



OBSERVATOIRE INTERNATIONAL
DES PRISONS
SECTION FRANÇAISE

COMMUNICATION

**CONFORMEMENT A LA REGLE 9-2 DES REGLES DU COMITE DES MINISTRES POUR LA SURVEILLANCE
DE L'EXECUTION DES ARRETS ET DES TERMES DES REGLEMENTS AMIABLES**

J.M.B. ET AUTRES C. FRANCE (N°9671/15 ET 31 AUTRES)

SOUMISE LE 30 JANVIER 2024

Sommaire de la communication

Présentation de l'arrêt	1
Présentation de l'Observatoire International des Prisons – Section française.....	1
Objectifs de la présente communication	1
SUR LES MESURES GENERALES RELATIVES A LA SURPOPULATION CARCERALE	2
Surpopulation : une véritable crise carcérale	2
Conditions indignes de détention : une succession de condamnations	3
Des conséquences dramatiques pour les personnes détenues.....	5
L'inertie fautive des autorités françaises.....	6
L'urgence d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale	8
SUR LES MESURES GENERALES RELATIVES A L'INEFFECTIVITE DU RECOURS	9
Les insuffisances de la nouvelle voie de recours ouverte devant le juge judiciaire	10
- Les carences du mécanisme d'aide juridictionnelle	10
- Le manquement du gouvernement à son obligation de publicité du recours	11
- L'absence d'outil de suivi adapté.....	12
- Un recours privé d'effet en raison de considérations contextuelles et géographiques	13
Les limites persistantes des procédures de référé devant le juge administratif	14
- Les limites de l'office du juge des référés tenant au critère des moyens dont dispose l'administration et au caractère structurel des mesures sollicitées	14
- L'absence de complémentarité des recours judiciaire et administratif.....	15
ANNEXES	17
Annexe 1 : Extrait du rapport de visite n°2 de la députée Andrée Taurinya au centre pénitentiaire de la Talaudière, 10 avril 2023.	17
Annexe 2 : Données tirées des rapports de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté relatifs à la dignité des conditions de détention.	18

Présentation de l'arrêt

1. Cet arrêt, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « la Cour ») le 30 janvier 2020, concerne les articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention »).

2. Saisie de 32 requêtes individuelles concernant les conditions de détention dans 6 établissements pénitentiaires, la Cour a condamné la France pour traitements inhumains ou dégradants en raison des conditions de détention imposées aux requérants (violation de l'article 3) et pour le non-respect du droit à un recours effectif (violation de l'article 13).

3. Surtout, la Cour a constaté que « *les taux d'occupation des prisons concernées révèlent l'existence d'un problème structurel* » (§ 315) et a recommandé à la France « *l'adoption de mesures générales [...] afin de garantir aux détenus des conditions de détention* » et, à ce titre, « *la résorption définitive de la surpopulation carcérale* », ainsi que de mettre en place « *un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire [...], de redresser la situation dont ils sont victimes* » (§ 316).

Présentation de l'Observatoire International des Prisons – Section française

4. L'Observatoire International des Prisons – Section française (ci-après « OIP-SF ») est une association loi 1901, créée en 1996, indépendante et qui dispose du statut consultatif auprès des Nations unies.

5. A partir des milliers de sollicitations reçues chaque année par les personnes détenues et leurs proches, et d'un travail d'enquête approfondi réalisé avec le concours de correspondants intra-muros, l'OIP-SF accompagne les personnes détenues, observe les conditions de détention, informe le grand public, les acteurs du milieu prison-justice, les pouvoirs publics nationaux et les instances internationales, et engage des actions en justice afin de faire respecter les droits humains entre les murs.

6. Aux côtés de ce travail de terrain, l'OIP-SF mène un travail indispensable d'analyse des politiques pénales et pénitentiaires, alimenté par un décryptage des textes juridiques, les enseignements de travaux de recherches, les recommandations d'instances de protection des droits humains ou encore des retours d'expériences menées à l'étranger.

7. Face à l'indignité des conditions de détention et à l'ineffectivité des recours internes pour y mettre un terme, l'OIP-SF a accompagné, de février 2015 à novembre 2017, le dépôt de 31 des 32 requêtes individuelles, émanant de personnes détenues dans les prisons de Ducos, Nîmes, Nuutania, Nice et Fresnes, qui ont été soumises à la Cour de Strasbourg dans l'affaire *JMB et autres c. France*. Il a également adressé deux communications préalables dans cette affaire les [27 juillet 2021](#) et le [4 novembre 2022](#).

Objectifs de la présente communication

8. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *J.M.B. et autres c. France*, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a rendu deux décisions à la suite des sessions du [14 au 16 septembre 2021](#) et du [6 au 8 décembre 2022](#). Dans leur dernière décision, les délégués des ministres ont conclu que, près de trois ans après son prononcé, cet arrêt n'avait toujours pas été entièrement exécuté, et qu'un nouvel examen aurait dès lors lieu.

9. La présente communication a pour objectif de pointer la persistance des carences des autorités françaises dans l'exécution de leur condamnation, quatre ans jour pour jour après son prononcé, justifiant la poursuite par le Comité des ministres de la procédure de suivi de l'exécution dudit arrêt. Cette contribution développe uniquement les éléments nouveaux, qui viennent s'ajouter aux

communications précédemment produites par l'OIP-SF, qui restent pleinement d'actualité. Elle prend en considération le plan d'action du gouvernement français mis à jour au 2 janvier 2024.

