



OBSERVATIONS DU SYNDICAT CGT INSERTION ET PROBATION POUR L'EXAMEN DU SIXIEME RAPPORT PERIODIQUE DE LA FRANCE RELATIF A L'APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUE DE L'ONU

Conformément à l'invitation faite par le Comité aux organisations non gouvernementales à « faire parvenir des rapports parallèles contenant des renseignements sur l'application de certaines dispositions du Pacte ou de toutes, des observations sur les rapports des États parties et leurs réponses écrites à la liste des points ; ainsi que des informations sur la suite donnée par l'État partie aux observations finales précédentes », l'union de syndicats CGT Insertion Probation – organisation professionnelle des agents de l'administration pénitentiaire travaillant dans les services d'insertion et de probation (SPIP) – organisation non gouvernementale au sens du Comité, tient à apporter les présentes observations au Comité.

Deux points particulièrement, parce qu'ils résonnent dans notre activité au quotidien, appelleront des observations de notre part :

- l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, droit à la liberté et à la sécurité de la personne, et traitement des personnes privées de liberté (art. 2, 4, 7, 9, 10, 14 et 19) ; et notamment la question relative au recours effectif contre les conditions indignes de détention
- la liberté d'expression (art. 19 et 20)

I. Observations relatives à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, droit à la liberté et à la sécurité de la personne, et traitement des personnes privées de liberté – détails sur les garanties de recours effectif contre des conditions de détention indignes incluses dans le régime établi par la loi n o 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, par suite de l'affaire J.M.B. et autres c. France, informations sur le nombre de requêtes qui ont été présentées sur le fondement de ladite loi par des personnes détenues pour dénoncer leurs conditions de détention indignes, le nombre de ces requêtes que les juges judiciaires ont estimées fondées et les mesures prises par les juges judiciaires ayant constaté ces conditions

I.1. Une surpopulation carcérale endémique comme cause majeure des conditions indignes de détention

L'incarcération, mesure privative de liberté, emporte par elle-même des conséquences préjudiciables au droit à la dignité des personnes détenues, en ce sens où en France elle dépasse la simple privation de la seule liberté d'aller et venir et porte atteinte à un pan croissant de leurs droits et libertés (vie privée, santé, intimité, sécurité ...) Cet effet, qui ne devrait pas être inhérent à la simple notion d'incarcération, est potentialisé par une occupation exponentielle des établissements pénitentiaires.

A - Des chiffres toujours plus alarmants

Au 1^{er} juillet 2024, les statistiques du ministère de la justice indiquent 78 509 personnes écrouées détenues - dont plus de 26 % de prévenus - soit une augmentation de plus de 5 % en un an – pour 61 869 places opérationnelles. Avec 7 800 personnes incarcérées de plus en 4 ans, cette croissance a

doublé par rapport à la période 2015-2020¹. Il n'existe, à ce jour, aucun territoire de Direction Interrégionale qui n'affiche de pourcentage d'occupation inférieur ou égal à 100 %, tous types d'établissements confondus. Certaines maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt sont occupées à plus de 200 % : Amiens, Saint-Brieuc, Nîmes, Rémire-Montjoly... Ces chiffres sont également à envisager avec réserve car ils occultent la réalité des taux d'occupation de certains quartiers, notamment les quartiers hommes en Maison d'arrêt dont les pourcentages sont pondérés voire faussés par ceux par exemple des quartiers femmes, généralement moins occupés.

Cette augmentation exponentielle s'accompagne de fait d'une augmentation du nombre de matelas au sol de 42 % sur l'année passée². Nous sommes bien loin du respect de l'encellulement individuel. Rappelons qu'une surface par détenu inférieure à 3m² dans une cellule collective suffit à fortement présumer d'une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme³.

Il nous apparaît dans ces conditions impossible de garantir le respect de la dignité des personnes détenues, eu égard à l'augmentation exponentielle de l'occupation des établissements pénitentiaires mais aussi à leur vétusté et/ou à leur insalubrité : matelas au sol, rats, punaises de lit, chaleurs insoutenable l'été... Rappelons ici que le budget de l'administration pénitentiaire est majoritairement consacré à la construction de nouveaux établissements, qui n'ont pas toujours vocation à se substituer à des prisons insalubres ou vétustes, et de façon plus accessoire à la rénovation/réhabilitation d'établissements qui accueillent pourtant un nombre important de personnes détenues.

