

Comité des droits de l'Homme des Nations Unies,  
Office des Nations Unies,  
Palais des Nations, 1211 Genève, Suisse

À Paris, le 16 septembre 2024

**Objet : Contribution de la Section française de l'Observatoire international des prisons OIP-SF) dans le cadre de l'examen de la France par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies – Session 14 octobre et 8 novembre 2024.**

**Article 803-8 du code de procédure pénale prévoyant un recours judiciaire  
en cas de conditions indignes de détention**

**Présentation de l'Observatoire International des Prisons – Section française (OIP-SF)**

La section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) est une association indépendante qui agit pour le respect des droits de l'homme en milieu carcéral et pour un moindre recours à l'emprisonnement. Créée en 1996, l'OIP-SF fait connaître l'état des conditions de détention en France, défend les droits et la dignité des prisonniers et contribue au débat public par un travail rigoureux d'éclairage et d'analyse des politiques pénales et pénitentiaires.

En particulier, l'association dresse et fait connaître l'état des conditions de détention des personnes incarcérées et alerte l'opinion et les pouvoirs publics sur l'ensemble des manquements observés. Par ailleurs, elle informe les personnes détenues de leurs droits, soutient leurs démarches pour les faire valoir et mène des actions en justice et de plaidoyer en faveur du respect des leurs droits et libertés fondamentaux. À travers ses différents supports d'information (site Internet, revue trimestrielle *Dedans Dehors*, ouvrages et rapports, présence sur les réseaux sociaux), l'OIP-SF constitue aujourd'hui une des principales sources d'information indépendantes sur la prison.

**Objet de la communication**

La présente communication entend apporter au Comité un éclairage sur le recours préventif contre les conditions de détention dégradantes institué par la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 *tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention*, en abordant d'une part l'effectivité défailante de ce nouveau recours (I) et, d'autre part, son absence de complémentarité avec les procédures de référé administratif également mobilisables par les personnes incarcérées en cas de conditions indignes de détention (II). En outre, l'OIP-SF souhaite insister sur le fait

qu'un mécanisme de recours – quel qu'il soit - ne saurait remédier à lui seul à l'indignité structurelle des conditions de détention en France et qu'une politique volontariste de lutte contre l'inflation carcérale doit absolument être mise en place (III).

## **I. L'effectivité défaillante du recours prévu par les dispositions de l'article 803-8 du Code de procédure pénale**

1. La loi n°2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention a inséré dans le code de procédure pénale (ci-après « CPP ») un nouvel article 803-8 instituant une voie de recours ouverte devant l'autorité judiciaire aux personnes détenues dans des conditions indignes, afin qu'il y soit mis fin. Ce recours doit être porté, pour les prévenus, devant le juge des libertés et de la détention (« JLD ») et, pour les personnes définitivement condamnées, devant le juge de l'application des peines (« JAP »).
2. Il n'est guère besoin de rappeler qu'en procédant au vote de cette loi, le législateur a entendu tirer les conséquences en droit français de l'arrêt JMB et autres c. France rendu le 30 janvier 2020 par la Cour EDH (requête n° 9671/15 et 31 autres).

Par cette décision, en effet, les juges européens ont notamment condamné la France sur le fondement de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme («ci-après « CEDH »), au motif qu'il n'existait pas en droit interne de recours préventif effectif ouvert aux personnes soumises à des conditions d'incarcération dégradantes. Ils ont, en particulier, estimé que si le référé-liberté, prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après « CJA »), « *semble offrir un cadre juridique théorique solide pour juger d'atteintes graves aux droits des détenus, il ne peut être considéré comme le recours préventif qu'exige la Cour* » en présence de conditions indignes de détention (§ 220). En conséquence, au titre de l'article 46 de la Convention, la Cour a recommandé à l'État français d'établir « *un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes et d'empêcher la continuation d'une violation alléguée.* » (§ 316).

3. Alors que, quelques mois plus tard, cette recommandation européenne devenait également une exigence constitutionnelle sous l'effet d'une décision du Conseil constitutionnel (Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020), la création en 2021 d'une nouvelle voie de recours devant l'autorité judiciaire contre les conditions indignes de détention, a donc constitué la réponse du législateur à l'arrêt *JMB et autres c. France*.
4. Or, **plus de trois ans après le vote de la loi du 8 avril 2021, force est de constater que ce nouveau recours n'a pas fait la preuve de son effectivité.**
5. D'emblée, il convient de souligner qu'il est **difficile d'établir un bilan fiable et exhaustif de l'utilisation par les personnes détenues du nouveau recours** prévu par

l'article 803-8 du CPP, **en l'absence de publication des décisions** rendues par les juridictions saisies, et **faute pour l'administration d'avoir créé un outil de suivi adapté**. Lors de leur dernière réunion en mars 2024, les Délégués des ministres du Conseil de l'Europe, en charge du suivi de l'exécution de l'arrêt *JMB et autres c. France*, regrettaient ainsi que les rares éléments communiqués par le gouvernement n'offrent qu'une vision très limitée de l'application de ces dispositions par les juridictions internes. Ils demandaient à nouveau aux autorités françaises « *d'accroître leurs efforts pour (...) développer un outil statistique complet sur [le] fonctionnement* » du recours (H46-13 *J.M.B et autres c. France*, 12-14 mars 2024, 1492e réunion, CM/Notes/1492/H46-13). Il ressort néanmoins des contacts que l'OIP-SF entretient avec de nombreuses personnes incarcérées et leurs conseils qu'un nombre très restreint d'entre elles ont exercé un tel recours ou envisagent de le faire.

