

**Communication du Syndicat de la magistrature devant le comité des ministres du  
Conseil de l'Europe**

**Conformément à la règle 9-2 des règles du Comité des Ministres pour la  
surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables**

**Arrêt J.M.B. et autres c France du 30 janvier 2020, no 9671/15 +**

Date de la communication : 20 juillet 2021

Contenu :

- 1- Présentation de l'arrêt
- 2- Présentation du Syndicat de la magistrature
- 3- Objet de la communication
- 4- Observations sur la voie de recours instituée depuis l'arrêt JMB
- 5- Observations sur les dispositions légales invoquées dans le plan d'action du gouvernement français
- 6- Recommandations

**1- Présentation de l'arrêt :**

L'arrêt J.M.B. et autres contre France rendu le 30 janvier 2020 a conclu à la violation par la France des articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, eu égard aux conditions de détention de ses établissements pénitentiaires et de l'absence de recours effectif permettant de mettre fin aux conditions de détention contraires à la Convention. La France a également été tenue de prendre des mesures générales pour résorber définitivement la surpopulation carcérale et établir un recours préventif effectif en pratique.

## 2- Présentation du Syndicat de la magistrature :

Le Syndicat de la magistrature, est un syndicat professionnel, dont l'objet statutaire est de défendre les intérêts collectifs de la profession de magistrat de l'ordre judiciaire. Il entre à ce titre dans ses missions de contester, si besoin, les législations comme les actes affectant les conditions d'emploi et de travail des magistrats judiciaires. Ses statuts lui donnent également pour objet social « *de veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques* », et à cette fin notamment « *d'engager toutes actions, y compris contentieuses, tendant à assurer le respect des droits et libertés à valeur constitutionnelle ou garantis par les conventions internationales, ou de s'y associer* », et il est donc également dans ses missions de présenter des observations sur l'exécution de l'arrêt JMB et autres c France, qui constate la violation de droits fondamentaux que sont le droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la CESDH) et le droit à un recours effectif (article 13 de la CESDH).

## 3- Objet de la communication :

L'objet de cette communication est de commenter la portée et le contenu du plan d'action présenté par le gouvernement français et d'apporter des informations complémentaires au comité des ministres sur l'exécution de l'arrêt.

## 4- Observations sur la voie de recours instituée depuis l'arrêt JMB

A la suite de l'arrêt JMB c France, la France a tardé à mettre en place un dispositif permettant de répondre aux exigences de la CEDH. Ce sont les juridictions judiciaires qui ont d'abord tiré les conséquences de l'arrêt. Ainsi la Cour de cassation a jugé le 8 juillet 2020 que si une personne placée en détention provisoire justifie être soumise à des conditions de détention indignes, sa libération doit être ordonnée. Par la suite, le Conseil constitutionnel a affirmé le 2 octobre 2020 que l'impossibilité pour une personne placée en détention provisoire, de saisir un juge pour demander sa libération du fait de l'indignité de ses conditions de détention est inconstitutionnelle, et a appelé le Parlement à prévoir une voie de recours avant le 1<sup>er</sup> mars 2021<sup>1</sup>.

Aucune communication du gouvernement français n'a eu lieu malgré l'interpellation de plusieurs organisations non gouvernementales et personnalités<sup>2</sup> dès que l'arrêt

---

1 Une décision ultérieure du Conseil constitutionnel (n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021) est venue confirmer cette décision pour les dispositions relatives aux détenus en exécution de peine

2 Lettre ouverte au Président de la République du 3 juin 2020 signée par plus de 700 personnes

est devenu exécutoire. Le gouvernement a tenté d'introduire un amendement au projet de loi sur le parquet européen pour créer un recours permettant de mettre fin aux conditions de détention indignes mais cet amendement n'était pas recevable faute de lien suffisant avec le projet de loi examiné.

C'est dans ce contexte qu'une proposition de loi émanant d'un sénateur a été déposée et finalement votée le 8 avril 2021. Il s'agit de la loi instituant un recours judiciaire garantissant le droit des personnes prévenues ou condamnées d'être détenues dans des conditions respectant leur dignité, qui ajoute un nouvel article 803-8 au code de procédure pénale. Cette disposition permet à tout détenu, condamné ou placé en détention provisoire, de saisir le juge de l'application des peines (s'il est condamné) ou le juge des libertés et de la détention (s'il est prévenu) afin qu'il soit mis fin à l'indignité de ses conditions de détention.

