



**Observations de l'association nationale des juges de l'application des peines dans le cadre de l'examen de la France par le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, lors de la session du 14 octobre au 8 novembre 2024, relativement à l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

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

Date de la communication : le 15 septembre 2024

**1. A propos de l'association nationale des juges de l'application des peines (« ANJAP »)**

L'ANJAP est une association loi 1901 qui existe depuis 1977. Elle est la seule association représentative des juges de l'application des peines (juges uniquement judiciaires et non administratifs) de France et regroupe également les autres magistrats intéressés par les questions liées à l'exécution et à l'application des peines (parquetiers en charge de l'exécution des peines, conseillers des chambres de l'application des peines, juge des enfants notamment).

Ses missions principales consistent à agir auprès des pouvoirs publics pour faire connaître la fonction de juge de l'application des peines et ses conditions de travail, porter sans dogmatisme son point de vue auprès des pouvoirs publics sur les questions liées à l'application et à l'exécution des peines. A ce titre, l'ANJAP est un interlocuteur privilégié et est régulièrement consultée par les pouvoirs publics et le législateur sur des projets de réformes législatives et réglementaires en lien avec son domaine de compétence.

L'ANJAP est donc chargée de représenter les magistrats de l'application des peines et de défendre leurs intérêts. Ces mêmes magistrats, parmi leurs fonctions, sont en charge des condamnés détenus de leurs ressorts respectifs et doivent gérer, notamment, les recours réalisés par ces derniers autour des conditions indignes de détention. C'est à ce titre que l'ANJAP justifie d'un intérêt à agir et à présenter ses observations auprès du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies.

## **2. Objet de la présente communication**

L'objet de cette nouvelle communication est de commenter la portée du recours contre les conditions de détention indignes mis en place d'un point de vue uniquement judiciaire, et non administratif, régime établi par la loi n°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 rendu le 30 janvier 2020 (violation des articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme).

## **3. Observations sur la voie de recours judiciaire contre les conditions indignes de détention**

A titre liminaire, nous précisons qu'en qualité de juges de l'application des peines, nous traitons les demandes des condamnés en exécution de peine et non des détenus provisoires en attente de jugement. Notre propos sera donc centré sur les détenus condamnés.

Dans la continuité de l'arrêt JMB c France, des décisions rendues le 8 juillet 2020 par la chambre criminelle de la Cour de cassation, puis le 2 octobre 2020 par le Conseil constitutionnel, la loi du 08 avril 2021 a créé l'article 803-8 du code de procédure pénale. Le décret d'application, créant les articles R 249-17 et suivants du code de procédure pénale, est intervenu le 15 septembre 2021.

Or, depuis cette date, et malgré des demandes récurrentes, aucun outil de suivi statistique n'est en place permettant d'évaluer le nombre de recours au niveau national. En effet, chaque mois, des statistiques<sup>1</sup> sont publiées sur les établissements pénitentiaires et le nombre de personnes détenues, à destination des professionnels de la justice ou même du grand public, sans que

---

<sup>1</sup> [Intranet Justice / ApNet / \[EX3\] Statistiques ; Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée | Ministère de la justice](#)

ne soit précisé le nombre de recours contre les conditions indignes effectués. De la même manière, si un observatoire des peines d'emprisonnement fermes<sup>2</sup> et de leur exécution publique, sur l'intranet du ministère de la justice (accessible donc uniquement aux magistrats et fonctionnaires de la justice), chaque mois, les chiffres du prononcé des peines et de leur condition d'exécution (incarcération – aménagement de peine), aucune donnée sur le nombre de recours effectué en application de l'article 803-8 du code de procédure pénale n'apparaît.

Plus avant, les chiffres qui ont pu être transmis par le ministère de la justice ne permettent pas de distinguer les recours effectués par les prévenus (en détention provisoire) et les condamnés (en exécution de peine). Plus avant, ils ne recensent que les requêtes effectuées par les détenus par l'intermédiaire du greffe pénitentiaire, excluant ainsi celles réalisés par ces mêmes personnes directement auprès des instances judiciaires ou formées par leurs avocats. Le ministère de la justice français indique que les requêtes peuvent être comptabilisées dans l'applicatif Cassiopée, sans qu'aucune instruction n'ait été donnée en ce sens aux services judiciaires. Nous n'en avons d'ailleurs pas connaissance. Il n'est donc pas certain que tous les recours soient recensés et que les données soient fiables (nombre de recevabilité / détenus / prévenus..).