6. A cet égard, il faut souligner que **la mobilisation de ce nouveau recours par les personnes détenues ne paraît avoir été une réelle préoccupation des pouvoirs publics**. De façon significative, il a fallu attendre plus de deux ans après le vote de la loi du 8 avril 2021 pour que ce recours soit ouvert à l'aide juridictionnelle (Décret n° 2023-457 du 12 juin 2023 portant diverses dispositions en matière d'aide juridique). Le montant dérisoire de la rémunération à laquelle les avocats peuvent désormais prétendre demeure fortement dissuasif<sup>1</sup>.
7. Par ailleurs, **l'information de la population carcérale semble également avoir été minimale** comme en attestent les « rapports relatifs à la dignité des conditions de détention » publiés par la CGLPL ces dernières années, et ce en dépit des dispositions de l'article R. 249-18 du CPP qui prévoient que l'administration doit prendre « *toutes dispositions pour informer les détenus de la possibilité de former un recours sur le fondement de l'article 803-8* ». Sur les dix-huit établissements visés par de tels rapports, à la suite de visites effectuées par des contrôleurs entre février 2022 et avril 2023, treize d'entre eux ne comportait aucun affichage informatif sur l'existence du nouveau recours. Et aucune des personnes détenues sondées à l'occasion de ces visites par les équipes de la CGLPL ne connaissaient l'existence dudit recours. Au total, dans l'ensemble des dix-huit prisons visitées, l'autorité de contrôle a relevé l'introduction de dix-neuf recours seulement, alors même qu'elle a conclu à l'indignité des conditions générales de détention dans plusieurs de ces établissements. Le déficit d'information semble d'ailleurs perdurer. Dans des Recommandations en urgence récentes visant la maison d'arrêt de Tarbes, la CGLPL relevait en effet que « *l'information délivrée à la population pénale sur le recours prévu par l'article 803-8 du code de procédure pénale était insuffisante et inadaptée : l'affichage est défaillant et la population pénale ne fait pas l'objet d'une information individualisée* » (JO, 13 juin 2024).
8. Si les raisons de l'indifférence, voire de la défiance manifestée par les personnes détenues à l'égard du recours introduit par la loi du 8 avril 2021 sont probablement nombreuses, son manque d'effectivité constitue indéniablement une considération déterminante.

---

<sup>1</sup> La rémunération totale de l'avocat s'élève à 360 euros pour l'ensemble de la procédure et à 108 euros en cas de rejet de la requête au stade de la recevabilité.

9. **En premier lieu, la personne détenue demeure confrontée à d'importantes difficultés pour apporter la preuve matérielle de l'indignité de ses conditions de détention.** Certes, le juge dispose, au stade de l'appréciation du bien-fondé de la requête de pouvoirs d'investigation importants visés à l'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. Mais le recours à ces mesures d'instruction se heurte à différents obstacles et s'avère, en pratique, non systématique (éloignement de l'établissement pénitentiaire, manque de temps, pénurie d'experts, etc.).
10. **En second lieu, le recours prévu par l'article 803-8 du CPP n'offre pas l'assurance d'un redressement suffisamment diligent.**

Pour être effectif au sens de la CEDH, le recours préventif doit « *garantir un traitement rapide et diligent des plaintes des détenus* » (Cour EDH, *Ananyev et autres c. Russie*, 10 janv. 2012, n° 42525/07, § 214). En particulier, ce recours « *doit être susceptible de mettre rapidement fin à l'incarcération dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention* » qui prohibe les traitements inhumains ou dégradants (*JMB et autres c. France*, précit., § 207).

Or, **la complexité de la procédure prévue par l'article 803-8 du CPP soumet l'examen des requêtes à des délais inadaptés** à cet égard, comme n'a pas manqué de le déplorer la doctrine (voir par ex. J.-B. PERRIER, « Détention et conditions indignes : création d'un recours (in)effectif », *RSC* 2021. 469). Lorsqu'il est saisi, le juge dispose de dix jours pour se prononcer sur la recevabilité de la requête. S'il l'estime recevable, ce dernier dispose d'un délai allant de trois à sept jours pour se prononcer sur son bien-fondé. Lorsqu'il conclut à l'indignité des conditions de détention du requérant, le juge fixe alors un délai à l'administration, pouvant aller jusqu'à trente jours, pour qu'il soit remédié aux mauvais traitements constatés. Ce n'est qu'au terme de ce délai, et s'il relève que les conditions d'incarcération demeurent indignes, que le juge pourra ordonner, dans les dix jours, le transfert de l'intéressé dans un autre établissement ou son élargissement (mise en liberté de la personne placée en détention provisoire, éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec bracelet électronique, ou aménagement de la peine du détenu définitivement condamné). **La durée de l'ensemble de la procédure peut donc atteindre deux mois.** Comme l'a relevé la Professeure E. BONIS, il est peu probable que « *ce nouveau recours réponde aux exigences européennes d'effectivité compte tenu de la longueur voire de la lenteur de la procédure. La durée peut sembler en effet extrêmement longue pour remédier à une situation somme toute urgente, bien plus longue que celle nécessaire à l'obtention d'une décision administrative en référé.* » (« Les nouveaux recours devant le juge judiciaire : promesse tenue ? », in *Les contentieux des conditions de détention*, S. NIQUEJE (dir.), Mare § Martin, 2023, p. 95).

