphe 2 : Un accès à ces recours inachevé dans la pratique .....	34
A)Des défaillances dans le traitement des requêtes .....	34
B)Une protection à apporter au détenu procédurier .....	36
Partie 2 : Une efficacité relative des recours juridictionnels ouverts à la personne détenue...	38
Chapitre 1 : Les recours au fond .....	38
Section 1 : Un accès au juge administratif étendu.....	38
Paragraphe 1 : L'évolution du droit positif en la matière .....	38
A)L'élargissement des actes susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir .....	38
B)L'engagement de la responsabilité de l'administration pénitentiaire : l'abandon de la faute lourde.....	40
Paragraphe 2 : Le cadre juridique du recours pour excès de pouvoir et du recours indemnitaire.....	42
A)Des recours en théorie accessibles aux personnes détenues .....	42
B)Des difficultés évidentes en pratique dans l'accès au juge .....	43
Section 2 : Un contrôle approfondi par le juge administratif .....	44
Paragraphe 1 : L'étendue du contrôle réalisée par le juge .....	44
A)Un contrôle de proportionnalité pour le recours pour excès de pouvoir .....	45
B)Un contrôle rééquilibré en faveur du requérant pour le recours indemnitaire.....	46
Paragraphe 2 : Des effets limitant la portée de ces recours.....	48
A)Un recours en annulation ineffectif .....	48
B)Un recours indemnitaire ne mettant pas fin aux conditions indignes de détention .....	50
Chapitre 2 : Les procédures de référés urgents.....	51
Section 1 : Des recours difficilement saisissables par les personnes détenues.....	51
Paragraphe 1 : Des conditions strictement appréciées par le juge .....	51
A)L'appréciation concrète d'une extrême urgence .....	51
B)L'appréciation encadrée d'une illégalité .....	53
Paragraphe 2 : Le contrôle du juge restreint par la condition d'urgence.....	54
A)Le juge des référés, juge du provisoire.....	54
B)Le juge des référés, juge pragmatique .....	55
Section 2 : L'évolution récente de l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'efficacité des recours internes.....	57
Paragraphe 1 : L'impact de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'effectivité des recours internes .....	57
A)L'arrêt J.M.B et autres contre France : une remise en cause du référé-liberté .....	58

B) L'arrêt Barbotin contre France : une remise en cause du recours indemnitaire ....	59
Paragraphe 2 : L'application de la jurisprudence européenne dans notre droit interne	60
A) L'attitude inchangée du juge administratif .....	60
B) Vers une effectivité générale des recours internes ? .....	62
Conclusion .....	64
Table des annexes .....	65
Table des index .....	74
Bibliographie .....	75
Table des matières .....	79
Résumé .....	82



## Résumé

### L'accès aux recours des personnes détenues à l'encontre des mesures prises par l'administration pénitentiaire

Les récentes condamnations de la France par la CEDH amènent à nous interroger sur l'effectivité des recours internes ouverts aux personnes détenues. Ces dernières doivent, en effet, pouvoir dénoncer leurs conditions de détention ainsi que toute mesure prise par l'administration pénitentiaire à leur encontre. Pour cela, doit être organisée une information complète et de proximité sur les droits dont bénéficie chaque détenu. De même qu'un accès au juge administratif.

Bien que le droit pénitentiaire soit en pleine mutation, l'accès au droit en détention mérite d'être amélioré. Il en est de même des recours non contentieux qui sont une bonne manière de régler certains conflits plus rapidement qu'en passant par la voie contentieuse. S'agissant de cette dernière, il est possible d'espérer que la jurisprudence européenne ait un impact suffisamment important dans notre droit interne pour que le droit devienne une arme efficace entre les mains des personnes détenues.

Mots clés : accès au droit, point d'accès au droit, recours, juge administratif, conditions indignes de détention, détenu, contentieux administratif, Cour européenne des droits de l'homme, effectivité, référé-liberté.

\*\*\*\*\*

The recent condemnations of France by the ECHR lead us to question the effectiveness of the domestic remedies available to detainees. Indeed, the latter must be able to denounce their conditions of detention as well as any measure taken by the prison administration against them. For that, complete and local information on the rights of each detainee must be organized. As well as access to the administrative judge.

Although prison law is undergoing major changes, access to the law in detention deserves to be improved. The same is true of non-contentious appeals, which are a good way of settling certain conflicts more quickly than by going through the litigation process.

As far as the latter is concerned, it's possible to hope that European jurisprudence will have a sufficiently important impact in our internal law so that the law becomes an effective weapon in the hands of detainees.

Keywords : access to the right, point of access to the right, remedies , administrative judge, unworthy detention conditions, detainee, administrative disputes, European Court of Human Rights, effectiveness, référé-liberté.