Au moment de la rédaction de cette communication, l'institution de ce recours n'est pas encore effective puisque la loi prévoit que « *les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en conseil d'Etat* ». Or, le décret d'application n'a pas encore été publié, compromettant ainsi l'effectivité de la voie de recours.

Le texte de la loi du 8 avril 2021 nous paraît largement insuffisant à rendre effectif le recours mis en place, à la fois pour des raisons inhérentes à la procédure mise en place et pour des raisons tenant aux moyens mis en œuvre par le gouvernement français pour rendre cette procédure effective.

En effet, la procédure instituée se décompose en plusieurs étapes – augmentant d'autant le délai de traitement de la requête – laissant la maîtrise de la situation à l'administration pénitentiaire qui a la possibilité notamment de prévoir dans le temps de la procédure le transfèrement du détenu vers un autre établissement pénitentiaire. Le juge judiciaire dispose de certains pouvoirs d'investigation pour apprécier les conditions de détention du requérant mais n'a *in fine* que peu de marge de manœuvre. En effet, il pourra ordonner la libération de la personne si par ailleurs les conditions légales d'une libération sont remplies (pour prononcer un aménagement de peine pour un condamné ou un contrôle judiciaire pour un prévenu) ou ordonner le transfèrement de la personne dans un autre établissement pénitentiaire.

Le Syndicat de la magistrature considère que ce dispositif favorise largement le recours au transfèrement. Or, dans l'état du parc pénitentiaire français, de la sur-occupation des établissements et de la vétusté d'une grande partie d'entre eux, il paraît peu probable qu'un transfèrement permettant à la fois de restaurer des conditions de détention dignes et de respecter la vie privée et familiale des détenus puisse être trouvé chaque fois que l'indignité des conditions de détention est constatée.

A ce titre, il est particulièrement significatif que la voie recours instituée ne permette pas au juge judiciaire de vérifier les conditions de détention dont le

requérant fera l'objet dans l'établissement de transfert et donc de s'assurer que ce transfèrement permettra de manière effective de mettre fin à l'indignité des conditions de détention.

En pratique, il convient de relever que le recours mis en place par la loi du 8 avril 2021 est confié au juge de l'application des peines ou au juge des libertés et de la détention selon le statut du détenu (condamné à une peine définitive ou placé en détention provisoire). Cette nouvelle compétence implique nécessairement une surcharge de travail qui doit être prise en compte dans les effectifs de la magistrature judiciaire. Le gouvernement français, se fondant sur le faible nombre de recours depuis l'arrêt de la Cour de cassation sus-visé du 8 juillet 2020, qui prévoit déjà, même en l'absence de procédure spécifique mise en place, la possibilité de faire valoir l'indignité de ses conditions de détention, estime que les juges seront peu saisis du nouveau recours institué. Or, sauf à admettre que ledit recours est inefficace et donc insusceptible de remplir la condition d'effectivité imposée par la Cour européenne des droits de l'homme, l'état des établissements pénitentiaires français tend au contraire à faire penser que de nombreux détenus saisiront le juge judiciaire de ce recours dès lors que son existence sera davantage connue. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour de cassation ne concerne que les détenus provisoires, qui représentent moins de 30 % des détenus. Enfin, la jurisprudence de la Cour de cassation ne crée pas de précédent en droit français et ne contraint pas les juridictions de première instance et d'appel à la suivre.

Au vu de ces éléments, il apparaît que les effectifs de magistrats et de fonctionnaires de greffe devraient être modifiés à la hausse eu égard à cette nouvelle compétence.

Ainsi, la circulaire de localisation des emplois, texte émanant du ministère de la Justice et définissant par année et pour toute la France le nombre et la localisation des postes de magistrats et fonctionnaires dans chaque juridiction, ne prévoit pour 2021 que dix postes supplémentaires de juges de l'application des peines et trois postes de juge des libertés et de la détention<sup>3</sup>. Ces augmentations paraissent largement insuffisantes pour traiter les recours qui seront déposés en vertu de la loi du 8 avril 2021, et doivent être considérées au regard des éléments de contexte suivants :

- les magistrats de certaines des juridictions où un poste a été ajouté considéraient déjà, avant le vote de la loi, que leurs effectifs étaient insuffisants de sorte que cette augmentation précise va être relativement neutre dans ses effets pour le poste concerné,
- la localisation d'un poste n'implique pas qu'il va être pourvu et donc effectivement occupé,
- les magistrats, notamment les juges de l'application des peines, n'exercent pas toujours leur fonction à temps plein et doivent, dans leur temps de travail, exercer des fonctions de juge non spécialisé dans leur juridiction.