Outre l'indignité que représente cet entassement toujours plus massif dans les prisons françaises, il entraîne d'autres nombreuses conséquences, tant pour les personnes détenues que pour les personnels pénitentiaires.

B - Des répercussions majeures sur les personnes détenues et le personnel pénitentiaire

La prison est un service public, dont les personnes détenues sont les usagers, titulaires de droits : à la santé, à l'accès au droit, à la vie privée... Au regard des conditions de détention, du manque cruel de moyens humains mais aussi matériels alloués pour la pratique d'activités, en faveur des dispositifs d'insertion ou de la préparation à la sortie, la prison fragilise, précarise et peut priver de ces droits pourtant essentiels qui concourent au maintien des personnes dans la société, dans la communauté des hommes et donc à leur dignité.

En effet, la surpopulation carcérale et les conditions actuelles de détention dans de trop nombreux établissements ont des effets notables sur l'offre de soins, d'accès au droit ou d'activité. Les listes d'attente sont de fait rallongées et les personnels ne peuvent correctement prendre en charge les usagers lorsqu'ils sont parfois deux fois plus nombreux que la capacité maximale des établissements. Les recommandations de la Contrôleuse Générale des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL) de juin 2024 concernant la maison d'arrêt de Tarbes en sont une illustration⁴ parmi tant d'autres. Dans cet établissement vétuste et surpeuplé, l'offre de travail est limitée à dix postes d'auxiliaires au service général et seuls 7 % des personnes détenues peuvent accéder au travail. Seules deux formations professionnelles sont proposées, qui bénéficient à dix détenus au total. L'offre d'activités socioculturelles se résume à une activité de soins socio-esthétiques ne bénéficiant qu'à six personnes au rythme d'1h30 par semaine. L'accès à la bibliothèque est très restrictif : les détenus inscrits ne peuvent s'y rendre qu'une fois par semaine, de 7h30 à 8h30. Les créneaux de sport ont été doublés en mars 2024, chaque personne détenue peut désormais accéder aux terrains ou locaux de sport 3h par semaine. Cependant, la salle de musculation est dépourvue de tout matériel depuis 18 mois, et le terrain de sport ne bénéficie d'aucun équipement.

La promiscuité, l'inactivité, le temps quotidien passé en cellule génèrent également des tensions voire des situations de violence interpersonnelle à tous les niveaux. On ne peut ignorer que cela a un impact

¹ Sur la période 2015-2020, le nombre de personnes incarcérées était déjà qualifié ainsi « La population carcérale atteint des données inégalées depuis 1980. » dans les cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques du Ministère de la justice. https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-05/Cahiers_etudes_penitentiaires_et_criminologiques_n50_mai2020_.pdf

² 3526 matelas au sol au 1^{er} juillet 2024 https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2024-07/mesure_mensuelle_01072024.pdf

³ CEDH, 20 octobre 2016, Mursic c/ Croatie, n° 7334/13

⁴ Recommandations en urgence relatives à la maison d'arrêt de Tarbes (Hautes-Pyrénées) « Site du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (cglpl.fr)

significatif sur les conditions de travail des personnels pénitentiaires, de surveillance et d'insertion et de probation dont les recrutements en nombre ne sont par ailleurs pas adaptés à l'occupation réelle des établissements.

Ainsi, la lutte contre la surpopulation carcérale et l'amélioration des conditions de détention nous semble être des préalables indispensables dans une optique de respect du droit à la dignité des personnes détenues sauf à considérer que la dignité des personnes incarcérées est un sujet individuel et non pas collectif ou d'intérêt public.

I.2. L'insuffisance du recours effectif contre les conditions indignes de détention

Si la nouvelle voie de recours, auprès du juge judiciaire, contre les conditions de détention indignes instauré par l'article 803-8 du code de procédure pénale répondait à une avancée indispensable, elle ne saurait combler les injonctions faites à la France par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux termes de l'arrêt JMB contre France, notamment en raison de difficultés dans son effectivité.

A - Une procédure qui peut être difficile d'accès : pour les courtes peines et les usagers les plus précarisés

Comme vu précédemment, la surpopulation a des conséquences néfastes sur l'accès aux droits. Ces conséquences sont d'autant plus impactantes pour les personnes détenues précarisées, analphabètes ou étrangères

Ce recours, par ses exigences procédurales, peut être difficile d'accès pour ces publics mais aussi pour des personnes condamnées à de courtes peines. Il faut notamment : une requête écrite distincte, des allégations circonstanciées et appuyées par des constats généraux (rapports du CGLPL notamment), un commencement de preuve.

