

CONDAMNATION DE LA FRANCE POUR DES DYSFONCTIONNEMENTS STRUCTURELS DANS SES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

La Cour européenne des droits de l'homme invite la France à prendre des mesures effectives pour lutter contre la surpopulation carcérale et les conditions carcérales dégradantes existant dans plusieurs établissements pénitentiaires français

• Cour EDH, 9 janvier 2020, *J.M.B. et a. c/ France*, requête n° 9671/15 et 31 autres

Responsable d'une violation de la Convention, l'Etat doit « choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures (...) à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée (...) et d'en effacer autant que possible les conséquences » (§ 316)

Saisie par 32 requérants incarcérés dans 6 établissements différents (trois d'Outre-mer : les centres pénitentiaires de Ducos en Martinique, Faa'a Nuutania en Polynésie française, Baie-Mahault en Guadeloupe ; trois de Métropole : les maisons d'arrêt de Nîmes, Nice et Fresnes) qui dénonçaient leurs conditions de détention et les défaillances des voies de recours disponibles, la Cour de Strasbourg a rendu un arrêt qui sans présenter les caractéristiques exactes d'un « arrêt pilote »¹, constitue néanmoins un *leading case*, qui enjoint la France d'entamer (et de poursuivre) un certain nombre de réformes structurelles afin de remédier tant aux situations chroniques de surpopulation carcérale (qui entraînent des conditions de détention particulièrement dégradées), qu'aux défaillances des voies de recours qui permettent aux détenus confrontés à de telles situations d'obtenir réparation devant les juridictions administratives.

La situation désastreuse de nombreux établissements pénitentiaires français n'est malheureusement pas une découverte. Déjà en 2000, le Sénat dans son rapport de la commission d'enquête consacré aux conditions de détention en France parlait d'une « *humiliation pour la République* »². Plusieurs condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme³ et différents rapports de visite tant du Comité européen de la torture (CPT)⁴ que du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté⁵ ont eu l'occasion depuis de confirmer ce constat général. Dans leurs requêtes à l'origine de l'arrêt *J.M.B.* étaient ainsi évoquées d'une manière générale des situations de surpopulation carcérale, mais également

¹ Voir sur ce point notre note « Les arrêts pilotes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », Chroniques Cour EDH, novembre 2019, farapej.fr/FrameIndex.php. On peut toutefois relever que ce même 30 janvier 2020, la Cour a rendu un « véritable » arrêt pilote à l'encontre de l'Ukraine, afin que cet Etat adopte, dans un délai de dix-huit mois, des mesures permettant de résoudre la surpopulation carcérale chronique pour les personnes détenues avant jugement. *Sukachov c/ Ukraine*, 30 janvier 2020.

² Sénat, n° 449, 28 juin 2000.

³ Voir notamment l'arrêt du 25 avril 2013, *Canali c/ France* (concernant la prison Charles III de Nancy, désormais fermée) dans lequel la Cour juge que « *l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles d'hygiène ont provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser (qui) (...) s'analysent en un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention* » (§ 53).

⁴ Voir notamment, le Rapport de visite du CPT dans les prisons de Nîmes et de Fresnes en novembre 2015. CPT/Inf (2017) 7, p. 23. Cité dans les § 151 et s. de l'arrêt.

⁵ Voir les § 6 et s. de l'arrêt.

(avec des différences selon les établissements) la présence d'animaux nuisibles, des douches dégradées, des sanitaires insuffisamment cloisonnés, une chaleur excessive, un manque d'aération et des odeurs pestilentielles, la saleté des draps, l'absence de poubelles et l'insuffisance des produits d'entretien, la soumission à un tabagisme passif, des défaillances des services de soins... Sans aucune surprise, la Cour condamne la France pour l'ensemble de ces situations, en faisant application de sa jurisprudence habituelle, tel que posée notamment dans ses arrêts *Muršić c/ Croatie* du 20 octobre 2016 et *Rezmiveş et a. c/ Roumanie*, du 25 avril 2017. Plus précisément, la Cour exige que tout détenu dispose d'au moins 3 m² d'espace personnel, toute détention dans un espace inférieur constituant « une forte présomption de violation de l'article 3 » (§ 137 de l'arrêt *Muršić*)⁶. Lorsque la situation révèle une incarcération dans un espace supérieur à 3m², la violation de l'article 3 ne sera par contre retenue que si les conditions de détention s'avèrent dégradées, en prenant en compte certains éléments objectifs, tels que l'aération, le chauffage et la ventilation, l'accès à la lumière naturelle, l'état des équipements sanitaires et des toilettes (en attachant une attention toute particulière à ce dernier critère, des « toilettes convenables », constituant un signe objectif d'une détention humaine ; § 257 de l'arrêt). Rappelant que les éléments fournis par les différents requérants étaient en l'espèce « crédible(s) et raisonnablement détaillé(s) » (et qu'il appartient au gouvernement de fournir la preuve contraire, § 258 de l'arrêt), la Cour condamne la France pour l'ensemble des situations alléguées, analysées comme un traitement dégradant, violant l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme⁷.