SUR LES MESURES GENERALES RELATIVES A LA SURPOPULATION CARCERALE

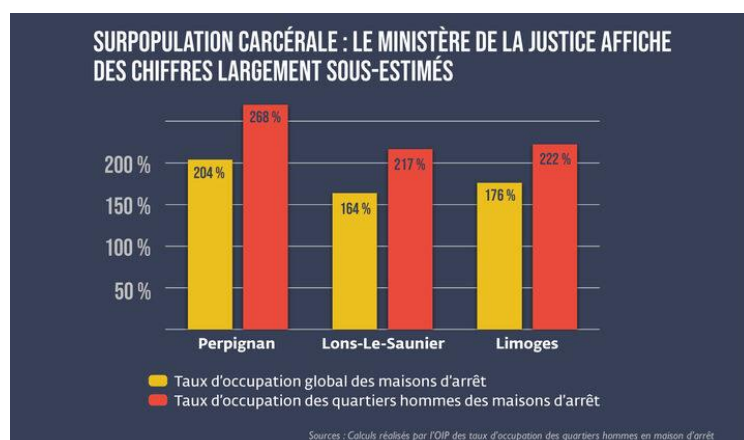
Surpopulation : une véritable crise carcérale

10. Dans leur dernière décision, les délégués des ministres exprimaient « leur vive préoccupation face aux derniers chiffres qui attestent, depuis l'arrêt de la Cour, d'une aggravation de la situation ». Depuis, la situation n'a encore cessé de s'aggraver. **La France s'empêtre dans une véritable crise carcérale.**

11. En 2023, la France a battu son record historique du nombre de personnes détenues un mois sur deux, jusqu'à atteindre 75 677 personnes au 1^{er} décembre¹. Même chose concernant le nombre de personnes détenues contraintes à dormir sur un matelas au sol, qui a augmenté de près de 30% en un an pour atteindre 2 748 au 1^{er} décembre. Le taux d'occupation moyen dans les prisons françaises a dépassé les 120%. Celui des maisons d'arrêt, où est enfermée 68% de la population détenue, frôle désormais les 150%. En un an, le nombre de quartiers de détention occupés à plus de 200% a quasiment doublé². Au centre de détention de Majicavo, le taux d'occupation est même passé de 184% à 316%³. **Ces seules données établissent l'échec patent de la politique gouvernementale de lutte contre la surpopulation carcérale.**

12. **Il convient en outre de rappeler que les statistiques publiées mensuellement continuent d'occulter les taux d'occupation spécifiques aux quartiers hommes, masquant ainsi la surpopulation affolante qui touche certains d'entre eux.** Un calcul des taux propres aux quartiers hommes des maisons d'arrêt, réalisé par l'OIP-SF à partir des chiffres du 1^{er} janvier 2023, a permis de révéler que le nombre de quartiers connaissant des taux d'occupation supérieurs à 200 % était en réalité le double de celui indiqué dans les statistiques officielles.

Les chiffres spécifiques concernant des taux d'occupation des quartiers hommes, s'ils existent, ne sont jamais rendus publics. Tous les ans, l'OIP calcule ces derniers faisant apparaître une autre réalité, parfois affolante : 216,7 % à Lons-le-Saunier, soit 53 points de plus que le taux global de 163,6 % affiché par les statistiques de l'administration pénitentiaire. 222,4 % à Limoges, pour 175,9 % affichés. 192 % à Chambéry, et non 155,9 %... Dans 22 établissements, les taux d'occupation des quartiers hommes sont supérieurs de plus de 20 points aux données communiquées par la Dap, et dans 31 autres, ils augmentent entre 10 et 20 points.



OIP-SF, « Surpopulation carcérale : le ministère de la Justice affiche des taux d'occupation largement sous-estimés », communiqué de presse, 1^{er} mars 2023.

¹ « [Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée](#) », Direction de l'administration pénitentiaire, décembre 2023.

² Il est passé de six au 1^{er} décembre 2022 à onze au 1^{er} décembre 2023.

³ 184,2% au 1^{er} décembre 2022 ; 315,8% au 1^{er} décembre 2023.

Conditions indignes de détention : une succession de condamnations

13. Depuis novembre 2022⁴, au moins sept établissements pénitentiaires ont été condamnés par le juge administratif national⁵. La surpopulation carcérale de ces prisons est alarmante et les conditions matérielles de détention y sont indignes ainsi que l'illustrent plusieurs communiqués diffusés par l'OIP-SF à l'occasion du prononcé de ces condamnations.

Les requérants dénonçaient l'indignité des conditions de vie dans la maison d'arrêt de Nanterre, vétuste et particulièrement surpeuplée. Le 1^{er} novembre dernier, l'établissement abritait 933 personnes détenues pour 597 places. Lors d'une visite de la prison réalisée en mai dernier, le bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine avait pointé l'état « accablant » des bâtiments : fenêtres qui ne ferment pas, murs dégradés, installations électriques défaillantes, humidité, saleté, prolifération de rats et cafards, etc. Ce constat n'est pas nouveau. En 2016, à la suite de sa visite de la maison d'arrêt, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) avait dénoncé l'importante surpopulation qui affectait l'établissement, les conditions matérielles de détention « fortement dégradées », le manque de personnel, ainsi qu'un climat de violence particulièrement préoccupant. Saisi en 2019 par une personne détenue, le [juge des référés du Conseil d'Etat](#) avait constaté l'indignité des conditions d'incarcération de l'intéressée et ordonné des mesures de sauvegarde. Plus récemment, la sénatrice Esther Benbassa ou encore la députée Ségolène Amiot se sont à leur tour inquiétées des conditions de vie des personnes incarcérées dans la prison de Nanterre après s'être rendus dans l'établissement. [...] face à l'ampleur des atteintes aux droits fondamentaux constatées, il a enjoint à l'administration de mettre en œuvre huit mesures urgentes susceptibles d'améliorer le quotidien des personnes incarcérées.