Ce genre d'exigences de formalisme est de nature à décourager les personnes les plus précarisées, qui sont déjà les plus susceptibles d'être privées de droit en détention. Si la charge de la preuve semble à première vue allégée par la notion de commencement de preuve, cette preuve des conditions indignes peut apparaître néanmoins comme relativement complexe à établir au regard notamment de l'inaccessibilité depuis la détention de ressources telles que les rapports de visite de la CGLPL ou des bâtonniers qui pourraient venir étayer les éléments avancés, et ce d'autant plus quand la personne détenue n'aurait pas accès à un avocat.

Notons également que cette procédure n'ouvrait initialement pas droit à l'aide juridictionnelle. Il aura fallu attendre le 1^{er} juillet 2023 (et le décret du 12 juin 2023) pour que les personnes détenues les plus précaires ne se voient pas privées de cette possibilité de recours pour des considérations financières.

La procédure, dans sa forme actuelle, ne permet pas non plus aux personnes condamnées à de courtes peines (pourtant incarcérées dans les maisons d'arrêts, établissements où la surpopulation carcérale est la plus prégnante) de s'en saisir alors même que des conditions indignes d'enfermement leur sont également préjudiciables et délétères pour la suite de leur parcours personnel et leur confiance dans les institutions. En effet, à côté des délais de traitement de ce recours qui peuvent aller au-delà de 2 mois, s'ajoute le temps indispensable à la compilation des éléments pour que les « allégations figurant dans la requête sont circonstanciées, personnelles et actuelles, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve »⁵.

En outre, comme présenté précédemment, le travail des personnels pénitentiaires est embolisé notamment par le problème de la surpopulation carcérale ce qui les met dans l'impossibilité d'accompagner de façon efficiente les personnes détenues qui souhaiteraient se saisir de ce recours.

⁵ Article 803-8 du code de procédure pénale

L'article R. 249-18 du CPP⁶ prévoit qu'il incombe au chef de l'établissement pénitentiaire de prendre toutes dispositions pour informer les personnes détenues de la possibilité de former un recours sur le fondement de l'article 803-8 du CPP notamment au travers du guide du détenu arrivant ou d'une campagne d'affichage en détention. Pour autant, il serait légitime de s'interroger sur l'effectivité et l'efficacité de cette information notamment en terme d'accessibilité pour l'ensemble des personnes mêmes les plus fragiles vis à vis de la lecture mais également de sa persistance dans le temps.

Enfin il conviendrait de s'assurer que le juge judiciaire face pleinement usage de ses pouvoirs « d'investigation », prévus notamment à l'article R249-24 et R 249-29 du CPP⁷ que ce soit au moment de l'instruction de la recevabilité du recours ou d'établir si les mesures correctives ont permis de mettre fin aux conditions de détention contraires à la dignité du requérant. De telles vérifications permettraient de mieux appréhender la réalité des conditions de détention, la nécessité de mesures correctives, l'insuffisance ou la pertinence de telle ou telle intervention sur le fond. De plus, cela permettrait de se dégager des simples observations/déclarations de l'administration.

- *Piste de réflexion : améliorer l'information à la population pénale de l'existence de ce recours, de la marche à suivre et former a minima le personnel pénitentiaire afin qu'ils puissent accompagner au mieux les personnes détenues (et qu'il s'agisse d'une des informations délivrées aux arrivants?) - les formulaires type du recours doivent être à libre disposition des personnes sans qu'ils n'aient à en faire la demande au personnel pénitentiaire*

B - L'absence de mesures conservatoires

Le délai obligatoire est de 13 à 37 jours entre le dépôt de la requête et la décision du juge puis la période laissée à l'administration pénitentiaire pour prendre les mesures nécessaires peut aller jusqu'à 30 jours. Ces deux mois, ou deux mois et demi en cas d'appel, nous paraissent constituer une temporalité inadaptée à la gravité des enjeux d'une situation d'indignité et laisse perdurer certains traitements dégradants voire inhumains. Ce recours fait obstacle à une procédure d'urgence et à des mesures immédiates en vue de la cessation de la situation d'indignité.

C - Le transfèrement, une solution qui n'en est pas une

Que ce soit au titre des mesures correctives pouvant être prises par l'administration pénitentiaire ou des mesures pouvant être prises par le juge judiciaire pour mettre fin aux conditions de détention contraires à la dignité du requérant, le transfèrement apparaît comme la mesure privilégiée par le Ministère de la justice, faisant même d'un refus éventuel de transfèrement par la personne détenue un motif de rejet de mesures sur le fond.