11. **En troisième lieu, le redressement qu'une personne détenue dans des conditions indignes peut attendre du recours prévu par l'article 803-8 du CPP paraît par nature manifestement insuffisant.**

12. Ainsi que le rappelle avec constance la Cour européenne des droits de l'homme, le recours préventif doit être de nature à empêcher la continuation de la violation alléguée de l'article 3 ou de permettre une amélioration des conditions matérielles de détention (*Torreggiani et autres c. Italie*, 8 janv. 2013, § 50). A cet effet, le redressement « *peut, selon la nature du problème en cause, consister soit en des mesures ne touchant que le détenu concerné ou – lorsqu'il y a surpopulation – en des mesures plus générales propres à résoudre les problèmes de violations massives et simultanées de droits des détenus résultant de mauvaises conditions dans tel ou tel établissement pénitentiaire* » (*Yengo c. France*, 21 mai 2015, n° 50494/12, § 63. Voir également *Ananyev et autres c. Russie*, 2012, § 219 ; *Neshkov et autres c. Bulgarie*, 2015, § 189).

Dans le cadre ainsi fixé, « *la possibilité pour les détenus ayant obtenu une décision favorable d'obtenir le redressement de leur situation ne suffit pas si la situation de surpeuplement ne connaît pas une amélioration* » (*JMB et autres c. France*, précit., § 209). Pour être effectif, le recours doit en effet permettre d'apporter « *une solution globale au problème des conditions de détention inadéquates* » en agissant, au besoin, « *sur les circonstances qui en sont à l'origine* » (*Norbert Sikorski c. Pologne*, 22 oct. 2009, n°17599/05, § 160).

13. **Or, tel n'est manifestement pas ce que permet le recours institué par la loi du 8 avril 2021**. Il est clair, en effet, que **ce recours permet seulement à la personne détenue d'obtenir des mesures qui la concernent uniquement et ponctuellement, le juge ne disposant d'aucun moyen d'action direct sur les circonstances à l'origine des mauvais traitements dénoncés**, telles que par exemple la surpopulation ou la vétusté de l'établissement.

14. Ainsi qu'il vient d'être dit, s'il conclut à l'indignité des conditions de détention du requérant, le juge accorde d'abord un délai à l'administration, pouvant aller jusqu'à trente jours, pour lui permettre de prendre des mesures correctives. Dans ce cadre, cette dernière peut décider d'éloigner l'intéressé des conditions de détention litigieuses par son transfert dans un autre établissement, ainsi que le prévoit expressément l'article 803-8 du CPP. L'administration peut également adopter des mesures d'amélioration - plus ou moins superficielles - des conditions de détention personnelles du requérant, telles que des mesures de lutte contre les nuisibles, une durée plus longue des promenades, la fourniture d'un lit médicalisé ou l'amélioration de la température en cellule, selon les exemples fournis par le Gouvernement français au Comité des ministres du Conseil de l'Europe en charge du suivi de l'exécution de l'arrêt *JMB et autres c. France* précité (plans d'action consultables au lien suivant : <https://urlz.fr/rjhl>, dernière consultation le 13 sept. 2024). En cas de carence persistante de l'administration, le juge ne peut qu'ordonner, en bout de course, le transfert ou l'élargissement du requérant.