OIP-SF, « [Conditions de détention à la prison de Nanterre : la justice ordonne des mesures en urgence](#) », communiqué de presse, 2 décembre 2022.

Dans une [ordonnance en date du 17 avril 2023](#), le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a estimé que les conditions d'incarcération au sein du centre pénitentiaire de Bois d'Arcy exposent les personnes détenues à des traitements inhumains et dégradants et, plus grave encore, à une mise en danger de leur vie. [...]

Pour rappel, dans des recommandations en urgence publiées au mois de décembre dernier, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) constatait « des conditions de détention indignes : surpopulation, désœuvrement, entrave à l'accès aux soins, recours excessif aux mesures de contrôle et de contrainte, désorganisation générale de la détention ». De façon tout à fait inédite, elle recommandait la suspension pure et simple des incarcérations « jusqu'à ce qu'une inspection générale de la justice confirme que la sécurité des détenus est assurée au regard des situations décrites ».

Dans sa décision, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a ordonné au préfet des Yvelines ainsi qu'au garde des Sceaux de mettre en œuvre pas moins de douze mesures destinées à agir contre l'indignité des conditions de détention au sein du centre pénitentiaire.

OIP-SF, « [Conditions indignes de détention à la prison de Bois d'Arcy : l'État condamné à prendre des mesures en urgence](#) », communiqué de presse, 17 avril 2023.

Saisi d'un référé-liberté par l'OIP et l'A3D, le tribunal administratif a pris acte de l'état de délabrement du centre pénitentiaire et a ordonné à l'administration pénitentiaire de procéder à l'« élimination de la moisissure », à la « réparation et au changement des fenêtres défectueuses » et « de manière générale de remédier aux conditions d'insalubrité des cellules ». Le juge enjoint également « une opération d'envergure susceptible de permettre la désinsectisation de l'ensemble des locaux du centre pénitentiaire de Perpignan » ainsi que l'« ensemble de réparations qui s'imposent, en particulier en ce qui concerne les fils électriques, pour faire cesser tout danger pour la sécurité des détenus ». Enfin, et pour la première fois dans la jurisprudence, le juge des référés a sévèrement apprécié les mauvais traitements infligés par

⁴ Date de la dernière communication adressée par l'OIP-SF au Servex.

⁵ [TA de Cergy-Pontoise, 2 décembre 2022, n°2215650](#) ; [TA de la Guyane, 14 décembre 2022, n°2201749](#) ; [TA de Versailles, 17 avril 2023, n°2302657](#) ; [CE, Juge des référés, 15 mai 2023, n°472994](#) ; [TA de Cergy-Pontoise, 30 juin 2023, n°2307209](#) ; [TA de Montpellier, 22 août 2023, n°2304698](#) ; [TA de Bordeaux, 10 novembre 2023, n° 2305512](#) ; [TA de Grenoble, 15 décembre 2023, n°2307447](#).

les personnels pénitentiaires au quartier disciplinaire – privation de douches, de nourritures, brimades, etc. – et a ordonné l’ouverture d’une enquête interne pour identifier les responsables.

OIP-SF, « [La Justice confirme les conditions indignes de détention à la prison de Perpignan mais refuse de suspendre les incarcérations](#) », communiqué de presse, 22 août 2023.

Le juge des référés a pris la mesure des atteintes aux droits fondamentaux observées par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) dans [ses recommandations en urgence du 29 septembre 2023](#). La CGLPL avait notamment relevé des cellules « inadaptées, vétustes et dégradées », ainsi que des murs « sales et détériorés » présentant des traces de moisissure. Au moment de la visite, les fenêtres ne fermaient pas dans de nombreuses cellules, des vitres étaient cassées ou manquantes. À l’audience, en plein hiver, l’administration pénitentiaire n’était pas en mesure de démontrer que les fenêtres avaient été réparées.

OIP-SF, « [Prison de Grenoble-Varces : le juge des référés confirme l’indignité des conditions de détention et ordonne des mesures urgentes](#) », communiqué de presse, 15 décembre 2023.

14. Si les injonctions formulées ne sont que ponctuelles – le juge administratif refusant de prononcer des mesures structurelles (voir la deuxième partie sur les mesures générales relatives à l’inexécution) – , elles ne sont souvent pas exécutées de façon diligente par l’administration (voir Annexe 1). **A plusieurs reprises depuis novembre 2022, le juge administratif a ainsi sanctionné l’Etat français pour les conditions indignes d’établissements pénitentiaires qui avaient déjà fait l’objet d’injonctions**, ainsi que l’association l’a dénoncé à plusieurs reprises par voie de communiqué.

Une visite inopinée du centre pénitentiaire de Rémire le 26 septembre dernier par le député Jean-Victor Castor a permis d’établir que ces injonctions n’avaient pas été pleinement exécutées. L’OIP a donc saisi à nouveau le juge des référés du tribunal administratif de Guyane de la situation de l’établissement. Dans une ordonnance du 14 décembre 2022, celui-ci souligne que « l’absence de cloison séparant dans chaque cellule les toilettes du reste de la cellule est particulièrement attentatoire à la dignité des détenus », et estime « profondément regrettable » que « la procédure pour la passation d’un marché de travaux pour (...) procéder au cloisonnement des sanitaires par la pose de portillons » n’ait été lancée par l’administration qu’en 2022, soit trois ans après sa précédente décision. [...]

Le juge des référés relève par ailleurs qu’une cinquantaine de personnes détenues n’accède toujours pas « aux sanitaires intérieures » et que certaines d’entre elles « fabriquent des douches de fortune dans leurs cellules ». Soulignant que la situation dénoncée en 2019 a perduré en dépit de l’injonction qu’il avait prononcée, le juge des référés estime qu’« il y a lieu de constater à nouveau la nécessité de permettre à ces détenus, par des instructions données en ce sens au personnel de surveillance d’accéder à la demande à des locaux sanitaires intérieurs répondant à des conditions suffisantes d’hygiène et de salubrité ». [...]

