

## **Les arrêts : CEDH, J.M.B et autres contre France 30 janvier 2020 ; Cass, 8 juillet 2020 ; CC, 2 octobre 2020 ; CE, 19 octobre 2020**

### **L'absence de recours effectif français contre les conditions de détention indignes**

Après une première condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme en raison des conditions de détention indignes (CEDH, *Canali contre France*, 25 avril 2013), la France est à nouveau sous les feux des projecteurs. Dans son arrêt *J.M.B contre France* du 30 janvier 2020, la Cour de Strasbourg offre une réponse attendue aux trente-deux requêtes introduites conjointement par des détenus et l'Observatoire international des prisons. Le pays des droits de l'Homme est condamné sur le fondement de **l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et du citoyen (CESDH) relatif à l'interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants**, pour ses conditions de détention inhumaines et dégradantes en raison de prisons particulièrement surpeuplées et sur le fondement de la violation de **l'article 13 de la CESDH**, relatif au droit à un recours effectif devant les instances nationales, en raison de l'absence d'effectivité du référé-liberté.

**Malgré cette condamnation résonante, la France échappe tout de même à la procédure dite de l'arrêt pilote.** Cette procédure, qui trouve son origine dans l'arrêt *Broniowski contre Pologne* de 2004 permet à la Cour européenne, lorsqu'elle est saisie d'affaires répétitives d'identifier les problèmes structurels ou systémiques et d'aider l'État concerné à les régler en lui indiquant quelles mesures d'amélioration doivent être envisagées. **La France échappe à cette procédure, bien que l'inflation carcérale soit un problème récurrent que l'on peut qualifier de structurel.** Pourtant, l'Observatoire international des prisons souhaitait qu'un arrêt pilote soit prononcé à l'encontre de la France, car bien que cette procédure soit utile en ce qu'elle permet de déterminer un dysfonctionnement chronique au niveau interne, elle reste humiliante pour l'État condamné en ce qu'elle laisse entendre qu'il n'est pas suffisamment efficace ou volontaire pour le résoudre. Certains auteurs qualifient cet arrêt de « quasi-pilote » dans l'expectative, car la Cour est en réalité dans **l'expectative des effets de la loi de programmation de la justice 2018-2022.** Cette loi comprend un volet pénal important : modification de l'échelle des peines, interdiction des peines de prison ferme de moins d'un mois, révision des dispositions sur les alternatives à la prison, les suspensions et les aménagements de peine, augmentation du budget de la justice afin de construire 15 000 places de prison supplémentaires d'ici 2027. **Ces mesures sont censées avoir un impact positif sur la réduction du nombre de personnes incarcérées en France.** Toutefois, une telle réforme n'a pas pu voir le jour correctement en raison de la crise sanitaire.

Dans cet arrêt, la Cour européenne recherche un traitement de fond pour pallier ce contentieux persistant et massif, celui de la surpopulation carcérale. Elle recommande, au regard de l'insuffisance des mesures générales engagées jusqu'ici pour limiter la surpopulation carcérale, **la**

**mise en œuvre d'une politique publique ambitieuse (1) et l'institution d'un recours préventif effectif (2).**

### **1- La violation de l'article 3 de la CESDH**

Aux termes de l'article 3 de la CESDH, « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants*<sup>153</sup> ». C'est au travers de cet article que la Cour européenne sanctionne l'indignité des conditions de détention. Elle a étendu la protection des droits garantis par l'article 3 de la CESDH au contentieux des conditions de détention inhumaines, au moyen du mécanisme de la protection par ricochet. Dans l'arrêt *Kudla contre Pologne* du 26 octobre 2000, la Grande Chambre de la Cour européenne a consacré **l'obligation pour les États d'assurer des conditions de détention conformes dignité humaine**. Ainsi, le droit à des conditions de détention respectant la dignité humaine est protégé par l'article 3 de la CESDH.

