

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 : 31 octobre 2022

Contenu :

- 1- Présentation de l'arrêt
- 2- Présentation du Syndicat de la magistrature
- 3- Objet de la communication
- 4- Introduction et éléments chiffrés
- 5- Observations sur les mesures relatives à la surpopulation carcérale
- 6- Observations sur la voie de recours instituée le 8 avril 2021
- 7- 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.

L'exécution de l'arrêt a fait l'objet d'un premier avis daté des 14-16 septembre 2021, auquel la France a répondu par deux plans d'action datés des 14 février et 12 octobre 2022.

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). Le Syndicat de la magistrature avait déjà présenté des observations le 21 juillet 2021 sur l'exécution de l'arrêt JMB par la France¹ lors de son premier examen par le comité des ministres.

3- Objet de la communication :

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

4- Introduction et éléments statistiques

En un an, soit du 30 juin 2021 au 30 juin 2022, la France est passée de 66 853 à 70 867 personnes détenues, condamnées ou en détention provisoire. Au 30 septembre ce chiffre était 72350 (pour 68 084 au 30 septembre 2021²). Ces seuls chiffres, sur une période comprenant l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) et de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, suffisent à démontrer l'ineffectivité voire même le caractère contreproductif des dispositions qu'elles contiennent et qui sont censées agir sur la surpopulation carcérale.

Les tous derniers chiffres dont nous disposons sont très inquiétants. Si l'on examine par exemple la situation de la direction interrégionale des services judiciaires de Paris (comprenant l'établissement de Fresnes, concerné par l'arrêt JMB), l'augmentation annuelle de la population carcérale est de 640 personnes détenues³ mais entre le 22 août et le 24 octobre 2022 l'augmentation a été de 377 personnes détenues, ce qui porte le taux d'occupation de six établissements à plus de 150 %, la maison d'arrêt de Villepinte étant occupée à 187 % et le centre pénitentiaire de Meaux à 187 %; il y a en outre au total 158 matelas au sol et 290 cellules triplées.

1 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/2549-observations-du-sm-devant-le-comite-des-ministres-du-conseil-de-l-europe-sur-l-execution-de-l-arret-jmb.html>

2 http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_09.pdf

3 Pour un effectif total de la direction interrégionale au 24 octobre 2022 de 15643 personnes écrouées alors que la « capacité opérationnelle » est de 10189

Ces chiffres devraient également suffire à démontrer l'insuffisance de l'action de la France pour mettre en œuvre l'arrêt JMB dans sa dimension relative à l'endiguement de la surpopulation carcérale structurelle.

Toutefois, il convient de revenir plus en détails sur cette surpopulation et l'ineffectivité des mesures censées y remédier, ainsi que sur le recours individuel mis en place contre l'indignité des conditions de détention (loi du 8 avril 2021).

5 - Observations sur les mesures relatives à la surpopulation carcérale de la France

a- Les plans d'action ne mentionnent aucune mesure contraignante

Depuis bientôt trois ans que la France est sommée de prendre des mesures pour mettre fin à la surpopulation carcérale, aucun dispositif contraignant, seul à même de parvenir à cet objectif, n'a été mis en place.

Le dernier plan d'action vise la mise en place de la libération sous contrainte de plein droit pour les reliquats de peine de 3 mois, qui entrera en vigueur en janvier 2023 et résulte de la loi du 22 décembre 2021. Toutefois, il ne suffit pas d'affirmer que ce dispositif est « de plein droit », - sous-entendu « contraignant », pour qu'il le soit réellement, et surtout pour qu'il permette de lutter efficacement contre la surpopulation. En effet, d'une part cette disposition n'est aucunement liée à l'occupation des établissements pénitentiaires, de sorte que si elle est de nature à en faire sortir des détenus de prison, rien ne permet d'affirmer qu'elle permettra de faire baisser le taux d'occupation. Par ailleurs, de nombreuses exceptions à cette nouvelle disposition sont prévues, limitant considérablement la portée du dispositif : d'abord en cas « d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement », cette libération n'est pas de plein droit ; ensuite de nombreuses exceptions relatives aux infractions commises sont prévues⁴.

Au-delà des difficultés d'application que vont entraîner ces exceptions (voir nos observations [ici](#)), la portée limitée de cette disposition la rend inapte à entraîner une diminution de la population carcérale.