Une nouvelle fois, l’OIP dénonce donc avec force la résistance de l’administration à l’application des décisions de justice qui lui ordonnent d’agir en urgence pour remédier aux traitements dégradants subis par les personnes détenues du fait de leur conditions matérielles d’incarcération.

OIP-SF, « [Conditions de détention indignes à la prison de Rémire-Montjoly : l’administration rétive à exécuter une décision de justice](#) », communiqué de presse, 19 décembre 2022.

Voir également :

- OIP-SF, « [L’indignité des conditions de détention de la prison de Saint-Etienne enfin reconnue par le Conseil d’Etat](#) », communiqué de presse, 16 mai 2023.
- OIP-SF, « [Conditions indignes à la prison de Nanterre : pour la deuxième fois en six mois, la Justice ordonne à l’administration pénitentiaire d’agir](#) », communiqué de presse, 4 juillet 2023.
- OIP-SF, « [Inexécution de mesures urgentes à la prison de Bordeaux-Gradiignan : l’administration rappelée à l’ordre](#) », communiqué de presse, 14 novembre 2023.

Des conséquences dramatiques pour les personnes détenues

15. **Les conséquences en termes d'atteinte aux droits humains sont absolument dramatiques.** Les témoignages de personnes détenues en faisant état continuent d'affluer à l'OIP.

« On est à huit personnes dans 15 mètres carrés. Deux dorment par terre. On n'a pas de place, aucune intimité. On se marche littéralement dessus. Ce n'est pas propre, la douche est cassée. En gros, on est des chiens », témoignait récemment une personne détenue.

OIP-SF, « [Plus de 73 000 personnes détenues : arrêtons les frais !](#) », communiqué de presse, 28 avril 2023.

L'installation électrique est tellement vétuste qu'on ne peut pas avoir de frigo et de ventilateur dans la cellule pour nous rafraîchir. On nous interdit même de descendre des bouteilles d'eau en promenade.

Témoignage d'une personne détenue auprès de l'OIP-SF, été 2023, pendant la canicule.

Il n'est plus possible de banaliser cet état de fait aux conséquences inhumaines : « Nous sommes quatre dans neuf mètres carrés. Nous n'avons aucune intimité, aucune hygiène, pas de place pour circuler dans la cellule avec le matelas au sol. Je suis enfermé avec trois fumeurs alors que je ne fume pas. Il n'y a pas de porte pour séparer les toilettes du reste de la cellule. C'est difficile physiquement et psychologiquement », témoignait encore il y a quelques jours une personne détenue auprès de l'OIP.

OIP-SF, « [Face à l'inhumanité des prisons, l'appel unanime pour une régulation carcérale](#) », communiqué de presse, 14 septembre 2023.

Comment se passent les choses lorsque l'un des occupants de la cellule doit se servir des toilettes (pour couvrir les bruits, les odeurs etc.) ? Rien. Vous pleurez parce que la dignité que vous avez construit depuis votre naissance est broyée en un éclair.

Quel est l'état du mur de votre cellule (propreté, peinture, humidité, dégradations, graffitis, saleté, moisissure, suie, fissures...)? Immonde, graffitis, scarification, poils collés, crottes de nez, ongles couleur jaunâtre, gris, peintures écaillées, rouilles.

L'eau du robinet de votre cellule est-elle chaude ? Elle peut être froide ou brûlante à ne pas pouvoir laisser la main donc on ne se douche pas.

Réponse d'une personne détenue au quartier maison d'arrêt de Fleury-Mérogis à un questionnaire adressé par l'OIP-SF, novembre 2023.

Je suis à l'isolement, il fait vraiment froid. Je suis habillé avec 2 pulls et une veste et la nuit, je dors avec un jogging et 3 couvertures. On est venu dans ma cellule pour faire un relevé de température mais ils n'ont pas voulu me dire combien il faisait. La cellule collée à la mienne a été "saccagée", la fenêtre est cassée ce qui laisse encore plus passer le froid. Si je fais fondre du beurre dans une poêle, il faut 1 minute 45 pour qu'il redevienne solide tellement il fait froid.

Témoignage d'une personne détenue au centre pénitentiaire de Mulhouse Lutterbach auprès de l'OIP-SF, 4 décembre 2023.

Je me permet de vous écrire en tant que détenu. J'aimerais dénoncer les conditions en cellule. En effet je suis incarcéré depuis 2 ans et j'suis fatigué. J'ai pas l'impression d'être en France. Beaucoup de problème ici, puce, punaise, pas de renouvellement d'air (vmc) pas d'isolation, fenêtre cassée dans les cellules, moisissure sur les mur, champignon omniprésent, pas d'eau chaude en cellule, des toilettes qui fuit, le plafond goûte, des odeurs nauséabondes, un réel manque de sécurité [...] Plus les jours passe et plus je perd foi en la France. Je suis triste de mon pays, à quel point on peut être abandonner. Personne fais rien, personne m'entend, rien change et rien va changer car il est trop tard et le gouvernement ferme les yeux et deviens sourd. J'ai envie d'en finir avec cette vie.