15. En outre, les possibilités de redressement de la situation individuelle des requérants appellent plusieurs commentaires critiques.
16. D'une part, souhaitant restreindre au maximum les perspectives d'élargissement fondé sur l'indignité des conditions de détention, le législateur a placé les mesures de transfert au cœur du dispositif de protection. Ainsi que le précise l'article 803-8 du CPP, l'administration peut « *transférer la personne dans un autre établissement pénitentiaire* » lorsque le juge, après avoir retenu le bien-fondé de la requête, lui demande d'agir pour mettre fin aux conditions de détention dénoncées. En outre, si ces dernières demeurent dégradantes au terme du délai accordé à l'administration, le juge peut à son tour décider du transfert de la personne incarcérée, ou même ne prononcer aucune mesure de protection si cette dernière « *s'est opposée à un transfèrement qui lui a été proposé par l'administration pénitentiaire* ».
17. Or, bien souvent, **la perspective d'un transfert constitue un risque que la personne détenue préfère éviter et constitue indéniablement un facteur très dissuasif.** Changer d'établissement a souvent des conséquences multiples et particulièrement préjudiciables pour l'intéressée : s'éloigner de son avocat ou de sa famille, interrompre un projet d'aménagement de peine en cours d'élaboration ou un suivi médical qui ne sera peut-être pas dispensé dans la prison de destination, s'interdire de passer un diplôme préparé pendant plusieurs mois si le transfert s'accompagne d'un changement d'académie, perdre un travail ou une formation professionnelle obtenus après de longs mois passés sur liste d'attente, etc. Comme l'a indiqué le Conseil d'État à une personne qui contestait son transfert dans une autre prison, le fait qu'elle ait pu bénéficier « *de différentes activités dans la maison d'arrêt d'Osny ne lui donne pas un droit à bénéficier d'activités similaires à son arrivée dans le centre pénitentiaire de Fresnes par priorité sur les autres détenus déjà inscrits en listes d'attente* » (CE, 27 mai 2019, n°430631).
18. D'autre part, en dépit du fait que l'indignité des conditions de détention a été constatée par le juge, la personne incarcérée peut n'obtenir de ce dernier aucun redressement. Tel peut être le cas, ainsi qu'il vient d'être vu, du détenu auquel le juge reprocherait de s'être opposé à une mesure de transfert proposée par l'administration pour rejeter sa requête. Tel est également la situation des personnes définitivement condamnées et non éligibles à un aménagement de peine, qui sont détenues dans des établissements situés dans les régions d'Outre-mer où les possibilités de transferts sont très réduites. En ce sens, la Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel de Nouméa a rappelé que l'article 803-8 du CPP « ne prévoit en effet pour les condamnés non éligibles à un aménagement de peine aucune possibilité de libération en cas de constatation de conditions indignes de détention. Il en résulte que ce texte a instauré en droit français un recours inefficace pour mettre fin aux conditions indignes au sens de l'article 13 de la CEDH. » (CA Nouméa, CHAP, 12 oct. 2022, n° 22/00149 ; 10 nov. 2022, n° 22/00142)

**19. De troisième part, le redressement obtenu par la personne détenue peut intervenir au dépend de certains de ses autres droits.** Certes l'article 803-8 du CPP rappelle les impératifs liés au droit de l'intéressée au respect de la vie privée et familiale. Ainsi, le texte prévoit que le juge peut refuser le transfèrement du requérant ou son élargissement *« au motif que la personne s'est opposée à un transfèrement qui lui a été proposé par l'administration pénitentiaire, sauf s'il s'agit d'un condamné et si ce transfèrement aurait causé, eu égard au lieu de résidence de sa famille, une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale »*. Mais **ces dispositions ne réservent expressément cette prise en compte du droit au respect de la vie privée et familiale qu'en faveur des personnes détenues condamnées**, et non également de celles ayant le statut de prévenu. Par ailleurs, ainsi qu'il vient d'être dit, une mesure de transfert peut avoir bien d'autres répercussions concrètes sur la situation d'un détenu et le respect de ses droits.

**20. De quatrième part, le juge ne dispose pas de la possibilité de contrôler la réalité et la pérennité du redressement obtenu.**

Que le transfert dans un autre établissement ait été décidé par l'administration ou qu'il soit ordonné par le juge, *« rien n'a été pensé, sur le plan judiciaire, pour s'assurer que l'établissement d'accueil offre des conditions de détention plus satisfaisantes. »* (E. BONIS, *op. cit.*, p. 96). En particulier, en cas de transfert « administratif », le recours formé par la personne détenue est écarté comme étant devenu sans objet car l'intéressée ne subit plus les conditions de détention qu'elle dénonçait (Crim. 14 juin 2022, n° 22-80.023). Le juge ne vérifie pas que les nouvelles conditions d'incarcération du requérant sont compatibles avec le respect de la dignité humaine.

L'absence de contrôle de la pérennité de mesures de protection mises en oeuvre ne se cantonne pas à la seule hypothèse des transferts dans d'autres établissements pénitentiaires : *« une mesure qui consisterait à déplacer un détenu dans une autre cellule identique mais occupée par un seul codétenu au lieu de plusieurs auparavant ne garantit en rien que quelques jours plus tard, il ne se retrouve pas dans une situation semblable à celle précédemment dénoncée. De même, la réalisation d'une peinture de propreté dans une cellule ne garantit pas de sa salubrité si des fuites d'eau par exemple sont à l'origine de la dégradation. »* (*op. cit.*, p. 96). Aucun mécanisme de suivi juridictionnel de la situation de la personne détenue ayant bénéficié d'une mesure de protection n'est en effet prévu dans la législation.

**21. De cinquième part, le juge saisi ne vérifie pas non plus que le redressement obtenu par le requérant n'a pas eu d'impacts négatifs sur la situation d'autres personnes détenues.** Très tôt, les commentateurs de la loi se sont en effet inquiétés par exemple de ce que *« la réaffectation du requérant dans une nouvelle cellule plus salubre ne garantit en rien que des travaux soient engagés dans la cellule d'origine de sorte que d'autres détenus – peut être plus fragiles, moins vindicatifs – peuvent y être placés »* (E. BONIS, *op. cit.*, p. 96).