De la même façon, l'argumentation de la France dans son dernier plan d'action, consistant à viser la LPJ (loi de programmation pour la justice) du 23 mars 2019 et à citer l'augmentation du taux d'aménagement des peines ab initio (aménagement de la peine dès son prononcé, à l'audience de jugement), ne permet pas de conclure à une incidence sur la population carcérale. En effet, l'aménagement de certaines peines n'induit pas la diminution du prononcé de peines d'emprisonnement ferme par ailleurs. Le Syndicat de la magistrature maintient (comme il le fait depuis 2018) que ces prétendues « alternatives à l'emprisonnement » ne font qu'empiéter sur des

4 Article 710-1 III du code de procédure pénale « 1° Aux condamnés incarcérés pour l'exécution d'une ou de plusieurs peines dont l'une au moins a été prononcée pour une infraction qualifiée de crime, pour une infraction prévue aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, pour une infraction prévue au titre II du livre II du même code lorsqu'elle a été commise sur la personne d'un mineur de moins de quinze ans ou sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou pour une infraction commise avec la circonstance aggravante définie à l'article 132-80 dudit code ;

« 2° Aux personnes détenues ayant fait l'objet, pendant la durée de leur détention, d'une sanction disciplinaire prononcée pour l'un des faits suivants :

« a) Exercer ou tenter d'exercer des violences physiques à l'encontre d'un membre du personnel de l'établissement ou d'une personne en mission ou en visite dans l'établissement ;

« b) Exercer ou tenter d'exercer des violences physiques à l'encontre d'une personne détenue ;

« c) Opposer une résistance violente aux injonctions des membres du personnel pénitentiaire de l'établissement ; »

peines de sursis simple ou de sursis probatoire mais aucunement sur les peines d'emprisonnement ferme qui sont prononcées par les magistrats. Les chiffres du taux d'incarcération confirment totalement cette analyse puisque malgré une augmentation des aménagements de peine, le nombre de détenus continue lui aussi d'augmenter. Ainsi, l'augmentation considérable du nombre de détention à domicile sous surveillance électronique sur la période n'a en rien influé sur le nombre de personnes détenues.

Quoiqu'en dise la France, l'emprisonnement demeure la peine de référence du système pénal. Il n'existe pas de délit puni uniquement d'une amende ou d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ; la LPJ de 2019 n'est pas allée au bout du processus évoqué et il paraît donc cohérent qu'aucun effet positif sur la population carcérale n'en ait résulté. Si la LPJ promeut le prononcé de peines aménageables et aménagées, l'absence de disposition décorrélant la sanction de certaines infractions de la peine de prison n'a pas permis à la DDSE peine autonome de remplacer cette peine de référence. Au contraire le nombre de DDSE a augmenté en parallèle de l'augmentation du nombre de personnes écrouées.

Enfin, aucune évaluation chiffrée et complète du dispositif du « bloc peine » de la LPJ n'a été effectuée ni n'est prévue, ce qui a d'ailleurs été relevé par le rapport des Etats généraux de la justice. La France n'est donc pas en mesure d'affirmer que les dispositions de la LPJ sont susceptibles d'entraîner une baisse de la population carcérale. Dans un courrier en date du 22 décembre 2021 adressé par le directeur de l'administration pénitentiaire à chaque premier président de cour d'appel, celui-ci s'alarmait justement de la « courbe inflationniste » des taux d'occupation des établissements soulignant implicitement l'ineffectivité de la loi de 2019.

b- Le gouvernement français ne se saisit pas des occasions d'agir sur la surpopulation carcérale

Dans le projet de loi de finances pour 2023, sont évoquées les alternatives à l'emprisonnement. Toutefois leur développement ne repose, aux termes de ce texte, que sur l'augmentation de moyens pour le bracelet anti-rapprochement (dispositif destiné à alerter une victime de violences conjugales de la proximité géographique de l'auteur des violences) et le « téléphone grave danger », autre dispositif d'alerte destiné aux victimes de violences intra-familiales. Le placement extérieur, dispositif d'alternative à l'emprisonnement crédible, fait l'objet d'une revalorisation à hauteur de 10 euros par jour. Si cette revalorisation est louable en ce qu'elle permettrait le développement de cette alternative à l'incarcération, ce financement n'ayant pas été revalorisé depuis 2007, l'augmentation doit être relativisée.

