

**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 : 25 janvier 2024

Plan des observations

1- Présentation de l'arrêt.....	1
2- Présentation du Syndicat de la magistrature.....	1
3- Objet de la communication.....	2
4- Eléments statistiques.....	2
5- Observations sur la voie de recours instituée depuis l'arrêt JMB.....	3
5- Observations sur les mesures relatives à la surpopulation carcérale.....	5
7- Recommandations	6

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.

Dans cette décision, rendue au visa de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, la CEDH recommandait à la France d'adopter les trois mesures suivantes : supprimer le surpeuplement carcéral, améliorer les conditions de détention et établir un recours préventif.

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 à la suite de son actualisation le 29 décembre 2023 et d'apporter des informations au comité des ministres sur l'exécution de l'arrêt, en complément de celles qui avaient été apportées par deux communications des 21 juillet 2021 et 31 octobre 2022¹.

Quatre années se sont écoulées depuis que l'arrêt *J.M.B. et autres c. France* a été rendu. Le gouvernement français a disposé du temps nécessaire pour prendre les dispositions visant à remédier aux manquements relevés par la CEDH et dresser un premier bilan de leur effectivité.

4- Eléments statistiques

Depuis la fin de la période de pandémie de Covid 19 qui a vu diminuer le nombre de personnes détenues du fait d'une politique volontariste de déflation carcérale, la France voit, chaque mois, le chiffre de sa population carcérale battre le record du mois précédent. 75 677 personnes étaient détenues (condamnées ou en détention provisoire) au 1^{er} décembre 2023 selon les derniers chiffres du ministère de la Justice. Parmi ces personnes détenues, 2 748 dormaient sur un matelas au sol, ce qui caractérise des conditions indignes de détention, et 67 % étaient incarcérées dans des maisons d'arrêt, dont le taux d'occupation moyen est de 148,5 %. Rappelons que le 30 juin 2021 (premier plan d'action), la France comptait 66 853 personnes détenues.

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 des dispositions censées agir sur la surpopulation carcérale.

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).

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>

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

A la suite de l'arrêt JMB et autres c France, la France a tardé à mettre en place un dispositif permettant de répondre aux exigences de la CEDH ; elle s'y est finalement vue contrainte par le juge judiciaire qui a tiré les conséquences de l'arrêt JMB. Ainsi la Cour de cassation a jugé le 8 juillet 2020² (Crim. N°20-81.739) que si une personne placée en détention provisoire justifie être soumise à des conditions de détention indignes, sa libération doit être ordonnée. Dans une décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a jugé 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 était inconstitutionnelle, et a appelé le Parlement à prévoir une voie de recours avant le 1^{er} mars 2021.

Aucune communication du gouvernement français n'a eu lieu malgré l'interpellation de plusieurs organisations non gouvernementales – dont le Syndicat de la magistrature – et personnalités³ dès que l'arrêt JMB est devenu exécutoire.

C'est dans ce contexte qu'une [loi tendant à garantir le respect le droit au respect de la dignité en détention](#) a finalement été adoptée le 8 avril 2021. Elle institue un recours judiciaire (nouvel article 803-8 du code de procédure pénale) garantissant le droit des personnes prévenues ou condamnées d'être détenues dans des conditions respectant leur dignité. Toute personne détenue peut désormais saisir le juge de l'application des peines (condamnée) ou le juge des libertés et de la détention (prévenue) afin qu'il soit mis fin à l'indignité de ses conditions de détention.

Le [décret d'application](#) n° 2021-1194 du 15 septembre 2021 relatif au recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale et visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2021.

Si la France a pris un certain nombre de mesures visant à permettre l'exercice de ce recours par les personnes détenues (décret n° 2023-457 du 12 juin 2023 portant diverses dispositions en matière d'aide juridique), informer ces dernières de l'existence de ce recours, former les professionnels, magistrats et avocats à ce nouveau dispositif et mettre en place un recensement mensuel des recours exercés, la question de l'effectivité du recours reste entière.