Pourtant dans une telle situation endémique de surpopulation carcérale, nous voyons mal comment le transfèrement d'un détenu d'un établissement à un autre pourrait être de nature à régler une situation d'indignité. Nous craignons au contraire qu'il ne permette simplement le déplacement des personnes d'un établissement insalubre et surpeuplé à un autre, d'autant plus quand il ne semble y avoir aucune obligation faite ni à l'administration pénitentiaire ni au magistrat de s'assurer de la dignité des conditions de détention dans le nouvel établissement. Le transfèrement du requérant dans un autre établissement ne règle pas non plus la situation d'indignité dans l'établissement de départ, maintenant donc cette même situation pour d'autres personnes détenues. Il sera donc toujours plus aisé pour l'administration pénitentiaire de déplacer tel ou tel individu faisant usage du recours plutôt que de saisir réellement des causes concrètes des conditions indignes de détention, qui auraient pourtant le mérite de bénéficier à l'ensemble de la population incarcérée. Ainsi le seul transfèrement ne saurait être satisfaisant et exclusif d'autres mesures qui apporteraient une réponse structurelle à cette indignité.

L'autre écueil est possiblement le même que dans le cas de transfert de désencombrement qui viennent engorger les centres de détention de détenus pour des courtes peines au profil inadapté, l'utilisation

⁶ Développé dans la circulaire du 30/09/2021

<https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/bo/2021/20211029/JUSK2129245C.pdf>

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044046505

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044046541

des cellules des quartiers arrivant comme des places disponibles, une complexification de travail d'accompagnement par le personnel pénitentiaire de ces usagers.

Il n'est en outre prévu aucun contrôle a posteriori du juge sur les conditions de détention dans le nouvel établissement.

Par ailleurs, le transfèrement d'un détenu n'est pas sans conséquence sur sa situation globale : nouveau choc carcéral, perte d'un éventuel emploi/formation, risque de rupture de liens familiaux... Ces conséquences importantes constituent des freins à la réinsertion des personnes détenues sont le placement dans des conditions indignes de détention a déjà inévitablement nuit.

Enfin, puisque le transfèrement est la solution privilégiée par le législateur, nous craignons l'effet dissuasif qu'il peut induire quant à l'exercice même de ce recours et le fait que les usagers préfèrent ne pas se saisir d'un tel recours et se maintenir dans des conditions de détention difficiles de peur d'être soit éloignés de leur entourage familial. Rappelons également que l'incarcération emporte d'importantes conséquences également pour la famille de la personne détenue et qu'un éloignement géographique causé par un transfèrement les précarise encore davantage à tous les niveaux : social, organisation de la famille, lien avec les enfants...

➤ *Pistes de réflexion :*

- * *Un contrôle a posteriori et effectif des conditions de détention dans l'établissement d'accueil*
- * *Des mesures correctives obligatoires dans l'établissement de départ*
- * *Ne pas faire du transfèrement la mesure privilégiée*

D - L'absence d'évaluation et de donnée chiffrée du dispositif

Dans le rapport soumis, la France indique que « depuis le 25 février 2022, les requêtes sur le fondement de l'article 803-8 du Code de procédure pénale peuvent être comptabilisées via Cassiopée (système informatique traitant les informations relatives aux procédures judiciaires), et le recensement est disponible depuis le 31 mars 2022. Au 1er juillet 2022, 30 ordonnances de juges des libertés et de la détention, et 132 ordonnances de juges d'application des peines, statuant sur le fondement de cet article 803-8, ont été rendues. »

Cette réponse apparaît largement insuffisante puisqu'elle n'offre aucune lisibilité sur l'effectivité et l'efficacité de ce recours. Ainsi elle ne distingue pas les ordonnances d'irrecevabilité /recevabilité de la requête, les ordonnances attestant du bien fondé de la requête ou encore les ordonnances statuant sur le fond de la requête et prononçant des mesures. Combien de recours ont ainsi aboutis depuis la création du recours ? Quels ont été les motifs invoqués pour les rejets ? Quels sont les délais moyens ? Quelle est la proportion des décisions de transfèrement ? Quelles ont été les décisions prises ? Quelles ont été les mesures correctives prises par l'administration pénitentiaire ?

Nous demandons la collecte de données chiffrées susceptible de mettre en exergue les contours pratiques et l'effectivité de ce recours mais également la disponibilité de ces données.

