

Paris, le 24 février 2025

Décision du Défenseur des droits 2025-030

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code pénitentiaire ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie par monsieur X, alors incarcéré à la maison d'arrêt de Y, concernant la mesure de port de menottes lors de ses déplacements au sein de l'établissement rétablie le 26 janvier 2023 ;

Considère qu'en ne justifiant pas la soumission de monsieur X au port de menottes au regard des motifs limitativement énumérés par les dispositions législatives et réglementaires, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre des mesures illégales, et qu'elle a soumis monsieur X, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de de l'homme, à un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Conv. EDH.

Considère que l'absence de motivation en fait et en droit des décisions ordonnant le port de menottes à l'encontre de monsieur X et l'absence de notification de ces décisions à l'intéressé, constituent une défaillance du service public de la justice en raison du non-respect du code des relations entre le public et l'administration et que monsieur X a, en conséquence, subi une atteinte à ses droits dans ses relations avec

l'administration pénitentiaire au sens de l'article au sens de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Recommande au directeur de l'administration pénitentiaire :

- De procéder à la réparation du préjudice subi par monsieur X résultant de l'atteinte à ses droits du fait de son placement sous un régime de gestion menottée non motivé et de l'absence de notification des voies et délais de recours à sa disposition, dès lors qu'il en aura fait la demande ;
- De rappeler à l'ensemble des établissements pénitentiaires, le cas échéant par une note, une instruction, ou tout autre document, que le placement d'une personne détenue sous un régime de port de menottes ou d'entraves doit faire l'objet d'une décision écrite comportant une motivation en droit et en fait et qu'elle doit être notifiée à l'intéressé lors de la mise en œuvre de la mesure pour lui être opposable.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au directeur de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice, qui dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Claire HÉDON

**Recommandation sur le fondement de l'article 25 de la loi organique
n° 2011-333 du 29 mars 2011**

FAITS ET PROCEDURE

1. Monsieur X a saisi le Défenseur des droits alors qu'il était incarcéré à la maison d'arrêt de Y car il ne comprenait pas pourquoi la mesure le soumettant au port de menottes lors de ses déplacements au sein de l'établissement, qui avait été levée le 26 janvier 2023, avait été rétablie le 4 avril 2023.
2. Il expliquait qu'aucun incident n'était survenu entre ces deux dates qui aurait pu justifier la remise en place de cette mesure.
3. Par un courriel du 19 avril 2023, le Défenseur des droits sollicitait la direction de l'administration pénitentiaire afin d'obtenir ses observations sur la situation de monsieur X.
4. Par un courrier du 25 janvier 2024, la direction de l'administration pénitentiaire apportait ses observations en expliquant que « *[l]a mise en place de la gestion menottée de M. X fai[sai]t suite à sa réintégration du quartier d'isolement au terme de l'exécution de la sanction de vingt jours de cellule disciplinaire prononcée à l'encontre du personnel et des dommages causés aux locaux, achevée le 4 avril 2023 (...). La direction de l'établissement a directement avisé la personne détenue de cette prise en charge spécifique. Les motifs de cette gestion sécurisée lui ont été notifiés oralement.* ».
5. Elle transmettait à cette occasion les différentes notes de service ainsi que la synthèse du comportement de monsieur X rédigée par le chef d'établissement de la maison d'arrêt de Y le 23 mars 2023.
6. Il est à noter que si les éléments transmis par l'administration pénitentiaire permettent d'établir que monsieur X a d'abord fait l'objet d'une mesure le soumettant au port de menottes pour la période du 21 novembre 2022 au 26 janvier 2023, aucun élément, si ce n'est son transfert le 10 mai 2023 vers le centre pénitentiaire de Z, ne permet de déterminer à quelle date la nouvelle mesure mise en œuvre le 4 avril 2023 a pris fin.
7. Par un courrier du 2 juillet 2024, le Défenseur des droits a adressé une note soumise au contradictoire au directeur de l'administration pénitentiaire, l'invitant à présenter dans un délai d'un mois tous les éléments qu'il estimerait utile de porter à ma connaissance avant qu'une décision ne soit prise.
8. Le directeur de l'administration pénitentiaire n'a pas donné suite à cette demande.