---

3 Circulaire de localisation des emplois 2021 en date du 5 mai 2021

Enfin, il convient d'ajouter qu'aucun poste de fonctionnaire de greffe n'est créé en 2021, ce qui revient à considérer que le nouveau contentieux issu du recours tendant à remédier à l'indignité des conditions de détention devra être traité par les fonctionnaires de greffe déjà en poste et dont la charge de travail est déjà très importante<sup>4</sup>.

#### 5- Observations sur les dispositions légales invoquées dans le plan d'action du gouvernement français

Le plan d'action du gouvernement français, même dans sa version actualisée au 6 juillet 2021, ne comporte pas de dispositions tangibles permettant d'affirmer que les exigences de l'arrêt JMB seront respectées, et argue de l'entrée en vigueur de la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 pour annoncer une baisse de la population carcérale.

S'agissant justement de la résorption de la surpopulation carcérale, les chiffres cités par le gouvernement français montrent bien que depuis la fin des mesures liées au confinement strict mises en place entre les mois de mars et mai 2020, l'occupation des établissements pénitentiaires n'a cessé d'augmenter. Au 1<sup>er</sup> juin 2021, le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires est de 109,5 %, étant précisé qu'il est de 128 % dans les maisons d'arrêt. Entre le 1<sup>er</sup> mai et le 1<sup>er</sup> juin 2021, 1207 personnes de plus sont détenues en France. Si ce rythme d'augmentation se poursuit, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires du mois de mars 2020, antérieur au confinement, sera atteint dans moins de cinq mois.

Par ailleurs, ces moyennes cachent des disparités entre régions du territoire et il convient de citer par exemple la direction interrégionale de Dijon dont la moyenne générale du taux d'occupation à ce jour est de 146 %, tous types d'établissements confondus, ou encore la maison d'arrêt de Villepinte (dans la direction interrégionale de Paris) dont le taux d'occupation est de 178 % au 28 juin 2021.

Ainsi, il paraît surprenant pour ne pas dire inadapté ou présomptueux de considérer que les mesures mises en œuvre par le gouvernement depuis l'arrêt JMB, sont de nature à remédier à la sur-occupation des établissements pénitentiaires, dès lors que les restrictions sanitaires ne limitent plus l'activité judiciaire ou l'effectivité des dispositions de la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 entrée en vigueur dans toutes ses dispositions pénales, depuis plus d'un an.

---

4 Voir le communiqué d'un syndicat de fonctionnaires des services judiciaires <https://cgt-justice.fr/declaration-liminaire-a-la-cap-des-greffiers-du-2-juillet-2021/> et celui commun à deux syndicats de magistrats, quatre syndicats de fonctionnaires des services judiciaires et trois organisations et syndicats d'avocats, mettant en exergue la surcharge de travail des personnels des tribunaux <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/independance-et-service-public-de-la-justice/2434-le-29-juin-la-justice-ouvre-ses-portes-aux-citoyens.html>

En effet, les mesures évoquées par le plan d'action (circulaires, incitations, communications des chiffres de la densité de l'établissement, etc) ne constituent que des déclarations d'intention qui ne se traduisent pas par une baisse réelle de la population carcérale. Sur le plan pratique, le développement de l'information à destination des tribunaux sur la densité carcérale ou le nombre de places de travail d'intérêt général, alternative à l'incarcération, est utile mais n'influe pas sur la décision rendue, car conformément à la loi<sup>5</sup>, les tribunaux prennent leur décision sur la peine en fonction de l'affaire qui leur est soumise, des faits et de la situation du condamné, pas de l'occupation de l'établissement ou des places disponibles, qui ne constitue pas un critère de décision. Il peut être relevé que le gouvernement ne prend pas la peine de rectifier cette idée reçue (consistant à penser que des condamnés ne sont pas incarcérés si l'établissement pénitentiaire n'a plus de place) lorsque des mises en cause de magistrats interviennent pour ce motif.

Cette absence d'effets de la loi de programmation de la justice sur la population carcérale était prévisible puisque cette loi a également abaissé le seuil au-delà duquel une peine d'emprisonnement n'est plus aménageable pour un condamné libre (seuil passé de deux ans à un an) et qu'elle ne prévoit aucune disposition permettant des libérations anticipées en cas de dépassement du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire ou de système de régulation carcérale, alors même que notre organisation et d'autres avaient pu formuler au gouvernement des propositions concrètes<sup>6</sup>.