A cet égard, le faible nombre de recours exercés, plus de 2 ans après l'entrée en vigueur du dispositif, est éloquent, dans un contexte où la surpopulation carcérale augmente et les conditions de détention se détériorent (de plus en plus de matelas sont ajoutés dans des cellules, pour accueillir des personnes détenues dans des espaces déjà sur-occupés).

Alors qu'un recours effectif devrait voir son utilisation prospérer, le ministère de la Justice présente des chiffres extrêmement faibles : 52 ordonnances de recevabilité ont été rendues en septembre 2023⁴, alors qu'à cette date, 73 693 personnes étaient détenues dans les prisons française, dont près de 50 000 dans des prisons où le taux moyen d'occupation approchaient les 145 %⁵, et 2 361 dormaient sur un matelas à même le sol.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le faible nombre de recours préventifs :

- des règles de compétences matérielles et géographiques complexes (la requête au juge des libertés et de la détention transite par le juge d'instruction, le procureur de la République ou le

2 <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000042128032/>

3 <https://oip.org/communique/en-finir-avec-la-surpopulation-carcerale-monsieur-le-president-loccasion-est-la-ne-la-manquez-pas/>

4 Paragraphe 179 du rapport de la France actualisé le 29 décembre 2023
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ae1ffdc

5 <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/statistiques-mensuelles-population-detenu-ecrouee>

procureur général, selon le statut de la personne détenue, et c'est parfois le juge des libertés et de la détention qui statue, parfois le juge de l'application des peines), entraînant un risque important d'irrecevabilité des requêtes. Il serait intéressant que le ministère de la Justice communique également le chiffre des recours irrecevables et ne se limite pas à communiquer les chiffres des recours recevables.

- un débat déséquilibré entre le détenu et l'administration pénitentiaire. Privé de sa liberté, interdit de faire entrer un tiers, par exemple un huissier, au sein de l'établissement pénitentiaire, le requérant est dans l'incapacité de démontrer qu'il vit dans des conditions contraires à la dignité humaine.

- la difficulté du juge à exercer la plénitude de ses pouvoirs d'investigation dans le délai de 10 jours. Au stade de l'appréciation du bien-fondé de la requête, le juge est tenu de jouer un rôle actif, destiné à compenser une inégalité des armes probatoires. Le juge est doté de pouvoirs d'investigation étendus (article R 249-24 du code de procédure pénale) : se déplacer sur les lieux de la détention ; ordonner une expertise ou requérir un huissier ; procéder à l'audition du requérant, de codétenus, de personnels pénitentiaires ou du chef de l'établissement pénitentiaire ; consulter tout rapport décrivant les conditions de détention issu d'un organisme national ou international indépendant. Toutefois, le juge ne se déplace quasi jamais car le lieu de détention est souvent éloigné géographiquement de son ressort (pour le JLD) ; compte tenu de la pénurie d'experts, il est illusoire d'ordonner une expertise technique à réaliser dans un délai de quelques jours.

- les prérogatives reconnues à l'administration pénitentiaire apportent une limite à l'exercice des pouvoirs du juge. Le législateur a posé pour principe qu'il appartient à l'administration pénitentiaire de choisir les mesures appropriées pour mettre fin à une violation de l'article 3. Par exception, lorsque les modifications apportées à la situation du détenu sont regardées comme insuffisantes pour assurer des conditions de détention décentes, le juge peut décider d'un transfèrement du requérant ou ordonner sa mise en liberté.

L'administration pénitentiaire gère l'indignité des conditions de détention par le transfèrement de la personne détenue qui s'en plaint. Cette crainte d'être transféré, et ainsi tenu éloigné de ses proches est très dissuasive. Elle explique largement le fait que très peu de personnes détenues exercent un recours préventif.