Or cette crainte s'est avérée fondée, comme cela a pu être par exemple constaté au sein du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan. Au mois de septembre 2022, l'autorité judiciaire, concluait au bien-fondé de la requête présentée sur le fondement de l'article 803-8 du CPP par un détenu incarcéré avec deux autres personnes 22 heures sur 24 dans une cellule exigüe et vétuste du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan. Or, après le départ du requérant de l'établissement, l'administration a admis avoir placé à nouveau une troisième personne, qui dormait sur un matelas posé à même le sol, dans la cellule litigieuse et qu'il pourrait encore en être ainsi « *à l'avenir, dans les mêmes conditions, en fonction des besoins.* » (CE, 20 déc. 2022, n°469304).

**22. Enfin,** et pour conclure sur ce point, il convient d'insister sur le fait que **la procédure prévue par l'article 803-8 du CPP organise, au moins dans un premier temps, l'effacement du juge au profit de l'administration.** Comme nous l'avons vu, lorsqu'il conclut à l'indignité des conditions de détention du requérant, le juge accorde un délai pouvant aller jusqu'à trente jours à l'administration pour lui permettre de prendre des mesures correctives. Dans l'immense majorité des cas, ne pouvant enjoindre à cette dernière de « prendre des mesures déterminées » (art. 803-8 du CPP), le juge est cantonné au rôle de simple homologateur des mesures prises - sans son contrôle préalable - par l'administration. En cas de transfert décidé par cette dernière, par exemple, le juge ne peut en effet, ni avant ni après l'adoption de cette mesure, contrôler l'adéquation des conditions de détention du requérant dans le nouvel établissement.

**23.** Les Délégués des ministres ont récemment tenu à alerter sur les limites de cette marginalisation du juge judiciaire dans le dispositif de recours institué par l'article 803-8 du CPP : « *le rôle crucial du juge mérite, à nouveau, d'être rappelé, étant le seul à pouvoir ordonner des libérations ou des aménagements de peine et ainsi agir sur les « sources » de violation de l'article 3. Aussi, privilégier les transferts de détenus dans le contexte actuel de surpopulation semble peu réaliste et est, souvent, impossible en Outre-Mer où le fonctionnement du nouveau recours devrait faire l'objet d'une surveillance spécifique* » (*op.cit.*).

De fait, depuis le vote de la loi du 8 avril 2021, seules cinq décisions d'aménagement de peine prononcées dans le cadre du recours 803-8 du CPP ont été portées à la connaissance de l'OIP-SF. Elles concernaient toutes des personnes détenues au centre pénitentiaire de Nouvelle-Calédonie, dont le transfert paraissait peu envisageable compte tenu de la position géographique de l'établissement.

**24. En troisième lieu,** et surtout, **il faut insister sur le fait qu'un recours préventif peut être effectif en théorie, mais ne pas l'être en pratique compte tenu du contexte général dans lequel ce recours a été exercé.**

Dans l'affaire *Clasens c. Belgique*, pour conclure à la violation de l'article 13, la Cour européenne des droits de l'homme a par exemple relevé « *qu'en réalité l'ineffectivité du recours en référé durant la grève des agents pénitentiaires, dénoncée par le requérant, était largement dépendante de la nature structurelle des problèmes découlant d'une telle*

grève. C'est l'absence d'encadrement de la continuité des missions des agents pénitentiaires en période de grève qui est à l'origine de l'ineffectivité du recours et a compromis l'exécution de la décision favorable prononcée par le juge judiciaire. » (28 mai 2019, n° 26564/16, § 45).

25. Dans l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie* précitée, la Cour précise avoir « déjà observé que le dysfonctionnement des remèdes « préventifs » dans des situations de surpeuplement carcéral est largement dépendant de la nature structurelle du phénomène (*Ananyev et autres c. Russie*, précité, § 111). Or, il ressort des dossiers des présentes requêtes, ainsi que des rapports sur la situation du système pénitentiaire italien, non remise en cause par le Gouvernement devant la Cour, que les établissements pénitentiaires de Busto Arsizio et de Piacenza sont largement surpeuplés, à l'instar d'un grand nombre de prisons italiennes, si bien que le surpeuplement carcéral en Italie s'apparente à un phénomène structurel et ne concerne pas exclusivement le cas particulier des requérants (...). Dans ces conditions, on peut facilement concevoir que les autorités pénitentiaires italiennes ne soient pas en mesure d'exécuter les décisions des juges d'application des peines et de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à la Convention. » (§ 54)

Elle poursuit en affirmant qu'« au vu de ces circonstances, la Cour considère qu'il n'a pas été démontré que la voie de recours indiquée par le Gouvernement, compte tenu notamment de la situation actuelle du système pénitentiaire, est effective en pratique, c'est-à-dire susceptible d'empêcher la continuation de la violation alléguée et d'assurer aux requérants une amélioration de leurs conditions matérielles de détention. » (§ 55).