Parallèlement, l'objectif de ce recours est de mettre fin aux conditions indignes de détention. Sans aucun contrôle ni évaluation a posteriori, comment s'assurer de l'amélioration globale des conditions de détention ? Les récents rapports du CGLPL et nos observations au quotidien semblent indiquer qu'aucune amélioration des conditions de détention n'est intervenue depuis la création de cette possibilité de recours.

➤ *Pistes de réflexion :*

- * *Remontées exhaustive de données chiffrées*
- * *Mise en place d'une évaluation de l'efficacité globale de cette mesure sur la situation des établissements pénitentiaires*

I.3. Un nécessaire revirement de politiques pénale et pénitentiaire

Une décision du 14 mars 2024 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt J.M.B. c. France, a « exprimé sa profonde préoccupation face aux derniers

chiffres attestant [...] d'une aggravation de la situation, [...] d'une croissance constante de la population carcérale ; et invitait instamment les autorités à reconsidérer leur stratégie de lutte contre la surpopulation, en s'attaquant à ses causes profondes ». Puis il a invité les autorités à « examiner sérieusement et rapidement l'idée d'introduire un mécanisme national contraignant de régulation carcérale ».

Peu de temps avant nous alertions nous aussi⁸, à notre niveau, de la situation d'urgence extrême nécessitant de s'attaquer aux causes profondes de cette surpopulation endémique, enjeu majeur de l'indignité des conditions de détention dans les établissements français. Ce sont bien le suremprisonnement et l'inflation pénale qui sont à l'origine de la surpopulation carcérale et les mesures prises jusqu'alors sont non seulement inutiles mais contreproductives. Aussi, il est pour nous primordial de sérieusement réfléchir à des mécanismes permettant d'endiguer véritablement et durablement l'inflation carcérale et le recours toujours massif à l'emprisonnement. Cela pourrait passer par la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale dont refuse pourtant de se saisir pour le moment le ministre de la justice.

A - L'inflation pénale

Les politiques pénales évoluent au gré des enjeux politiques parfois démagogiques, à la faveur de faits divers et vers des orientations toujours plus répressives.

Ainsi, lors du précédent quinquennat présidentiel, c'est 120 infractions qui ont été créées⁹ ou durcies et qui, pour l'essentiel, concernant des délits. Cette inflation législative est notamment guidée par les sujets qui ont un retentissement particulier dans les médias et l'opinion publique. C'est ainsi récemment le cas du sujet des violences sexuelles et intrafamiliales qui a conduit en moins de deux ans à l'avènement de trois lois et au durcissement des sanctions de plusieurs infractions : harcèlement téléphonique de son conjoint, +2 ans de prison, menaces réitérées de commettre un crime sur son conjoint, + 1 an, etc.

Nous pourrions également citer la loi dite « sécurité globale » qui vient renforcer les peines à l'encontre des auteurs de violences envers les personnes dépositaires de l'autorité publique.

Ces créations d'infractions ou de durcissement des peines associées conduit inévitablement à un suremprisonnement.

Dans un rapport d'octobre 2023, la Cour des Comptes pointe également ce durcissement pénal comme le premier facteur explicatif de la surpopulation carcérale.

L'extension du filet pénal entraîne également un allongement de la durée de détention : quand on entre en prison, on y reste plus longtemps et on laisse donc plus longtemps des personnes dans des conditions déplorables de détention.

Pour autant, les enquêtes de victimisation qui s'appuient sur les déclarations des victimes d'infractions, attestent de la baisse de la commission des faits les plus graves. La principale d'entre elles, l'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS) menée annuellement par l'institut de sondage ipsos met en exergue un niveau de délinquance stable ou en déclin¹⁰.

Aussi, tant que ne cessera pas l'inflation pénale de ces dernières années voire qu'une réflexion quant à la dépénalisation de certains comportements ne sera pas engagée, il nous paraît éminemment difficile de lutter contre la surpopulation carcérale et, par extension, contre les conditions indignes de détention.

Plus largement, se pose la question du recours à l'emprisonnement comme peine de référence, paradigme qui a une influence sur les mesures prise par l'État français dans un objectif de lutte contre la surpopulation et qui empêche d'envisager de manière efficace les alternatives à l'incarcération comme de véritables peines et non pas comme des substituts ou des largesses faites aux personnes condamnées.

La question de la dignité des conditions de détention ne saurait s'exonérer d'une déflation pénale et carcérale et d'une véritable introspection française sur le sens de la peine et de l'incarcération.