CADRE JURIDIQUE

I. Le recours au port de menottes ne doit pas soumettre la personne à un traitement inhumain et dégradant

9. Conformément à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), les personnes détenues ne doivent notamment pas être soumises à des traitements inhumains et dégradants¹.
10. La CEDH considère en effet que si « *[l]es mesures privatives de liberté s'accompagnent inévitablement de souffrance et d'humiliation* », et que cet état de fait « *en tant que tel et à lui seul n'emporte pas violation de l'article 3, cette disposition impose néanmoins à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités de sa détention ne le soumettent pas à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à une telle mesure et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, sa santé et son bien-être sont assurés de manière adéquate* »².
11. La CEDH précise que « (...) dès lors que le traitement humilie ou avilit un individu, témoignant d'un manque de respect pour sa dignité humaine ou la diminuant, ou qu'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique, il peut être qualifié de dégradant et tomber ainsi également sous le coup de l'interdiction énoncée à l'article 3 »³.
12. Concernant la soumission au port de menottes en détention, la CEDH a considéré dans son arrêt GORIUNOV contre la République de Moldavie qu'une telle mesure constitue un traitement contraire aux dispositions de l'article 3 de la Conv. EDH lorsque le menottage systématique d'une personne détenue lors de ses mouvements en détention est insuffisamment justifié et est utilisé pendant de longues périodes (cinq mois en l'espèce)⁴.
13. Dans cet arrêt, la CEDH a notamment relevé qu'aucun élément ne permettait d'établir que l'administration avait évalué quel risque représentait le requérant et qu'il n'était dès lors pas possible d'établir que la mesure avait été prononcée pour des motifs de sécurité. Elle a également noté que la mesure avait été prononcée pour une durée indéterminée étant donné que la décision ne faisait mention d'aucune durée. Enfin, elle a relevé que la mesure, compte-tenu du fait qu'elle n'était pas liée à un risque

¹ V. Not., CEDH, 6 octobre 2005, n° 74025/01, Hirst c. Royaume-Uni, §69.

² CEDH, 12 juin 2007, n° 70204/01, Frérot c. France, §37.

³ V. Not., CEDH, 20 octobre 2016, n° 7334/13, Mursic c. Croatie, §98.

⁴ CEDH, 29 mai 2018, GORIUNOV c. la République de Moldavie, n° 14466/12, §33-41.

établi pour la sécurité, avait pour objet de contraindre la personne à se comporter d'une manière spécifique, et devait dès lors être considérée comme une sanction.

14. La CEDH en a conclu qu'une telle mesure était, lorsqu'elle est prononcée à des fins punitives et en contradiction avec les dispositions légales, de nature à créer un sentiment de punition injuste et disproportionnée, ayant entraîné une atteinte à sa dignité lorsque le requérant apparaissait quotidiennement menotté devant d'autres personnes détenues. La CEDH a considéré que dans ces circonstances, la mesure avait porté atteinte à la dignité humaine du requérant et qu'en conséquence il avait été soumis à un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Conv. EDH.

II. Le recours au port de menottes ou d'entraves en détention est strictement encadré

15. Les conditions dans lesquelles un chef d'établissement peut soumettre une personne détenue au port de menottes ou d'entraves sont prévues par l'article L. 226-1 du code pénitentiaire (CP) qui renvoie aux dispositions de l'article 803 du code de procédure pénale (CPP) aux termes desquelles : « *Nul ne peut être soumis au port des menottes ou des entraves que s'il est considéré soit comme dangereux pour autrui ou pour lui-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite. (...).* ».

16. Le chef d'établissement ne peut donc décider de soumettre une personne détenue au port de menottes ou d'entraves que dans les cas où cette personne est considérée comme dangereuse pour autrui ou pour elle-même, ou si elle est susceptible de tenter de prendre la fuite.

17. Lorsque la personne détenue est au sein de l'établissement pénitentiaire, l'article R. 226-1 du CP prévoit que « *[l]es personnes détenues ne peuvent être soumises au port de moyens de contrainte que sur ordre du chef de l'établissement pénitentiaire et s'il n'est d'autre possibilité de les maîtriser, de les empêcher de causer des dommages ou de porter atteinte à elles-mêmes ou à autrui. (...).* ».

18. Lorsque la personne détenue fait l'objet d'un transfèrement ou d'une extraction (judiciaire ou médicale), l'article D. 215-5 du CP⁵ soumet expressément le port de menottes au respect des dispositions de l'article 803 du CPP précité.