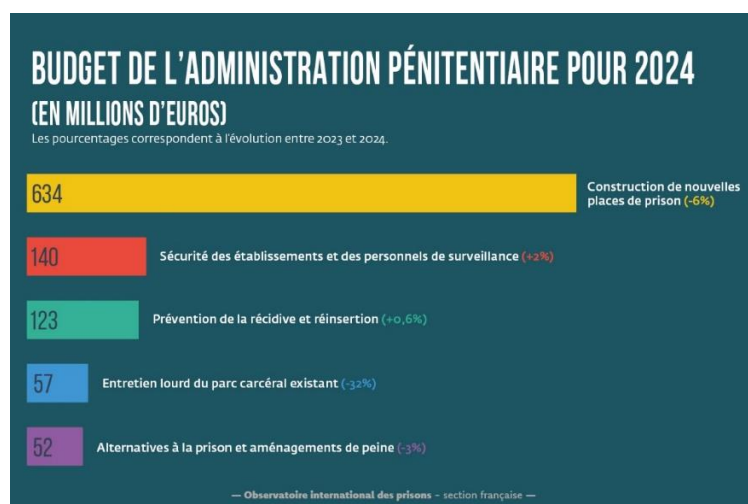
Témoignage d'une personne détenue à la maison d'arrêt de Béthune auprès de l'OIP-SF, 16 décembre 2023.

L'inertie fautive des autorités françaises

16. Dans leur dernière décision de décembre 2022, les délégués des ministres invitaient les autorités françaises « à mettre l'accent sur toutes les mesures alternatives à la détention et à renforcer les moyens nécessaires à leur développement et leur application par les juridictions plutôt que de continuer à augmenter les places carcérales ».

17. **Au moment où elles étaient condamnées une nouvelle fois par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme en date du 6 juillet 2023⁶ pour sa surpopulation carcérale et l'indignité de ses conditions de détention, les autorités françaises ont au contraire voté le renforcement du plan de construction**, avec l'ajout de trois mille nouvelles places de prison au « plan 15 000 » prévu à l'horizon 2027⁷. La politique immobilière s'intensifie alors même que la très large majorité du budget de l'administration pénitentiaire, hors dépenses liées au personnel, y est déjà consacrée. En 2023, plus de 680 millions d'euros y étaient dédiés⁸. En 2024, il est prévu que la dette générée par la construction de nouvelles places de prison dépasse le cap de cinq milliards d'euros⁹.

Au-delà de son inefficacité, cette politique aggrave les maux qu'elle prétend résorber. Car c'est autant de budget qui n'est pas investi dans les outils qui permettraient véritablement de lutter contre les conditions indignes de détention et la surpopulation carcérale. Le montant dédié à l'entretien lourd des prisons existantes, de 57 millions d'euros, accuse une baisse d'un tiers en seulement une année, une diminution dramatique au vu de la vétusté et de l'insalubrité des établissements pénitentiaires français. Il est désormais plus de dix fois inférieur à celui de la construction. Le budget prévu pour les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération subit également une baisse par rapport à 2023 et demeure le plus faible, avec 52 millions d'euros. Il concerne de plus toujours très majoritairement la surveillance électronique (73%), mesure centrée sur le contrôle plutôt que sur l'accompagnement. Pour ce qui est de l'enveloppe dévolue à la prévention de la récidive et à la réinsertion des personnes placées sous-main de justice, elle stagne à 123 millions d'euros pendant que le nombre de personnes concernées, lui, ne cesse de croître. Aucune création d'emploi n'est pas ailleurs prévue pour renforcer les métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif dans les prisons existantes.



OIP-SF, « [Budget pénitentiaire pour 2024 : 5 milliards de dettes pour une fuite en avant](#) », 24 octobre 2023.

⁶ Cour EDH, 6 juill. 2023, *B.M. et a. c/ France*, n° 84187/17.

⁷ [Loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice pour 2023-2027](#), promulguée le 20 novembre 2023.

⁸ « [Budget pénitentiaire 2023 : enfermer toujours plus, qu'importe les conditions](#) », *Dedans Dehors* n°117, décembre 2022.

⁹ « [Budget pénitentiaire pour 2024 : 5 milliards de dettes pour une fuite en avant](#) », 24 octobre 2023.

18. L'énormité de ces sommes contraste avec l'inefficacité de cette politique, soulignée de toutes parts, et encore récemment par la Cour des comptes : « la construction de nouveaux établissements n'a jamais permis de faire face à un besoin qui dépasse rapidement les capacités nouvelles »¹⁰.

19. Cette politique ne permet pas davantage d'améliorer les conditions de détention. L'expérience montre qu'elles sont également dégradées dans certaines prisons récentes¹¹. En outre, les plans de construction s'entendent en « nouvelles places nettes » et n'impliquent donc pas la fermeture d'établissements vétustes. D'ailleurs, parmi la cinquantaine de prisons jugées indignes par les tribunaux, seules quatre ont été fermées ou rénovées.

20. La construction de nouveaux établissements pénitentiaires alimente même un véritable cercle vicieux : elle renforce le sentiment d'insécurité et l'idée que la prison est la seule peine qui vaille pour y remédier. Or la hausse du nombre de personnes détenues s'explique essentiellement par des orientations de politique pénale de plus en plus répressives. La Cour des comptes souligne elle-même que l'augmentation constante du nombre de personnes détenues, décorrélée des chiffres de la délinquance, est au contraire nourrie par la « sévérité croissante du système répressif », qui s'illustre notamment par un recours accru à la comparution immédiate et à la détention provisoire.

21. En particulier, le nombre de comportements punissables d'emprisonnement et les durées de peines de prison encourues ne cessent d'augmenter. Sur le dernier quinquennat, au moins 120 infractions punies d'emprisonnement ont été créées ou durcies¹². Sur les six premiers mois de l'année 2023, gouvernement et parlementaires ont proposé pas moins de 200 modifications du corpus législatif visant à créer ou durcir des peines de prison, réparties entre 45 textes déposés, débattus ou promulgués¹³.