⁸ [Surpopulation Carcérale : les propositions de la CGT IP – CGT insertion probation \(cgtsip.org\)](https://www.cgtsip.org/)

⁹ « Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice », Jean-Baptiste Jacquin, article publié dans Le Monde le 16 mars 2022

¹⁰ [L'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité \(VRS\) / Interstats - Ministère de l'Intérieur \(interieur.gouv.fr\)](https://www.interieur.gouv.fr/)

B - Des mesures à rebours de l'objectif

Aucune des politiques pénales engagée ces dernières années n'a été en mesure de constituer une solution viable au problème de la surpopulation carcérale.

En consacrant en 2024 341 milliards d'euros à la construction de nouveaux établissements, l'administration pénitentiaire et le Ministère de la justice persistent dans une politique de la pensée magique qui révèle pourtant depuis des années son inefficacité à lutter contre la surpopulation carcérale et les conditions aussi indignes qu'inhumaines en détention.

La nature a horreur du vide, c'est une réalité. Pire ; plus on construit, plus on renforce l'illusion de l'emprisonnement comme peine utile en toute circonstance. Plus on alloue de budget à la construction de places de prison, plus on réduit à peau de chagrin le budget alloué à la réinsertion, la préparation à la sortie, aux activités, aux prises en charge éducative, sanitaire ou sociale.

La loi de programmation et de réforme de la justice (LPJ) du 13 mars 2019 et la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire se voulaient ambitieuses, notamment en terme d'alternatives à la détention et d'aménagements de peine. Le résultat n'a pas été à la hauteur de cette ambition. En 2022, 48% des condamnations prononcées ont été des peines d'emprisonnement.

De véritables déflations carcérale et pénale ne pourront également se faire sans modifier les procédures de jugement, sans donner un véritable temps à l'individualisation de la décision, ce que ne permet pas la comparution immédiate alors même qu'on en dénombre près de 59000 en 2022. En outre, la création de la comparution à délai différé, sensée fluidifier les juridictions, n'est qu'une nouvelle porte ouverte au recours à la détention provisoire.

L'article 137 du Code de procédure pénal pose le principe de la liberté de toute personne mise en examen. A ce titre, la détention provisoire ne devrait donc être prononcée qu'à titre exceptionnel. Or, encore aujourd'hui, le nombre de personnes prévenues dans les maisons d'arrêt est considérable (près de 26% des personnes écrouées détenues) et de fait participe à la surpopulation carcérale.

Le développement de l'ARSE, tel que prévu dans la loi pour « la Confiance dans la Justice », n'est pas une alternative à l'emprisonnement mais bien une alternative à la liberté. Il convient de définir une politique imposant la limitation du nombre de prévenus en détention, en favorisant bien plus le recours au contrôle judiciaire, confié au SPIP, mesure qui semble plus que jamais délaissée au profit de la détention qu'elle soit en établissement ou sous surveillance électronique (ARSE).

La LPJ de mars 2019 avait entre autre pour objectif de promouvoir l'aménagement de peine ab initio, c'est-à-dire « dès le début », donc directement à la barre en interdisant les peines de moins d'un mois, en obligeant l'aménagement des peines comprises entre un et six mois « sauf impossibilité » et en consacrant le principe de l'aménagement des peines de six mois à un an « si les conditions et la situation le permettent ». Sous couvert d'une volonté de lutter contre le suremprisonnement, cette loi pose en réalité deux problèmes.

D'une part, elle vient limiter les possibilités pour le magistrat d'aménager les peines au-delà d'un an et inférieures à deux ans, comme le prévoyait pourtant les dispositions législatives jusqu'alors.

D'autre part, ce que l'on qualifie d'« effet de bord ». Puisque les peines inférieures à 6 mois doivent obligatoirement être aménagées, certains jugent ont augmenté le prononcé de peines supérieures à 6 mois (afin d'échapper à cette obligation) mais aussi celles supérieures à 1 an. La cour des comptes, dans un rapport de 2023¹¹, confirme cet effet de la LPJ, à rebours, donc, de l'objectif affiché.

¹¹Cour des comptes, rapport public thématique d'octobre 2023 « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question »

La loi confiance de 2021 vient, quant à elle, créer une nouvelle forme de Libération Sous Contrainte dite de plein droit (LSC-D) au caractère automatique dès lors que la peine initiale était inférieure à 2 ans et que le quantum restant à exécuter est inférieur ou égal à 3 mois et ce, sauf impossibilité matérielle liée à l'absence d'hébergement. Là aussi, nous relevons plusieurs écueils.