26. De façon particulièrement significative s'agissant du cas français, la Cour EDH a conclu à l'ineffectivité du référé-liberté en relevant notamment que : « (...) les injonctions prononcées par le juge du référé-liberté, dans la mesure où elles concernent des établissements pénitentiaires surpeuplés, ce qui n'est pas contesté par le Gouvernement, s'avèrent en pratique difficiles à mettre en œuvre. La surpopulation des prisons et leur vétusté, a fortiori sur des territoires où n'existent que peu de prisons et où les transferts s'avèrent illusoire, font obstacle à ce que l'utilisation du référé-liberté offre aux personnes détenues la possibilité en pratique de faire cesser pleinement et immédiatement les atteintes graves portées à l'article 3 de la Convention ou d'y apporter une amélioration substantielle. » (*JMB et autres c. France*, précité, § 220).

Or, dans la situation carcérale actuelle, l'OIP-SF ne voit absolument aucune raison susceptible de conduire à porter une appréciation différente s'agissant de l'effectivité du recours institué devant l'autorité judiciaire par l'article 803-8 du CPP.

27. En effet, sous la pression d'une **surpopulation structurelle en constante aggravation**, les prisons françaises – et les maisons d'arrêt en particulier – implosent littéralement. Au 1<sup>er</sup> juin 2024, le nombre des personnes détenues en France s'élevait à 77 880 pour 61 694 places « opérationnelles » contre 73 699 pour 60 562 places « opérationnelles » un an

plus tôt, le 1<sup>er</sup> juin 2023. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020, le nombre de détenus a bondi de 18 952 personnes. Jamais dans toute son histoire, la France n'a connu en quatre ans une telle augmentation de sa population carcérale.

**28.** Avec 17 544 personnes détenues en surnombre, et un **taux d'occupation moyen affolant de 150,3%** au 1<sup>er</sup> juin 2024, les 121 maisons d'arrêts et quartiers maison d'arrêt du parc carcéral français sont en situation d'asphyxie. Soixante-dix de ces maisons d'arrêt et quartiers-maisons d'arrêt, dans lesquels s'entassaient 28 616 personnes détenues, ont un taux d'occupation **supérieur à 150%**. **Quatorze de ces structures subissent une densité carcérale égale ou supérieure à 200%**. Toujours au 1<sup>er</sup> juin 2024, **3 322 personnes incarcérées dormaient de façon précaire sur un matelas posé à même le sol.**

**29.** Dans ce contexte de crise profonde du système carcéral français, les délégués du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ont exprimé en mars 2024 « leur profonde préoccupation face aux derniers chiffres attestant, depuis l'arrêt de la Cour [JMB et autres c. France »] d'une aggravation de la situation (...) et d'une croissance constante de la population carcérale ». En conséquence, ils invitaient instamment les autorités françaises à « reconsidérer leur stratégie de lutte contre la surpopulation » et à « examiner sérieusement et rapidement l'idée d'introduire un mécanisme national contraignant de régulation carcérale, selon les modalités qu'il leur appartiendra de déterminer, face à l'urgence de la situation carcérale et compte tenu des recommandations croissantes à ce sujet » (op. cit.).

### **30. Recommandations :**

- Mettre en place un outil statistique fiable et accessible concernant les recours fondés sur l'article 803-8 du CPP ;
- Mieux informer les personnes détenues de l'existence de recours contre les conditions indignes de détention du recours ;
- Encadrer très strictement le recours aux mesures de transfert en prévoyant qu'un transfert ne peut être envisagé, en dernier recours, que quand aucune autre mesure de protection plus adaptée n'est susceptible d'être prononcée ;
- En cas de transfert, permettre au juge de s'assurer que les droits fondamentaux du requérant sont garantis dans nouvel établissement d'affectation.
- Donner plus largement au juge les moyens de contrôler la pérennité du redressement obtenu par la personne détenue.

## **II. Recours devant les juges judiciaires et administratifs : une complémentarité de façade.**

**31.** Certes, la jurisprudence européenne rappelle que l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13 de la Convention relative à

l'effectivité des recours, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul (*Kudla c. Pologne*, 26 oct. 2000, n° 30210/96, § 157).