De manière peut être plus surprenante, les juges européens voient également dans les différentes situations évoquées par les requérants une violation de l'article 13 de la Convention, qui protège le droit au procès équitable. Pourtant, depuis un jugement *M. Donat* rendu par le Tribunal administratif de Rouen le 27 mars 2008, le juge administratif français n'hésite plus à engager la responsabilité de l'Etat pour toute incarcération « dans des conditions n'assurant pas le respect de la dignité humaine » (confirmé par CAA Douai, 12 novembre 2009, *MM. Turner, Freger et Kadourli*). Les juges français, à l'instar de leurs homologues européens, ont pu ainsi prendre en compte dans de très nombreuses décisions de multiples éléments pour constater une atteinte à la dignité, tels que la taille de la cellule, la présence de nuisibles, l'état des installations électriques la suroccupation, la température dans les cellules, la présence d'humidité, l'insuffisance de ventilation, l'état des installations sanitaires, ou encore la possibilité pour les personnes détenues de passer du temps hors de leur cellule. Le juge administratif a également accepté que la dénonciation de ces conditions de détention indignes puisse être examinée en urgence, par la voie des techniques d'urgence, dites de référé (principalement le référé « mesures utiles » et le référé « liberté »). Ainsi dans son ordonnance *Section française de l'Observatoire international des prisons* du 22 décembre 2012, le Conseil d'Etat a enjoint à l'administration pénitentiaire de réaliser un diagnostic des prestations de lutte contre les animaux nuisibles et de prendre des mesures efficaces de dératisation et de désinsectisation de l'ensemble des locaux du centre pénitentiaire de Marseille Baumettes. Dans son arrêt *Yengo c/ France* du 21 mai 2015, la Cour de Strasbourg s'était d'ailleurs félicitée de ces avancées jurisprudentielles, notant une « évolution favorable de cette procédure d'urgence » (§ 68). Mais c'est à un constat inverse que parvient la Cour dans son arrêt *J.M.B.*, en pointant les limites de ces voies de recours. Sans contester que « la

⁶ Cette forte présomption de violation de l'article 3 ne peut être réfutée que si trois facteurs sont réunis : les réductions de l'espace personnel par rapport au minimum requis de 3 m² sont courtes, occasionnelles et mineures ; elles s'accompagnent d'une liberté de circulation suffisante hors de la cellule et d'activités hors cellule adéquates ; le requérant est incarcéré dans un établissement offrant, de manière générale, des conditions de détention décentes (arrêt *Muršić*, § 122 à 138).

⁷ Seule l'allégation de violences subies par un détenu au sein de la prison de Baie-Mahault n'est pas retenue, en raison d'un non épuisement des voies de recours internes avant de saisir la Cour de Strasbourg. § 307.