L'augmentation très faible des assignations à résidence sous surveillance électronique (ARSE) était également prévisible puisque cette mesure n'est pas nécessairement adaptée au début d'une enquête où des preuves doivent encore être recueillies, ou aux situations dans lesquelles la personne mise en examen n'a pas d'hébergement, sans compter que le ministère de la Justice ne met pas à disposition des magistrats des outils fiables permettant de contacter les services en charge des placements sous surveillance électronique, dans toute la France, ce qui n'incite pas à y recourir. En outre, la dispense d'accord de la personne placée sous surveillance électronique censée faciliter la mise en place de l'ARSE est illusoire puisqu'en pratique si une personne n'y consent pas, la mesure a de fortes chances d'échouer et de se transformer en détention provisoire.

Le gouvernement français n'a pas pris la mesure des enjeux liés à la surpopulation carcérale et n'a prévu aucune remise en cause de l'échelle des peines ou des

---

5 Article 132-1 du code pénal

6 Voir nos écrits sur le sujet et notamment une lettre ouverte à la ministre de la justice et une note d'analyse en 2020 : <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/1824-numerus-clausus-oui-cest-possible-et-cest-le-moment.html> ainsi que la note commune à plusieurs organisations, relative à la proposition de loi ayant donné lieu à la loi du 8 avril 2021 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/2416-note-sur-le-ppl-relatif-au-respect-de-la-dignite-en-detention.html>

infractions permettant le placement en détention provisoire, aucune réflexion d'ampleur sur la procédure pénale et plus particulièrement la procédure de comparution immédiate, grande pourvoyeuse d'incarcération, ou encore sur un dispositif de régulation carcérale permettant de prendre en compte le taux d'occupation pour y adapter le nombre de sorties de détention.

Enfin, il y a lieu de rappeler que le gouvernement a déposé un projet de loi « *pour la confiance dans l'institution judiciaire* », actuellement en cours d'examen au Sénat, qui comporte un volet relatif à l'exécution des peines. Ce volet prévoit notamment que les réductions de peines ne seront plus accordées sous forme de crédit (réductions de peines octroyées dès l'entrée en détention et pouvant faire l'objet de retrait en cas de mauvais comportement ou d'incident disciplinaire) ce qui était le cas pour la moitié des réductions de peines pouvant être accordées à un condamné. Le nouveau dispositif<sup>7</sup>, bien qu'il maintienne le quantum de réductions de peines susceptibles d'être accordées, est de nature à entraîner une augmentation de la population carcérale comprise entre 8207 et 12 750 personnes<sup>8</sup> si le taux d'octroi des futures réductions de peine est similaire à celui des réductions de peine supplémentaires actuel selon l'étude d'impact.

Parallèlement à ces dispositions, ce texte prévoit la possibilité d'octroyer une libération anticipée (libération sous contrainte) de manière systématique lorsque les détenus disposent d'un hébergement et n'ont pas été condamnés à certaines infractions. Si le Syndicat de la magistrature est favorable à cette disposition, il en déplore les limitations et l'absence de développement des structures d'hébergement pour les sortants de détention, ce qui empêche de mettre en œuvre ladite mesure pour le plus grand nombre de détenus. En l'état actuel du texte, 6445 personnes seraient concernées par ces dispositions (toujours selon l'étude d'impact), ce qui ne permet pas de compenser l'augmentation due aux dispositions relatives aux réductions de peine.

C'est pourquoi l'action du gouvernement français pour exécuter l'arrêt JMB c France paraît encore insuffisante et justifie la poursuite de la surveillance par le comité des ministres.

## 6- Recommandations relatives aux mesures générales :

- demander la production de l'avis du Conseil d'État relatif au décret d'application de la loi du 8 avril 2021 (non encore publié à la date de la présente communication),

---

7 Voir nos développements détaillés <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/2420-episode-5-dispositions-relatives-a-l-execution-des-peines-haro-sur-la-reinsertion.html>

8 Voir l'étude d'impact [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4091\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4091_etude-impact.pdf)

- instaurer l'obligation, dans le cadre de la publication du décret d'application, ou d'un autre, au juge judiciaire ayant à connaître du recours contre l'indignité des conditions de détention de s'assurer que le lieu du transfèrement que l'administration, pénitentiaire propose ou qu'il souhaite ordonner permet de remédier effectivement à la violation des droits et que l'incarcération dans l'établissement de transfert respectera les conditions de dignité de la détention et ne rendra pas indignes les conditions de détention d'un autre détenu,
- mettre en place un dispositif de régulation carcérale pour adapter les sorties de détention aux entrées,
- revenir sur les dispositions du projet de loi « *pour la confiance dans l'institution judiciaire* » relatives à l'exécution des peines qui refondent le dispositif des réductions de peines.