32. Les juges judiciaires et administratifs étant désormais également compétents pour être saisi de l'indignité des conditions de détention d'une personne incarcérée, la conventionnalité du droit interne peut être appréciée à la lumière de cette double compétence. L'article 803-8 du CPP conçoit d'ailleurs la complémentarité possible de leurs interventions en prévoyant expressément que le nouveau recours judiciaire peut être exercé par la personne détenue « sans préjudice de sa possibilité de saisir le juge administratif en application des articles L. 521-1, L. 521-2 ou L. 521-3 du code de justice administrative ».
33. A bien y regarder, cette complémentarité affichée apparaît cependant comme une complémentarité de façade, en raison notamment de ce que les faiblesses du référé-liberté, pointées par l'arrêt *JMB et autres c. France* n'ont pas été corrigées dans les textes ou par la jurisprudence.
34. Pour conclure à la violation de l'article 13 dans cette affaire, la Cour de Strasbourg a d'abord pointé la « portée limitée » du pouvoir d'injonction du juge du référé-liberté, constatant que ce dernier ne peut pas, par exemple, « exiger la réalisation de travaux d'une ampleur suffisante », mais seulement des « mesures pouvant être mises en œuvre rapidement » (§214). Elle avait également vivement critiqué la démarche consistant pour le juge des référés à tenir compte, pour se prononcer sur le caractère manifestement illégal de l'atteinte portée à une liberté fondamentale, des moyens dont dispose l'administration. Une telle démarche heurtait frontalement pour la Cour le caractère intangible du droit garanti par l'article 3 ainsi que la portée des obligations positives pesant sur l'État au titre de ces stipulations (§218). Enfin, elle avait souligné les difficultés qui entourent l'exécution des injonctions prononcées par le juge du référé-liberté, pointant en particulier des délais d'exécution « qui ne sont pas conformes avec l'exigence d'un redressement diligent » (§ 219).
35. Or, la condamnation de la France par l'arrêt *JMB et autres c. France* n'a cependant conduit, ni le législateur, ni le Conseil d'État à débrider l'office du juge du référé-liberté. Pour A. LALLET, rapporteur public près le Conseil d'État, l'« évolution aussi récente que spectaculaire du cadre juridique en matière de préservation de la dignité des détenus » rendait inutile toute évolution de sa jurisprudence. En effet, « l'ultime garant contre, mais aussi, d'une certaine manière, le premier sinon le seul responsable d'une méconnaissance avérée de l'article 3 de la convention européenne à raison de l'indignité des conditions de détention provisoire d'une personne en particulier. » (Conclusions sur CE, 19 oct. 2020, OIP-SF, n° 439372 et 439444).
36. S'il a finalement renoncé à prendre en compte le critère des moyens dont dispose l'administration pour apprécier le caractère manifestement illégal de l'atteinte portée à la dignité des détenus, le Conseil d'État l'a cependant réintroduit au stade de la définition des mesures d'injonctions susceptibles d'être ordonnées (CE, 19 oct. 2020, OIP-SF,

précit.). Certaines mesures de protection contre les conditions de détention indignes peuvent dès lors toujours être écartées au motif que l'administration n'aurait pas les moyens de les mettre en œuvre, à rebours des exigences européennes.

37. Par ailleurs, la Haute Juridiction a conservé son approche limitée de l'office du juge du référé-liberté en maintenant notamment l'interdiction faite à ce dernier d'ordonner des mesures dites « structurelles ». Il a ainsi été jugé qu'il n'entre pas dans l'office de ce juge d'enjoindre à l'administration d'engager des travaux pour garantir aux détenus du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutaniaa un accès à l'eau chaude en cellule (CE, 2 mars 2021, n°449514), ou pour assurer la mise aux normes les installations électriques et la ventilation des cellules du centre pénitentiaire de Plomeur (CE, 23 avril 2021, SFOIP, n° 451276). Le Conseil d'État a de même rejeté des demandes tendant à ce qu'il soit prescrit à l'administration de réaliser des travaux pour améliorer l'aération et la luminosité des cellules d'un quartier disciplinaire (CE, 15 mai 2023, *OIP-SF*, n°472994) ou pour équiper une cour de promenade d'abris, de bancs et d'installations légères permettant l'exercice physique (CE, 21 sept. 2023, *OIP-SF*, n° 488135).
38. Enfin, les difficultés qui entourent l'exécution des injonctions prononcées par le juge des référés demeurent entière dans le contentieux des conditions de détention (N. Ferran, « Le recours en responsabilité au secours de l'exécution des ordonnances rendues dans le contentieux des conditions de détention », *AJDA* 2022. 2396 ; F. Blanco, Pour un « référé-exécution » devant les juridictions administratives, *AJDA*, 2023. 2137). La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs communiqué récemment à la France une requête formée l'OIP-SF qui dénonce les carences du droit interne en matière d'exécution des décisions rendues par le juge des référés en matière de conditions de détention (Req. n°45769/22 *Section française de l'Observatoire international des prisons c. France* introduite le 19 septembre 2022 et communiquée le 10 mai 2023).
39. Ainsi, en ne faisant pas évoluer l'office du juge des référés et, en particulier, en ne lui permettant pas de s'attaquer, même seulement dans une certaine mesure, aux problématiques structurelles qui sont à l'origine des conditions dégradantes de détention contestées, **le législateur mais aussi le Conseil d'État ont laissé ouverte une brèche dans le mécanisme de protection que pourrait offrir, de façon combinée, les voies de recours instituées devant le juge judiciaire et devant le juge administratif**. Ils ont, ce faisant, certainement maintenu le dispositif interne de recours contre les conditions indignes de détention en deçà des exigences conventionnelles.

#### 40. Recommandations :

- Étendre le pouvoir d'injonction du juge des référés et, notamment, ne plus faire dépendre les injonctions prononçables des moyens dont dispose l'administration ;
- Renforcer le cadre légal dédié à l'exécution des injonctions du juge des référés et veiller, en pratique, à l'exécution diligente par l'administration des dites injonctions.

### III. Observations sur la lutte contre l'inflation carcérale

41. Dans le contexte de surpopulation structurelle que connaît la France depuis de nombreuses années, le renforcement de l'effectivité des recours mobilisables en cas de conditions indignes de détention ne peut offrir une protection adéquate aux droits fondamentaux des personnes incarcérées que s'il intervention en complément d'une **véritable politique de déflation carcérale**, laquelle nécessite des réformes d'ampleur.