La France fait partie des États européens dont les prisons sont les plus encombrées. Selon les statistiques de la population détenue et écrouée pour l'année 2020<sup>154</sup>, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la France compte 70 651 détenus pour 61 080 places opérationnelles. La surpopulation carcérale est un phénomène structurel, une maladie chronique qui impacte les conditions de détention des détenus. Pour la Cour européenne, le surpeuplement carcéral constitue en lui seul, un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention<sup>155</sup>. Dans cet arrêt, la Cour étudie minutieusement les problématiques d'insalubrité, de vétusté, de promiscuité et de surpopulation dans les divers établissements pénitentiaires en cause : celui de Ducos en Martinique, de Baie-Mahaut en Guadeloupe, de Faa'a à Nuutania en Polynésie, de Nîmes, Nice et Frênes. Elle fait le constat de conditions de vie misérables : la durée de l'enfermement est trop élevée, des animaux nuisibles sont présents (rats et souris), l'espace personnel est insuffisant. Sur ce point, la Cour avait considéré que la « norme maximale pertinente en matière d'espace personnel est de 3m<sup>2</sup>, à l'exclusion de l'espace réservé aux installations sanitaires. Dans le cas où ce minimum n'est pas atteint, il y a une présomption de violation de l'article 3 de la Convention » (CEDH, *Mursic contre Croatie*, 20 octobre 2016). Sur ce point, les juges européens estiment que la France n'a pas rapporté d'éléments de preuves convaincants propres à compenser le manque d'espace personnel, comme l'existence d'une liberté de circulation à l'extérieur de la cellule suffisante. Sont également visés, le manque d'aération, le manque d'hygiène. Les toilettes ne font l'objet, pour la grande majorité de ces centres pénitentiaires, que d'un cloisonnement partiel dans la cellule. A cet égard, la Cour rappelle que l'accès libre à des toilettes convenables et le maintien de bonnes conditions d'hygiène sont des éléments essentiels d'un environnement humain, les détenus doivent jouir d'un accès facile

---

153 « Les traitements inhumains ou dégradants sont définis comme des actes qui sont de nature à créer des sentiments d'angoisse, de peur et d'infériorité propres à humilier, avilir et briser la résistance physique ou morale d'une personne », L'interdiction de la torture, Précis sur les droits de l'homme<sup>6</sup>, Aisling Reidy

154 Mesure de l'incarcération au 1<sup>er</sup> janvier 2020, Ministère de la Justice, [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

155 CEDH, *Khlaifia et autres contre Italie*, 2016

à ce type d'installation qui doit leur assurer la protection de leur intimité. Bien que le Gouvernement français tente de se défendre en invoquant l'objectif sécuritaire de l'absence de cloison, la protection de l'intimité des détenus n'est pas assurée.

En somme, les situations décrites par les détenus, combinées avec l'absence d'explications de la part du Gouvernement français ont poussé les juges européens à conclure à la violation de l'article 3 de la Convention européenne. C'est la première fois qu'une instance suprême qualifie le système carcéral français de défaillant et d'inhumain. La Cour recommande à la France trois leviers principaux pour procéder à une désinflation carcérale qui, selon elle, pourraient améliorer la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires français : élargir le recours à des mesures alternatives à la détention, faciliter le mécanisme de libération anticipée ou conditionnelle des prisonniers et limiter le recours à la détention provisoire.

Toutefois, cet arrêt est doublement retentissant car, outre le constat d'un problème structurel persistant et massif, l'effectivité du référé-liberté et le manque de pouvoirs du juge administratif pour mettre fin aux conditions de détention indignes sont aussi relevés par la Haute juridiction. Pèse sur les États, l'obligation positive de se doter d'un système normatif procédural et institutionnel performant pour protéger les libertés et la dignité humaine. Ce qui ne semble pas être le cas de la France.

## **2- L'absence de recours effectif contre les conditions de détention indignes reconnue**

L'article 13 de la Convention européenne prévoit que « *toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale (...)* ». En France, une personne détenue peut fonder un recours contre sa détention provisoire sur plusieurs textes, selon qu'il agit devant les juridictions judiciaires ou administratives. L'article 148 du code de procédure pénale prévoit la possibilité pour le détenu de former, à tout moment, une demande de mise en liberté auprès du juge d'instruction. Cette demande peut se fonder sur des raisons de santé aux termes de l'article 147-1 du même code. Enfin, l'article 149 prévoit un recours indemnitaire quand la détention est injustifiée. Ainsi, les recours judiciaires ne peuvent être fondés sur les conditions matérielles de détention. Concernant les recours devant les juridictions administratives, il y a à la fois un recours indemnitaire, engageant la responsabilité de la puissance publique<sup>156</sup>, et les recours d'urgence ou référés des articles L 521-2<sup>157</sup> et L 521-3<sup>6</sup>

---

156 CE 6 décembre 2013, « en raison de la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire (...); que des conditions de détention qui porteraient atteinte à la dignité humaine, appréciées à l'aune de ces critères et à la lumière des dispositions du code de procédure pénale, notamment des articles D. 349 à D. 351, révéleraient l'existence d'une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique ».