S'agissant directement de la surpopulation carcérale, il n'est prévu qu'une augmentation du nombre de places de prison⁵. Présentée comme une solution à la surpopulation carcérale, la construction de 15 000 nouvelles places de prison, qui ne semble vouée qu'à absorber

5- p 47 du programme 107 « DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

La programmation immobilière de l'administration pénitentiaire est marquée par le plan de création de 15 000 places supplémentaires à horizon 2027. Cet engagement du président de la République vise à résorber la surpopulation carcérale structurelle dans les maisons d'arrêt et à atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel. Il privilégie ainsi la construction de ce type d'établissement, ainsi que la livraison de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) et d'établissement tournés vers le travail (les projets Inserre), dans l'optique de favoriser la réinsertion des personnes détenues et la prévention de la récidive. Cet effort exceptionnel en faveur de l'immobilier pénitentiaire permettra également d'améliorer les conditions de travail des personnels. Il constitue l'un des volets de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'objectif, en termes de politique pénale, est de développer le prononcé de peines alternatives à l'incarcération (surveillance électronique à domicile, sursis probatoire, semi-liberté, travail d'intérêt général... »

l'augmentation du nombre de personnes détenues, s'avère être une réponse coûteuse et inefficace.

Emmanuel Macron l'affirmait lui-même en 2018 : « L'emprisonnement ne cesse d'augmenter, parce qu'au fond cela reste la solution qui contente symboliquement le plus de monde, ce qui évite de s'interroger sur le sens que cela recouvre ». Force est de constater que la création de nouvelles places de prisons chaque année n'a eu aucun effet sur la population carcérale qui n'a de cesse d'augmenter.

Le projet de loi de finances à propos du volet judiciaire ne comporte aucun développement sur la surpopulation carcérale ou tout mécanisme qui irait dans le sens d'une réduction carcérale.

Pourtant, le gouvernement est alerté régulièrement sur la surpopulation carcérale par plusieurs organisations, dont la nôtre. Au-delà des associations et syndicats, le rapport des Etats généraux de la justice fait état également de ce problème essentiel et préconise la mise en place d'un mécanisme de régulation⁶, sans pour autant que le gouvernement ne s'en saisisse, contrairement à d'autres de ses propositions. Par ailleurs, une proposition de loi a été déposée par plusieurs sénateurs le 5 septembre 2022⁷ mais n'a pas retenu l'attention et n'est toujours pas mise à l'ordre du jour des débats parlementaires.

S'agissant des actions de sensibilisation des magistrats, il convient de relever en premier lieu que l'avis des 14-16 septembre 2021 recommande des mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale. Or, les actions de sensibilisation, même obligatoires (dans le cadre de la scolarité initiale ou de la formation continue), ne constituent pas un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Par ailleurs, le gouvernement maintient dans les médias des propos reprochant à la justice d'être laxiste ou insuffisamment répressive, ce qui contribue à soumettre les magistrats à des injonctions contradictoires, qui ne les encouragent pas à recourir à des alternatives à l'emprisonnement. Pire, lorsque la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté émet des critiques sur le fonctionnement d'un service de l'application des peines, et sur la politique pénale d'un parquet de l'exécution des peines, qui aggravent la surpopulation carcérale, le syndicat de magistrats majoritaire (USM) se sent heurté et fait valoir ces injonctions contradictoires en défense⁸ pour justifier ces pratiques. Bien que nécessaire, la sensibilisation des magistrats ne saurait donc suffire à lutter efficacement contre la surpopulation carcérale. Pour cela, elle doit être accompagné d'un discours politique courageux et cohérent allant dans le même sens, ainsi que d'un mécanisme législatif de régulation contraignant, l'urgence de la situation ne permettant pas d'attendre que les magistrats s'éloignent tranquillement de leur culture carcérale.

Au contraire, la circulaire de politique pénale générale du ministre de la Justice ne prévoit aucune orientation des parquets pour favoriser les alternatives à l'incarcération ou les aménagements de peine, signe de l'absence de priorité donnée à cette question par le gouvernement.