D'après le ministère de la Justice<sup>3</sup>, 52 ordonnances de recevabilité ont été rendues en septembre 2023, alors qu'à cette date, 73 693 personnes étaient détenues dans les prisons françaises, dont près de 50 000 dans des prisons où le taux moyen d'occupation approchait les 145 %, et 2 361 détenus dormaient sur un matelas à même le sol.

Ainsi, outre les réserves émises ci-avant, ces données viennent en appui de notre propre expérience de juges d'application des peines et des remontées de nos collègues et partenaires. En effet, nous ne pouvons que constater le caractère limité de ces recours fondés sur l'article 803-8 du code de procédure pénale. Les condamnés craignent d'être transférés dans un établissement lointain trop éloigné de leur famille qui ne leur permettrait plus de recevoir des visites et/ou de bénéficier de permissions de sortir, la distance engendrant des coûts que les détenus ne peuvent supporter.

---

<sup>2</sup> [OPEFEXEC.pdf \(justice.gouv.fr\)](#)

<sup>3</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?)

De plus, La procédure est complexe et les condamnés ne disposent pas toujours des informations nécessaires. En effet, l'administration pénitentiaire communique peu et ne met pas toujours des formulaires types de requête à la disposition des détenus, ce que le contrôleur général des lieux de privation de liberté a pu constater dans ses rapports<sup>4</sup>.

En outre, lorsqu'il est fait droit à la requête, les pouvoirs du juge de l'application des peines sont très limités. Si la requête est déclarée fondée, nous avons peu de moyens de vérifier si l'administration pénitentiaire a mis fin aux conditions indignes et, surtout, nous n'avons aucun pouvoir de contrainte. Nous ne pouvons, en cas d'inaction, que prendre une décision de transfèrement, crainte par les détenus pour les raisons indiquées ci-avant, ou prendre une décision d'aménagement de peine. Toutefois, pour rendre une telle décision, une préparation minimale est nécessaire en amont et les condamnés doivent par ailleurs remplir les conditions de recevabilité propres à chaque aménagement de peine pour y prétendre. Enfin, nous ne sommes pas en mesure de nous assurer que la place libérée n'est pas de nouveau occupée par un nouveau détenu, dans les mêmes conditions indignes.

#### **Recommandations :**

- *La mise en place de statistiques fiables et accessibles*
- *Une évaluation objective et impartiale du dispositif*
- *Améliorer l'information des détenus sur le recours*
- *Permettre au juge ordonnant le transfèrement de vérifier que l'établissement pénitentiaire choisi est respectueux du maintien des liens familiaux et ne replace pas le détenu dans de nouvelles conditions indignes*
- *Placer le transfèrement comme le dernier recours, en privilégiant des alternatives à la détention*

#### **4. Observations sur les mesures relatives à la surpopulation carcérale en France**

Les données statistiques démontrent en elles-mêmes que la France n'a pas mis en place de mesures spécifiques pour lutter contre la surpopulation carcérale et que les dispositifs légaux dont elle se prévaut n'ont pas l'efficacité attendue.

---

<sup>4</sup> [Les rapports de visite « Site du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté \(cgplp.fr\)](http://cgplp.fr)

Ainsi, au 1er août 2024, 78 397 personnes étaient détenues dans les établissements pénitentiaires français, dont 20 210 prévenues, avec un taux d'occupation des établissements très haut (151.6 % en moyenne dans les maisons d'arrêt), tout comme le nombre de matelas posés au sol en l'absence de lits disponibles suffisants pour les détenus (3473). Il convient de relever que cette surpopulation concerne uniquement les maisons d'arrêt, les établissements pour peine (centre de détention, maisons centrales) ayant un numerus clausus.

**La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, adoptée le 23 mars 2019**, est entrée progressivement en vigueur du 24 mars 2019 au 24 mars 2020. Ses dispositions n'ont malheureusement pas permis de faire baisser la surpopulation carcérale et ont même eu des effets inverses. Il convient ici de relever qu'aucun bilan officiel n'a pour le moment été réalisé.

Si l'échelle des peines a été remaniée et les principes de subsidiarité et de motivation du prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme ont été rappelés, il n'en demeure pas moins que l'emprisonnement reste la peine de référence dans notre système judiciaire et est même davantage prononcé. En effet, en juillet 2024, 44,5 % des peines prononcées étaient des peines d'emprisonnement, tout comme en juillet 2023 (45%), contre 36% en septembre 2022, 34% en 2021, et 33% en 2020 <sup>5</sup>.