D'une part le nombre de personnes exclues de ce dispositif : les auteurs de crimes, les auteurs de violence intrafamiliales, les auteurs de violence sur personne dépositaire de l'autorité publique ou encore les personnes détenues ayant fait l'objet de sanction disciplinaire pour certains faits commis en détention. Ces exclusions amenuisent considérablement les personnes susceptibles d'en bénéficier. En outre, eu égard à la condition de l'hébergement, les personnes les plus précaires en sont de fait exclues.

D'autre part, nous considérons qu'un aménagement de peine octroyé de façon automatique, sans préparation et sans construction, avec la personne, s'apparente davantage à une sortie sèche anticipée. Cette vision gestionnaire d'un parcours d'exécution de la peine entraîne tout la fois une surcharge de travail pour les personnels, notamment du SPIP, et place les personnes détenues en situation probable d'échec une fois libérés, d'autant plus considérant l'appauvrissement des services publics de droit commun.

C - La nécessité d'une véritable réflexion quant à la mise en œuvre d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale

En juillet 2024, plusieurs associations ont saisi le tribunal administratif de Montpellier tendant à ce que les incarcérations y soient stoppées en raison de la surpopulation, des conditions de détentions et des atteintes graves et manifestement illégales à la maison d'Arrêt de Carcassonne. Dans son jugement, le juge administratif reconnaît que les conditions de détentions sont indignes (établissement du 19^e siècle, 25 matelas au sol, surface par détenu inférieure à 3m2...) mais qu'il ne « *saurait ordonner* » une suspension des incarcérations « *sans s'immiscer dans les prérogatives de l'autorité judiciaire, seule compétente pour la mise sous écrou* ». ¹²

Le juge administratif fait également mention du dispositif « stop-écrou » précédemment mis en place à Grenoble ou à Bordeaux-Gradignan en raison de la surpopulation de ces établissements et des atteintes à la dignité qui en découlaient. Initiatives locales, il s'agissait, une fois un certain seuil d'occupation atteint, d'y stopper les incarcérations le temps d'identifier et d'accorder des sorties anticipées à certains détenus. Outre l'important travail que cela demande aux greffes ou aux SPIP de ces établissements, ce mécanisme uniquement incitatif pour les magistrats n'offre pas suffisamment de garantie ou de constance. De plus le seuil d'alerte n'aurait pas pleinement de sens que s'il se situe en amont d'un taux occupation atteint de 100 % faute de quoi, les prisons françaises condamneront inlassablement leurs détenus à subir des conditions de détention insatisfaisantes, voire indignes ou inhumaines.

Aussi, il devient nécessaire et urgent de penser la mise en place un réel mécanisme national et contraignant de régulation carcérale.

La CGLPL comme de nombreuses organisations, associations et syndicats intéressées par les questions pénitentiaires se rejoignent sur cet avis ¹³.

¹²TA Montpellier, 24 juillet 2024, n°2404067

¹³<https://www.cgtspip.org/communique-de-presse-surpopulation-carcerale-seul-contre-tous-le-gouvernement-soppose-a-une-solution-durgence/>

Pour notre organisation, la régulation ne saurait être réfléchi sous le seul angle des sorties anticipées de détention pour faire baisser la pression carcérale. Il serait opportun de penser la régulation en amont de l'incarcération, ce qui permettrait de garantir davantage la dignité des conditions de détention ou à tout le moins évacuer la surenchère d'indignité qu'induit la surpopulation carcérale.

Toutefois, la France s'y refuse obstinément, préférant concentrer tous ses efforts sur la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Les évolutions législatives ne pose la question que de l'augmentation des sorties sans jamais s'interroger sur les entrées ni sur la place centrale de l'incarcération.

II. Observations relatives aux mesures législatives prises pour assurer la protection des journalistes, des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme et des associations, notamment ceux travaillant dans les domaines des droits de l'homme, de la migration et de l'environnement, contre la censure, le harcèlement et l'effet dissuasif à travers des procès-bâillons (SLAPP), et pour prévenir l'exercice de ces recours abusifs en prévoyant la possibilité de les rejeter à un stade précoce - explications sur les mesures prises pour sensibiliser les juges et procureurs aux mesures destinées à sanctionner les abus, notamment en faisant en sorte que le coût de la procédure soit à la charge de l'auteur du recours, et les mesures apportant une aide concrète aux personnes soumises à ces procédures

Dans sa réponse, l'État français évoque essentiellement les garanties légales offertes aux journalistes dans la protection contre les éventuelles attaques à leur liberté d'expression et contre les procédures bâillons dont ils pourraient faire l'objet. S'ils sont effectivement les premiers concernés par ce genre de procédures dissuasives, il nous apparaît essentiel de rappeler que l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concerne la liberté d'expression dans son ensemble. Ainsi les atteintes, pour ne pas dire les attaques à la liberté d'expression dépassent la sphère journalistique pour s'insinuer dans l'activité et l'expression syndicale.