19. Par conséquent, le recours aux menottes ou aux entraves ne doit non seulement intervenir qu'à l'égard d'une personne détenue considérée comme dangereuse pour autrui ou elle-même ou susceptible de tenter de prendre la fuite, mais encore, lorsque la mesure s'applique en détention (hors transfèvements et extractions), que si d'autres moyens de contrainte, moins coercitifs, sont insuffisants pour la maîtriser, l'empêcher de causer des dommages ou de porter atteinte à elle-même ou à autrui.

⁵ Auparavant prévu par les dispositions de l'article D. 294 du code de procédure pénale.

20. La seule circonstance de l'existence de dommages aux biens, donc autres qu'à la personne du détenu elle-même ou à autrui, ne peut donc justifier le port de menottes ou d'entraves au sein d'un établissement pénitentiaire.

III. La soumission au port de menottes ou d'entraves doit faire l'objet d'une décision motivée et notifiée à la personne concernée

21. Le code pénitentiaire ne contient pas de disposition précisant la forme que doit revêtir la décision d'un chef d'établissement qui souhaite soumettre une personne détenue au port de menottes ou d'entraves.

22. Par conséquent, il convient de se référer aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et en particulier à son article L. 100-1 aux termes duquel : « *Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables* ».

23. Il appartient donc à l'administration pénitentiaire de motiver les décisions prises à l'encontre d'une personne détenue lorsqu'elles ont pour effet de restreindre l'exercice des libertés publiques ou qu'elles constituent une mesure de police (article L. 211-2 1° du CRPA).

24. Le Conseil d'État a interprété les dispositions précitées, et considère à cet égard « *ainsi que le confirment d'ailleurs les travaux préparatoires⁶, que le législateur a entendu soumettre l'administration à l'obligation de motiver l'ensemble des décisions individuelles défavorables prises dans le but d'assurer l'ordre public même quand elles relèvent d'une police spéciale et ne peuvent être regardées comme restreignant l'exercice d'une liberté publique* »⁷.

25. La décision par laquelle un chef d'établissement décide de soumettre une personne détenue au port de menottes doit donc être justifiée, conformément aux dispositions précitées (article L. 226-1 du CP et 803 du CPP), par la dangerosité de la personne pour elle-même ou autrui, ou par un risque de fuite.

26. Si la jurisprudence administrative a pu retenir qu'une note de service, « *eu égard à sa nature* », n'était pas soumise aux obligations susmentionnées au motif qu'elle n'avait que pour objet d'informer les personnels de surveillance des modalités de prise en charge d'une personne détenue⁸, elle a à plusieurs reprises considéré qu'une telle

⁶ Le Conseil d'État s'est prononcé sur les dispositions de l'article 1^{er} de la loi la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, applicable à l'époque, et désormais codifiées à l'article L. 211-2 du CRPA. Il fait donc référence aux travaux préparatoires de la loi susmentionnée.

⁷ Conseil d'État, 1 juillet 1987, n° 74419

⁸ Cour administrative de Nantes, 28 juin 2024, n° 23NT02286, cons. 6.

mesure, nonobstant sa forme, constituait une mesure de police au regard de ses effets et était dès lors soumise aux obligations des articles L. 211-2 et suivants du CRPA.

27. C'est par exemple en ce sens qu'a statué la cour administrative d'appel de Nancy concernant la décision d'un chef d'établissement pénitentiaire de soumettre une personne détenue au port de menottes lors d'une extraction médicale. En effet, elle a considéré qu'en application des articles D. 292 et D. 294 du CPP, « *[/]es décisions par lesquelles un chef d'établissement pénitentiaire définit le niveau d'escorte d'un détenu en cas d'extraction médicale et celles qui refusent de revenir sur ce classement constituent des mesures de police qui sont soumises à l'obligation de motivation prévues par les dispositions [des articles L211-2 et L211-5] du code des relations entre le public et l'administration* »⁹.
28. Une appréciation similaire a également été retenue par les tribunaux administratifs concernant le port de menottes lors des mouvements en détention. Ainsi, à titre d'exemple, le tribunal administratif de Limoges a pu considérer que « *[/]es décisions par lesquelles un chef d'établissement pénitentiaire définit les modalités de prise en charge spécifiques d'une personne détenue constituent des mesures de police qui sont soumises à l'obligation de motivation prévues par les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration* »¹⁰. En l'espèce, la prise en charge consistait à soumettre la personne au port de menottes pour toute sortie de sa cellule.
29. Dès lors, il y a lieu de considérer qu'une décision soumettant une personne détenue au port de menottes en détention constitue une décision défavorable prise dans le but d'assurer l'ordre public, et qu'eu égard à ses effets, elle doit répondre aux conditions imposées par les articles L. 211-2 et suivants du CRPA.
30. Par conséquent, le chef d'établissement qui souhaite soumettre une personne détenue au port de menottes ou d'entraves lors de ses mouvements au sein de l'établissement pénitentiaire, doit informer sans délai la personne concernée des motifs de cette décision conformément à l'article L. 211-2 du CRPA. La motivation d'une telle décision « *doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement* » (article L. 211-5 du CRPA).
31. Le chef d'établissement doit démontrer en quoi le port de menottes ou d'entraves lors des mouvements d'une personne détenue est nécessaire en raison de la dangerosité de la personne pour autrui ou elle-même, ou en raison d'un risque d'évasion, conformément à l'article 803 précité. Il doit également démontrer qu'il n'existait aucun autre moyen de maîtriser cette personne, de l'empêcher de causer des dommages ou de porter atteinte à elle-même ou à autrui (article R. 226-1 précité).