saisine du juge administratif, en l'occurrence le juge du référé-liberté, a permis la mise en œuvre de mesures visant à remédier aux atteintes les plus graves auxquelles sont exposées les personnes détenues dans plusieurs établissements pénitentiaires »⁸, elle juge en effet que ces voies de recours préventives indiquées par le Gouvernement ne sont pas effectives en pratique, car elles ne sont pas « susceptibles d'empêcher la continuation de la violation alléguée et d'assurer aux requérants une amélioration de leurs conditions matérielles de détention » (§ 221). C'est en effet une triple limite de ces recours administratifs d'urgence que pointe la Cour de Strasbourg. En premier lieu, si le juge administratif peut effectivement adresser des injonctions à l'administration, ceci ne concerne que des mesures « pouvant être mises en œuvre rapidement », et non « la réalisation de travaux d'une ampleur suffisante pour mettre fin aux conséquences de la surpopulation carcérale », ou encore « des mesures de réorganisation du service public de la justice » (§ 217). En second lieu, la mise en œuvre des mesures demandées est fortement liée aux moyens dont dispose l'administration pénitentiaire, celle-ci ayant l'obligation d'accueillir toute personne mise sous écrou, et pouvant même « invoquer l'ampleur des travaux à réaliser ou leurs coûts pour faire obstacle au pouvoir d'injonction du juge des référés » (§ 218). Enfin, l'exécution des mesures prises par le juge de l'urgence pose également problème, tant en ce qui concerne les délais de mise en œuvre, que leurs effets qui « ne produisent pas toujours les résultats escomptés » (§ 219). D'une manière générale, les injonctions du juge administratif « s'avèrent en pratique difficiles à mettre en œuvre », tant en raison de « 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 » (§ 220). En conclusion, « si le référé-liberté 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, pour les raisons qui viennent d'être exposées » (idem).

Ces dysfonctionnements structurels auraient pu conduire la Cour de Strasbourg à adopter un arrêt pilote à l'encontre de la France, en lui imposant de prendre un certain nombre de mesures, dans un délai déterminé et sous la surveillance du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, sous peine d'être condamnée dans tous les cas comparables. C'est une formule plus « douce » que retient la Cour dans son arrêt *J.M.B.*⁹. Comme il l'est rappelé, « pour aider l'État défendeur à remplir ses obligations au titre de l'article 46, la Cour peut chercher à lui indiquer le type de mesures, individuelles et/ou générales, qu'il pourrait prendre pour mettre un terme à la situation constatée » (§ 214). La mise en place par l'Etat de « mesures de redressement » permet d'éviter d'autres condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme, qui dépassent la stricte situation en cause.

Très concrètement, les juges européens ne se contentent en effet pas de prévoir le versement aux requérants de sommes comprises entre 4.000 et 25.000 euros pour dommage moral. Ils demandent en outre à la France de résorber de manière « définitive (...) la surpopulation carcérale » (§ 316). Déplorant que la règle de l'encellulement individuel prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 n'ait toujours pas été mise en place¹⁰, les

⁸ § 213, en rendant par ailleurs un hommage appuyé à l'action de l'Observatoire International des Prisons qui, grâce à son activisme jurisprudentiel, a permis ces évolutions jurisprudentielles (§ 214).

⁹ La Cour ne motive pas l'absence en l'espèce d'un arrêt pilote. On peut penser que le nombre des requêtes à l'origine de l'arrêt *J.M.B.* est apparu trop limité à ses yeux (le premier arrêt pilote en matière carcérale concernait ainsi « plusieurs centaines de requêtes ». *Torregiani et a. c/ Italie*, 8 janvier 2013, § 89). La Cour n'a probablement pas voulu non plus imposer la charge qu'implique un arrêt pilote à un Etat qui s'est déjà engagé dans des réformes tant procédurales que structurelles avec la loi de programmation sur la justice du 23 mars 2019.

¹⁰ La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a immédiatement dérogé à cette règle durant cinq ans, soit jusqu'au 25 novembre 2014. La ministre de la justice a alors proposé un nouveau moratoire jusqu'au 31 décembre 2019,

juges européens souhaitent une redéfinition du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires (circulaire du 16 mars 1988, n° A.P. 88.G 05 G), en tenant désormais « *compte d'autres critères que l'espace ou les m² dont dispose le détenu, comme le temps passé en cellule et (...) l'adéquation des conditions carcérales, notamment en termes de dotation en personnel et d'activités motivantes axées sur la réinsertion* » (§ 125). La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (n° 2019-222 du 23 mars 2019) devrait également permettre, aux yeux de la Cour, de lutter contre ce surpeuplement chronique. Parmi les différentes innovations, ce texte crée effectivement pour les délits la peine de détention à domicile sous surveillance électronique, qui pourra être d'une durée de quinze jours à six mois, sans pouvoir excéder la durée de l'emprisonnement encouru (Code de procédure pénale, art. 131-4-1). Par ailleurs, le nouvel article 132-19 du code pénal, applicable à compter du 24 mars 2020, interdit désormais au juge de prononcer une peine d'emprisonnement ferme inférieure à un mois. Cette loi prévoit également la construction de nouvelles places de prison (7 000 places devant être livrées d'ici 2022 et 8 000 autres lancées à la même date, avec une livraison échelonnée jusqu'en 2027), en prévoyant des mesures dérogatoires destinées à réduire les délais de construction. Il ne reste désormais qu'à espérer que ces différentes mesures permettent effectivement de résoudre ce problème chronique de surpopulation carcérale¹¹.