157 En application de ces dispositions le juge du référé-liberté statue dans les quarante-huit heures de sa saisine. Le juge des référés a le pouvoir d'ordonner « toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à

du code de la justice administrative<sup>158</sup> (CJA). Néanmoins, ces recours d'urgence ne sont pas susceptibles d'entraîner la remise en liberté des personnes placées en détention provisoire.

#### \* La décision de la Cour européenne comme impulsion

La Cour européenne interprète l'article 13 de la Convention à la lumière de plusieurs principes rappelés dans un arrêt *Ananyev et autres contre Russie* du 10 janvier 2012<sup>7</sup>. Tout d'abord, un **recours « 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 » et « doit être susceptible de mettre fin à l'incarcération dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention »**. Ensuite, l'instance nationale énoncée dans l'article renvoie à une instance, judiciaire ou non, disposant de pouvoirs suffisants. La Cour illustre alors son propos en prenant l'exemple d'une instance administrative en affirmant qu'elle doit être indépendante des autorités en charge du système pénitentiaire ou encore capable de rendre des décisions contraignantes et exécutoires.

C'est sur le fondement du premier principe, énoncé ci-dessus, que la cour se fonde pour condamner la France dans son arrêt de 2020. Bien que reconnaissant les avancées suite à l'arrêt *Yengo* du 21 mai 2015<sup>159</sup>, la Cour note que le Gouvernement ne démontre pas que le référé-liberté ou le référé mesures-utiles permettent un recours effectif aux personnes détenues. En effet, elle affirme que « ce n'est pas l'existence du recours qui fait la satisfaction des exigences de l'article 13 mais bien son effectivité ».

La Cour constate dans un premier temps que le **pouvoir d'injonction conféré au juge des référés a une portée limitée**, puisqu'il ne peut pas être à l'origine de mesures de fond permettant une modification structurelle. Ensuite, elle relève que le juge fonde sa décision sur les moyens de l'administration et des actes déjà engagés par elle. Or les moyens d'action de l'administration pénitentiaire sont limités car elle ne peut intervenir dans la décision de mise sous écrou malgré la suroccupation de l'établissement. Ainsi, le juge du référé-liberté est cantonné dans son pouvoir à des mesures transitoires, et non pérennes, ne permettant pas de faire cesser rapidement l'exposition des requérants à un traitement inhumain ou dégradant. Enfin, l'exécution des mesures prononcées pose difficulté puisque le juge du référé n'en organise pas le suivi juridictionnel. Surtout, la Cour observe que les délais d'exécution sont parfois trop longs pour permettre un redressement effectif de la situation. Or, la Cour a indiqué « *qu'on ne saurait attendre d'un détenu qui a obtenu une décision favorable qu'il multiplie les recours afin d'obtenir la reconnaissance de ses droits fondamentaux au niveau de l'administration pénitentiaire* ». Encore pour la Cour, certaines mesures

---

laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la *gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* ».

158 « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ». <sup>7</sup>Requêtes nos 42525/07 et 60800/08

159 Requête no 50494/12

exécutées n'atteignent pas les objectifs posés, illustrant l'ampleur de la vétusté des lieux de privation de liberté en France.

En conséquence, au vu des insuffisances des mesures de référé, la CEDH a jugé « *il est aisé pour la Cour de concevoir que les autorités pénitentiaires françaises ne sont pas en mesure d'exécuter de manière satisfaisante les mesures prescrites par le juge de l'urgence et en conséquence de garantir aux personnes détenues des conditions de détention conformes à sa jurisprudence. 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* ». Elle conclut donc à la violation de l'article 13 de la Convention.

#### \*La suite donnée par les juridictions internes

La Cour de cassation, dans un arrêt du 8 juillet 2020, transmet d'abord une question préjudicielle de constitutionnalité, portant sur les articles 137-3<sup>160</sup>, 144<sup>10</sup> et 144-1 alinéa 2<sup>11</sup> du CPP relatifs à la détention provisoire. Elle la juge sérieuse puisque <sup>161</sup><sup>162</sup>**ces articles ne prévoient pas que le juge judiciaire puisse mettre fin à une atteinte à la dignité de la personne résultant de ses conditions matérielles**. En effet, dans sa jurisprudence antérieure, la Cour criminelle faisait une interprétation stricte de ces articles, prévoyant que « *le juge qui place ou maintient une personne en détention provisoire prend sa décision en fonction des impératifs de la procédure en cours et des impératifs d'ordre public, du caractère raisonnable de la durée de cette détention et, dans certains cas, de l'état de santé du détenu* »<sup>163</sup>. Ainsi, une atteinte à la dignité de la personne privée de liberté n'est pas un obstacle au maintien en détention.