22. Côté alternatives à la prison, la Cour des comptes souligne que l'augmentation de 145% du nombre de personnes concernées, entre 1980 et 2022, « n'a pas entraîné une diminution des incarcérations ». Au même moment, un rapport du Conseil économique, social et environnemental et un rapport de mission d'information parlementaire soulignent également cette extension du filet pénal.

Le développement des mesures alternatives à la détention et des aménagements de peine n'a donc pas permis de réduire la pression carcérale et a contribué à accentuer la part de la population faisant l'objet de mesures de suivi. Cela signifie que les mesures alternatives ont eu pour effet de renforcer le contrôle sur des personnes, qui jugées pour des faits similaires dans les années 1970, seraient restées totalement libres. Dès lors, il est difficile d'affirmer qu'elles ont été utilisées comme de véritables alternatives à la détention. [...]

Malgré le développement de ces mesures de probation, la mission fait le constat d'une quasi-absence de vase communicant entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, n°1539, Assemblée nationale, 19 juillet 2023.

[A]lors qu'il n'a pas du tout les mêmes intérêts du point de vue de la réinsertion, le bracelet électronique « assèche » le vivier des autres alternatives. Pire, rien ne dit que la surveillance électronique est appliquée à des personnes qui, avant la loi de 2019, auraient été condamnées à une peine de détention. Certaines tendances, notamment la réduction du recours aux TIG et la fréquence des condamnations à la surveillance électronique dans les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, font craindre qu'un « glissement » soit à l'œuvre : la DDSE est utilisée comme une peine à

¹⁰ Cour des comptes, « [Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question](#) », octobre 2023.

¹¹ [Rapport de visite du centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach \(Haut-Rhin\) - 30 novembre au 9 décembre 2022](#), Contrôle général des lieux de privation de liberté.

¹² J.-B. Jacquin, « [Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice](#) », *Le Monde*, 16 mars 2022.

¹³ « [Fabrique de la loi : la boulimie carcérale](#) », *Dedans Dehors* n°120, octobre 2023.

part entière, et non comme un aménagement de la détention. Malheureusement, la surveillance électronique ne s'accompagne pas d'une réduction des taux d'occupation des prisons. Elle n'est pas non plus le signe d'une plus grande place donnée aux alternatives, mais plutôt la concrétisation d'une extension du filet pénal.

Cese, « Le sens de la peine », 13 septembre 2023.

23. Ce rapport d'information met également en exergue les résultats peu convaincants de la libération sous contrainte de plein droit, avec un taux d'octroi estimé à environ 50%. Il note en parallèle « une diminution du nombre de libérations conditionnelles mises en œuvre depuis 2021 (- 26 % entre le 1er janvier 2021 et le 1er janvier 2023). »

24. La Cour des comptes présente quant à elle l'inefficacité de la réforme relative aux aménagements de peine *ab initio* sur la surpopulation carcérale : « cet effet de la nouvelle politique des peines se combine avec une augmentation des durées d'incarcération prononcées (voir supra), de sorte qu'il est, à ce jour, sans impact sur les taux d'occupation des établissements. »

25. Enfin, la politique de construction a également pour conséquence un recrutement et une formation au rabais des surveillants pénitentiaires. « Bien sûr, les besoins de recrutement sont forts, mais il ne serait pas acceptable de réduire la qualité de la formation pour en augmenter la quantité », soulignait déjà en janvier 2022 une commission d'enquête parlementaire, après avoir auditionné des membres de l'Inspection générale de la justice¹⁴. Dans les faits, la construction de nouveaux établissements conduit pourtant l'administration à recruter particulièrement large¹⁵. La loi d'orientation et de programmation promulguée fin novembre confirme cette tendance. En parallèle des 3 000 places de prisons supplémentaires, elle crée en effet le statut de « surveillant adjoint contractuel ». Si la durée de formation de ces agents doit encore être précisée par décret en Conseil d'État, l'hypothèse envisagée par le gouvernement est de dix-huit semaines, dont deux de stage en établissement pénitentiaire – contre dix-huit mois, dont douze de stage, pour les surveillants titulaires actuels.

L'urgence d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale

26. Dans leur dernière décision de décembre 2022, les délégués des ministres invitaient « à nouveau » les autorités françaises, « au regard de recommandations concordantes de plusieurs institutions nationales compétentes et de l'urgence de la situation », « à envisager rapidement de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale ».

27. Depuis, **les voix se multiplient pour réclamer la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale.**

« La situation ne peut plus durer » : dans [un avis publié ce 14 septembre](#), le Contrôle général des lieux de privation de liberté martèle l'urgence d'un « système de régulation pour lutter contre la surpopulation carcérale ». L'objectif : que les prisons cessent d'accueillir plus de personnes détenues que leur capacité ne le permet. Une recommandation que cette autorité administrative indépendante réitère depuis 2012, mais restée jusqu'ici lettre morte.

La veille, c'était le Conseil économique, social et environnemental – troisième assemblée constitutionnelle du pays – qui, parce que « la peine n'a pas de sens quand ses conditions d'exécution ne sont pas dignes », [faisait la même préconisation](#). Fin juillet, une mission d'information réalisée au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale [recommandait elle aussi l'introduction d'un mécanisme contraignant de régulation](#) dans la loi pour interdire tout dépassement de 100% d'occupation des prisons d'ici 2027.

¹⁴ [Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française](#), Rapport d'enquête n°4906, Assemblée nationale, 12 janvier 2022.

¹⁵ Blast, « [École nationale de l'administration pénitentiaire : La promotion de « la honte »](#) », 22 décembre 2023.