⁹ Cour administrative de Nancy de NANCY, 1ère chambre, 12/12/2019, n° 18NC02030, cons. 7.

¹⁰ Tribunal administratif de Limoges, 22 février 2024, n° 2100815.

32. Par ailleurs, conformément à l'article L. 221-8 du CRPA, il y a lieu de considérer qu'une décision par laquelle un chef d'établissement soumet une personne détenue au port de menotte ou autres moyens d'entrave lors de ses mouvements en détention ne lui est opposable qu'au moment où elle lui est notifiée par écrit.

ANALYSE JURIDIQUE

33. Monsieur X a été transféré à la maison d'arrêt de Y le 21 novembre 2022. La synthèse de son comportement rédigée par le chef d'établissement le 23 mars 2023 explique « *[qu'il] a été placé au quartier d'isolement dans une cellule renforcée. Sa modalité de gestion était composée d'un menottage arrière, ouverture à deux agents avec un gradé et utilisation de la caméra piéton. Cette gestion a fait l'objet d'une note datant du 28/11/2022. (...).* ».

34. La note de service relative à la prise en charge de monsieur X du 28 novembre 2022 explique que « *[l]a personne détenue X a été affectée au quartier d'isolement le 21/11/2022. L'ouverture de la cellule se fera en présence d'un gradé et de deux agents. La personne sera en gestion menottée (menottage arrière) avec utilisation de la caméra piétonne. (...).* ».

35. Cette note de service constitue le seul document attestant de la décision du chef d'établissement de soumettre monsieur X à des mesures de contrainte spécifique, notamment le port de menottes. Il convient dès lors de la considérer comme constituant la décision administrative, au sens du CRPA, soumettant monsieur X au port de menottes, nonobstant son appellation de « note de service ». Sa légalité est donc soumise au respect des conditions de forme et de fond ci-avant rappelées.

36. Or, cette note ne fait mention d'aucun fondement légal et ne comporte aucun élément de motivation relatif à la dangerosité de l'intéressé pour lui-même ou pour autrui ou à un risque d'évasion. Elle ne comporte pas davantage d'élément tendant à démontrer qu'il n'existait aucun autre moyen de le maîtriser, ou de porter atteinte à lui-même ou à autrui. Enfin, aucun élément ne permet d'établir que monsieur X a été informé des motifs de cette mesure, ni que cette mesure devait faire l'objet d'un réexamen régulier.

37. La synthèse du comportement établie par le chef d'établissement le 23 mars 2023 explique qu'une note de service du 26 janvier 2023 a levé le menottage de monsieur X « *[a]u vu de son comportement et de son évolution positive* » et malgré deux comptes rendus d'incident dont il avait fait l'objet. Néanmoins, malgré cette note monsieur X a une nouvelle fois été soumis à une escorte renforcée et à une gestion menottée lors de ses déplacements en détention à compter du 4 avril 2023.