Ensuite, la Cour ne sursoit pas à statuer concernant la situation d'un détenu. Elle tire alors les conséquences de la condamnation de la France en rappelant **l'obligation pour le juge national de prendre en compte la décision de la Cour européenne, sans attendre l'intervention du législateur**. Elle reprend alors la décision du juge européen pour exiger du juge national, gardien

---

160 « Le juge des libertés et de la détention statue par ordonnance motivée. Lorsqu'il ordonne ou prolonge une détention provisoire ou qu'il rejette une demande de mise en liberté, l'ordonnance doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait sur le caractère insuffisant des obligations du contrôle judiciaire ou de *l'assignation à résidence avec surveillance électronique* et le motif de la détention par référence aux seules dispositions des articles 143-1 et 144 »

161 Seul un motif énoncé ci-dessous peut justifier une mise en détention provisoire ou sa prolongation, « 1 ° Conserver les preuves ou les indices matériels qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité ; 2 ° Empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ; 3 ° Empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices ; 4 ° Protéger la personne mise en examen ; 5 ° Garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ; 6 ° Mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement ; 7 ° Mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé. ».

162 « Le juge d'instruction ou, s'il est saisi, le juge des libertés et de la détention doit ordonner la mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire, selon les modalités prévues par l'article 147, dès que les conditions prévues à l'article 144 et au présent article ne sont plus remplies ».

163 Cass. Crim. 18 septembre 2019, pourvoi n° 19-83.950

de la liberté individuelle, qu'il garantisse à la personne placée dans des conditions de détention indignes un recours préventif et effectif empêchant la continuation de la violation de l'article 3 de la Convention. Elle précise alors que le **juge judiciaire doit vérifier les allégations présentées devant lui en se fondant sur la qualité des éléments constituant la demande**. Ces derniers doivent être crédibles, précis, actuels et personnels pour constituer un commencement de preuve du caractère indigne de la détention. Par conséquent, si les éléments revêtent ces différentes caractéristiques, le juge doit ordonner la mise en liberté de la personne. Or en l'espèce, elle considère que les allégations présentées à la chambre de l'instruction « ne faisaient état que des conditions générales de détention au sein de la maison d'arrêt, sans précisions sur sa situation personnelle »<sup>164</sup>.

Le Conseil constitutionnel déclare **les articles du code de procédure pénale inconstitutionnels en ce qu'ils ne prévoient pas que le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention puisse redresser la situation des détenus, dont les conditions d'incarcération constituent un traitement inhumain et dégradant**<sup>165</sup>. Cependant, il précise que cette déclaration d'inconstitutionnalité ne conduit pas à l'abrogation immédiate des dispositions critiquées, reportée au 1er mars 2021. En effet, cela priverait des détenus d'agir sur le fondement de ces articles alors qu'ils en remplissent les conditions.

Pour fonder sa décision, le Conseil constitutionnel rappelle que selon le préambule de la Constitution de 1946 la sauvegarde de la **dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle**. Il déduit ensuite des articles 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen l'obligation, pesant sur les autorités judiciaires et administratives, de garantir la dignité de toute personne privée de liberté et de prévenir et réprimer toute atteinte substantielle à ce droit fondamental. Il ajoute que le législateur doit intervenir pour garantir le droit à un recours effectif de toute personne privée de liberté dans des conditions indignes. Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné le respect de ces exigences au regard des recours à disposition des personnes placées en détention provisoire. Il reprend le raisonnement du juge européen pour considérer que les procédures des articles L521-2 ou L. 521-3 du CJA ne permettent pas, en pratique, de mettre fin à la détention indigne, tout comme les recours judiciaires. D'où il conclut que, indépendamment des recours indemnitaires, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles.

Le Conseil d'État, en retrait de l'initiative réformatrice du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation, considère qu'il « n'appartient qu'au législateur de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour s'agissant de l'absence de voie de recours »<sup>166</sup>

**Louise THIRION et Anouck GASNOT**



---

164 Arrêt n°1400 du 8 juillet 2020, pourvoi n° 20-81.739, paragraphe 30

165 Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020,

<sup>166</sup> <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/conditions-de-detention-indignes-conseil-d-etat-repondcedh#.X7AD1SXfsIQ>