« Des parlementaires y sont prêts, les professionnels l’attendent, les Nations-Unies le recommandent, la Cour européenne des droits de l’homme l’exige », souligne le Contrôle général dans son nouvel avis. La mise en place d’un mécanisme de régulation carcérale apparaît aujourd’hui comme la seule solution pour répondre dans l’urgence au désastre de l’inaction gouvernementale face à la surpopulation carcérale. L’expérience de la crise sanitaire liée au Covid19 en a fait la preuve : la surpopulation n’est pas une fatalité, elle dépend de la volonté politique.

OIP-SF, « [Face à l’inhumanité des prisons, l’appel unanime pour une régulation carcérale](#) », communiqué de presse, 14 septembre 2023.

Alors que la surpopulation rend la situation des prisons explosive, les appels convergent de toutes parts : il est urgent de mettre en place un mécanisme qui contraigne les acteurs judiciaires et pénitentiaires à réguler la population carcérale. Eux-mêmes le demandent, aux côtés de tous les acteurs de terrain.

Ils ne sont pas seuls : de la [Commission nationale consultative des droits de l’Homme](#) au [Contrôle général des lieux de privation de liberté](#), en passant par le [Conseil économique, social et environnemental](#) ou encore des parlementaires¹⁶, tous exhortent le gouvernement à avoir le courage politique d’agir. Le 10 octobre, l’[Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe](#) invitait elle aussi « les autorités à expérimenter un mécanisme contraignant de régulation carcérale ».

« [Surpopulation carcérale : seul contre tous, le gouvernement s’oppose à une solution d’urgence](#) », communiqué de presse inter-associatif, octobre 2023.

28. **Le gouvernement n’a rien mis en place en ce sens.** Au contraire, dans un [document adressé le 1^{er} septembre au Conseil des droits de l’homme des Nations unies](#), le gouvernement a opposé une fin de non-recevoir à cette demande : « la France ne souhaite pas instituer un mécanisme législatif contraignant de régulation carcérale, lié à un seuil de criticité, qui pourrait attenter au principe de l’individualisation des peines et fragiliser la sécurité publique ».

29. En réalité, **aucun des dispositifs contraignants de régulation carcérale proposés n’empêcherait les magistrats de continuer à rendre leurs décisions au cas par cas.** La libération de nombreuses personnes détenues en fin de peine pendant la crise sanitaire liée au Covid-19 a montré que, loin d’être risquée, une telle opération pouvait produire des effets rapides à la mesure de l’urgence.

30. Tout en précisant qu’il ne lui appartient pas de se prononcer l’opportunité de sa mise en place, la Cour des comptes souligne elle-même qu’**un mécanisme de régulation carcérale ne serait efficace que s’il était contraignant** : « Ce n’est donc qu’en se fondant sur une disposition explicite de nature législative que les magistrats pourraient prendre en compte [...] la situation dégradée des établissements pénitentiaires de leur ressort. »

SUR LES MESURES GENERALES RELATIVES A L’INEFFECTIVITE DU RECOURS

31. S’agissant des voies de recours ouvertes en droit interne pour contester les conditions de détention contraires à la dignité humaine, l’OIP-SF maintient les fortes réserves qu’elle a exprimées dans ses précédentes communications, tant à l’égard de la nouvelle voie de recours créée devant le juge judiciaire par la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 que du recours en référé-liberté qui peut être formé devant le juge administratif. L’association souhaite néanmoins formuler les observations complémentaires suivantes.

¹⁶ [Rapport d’information n°1539 sur les alternatives à la détention et l’éventuelle création d’un mécanisme de régulation carcérale, commission des lois de l’Assemblée nationale, 19 juillet 2023.](#)

[Proposition de loi n°1460 visant à l’instauration d’un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, déposée à l’Assemblée nationale le 4 juillet 2023.](#)

[Amendement n°594 discuté en séance publique à l’Assemblée nationale lors de la 1^e lecture du projet de loi d’orientation et programmation du ministère de la justice 2023-2027, 29 juin 2023.](#)

[Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, déposée au Sénat le 5 septembre 2022.](#)

Les insuffisances de la nouvelle voie de recours ouverte devant le juge judiciaire

32. A l'appui de son plan d'action actualisé au 2 janvier 2024, le gouvernement certifie que l'appropriation rapide par les détenus et les auxiliaires de justice du recours préventif prévu par l'article 803-8 du code de procédure pénale constitue sa « priorité d'action ».

33. A cet égard, l'OIP-SF entend attirer l'attention du Comité des ministres sur les carences du mécanisme d'aide juridictionnelle récemment étendu au recours de l'article 803-8 du code de procédure pénale, sur le manquement du gouvernement à faire connaître ce recours, tant aux personnes détenues qu'aux personnels pénitentiaires, et sur sa réserve à mettre en œuvre un outil de suivi adapté.

- Les carences du mécanisme d'aide juridictionnelle

34. Pour illustrer sa diligence dans la réalisation de cet objectif, le gouvernement se prévaut de l'adoption du décret n° 2023-457 en ce qu'il permettrait la prise en charge par l'aide juridictionnelle de ce nouveau recours et garantirait, dès lors, l'accessibilité et l'effectivité de ce dernier.

35. Néanmoins, il a fallu attendre le 1^{er} juillet 2023, **soit plus de deux ans après la promulgation de la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021**, pour que ce recours judiciaire soit ouvert à l'aide juridictionnelle.

36. Tel qu'expliqué à l'appui des précédentes communications de l'OIP-SF, l'inéligibilité de cette procédure à l'aide juridictionnelle a constitué pendant plusieurs années un réel obstacle à l'introduction du recours par les personnes détenues. Ces dernières n'ont, pour la plupart, pas la capacité d'assurer la charge financière de ce recours, en particulier si elles entendent exercer leur droit à être assistées d'un avocat pour ce faire.