#### Instaurer un mécanisme contraignant de régulation carcérale

42. Jusqu'à présent, aucune réforme n'a permis de résorber la surpopulation carcérale, qui n'a cessé – au contraire – d'augmenter. Sa diminution n'est intervenue qu'à l'occasion de mesures exceptionnelles prises lors de la crise sanitaire du COVID-19, qui permettaient de libérer des détenus sur des critères larges.

43. La volonté de réduire le recours à l'incarcération doit ainsi s'accompagner d'un **mécanisme contraignant de régulation carcérale**, dont le principe est aujourd'hui défendu par de nombreux acteurs politiques, institutionnels et associatifs ou syndicaux français. Réclamée de façon constante depuis plusieurs années par la **Contrôleure générale des lieux de privation de liberté** ([Avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales](#), 14 sept. 2023) la mise en place d'une régulation carcérale a récemment encore été vivement promue par la **Commission nationale consultative des droits de l'homme**. Dans un avis paru en mai 2024, a déconstruit les raisons affichées par les pouvoirs publics pour refuser un tel mécanisme et proposé des pistes concrètes pour le mettre en œuvre en mobilisant des dispositifs déjà existants ([Avis pour un mécanisme contraignant de régulation carcérale](#), 23 mai 2024).

44. L'actualité internationale témoigne également de ce que le recours à cette démarche de régulation carcérale pour lutter contre le fléau de la surpopulation n'a rien de fantaisiste. Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement britannique annonçait en effet en juillet dernier la libération anticipée de plusieurs milliers de détenus alors que les prisons anglaises approchaient du terme de leur capacité.

45. Un tel dispositif de régulation carcérale ne peut néanmoins trouver tout son sens **que s'il s'insère plus largement dans une politique réductionniste** qui prend en compte les différents facteurs de l'inflation pénale.

#### Mettre en place d'un Plan national d'action contre la surpopulation carcérale

46. L'augmentation continue du nombre de personnes détenues ces dernières décennies ne traduit pas une augmentation de la délinquance mais avant tout des choix de politique pénale. Il faut dès lors agir sur ces facteurs, en s'inspirant des recommandations des instances internationales et des conclusions de nombreux travaux de recherche qui pointent les effets désocialisant et criminogènes de la prison.

47. En particulier, le Conseil de l'Europe invite les États membres à élaborer des plans d'action nationaux incluant l'ensemble des acteurs de la chaîne de justice pénale et prévoyant :

- La **dépénalisation de certains types de délits**, en confiant leur prise en charge à des autorités administratives (comme la conduite sans permis) ou sanitaires (comme la consommation de stupéfiants), pour inverser la tendance législative à sanctionner toujours plus de comportements.
- La **limitation des possibilités de recours à la détention provisoire dès le placement initial, et la réduction de sa durée**. Tant le nombre de personnes prévenues détenues que la durée moyenne de la détention provisoire n'ont en effet cessé d'augmenter ces dernières années.
- Une **stricte limitation du champ d'application des procédures de jugement rapide**. En proie à un manque de moyens, les parquets recourent de plus en plus, pour des questions de gestion des flux, à ces procédures, telle la comparution immédiate. Ne permettant pas d'adapter la sanction aux faits et à la situation de l'auteur, ni d'étudier les mesures qui pourraient être mises en place en milieu ouvert, elles sont particulièrement pourvoyeuses d'incarcération.
- Une **révision de l'échelle des peines** qui allie **réduction du recours aux longues peines et remplacement des courtes peines de prison** par des mesures non carcérales, en particulier par des mesures de probation en milieu ouvert. Cette réforme ne pourra passer que par la construction d'une nouvelle culture pénale qui pense la peine de manière déconnectée de la prison.
- Le **développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine de prison**. Cela nécessite de lever les freins aux aménagements de peine au cours de l'incarcération, notamment en créant un système de libération conditionnelle d'office.

#### Renoncer aux programmes d'extension du parc pénitentiaire

48. De très nombreux travaux de recherche en France et à l'étranger pointent **l'impasse des politiques d'accroissement du parc pour résorber la surpopulation pénitentiaire et les dangers d'une réponse carcérale économiquement et socialement coûteuse et contreproductive**. L'ampleur du budget mobilisé pour l'accroissement immobilier entretient un cercle vicieux maintes fois dénoncé : **la carence des financements nécessaires pour l'amélioration des conditions de détention** – notamment *via* l'entretien du parc existant –, **l'accompagnement des démarches d'insertion**, et **le développement des peines et mesures non carcérales**, bien plus efficaces en matière de prévention de la récidive.

49. Toutes les mesures évoquées exigent ainsi une **réorientation dans l'attribution des moyens : à la justice** pour rendre possible l'individualisation de la peine et le choix des procédures en raison de leur pertinence et non de leur caractère expéditif, **aux peines non privatives de liberté** pour en faire des alternatives crédibles à la peine de prison, et **aux services pénitentiaires d'insertion et de probation** pour assurer un suivi dans de bonnes conditions.