Concernant l'ouverture de voies de recours « effectives », la Cour semble se cantonner à des recommandations générales, en demandant à la France que soit « *établi 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). Mais ce type de demande constitue un élément que l'on retrouve fréquemment dans les arrêts pilotes qui ont pu être adoptés à l'encontre de plusieurs Etats depuis l'arrêt *Torregiani*, et l'on sait désormais avec précision quelles sont les caractéristiques d'un tel recours (qui sont d'ailleurs rappelées dans les § 217 et s. de l'arrêt *J.M.B.*) : mis en œuvre devant une instance qui n'est pas forcément de nature judiciaire (mais qui devra toutefois présenter des garanties procédurales et d'indépendance), ce recours doit « *être susceptible de mettre rapidement fin à l'incarcération dans des conditions contraires à l'article 3* », et pourra être exercé « *sans craintes de représailles* » par le détenu. Force est effectivement de constater que ce type de recours n'est pas présent en droit français. Dans un arrêt du 20 janvier 2009, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que les conditions de détention en prison ne peuvent, en tant que telles, faire l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal qui interdit pourtant de « *soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine* ». Quant aux juridictions administratives, si elles reconnaissent bien depuis le jugement fondateur du Tribunal administratif de Rouen du 27 mars 2008 que des conditions de détention portant atteinte à la dignité humaine, puissent être de nature à engager la responsabilité de la puissance publique, ceci n'a jamais amené le juge administratif à ordonner la libération ou le transfert d'une personne détenue dans des conditions indignes. Cette position est d'ailleurs partagée par la chambre criminelle de la Cour de cassation qui a récemment rappelé (Cass. Crim., 18 septembre 2019) que quand bien même une éventuelle atteinte à la dignité serait rapportée par la personne détenue en raison de ses conditions de

ce que le Parlement a accepté par la loi du 29 décembre 2014. La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a finalement prorogé ce moratoire jusqu'au 31 décembre 2022...

¹¹Au 1^{er} janvier 2020, 70 651 personnes sont détenues en France, pour 61080 places opérationnelles... Direction de l'Administration Pénitentiaire, Statistiques des établissements des personnes écrouées en France, 1^{er} janvier 2020, p. 4. Selon les données de l'arrêt *J.M.B.*, au 1^{er} janvier 2019, 70 059 personnes étaient détenues pour 60 151 places opérationnelles (§ 120). Ces chiffres globaux renvoient toutefois à une grande disparité entre les établissements.

détention, celle-ci n'a d'autre effet que d'engager la responsabilité de la puissance publique. Elle ne saurait par contre constituer un obstacle légal au placement et au maintien en détention provisoire. Les recours exigés restent donc à construire. Deux solutions s'offrent pour pouvoir respecter les exigences de l'arrêt *J.M.B.* : soit attendre que les juridictions suprêmes acceptent prochainement de revoir leurs jurisprudences en ouvrant cette voie de recours préventive, soit mettre en place, par voie législative, une nouvelle voie de recours, qui devrait logiquement être confiée au juge administratif¹².

Pour citer cet article

Jean-Manuel Larralde, Chronique côté Cour EDH [En ligne], janvier 2020.

Auteur

Jean-Manuel Larralde

Professeur de droit public à l'Université de Caen-Normandie, Centre de recherches sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (EA 2132).

Voir la présentation de l'auteur sur le site de l'UFR Droit et Sciences Politiques de Caen.

Droits d'auteur

Tous droits réservés.

¹² Les Etats auxquels la Cour européenne des droits de l'homme avait enjoint de mettre en place de tels recours ont opté pour des solutions différentes : l'Italie et la Hongrie ont ainsi instauré des recours préventifs devant le juge de l'application des peines, saisi directement par la personne détenue ou après qu'elle eut formé une plainte auprès des autorités pénitentiaires, alors que la Bulgarie ou la Moldavie possèdent désormais une voie de recours devant les juridictions administratives saisies directement par le détenu ou à la suite de sa plainte auprès des autorités pénitentiaires. Voir le § 210 de l'arrêt *J.M.B.*