En outre, selon ces mêmes données, le quantum moyen de l'emprisonnement prononcé est en augmentation : 11,3 mois en 2024, 10,9 mois en 2023, contre 9 mois en 2020 et 9,2 mois en 2021. Le nombre de peines aménageables est en diminution puisqu'il est de 54,1% en juillet 2024, contre 65 % en 2022, 66,5 % en 2021 et 68,3% en 2020. De plus, au regard des chiffres disponibles en septembre 2024, 60 % des peines d'emprisonnement prononcées sont mises à exécution en établissement pénitentiaire et donc non aménagées, chiffres constants depuis plusieurs années.

Par ailleurs, le développement des aménagements de peine ab initio, c'est-à-dire ordonnés directement par la juridiction de jugement lors du prononcé de la peine (en augmentation de 15% en moyenne entre septembre 2020 et septembre 2024) n'a non seulement pas permis de diminuer les incarcérations,

---

<sup>5</sup> Observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution (OPEF – EXEC), octobre 2022 et juillet 2024. <https://wiki-dacg.intranet.justice.gouv.fr/wikidacg/images/7/7e/OPEFEXEC.pdf> ; [OPEFEXEC.pdf \(justice.gouv.fr\)](https://www.justice.gouv.fr/OPEFEXEC.pdf)

mais il semble avoir eu un impact sur les peines alternatives à l’incarcération, et notamment les peines de travail d’intérêt général, qui sont en baisse globale de 15% environ. En effet, ces mesures d’aménagement de peine décidées par les tribunaux, et non plus exclusivement par les juges de l’application des peines, se substituent finalement aux mesures alternatives à l’emprisonnement et ne diminuent pas le nombre d’incarcérations, ce qui était pourtant l’objectif du Législateur. A titre d’exemple, le nombre de mandats de dépôt, maintiens en détention ou mandats de dépôt à effet différé est en augmentation de 6% entre septembre 2021 et septembre 2024. Les procédures de comparution immédiates, pourvoyeuses de ces mandats de dépôt, restent très importantes, les politiques pénales étant inchangées en la matière, et représentent près de 20% des jugements rendus.

Plus avant, **la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire**, dont les dispositions sur les réductions de peine et la libération sous contrainte sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, a encore accentué encore la surpopulation carcérale, tel que l’ANJAP l’avait pressenti en faisant des observations en ce sens auprès de la Direction des affaires criminelles et des grâces.

En effet, le nouveau régime des réductions de peine, très complexe, est source d’erreur et d’une surcharge de travail évidente pour les magistrats comme les greffiers. Surtout, il a supprimé les réductions de peine automatiques qui étaient jusque-là appliquées sur les peines définitives exécutées, ces réductions de peine pouvant être retirées en cas de « *mauvaise conduite* ». Des réductions de peine supplémentaires pouvaient aussi être accordées, à l’appréciation du juge de l’application des peines, en considération des « *efforts sérieux de réadaptation sociale* ».

La loi « confiance » a bouleversé les mécanismes de réduction de peine depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le comportement du détenu prenant alors plus de place dans l’appréciation globale. Surtout, les juges de l’application doivent étudier très en amont la situation pénale des condamnés en vue de leur accorder d’éventuelles réductions de peine, plus tôt que dans le cadre de la précédente procédure, car l’examen se fait en une seule fois sur une période d’un an sur un quantum plus important. Au regard du manque de travail et d’activités proposés en détention et des longues listes d’attente, les condamnés à de courtes peines n’ont guère le temps de faire des efforts sérieux de réinsertion effectifs. A l’instar de ce que nous avons craint, le nombre de réductions de

peine accordé est en diminution, augmentant alors encore la population carcérale. L'étude d'impact du projet de loi prévoyait ainsi 10 000 détenus supplémentaires si les juges d'application des peines maintenaient le taux d'octroi des réductions de peine qu'ils pratiquaient sous l'ancien régime (45%). Bien qu'aucune étude précise ne soit disponible, l'ANJAP constate que les juges de l'application des peines accordent globalement un quantum moindre de réduction de peine avec cette réforme.

La date de fin de peine des condamnés est plus incertaine, compliquant la construction des projets d'aménagement de peine. En effet, l'octroi en deux temps des réductions de peine (crédit de réduction de peine en début de peine et réductions supplémentaires de peine en fin de peine) permettait de davantage appréhender la date prévisionnelle de fin de peine. Cette réforme induit aussi mécaniquement un report des seuils de mi-peine et de 2/3 de peine qui sont pris en compte pour la recevabilité des demandes de permissions de sortir et d'aménagement de peine. Le condamné doit attendre plus longtemps pour voir ses demandes examinées.