De plus, les conséquences que la chambre criminelle de la Cour de cassation attache au transfèrement peuvent être regardées comme portant une atteinte directe à l'effectivité du recours préventif. En effet, dans l'arrêt n°22-80.023 du 14 juin 2022, la Cour de cassation dit y avoir « *lieu de constater que le recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale ayant pour objet soit de permettre une amélioration des conditions de la personne mise en examen dans l'établissement où elle est incarcérée au jour de la requête, soit d'empêcher la continuation de ces conditions lorsqu'elles seraient indignes, le pourvoi est devenu sans objet en raison du transfèrement (du requérant)* ». Dès lors qu'un transfèrement ne peut être contesté sous l'angle de l'atteinte porté au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, cette mesure prise par l'administration pénitentiaire met fin à la procédure du recours préventif. Le juge n'est pas autorisé à s'intéresser aux nouvelles conditions de détention dans lesquelles le détenu se trouve placé au sein d'un nouvel établissement pénitentiaire. Ainsi, avec le transfèrement, la mission du juge reste inachevée. De plus, rien n'interdit à l'administration pénitentiaire de placer un autre détenu dans les conditions qui ont été reconnues contraires à la dignité humaine par décision du juge de l'application des peines ou du juge des libertés et de la détention. En définitive, le transfèrement vient limiter, voire annihiler les pouvoirs du juge.

- la complexité de la procédure (jusqu'à trois décisions successives) allant de pair avec un allongement très spectaculaire des délais. La procédure déclinée dans le décret du 15 septembre 2021 prévoit un jour pour la transmission de la requête au juge compétent ; dix jours pour statuer sur la recevabilité ; dix jours pour statuer sur le bien-fondé ; de dix jours à un mois pour que l'administration pénitentiaire remédie à la situation ; dix jours pour apprécier la réalité de la cessation de la violation de l'article 3. Ceci signifie que le détenu peut attendre une réponse judiciaire pendant 41 à 61 jours. Chacune des trois décisions rendues successivement par le juge de l'application des peines ou le juge des libertés et de la détention peut être frappée d'appel. Dans ce cas, le président de la chambre de l'application des peines ou le président de la chambre de l'instruction ont un délai d'un mois pour statuer sur chacun des appels. Ainsi, en ne prenant pas en considération un possible pourvoi en cassation, la procédure peut, en théorie, durer de quatre mois et un jour à cinq mois et un jour.

En conclusion, il y a lieu de rappeler que c'est parce qu'il considérait que le référé-liberté du juge administratif n'était pas un recours effectif que le juge européen a enjoint à la France d'instituer un nouveau dispositif. Les constats dressés sur le recours préventif devant le juge judiciaire expliquent largement pourquoi les personnes détenues et leurs conseils ne se sont que peu emparés de ce recours. Sauf à modifier radicalement le dispositif actuel, en le simplifiant, en raccourcissant les délais et en conférant des pouvoirs plus étendus au juge, nul doute que le recours préventif n'est pas davantage un recours effectif que le référé-liberté devant le juge administratif.

5- Observations sur les mesures relatives à la surpopulation carcérale

Depuis quatre 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.

Dans son plan d'action réactualisé en décembre 2023, la France continue d'en référer aux effets escomptés d'une réforme désormais entrée en vigueur depuis plusieurs années, la LPJ (loi de programmation pour la justice) du 23 mars 2019 ainsi qu'à ceux d'une réforme plus récente, mais elle aussi entrée en vigueur depuis de nombreux mois, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire⁶. Aucune de ces deux lois n'a permis ne serait-ce qu'un ralentissement de l'accroissement de la population carcérale. C'est même le constat inverse qui doit être dressé.

L'augmentation du taux d'aménagement des peines *ab initio* (aménagement de la peine dès son prononcé, à l'audience de jugement), indéniable, n'a pas d'incidence sur la population carcérale. Il est établi depuis longtemps que ces alternatives à l'emprisonnement empiètent sur des peines de sursis simple ou de sursis probatoire et non sur les peines d'emprisonnement ferme. Les chiffres du taux d'incarcération confortent cette analyse puisque malgré une augmentation des aménagements de peine, le nombre de détenus continue d'augmenter. Ainsi, l'augmentation considérable du nombre de détentions à domicile sous surveillance électronique sur la période n'a pas influé sur le nombre de personnes détenues.