Enfin, il y a lieu de rappeler que la loi « pour la confiance dans l'institution judiciaire » du 21 décembre 2021 organise une réforme du dispositif des réductions de peine dont l'étude d'impact et l'avis du Conseil d'Etat indiquent qu'elle est de nature à augmenter la durée des peines

6 <https://www.vie-publique.fr/rapport/285620-rapport-du-comite-des-etats-generaux-de-la-justice-oct-2021-avril-2022> pages 203 et suivantes

7 <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-873.html>

8 https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/fr/pratiques-cglpl_news_1678

d'emprisonnement. Or, cette augmentation ne peut qu'avoir une incidence négative sur la surpopulation carcérale.

6- Observations sur la voie de recours instituée le 8 avril 2021

Ce recours, déjà voté lors de nos précédentes observations, a fait l'objet d'un décret d'application et d'une circulaire ultérieure, il est donc entièrement mobilisable depuis septembre 2021. Le Syndicat de la magistrature a continué à demander que les textes réglementaires mentionnent la possibilité pour le juge de s'assurer que le transfert éventuellement décidé permette effectivement de mettre fin à l'indignité des conditions de détention. Cela n'a pas été prévu.

La pratique un an après l'entrée en vigueur du texte et du nouveau recours, confirme nos inquiétudes : relativement peu de requêtes sont déposées par les détenus, en tout cas au regard de l'état des établissements pénitentiaires français.

Au préalable, nous déplorons l'absence de décompte des requêtes déposées puisque ces chiffres permettraient de franchir une première étape dans l'analyse du respect des préconisations de l'arrêt JMB. Seul le nombre de requêtes déposées au greffe pénitentiaire est décompté⁹ mais ce chiffre ne prend pas en compte les requêtes déposées dans les tribunaux auprès des greffes des juges de l'application des peines ou des juges des libertés et de la détention.

Le rapport annuel du ministère public 2021 n'évoque tout simplement pas ce recours (contrairement au rapport de l'année 2020 qui s'inquiétait d'une augmentation de la charge de travail) et aucun élément statistique ou analytique ne permet d'apprécier le nombre de saisines. Dans une interview parue le 5 juillet 2022 dans le journal *Le parisien*¹⁰, le directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris indique qu'il y a eu en tout 70 saisines du juge pour l'indignité des conditions de détention, depuis la mise en œuvre du recours, ce qui est un chiffre très faible pour une région qui comprend notamment l'établissement pénitentiaire de Fresnes, visé dans la décision de la CEDH et par des décisions nationales relatives aux conditions de détention de cet établissement.

En l'absence de chiffres officiels parus, nous devons donc nous en tenir à des constats empiriques : les détenus sont dissuadés de déposer une requête compte tenu de la prévalence du transfèrement comme issue principale et prévisible du recours. Le peu de décisions dont nous avons pu avoir connaissance ne se concluent pas par une libération même lorsqu'elles considèrent la requête bien-fondée et lorsque l'indignité est constatée. Ces éléments confirment l'ineffectivité du recours en ce sens qu'il ne permet pas de mettre fin réellement à l'indignité des conditions de détention.

Le plan d'action de la France fait par ailleurs état d'une politique volontariste sur les activités hors cellule. Toutefois, la polémique qui a entouré la diffusion d'une action comprenant la pratique du kart à Fresnes cet été, montre que le discours politique médiatique est éloigné de ces considérations¹¹, au point que le ministre laisse penser qu'une telle action n'avait pas été régulièrement autorisée. Un changement radical en termes de communication est donc *a minima*

9 §180 du plan d'action du 12 octobre 2022

10 <https://www.leparisien.fr/faits-divers/surpopulation-dans-les-prisons-en-ile-de-france-900-places-en-plus-dici-a-2023-05-07-2022-WTUZ7RQ5SJBARG4NWJUHH4SRC4.php>

11 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/2541-le-flambeau-de-la-reinsertion-menace-d-elimination.html>

nécessaire pour que la France aille dans le sens d'une reconnaissance de l'indignité des conditions de détention et en tire les conséquences qui auront un effet sur la situation des détenus.

7- Recommandations

Aucune des recommandations formulées en juillet 2021 par le Syndicat de la magistrature n'a été suivie. Nous maintenons donc les recommandations, notamment :

- permettre ou inciter, dans le cadre réglementaire, 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 ou ne rendra pas indignes les conditions de détention d'un autre détenu,
- mettre en place un dispositif de régulation carcérale contraignant pour les sorties de détention,
- 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.