Il nous apparaît en effet ici important de témoigner de l'usage de procédure en diffamation afin de punir et dissuader l'expression syndicale sur des sujets pourtant d'intérêt public comme la lutte contre les violences sexistes et sexuelles et la protection des victimes.

A titre d'exemple, quatre des anciens secrétaires nationaux de notre organisation syndicale font personnellement l'objet d'une mise en examen pour diffamation et injure publique en raison d'une plainte déposée notamment par la direction de l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) en suite de la publication de communiqués dénonçant l'existence de violences sexistes et sexuelles et les insuffisances voire les défaillances de l'école dans la prise en charge des victimes.

En tant qu'organisation syndicale, nous souhaitons attirer votre attention sur le recours aux procédures bâillons par les employeurs, y compris les employeurs publics, contre la liberté

syndicale, laquelle est protégée par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la liberté d'expression qui y est attachée.

Aussi, plusieurs points appellent notre vigilance ou des interrogations :

* sur le coût supporté de ces procédures :

Les mesures prises en transposition de la Directive sur la protection des lanceurs d'alerte a ouvert la possibilité d'amende de 60 000 euros en cas de procédure bâillon intentée contre un lanceur d'alerte. Outre que la reconnaissance de la qualité de lanceur d'alerte supporte un certain nombre d'exigences pas toujours évidentes, cette amende a posteriori ne protège pas la partie qui fait l'objet d'une procédure bâillon des frais, notamment d'avocats. Ces frais peuvent constituer un frein important à la garantie du droit à un procès équitable d'autant que ce que révèlent en effet la plupart des procédures bâillons, c'est la très grande inégalité des ressources des parties au procès.

→ *Il nous semble nécessaire une réflexion quant à des évolutions législatives permettant de faire supporter l'entier coût du procès à la partie défaillante (voire d'envisager un mécanisme a priori soit avant toute décision?)*

* sur l'absence de possibilité de rejet à un stade précoce

En droit français, les victimes d'un délit de presse tel que la diffamation, ont la possibilité de porter plainte avec constitution de partie civile près le juge d'instruction afin que ce dernier ouvre une information judiciaire. Cela permet notamment d'éviter un classement sans suite ou une absence de réponse du parquet. L'instruction a vocation à identifier les auteurs mais ne se prononce aucunement sur le fond, à savoir si la diffamation est bel et bien caractérisée. Cette tâche incombe au tribunal correctionnel. Dès lors qu'un auteur est identifié, le renvoi devant le tribunal est donc inéluctable. Force est de constater que cette identification est une simple formalité puisque l'article 42 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse institue une responsabilité de fait dite en cascade du directeur de la publication, ou à défaut des auteurs, imprimeurs, vendeurs ...

Or, la plainte en diffamation constitue un type de procédures bâillons en ce qu'elle peut servir de pratique d'intimidation judiciaire par un usage abusif et détourné de la plainte avec constitution de partie civile forçant ainsi la partie attaquée à comparaître devant le tribunal correctionnel.

Non seulement le droit français prévoit donc une exception pour les plaintes en diffamation qui peut exposer les défendeurs à des répercussions financières et psychiques (frais d'avocats, auditions, insécurité professionnelle...) mais il ne prévoit aucune possibilité de rejet à un stade précoce par exemple au stade de l'instruction.

→ *Une réflexion nous semble nécessaire quant à la possibilité d'un rejet précoce, à la demande du défendeur et pour laquelle il incomberait à l'auteur de la plainte de prouver que cette dernière n'est pas manifestement infondée*

Enfin, dans sa réponse, la France ne met en avant aucune donnée chiffrée ni aucun bilan.

Il nous semblerait opportun que puissent être produits :

- un bilan de l'activité « lanceurs d'alerte » du Défenseur des droits
- des données chiffrées sur le nombre de procédures en diffamation engagées avec le taux de relaxe, les éventuelles amendes prononcées et des détails sur les auteurs des recours (notamment lorsqu'il s'agit d'employeurs publics ou d'institutions)