L'entrée en vigueur de la libération sous contrainte de plein droit pour les reliquats de peine de 3 mois en janvier 2023 – dont les nombreuses exceptions⁷ en limitent considérablement la portée – ne permet pas davantage de lutter efficacement contre la surpopulation, la première année d'application du dispositif l'établissant très nettement. Dressant ce constat, le garde des Sceaux vient d'initier une évaluation du dispositif, au motif qu'il connaîtrait des « *difficultés de mise en œuvre* »⁸. Mais encore une fois, la France se borne à améliorer un dispositif sans incidence sur la population pénale, sans parvenir à dépasser le modèle inopérant de la recherche d'une augmentation des aménagements de peine pour juguler la population pénale.

6 Paragraphe 41 et suivants du plan d'action

7 Article 710-1 III du code de procédure pénale

8 Dépêche du 15 janvier 2024 relative à l'analyse de la mise en œuvre de la libération sous contrainte de plein droit

Dans un rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale déposé le 19 juillet 2023, le constat est de nouveau fait que le développement des mesures judiciaires limitant le recours à la détention s'est amplifié au cours des dernières décennies sans pour autant avoir réduit la pression carcérale et que « *les alternatives ne mordent pas sur la détention mais sur la liberté* »⁹.

Aucune évaluation complète du dispositif du « *bloc peine* » de la LPJ n'a été réalisée, ce qui a d'ailleurs été relevé par le rapport des Etats généraux de la justice. La France continue donc, en décembre 2023, d'affirmer que les dispositions de la LPJ sont susceptibles d'entraîner une baisse de la population carcérale sans aucun élément pour étayer cette affirmation, que l'on peut même qualifier d'incantation à un tel niveau de déconnexion avec la réalité statistique.

A cet égard, l'analyse réalisée par la France des motifs de diminution des peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux correctionnels (§60 du plan d'action) est fallacieuse : la diminution des peines d'emprisonnement prononcées n'est pas liée à une augmentation des peines de substitution. Elle est liée à la diminution du nombre de peines prononcées par jugements (après comparution devant un juge), seul un tribunal correctionnel ayant la possibilité légale de prononcer une peine d'emprisonnement. Les tribunaux correctionnels ont rendu sur la période 2021-2022, 21 000 jugements de moins que sur la période 2018-2019. Ce qui nous paraît devoir être relevé, et qui est de nature à abonder dans le sens de nos analyses, est que la baisse notable du nombre de peines d'emprisonnement prononcées pendant cette même période (- 14 000 peines d'emprisonnement) n'a eu aucune incidence sur la hausse de la population pénale.

Il y a lieu de souligner qu'outre les alertes régulières des autorités administratives indépendantes, associations et syndicats mobilisés sur la question carcérale, outre les recommandations de la CEDH et du comité des ministres, la France a, au cours des deux dernières années, reçu de nouveaux appels à la mise en œuvre d'un dispositif de régulation carcérale : d'une part, le rapport du comité des Etats généraux de la justice remis au président de la République le 8 juillet 2022 a préconisé la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale¹⁰, sans pour autant que le gouvernement ne s'en saisisse, contrairement à d'autres de ses propositions, d'autre part, une proposition de loi a été déposée par plusieurs sénateurs le 5 septembre 2022¹¹ mais n'est toujours pas mise à l'ordre du jour des débats parlementaires, de troisième part, la mission d'information n°1539 de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale a appelé sans équivoque au terme de son rapport remis le 19 juillet 2023 à « *mettre en place un mécanisme contraignant de régulation carcérale à la fois contraignant et réaliste* ».

7- Recommandations

Le Syndicat de la magistrature formule les recommandations suivantes :

- garantir dans le cadre réglementaire, la possibilité pour le 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 adaptant les sorties au nombre d'entrées en détention (voir notre proposition [ici](#))
- 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.

9 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b1539_rapport-information#

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

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