38. Une troisième note de service a, en effet, été rédigée le 4 avril 2023, rétablissant l'usage de menottes (menottage arrière) « *[s]uite à sa remontée du quartier disciplinaire* ».
39. Le chef d'établissement – dans la synthèse de comportement du 23 mars 2023 qui comporte, selon le courrier du 25 janvier 2024 de l'administration pénitentiaire, « *la motivation ayant présidé à la mise en œuvre d'une gestion menottée* » – justifie le rétablissement du port de menottes à compter du 4 avril 2023 par des menaces envers le personnel survenues les 14 et 16 mars ainsi qu'un incident survenu les 18 et 19 mars alors que l'intéressé était placé au quartier disciplinaire et au cours duquel il se serait « *retranché en cellule avec des armes artisanales (tige de la chasse d'eau et pied de table)* » qui ont été récupérées à l'issue d'une négociation et par « *un risque de passage à l'acte hétéro agressif [car] il menac[ait] de jeter ses excréments sur les agents* ».
40. Monsieur X a donc été soumis à une gestion menottée dès sa sortie du quartier disciplinaire, soit le 4 avril 2023. Pourtant, il convient de relever que les incidents des 18 et 19 mars ont pu être résolus sans qu'il soit nécessaire de recourir à la force pour maîtriser monsieur X¹¹. Ainsi, et à supposer même que cet incident ait justifié la soumission au port de menotte – ce qui n'est pas établi dès lors que la note de service du 4 avril 2023 n'en fait pas mention et que monsieur X n'a pas été sanctionné pour ces faits –, les conditions légales et réglementaires pour soumettre une personne à une mesure de gestion menottée ne sauraient être considérées comme remplies.
41. Par ailleurs, la circonstance que la mesure de gestion menottée faisait « *[s]uite à sa remontée du quartier disciplinaire* » – où il exécutait une sanction pour des faits d'insulte envers les personnels et de dommages causés aux locaux, éléments qui ne sauraient justifier la mise en place d'une gestion menottée conformément à ce qui a été rappelé *supra*¹² – tend à démontrer qu'elle a été mise en œuvre comme une suite réservée à la sanction disciplinaire qu'il exécutait jusqu'au 4 avril, en contradiction avec les dispositions légales et réglementaires qui n'autorisent pas l'administration à prononcer le port de menottes à titre de sanction disciplinaire.
42. Il convient également de relever que la note de service du 4 avril 2023 ne comporte, en elle-même, ni motivation en droit, ni motivation en fait, et ce en contradiction avec les dispositions du CRPA mentionnées précédemment.
43. De la même manière, si la direction de l'administration pénitentiaire explique, dans son courrier du 25 janvier 2024, que « *[l]a direction de l'établissement a immédiatement avisé la personne détenue de cette prise en charge spécifique [et que les] motifs de*

¹¹ Sur ce point, la synthèse de comportement du 23 mars 2023 explique que « *[l]a direction d'astreinte a effectué une audience de négociation permettant de lui donner le repas et de pouvoir récupérer ses armes artisanales* ».

¹² La soumission au port de menottes ne peut être justifiée par des dommages contre des biens, ni pas des insultes s'il n'est pas démontré qu'elles permettent de caractériser un danger pour la personne ou pour autrui.

cette gestion lui ont été notifiés oralement », elle n'apporte aucun élément permettant de l'établir. Néanmoins, et à supposer même qu'une telle notification orale ait été effectuée, celle-ci ne saurait être considérée comme satisfaisant aux obligations des dispositions précédemment mentionnées du CRPA.

44. Par conséquent, en ne justifiant pas la soumission de monsieur X au port de menottes au regard des motifs limitativement énumérés par les dispositions législatives et réglementaires, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre des mesures illégales.

45. Le Défenseur des droits conclut, à la lumière de la jurisprudence de la CEDH mentionnée *supra*, que l'administration pénitentiaire a soumis monsieur X à un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Conv. EDH.

46. Le Défenseur des droits conclut également, en raison d'une absence de motivation en fait et en droit des décisions ordonnant le port de menottes à l'encontre de monsieur X et d'une absence de notification de ces décisions à l'intéressé, à une défaillance du service public de la justice en raison du non-respect des dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration et que monsieur X a, en conséquence, subi une atteinte à ses droits, dans ses relations avec l'administration pénitentiaire au sens de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

47. En conséquence, la Défenseure des droits recommande au directeur de l'administration pénitentiaire :

- de procéder à la réparation du préjudice subi par monsieur X résultant de l'atteinte à ses droits du fait de son placement sous un régime de gestion menottée non motivé et de l'absence de notification des voies et délais de recours à sa disposition, dès qu'il en aura fait la demande ;
- de rappeler à l'ensemble des établissements pénitentiaires, les cas échéant par une note, une instruction, ou tout autre document, que le placement d'une personne détenue sous un régime de port de menottes ou d'entraves doit faire l'objet d'une décision écrite comportant une motivation en droit et en fait et qu'elle doit être notifiée à l'intéressé lors de la mise en œuvre de la mesure pour lui être opposable.