En outre, si le Gouvernement met en avant la **libération sous contrainte**, et notamment une nouvelle disposition la rendant automatique dans certaines conditions, elle est souvent inopérante en raison de sa difficile articulation avec le nouveau régime des réductions de peine. Les juges de l'application des peines doivent souvent choisir entre l'octroi de réductions de peine et l'octroi de la libération sous contrainte, ce qui est contraire aux textes et crée une incertitude.

*A titre d'exemple : X condamné à une peine de 12 mois avec mandat de dépôt le 01/01/2023. Il pourra prétendre à 6 mois de réductions de peine, avec ainsi une libération au plus tôt le 01/07/2023. L'examen en commission d'application des peines de ces réductions de peines devra avoir lieu au mois de juin 2023. L'examen de la libération sous contrainte, lui, aura été prévu par le greffe pénitentiaire sur le quantum initial, 3 mois avant sa date prévisionnelle de fin de peine sans les réductions de peine, soit en septembre 2023, échéance qui sera obsolète dès l'examen des réductions de peine en cas d'octroi, même partiel, puisque la date de fin de peine sera avancée. Dans ce cas, il faudrait a minima prévoir que l'examen de la libération sous contrainte se fait simultanément à celui des réductions de peine, mais le juge de l'application des peines statuera alors sur un reliquat extrêmement faible en cas d'octroi total des réductions de peine et en tout état de cause avec des reliquats incompatibles avec les délais d'obtention de places en semi-liberté, ou en placement extérieur, ce qui*

concrètement privera de tout effet utile le nouveau régime de libération sous contrainte de plein droit.

### **Recommandations :**

- *Evaluer de manière impartiale et objective l'impact de la réforme des réductions de peine et la mesure de libération sous contrainte*
- *Ouvrir une grande concertation sur le sens de la peine*
- *Mettre de réels moyens financiers et humains dans l'insertion pour développer les alternatives à l'incarcération*
- *Mettre en place un mécanisme de régulation carcérale que l'ANJAP appelle de ses vœux depuis plusieurs années qui pourrait se décliner ainsi :*

#### **1. Au niveau national, la loi prévoit l'obligation de prévoir dans chaque ressort :**

- a. **Un mécanisme d'abord incitatif après le dépassement d'un seuil d'alerte :** aménagements de peine simplifiés avec identification des profils concernés par l'AP en fonction de critères pré-établis ;
- b. **Un mécanisme ensuite impératif après le dépassement du seuil de criticité :** système d'octroi de réductions de peine exceptionnelles (comme l'avait instauré l'ordonnance du 27 mars 2020 pendant la crise sanitaire) ou doublement des quanta de réductions de peine ;
- *Le seuil cible paraît devoir être 100% pour tous les établissements même s'il faut ensuite décliner localement le calendrier pour atteindre ce seuil en fonction de l'occupation réelle des établissements. Il pourra notamment l'être après le plan 15000 : le principe de l'encellulement individuel devant enfin être appliqué.*

#### **2. Au niveau local, le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale se décline comme suit :**

- **Création d'un Comité Pilote (au sein des Comex) dans chaque TJ ayant un établissement pénitentiaire dans son ressort impliquant notamment :**
  - *Le siège pénal ;*
  - *Les JAP*
  - *Le parquet*
  - *Le chef établissement*
  - *Le DPIP*
  - *Les juges d'instruction ;*

- *Les juges des libertés et de la détention ;*
  - *Les juges des enfants.*
- **Identification** par le Comité Pilote des **seuils d'alerte et de criticité** pour chaque établissement / quartier.
  - **Identification et mise en œuvre des leviers** en cas de **dépassement du seuil d'alerte** :
    - *Au niveau de l'administration pénitentiaire : dynamiser les transferts en établissements pour peine des condamnés relevant de ce type d'affectation mais qui attendent longtemps en maison d'arrêt ;*
    - *Au niveau du procureur de la République : différer les mises à exécution ; saisir à nouveau le juge de l'application des peines en cas d'échec d'aménagement de peine dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale ;*
    - *Au niveau du siège pénal : utilisation des alternatives à l'incarcération (en présentiel ou en sententiel) et des aménagements de peine ab initio ;*
    - *Au niveau du juge des libertés et de la détention et du juge d'instruction : contrôle judiciaire ; ARSE ;*
    - *Au niveau des JAP : réductions de peine ; aménagements de peine sur des critères assouplis pour des condamnés repérés (à partir d'une liste établie par le greffe de l'établissement et envoyée au SPIP), ayant des reliquats jusqu'à 6 mois (dans un premier temps), hors certaines infractions exclues (crimes, VIF ou suivi socio-judiciaire) et en recourant au hors débat contradictoire ;*
  - **Déclenchement des mécanismes impératifs** en cas de **dépassement du seuil de criticité**.