37. Faute de ressources suffisantes et ne pouvant recourir à l'aide juridictionnelle jusqu'au 1^{er} juillet 2023, une grande partie des personnes détenues désireuses de contester leurs conditions de détention ont été contraintes d'exercer leur recours seules. En raison de ce manque d'accompagnement et de leur connaissance limitée des exigences formelles et procédurales, elles se sont vues opposer une décision d'irrecevabilité au motif que la formulation de leur requête faisait défaut. Ce bilan ressort notamment des rapports de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (ci-après « CGLPL ») relatifs à la dignité des conditions de détention, lesquels révèlent que, dans les établissements visités, les rares recours pour condition de détention indignes introduits l'ont été sans l'aide d'un avocat et ont été jugés irrecevables car insuffisamment personnels et circonstanciés¹⁷.

38. L'OIP-SF entend préciser que cet attermoiement à ouvrir l'aide juridictionnelle à ce recours relève de l'entière responsabilité du gouvernement, lequel a fait fi de ce sujet pendant plusieurs années. Tout comme la loi n° 2021-403 qui, comme le reconnaît le gouvernement lui-même, a été adoptée sur proposition d'un sénateur, les dispositions du décret n° 2023-457 intégrant le recours dans le champ de l'aide juridictionnelle ne résultent aucunement d'une initiative gouvernementale. Cette avancée, aussi rudimentaire soit-elle, fait suite à une demande de longue date formulée par le Conseil National des Barreaux et d'autres groupements d'avocats en ce sens. La cause a en effet été laborieusement portée par ces organisations, confrontées au mutisme du gouvernement. A l'appui de sa communication de décembre 2022, l'OIP-SF attirait déjà l'attention du Comité des ministres sur l'inaction du gouvernement sur ce point et sollicitait, elle aussi, la modification de la réglementation.

39. Au-delà, bien que le recours ait enfin été intégré dans le dispositif d'aide juridictionnelle, le montant de la rémunération accordée aux avocats pour l'intégralité de la procédure est absolument dérisoire, ce qui constitue toujours un barrage à l'exercice du recours. L'ensemble de la procédure est rétribuée par

¹⁷ Voir par exemple : Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, Rapport relatif à la dignité des conditions de détention au quartier des hommes de la maison d'arrêt d'Angers (Maine-et-Loire), visite du 7 au 10 novembre 2022, page 47, accessible sur : <https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2023/05/Rapport-relatif-%C3%A0-la-dignit%C3%A9-des-conditions-de-d%C3%A9tention-au-quartier-des-hommes-de-la-maison-darr%C3%AAt-dAngers-Maine-et-Loire.pdf>

un coefficient de 10 unités de valeur (ci-après « UV »). Une UV correspondant à 36 euros, la rémunération totale de l'avocat s'élève alors à 360 euros. Lorsque la requête est jugée irrecevable, le coefficient est abaissé à 3 UV, soit 108 euros. La modicité de l'indemnisation et sa dévaluation en cas de décision d'irrecevabilité constituent des entraves supplémentaires au déploiement de ce nouveau recours. De ce fait, le Conseil National des Barreaux plaide aujourd'hui en faveur d'une augmentation de la rétribution, à tout le moins au stade de la recevabilité de la requête, et a pris publiquement position en ce sens à l'appui du vade-mecum adressé à la Commission Libertés et Droits de l'Homme chargée du suivi de la loi instaurant le recours judiciaire pour conditions indignes¹⁸.

40. Dans ces conditions, le gouvernement ne saurait se prévaloir de l'extension du mécanisme d'aide juridictionnelle pour justifier de la réalisation d'une « appropriation rapide » du recours précité, alors même qu'il a agi en réponse à une demande externe réitérée, deux ans et deux mois après l'instauration du recours, et que la compensation financière est incontestablement insuffisante au vu de la longueur et de la complexité de la procédure.

- Le manquement du gouvernement à son obligation de publicité du recours

41. Le gouvernement soutient ensuite avoir mené une campagne d'affichage au sein des établissements pénitentiaires à destination des personnes détenues, visant à informer ces dernières de leur droit à exercer un recours préventif judiciaire sur le fondement de l'article R. 803-8 du code de procédure pénale.

42. Cette affirmation du gouvernement laisse pantois, notamment à la lecture des rapports de la CGLPL relatifs à la dignité des conditions de détention. La CGLPL observe, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, une insuffisance récurrente voire une absence totale de connaissance, par les personnes incarcérées, des voies de recours dont elles disposent pour contester leurs conditions de détention.

43. Sur les dix-huit établissements visités entre février 2022 et avril 2023 dans le cadre de ces rapports, treize d'entre eux étaient dépourvus d'affichage explicatif sur ce nouveau recours (Annexe 2). Parmi les très rares établissements proposant un tel affichage, la CGLPL relève que l'information n'est pas toujours disponible dans toutes les coursives et reste parfois illisible¹⁹.

44. Le gouvernement n'emprunte par ailleurs aucun autre canal d'information : les rapports révèlent que seuls deux des établissements contrôlés ont mentionné l'existence du recours dans leur livret arrivant et un seul d'entre eux l'a diffusée sur son canal interne.

45. Par conséquent, **100 % des personnes détenues sondées à l'occasion de ces visites ignoraient leur droit à exercer un recours juridictionnel pour conditions de détention indignes** (Annexe 2). Au total, dans l'ensemble de ces établissements, la CGLPL a relevé l'introduction d'uniquement 19 recours, alors même qu'elle a conclu à l'indignité des conditions de détention dans plusieurs de ces établissements.

46. Au-delà, il est navrant de constater que les personnels pénitentiaires ne sont pas non plus au fait des droits des personnes incarcérées. Il résulte des rapports pour lesquels cette donnée est communiquée que 73 % des surveillants n'ont pas connaissance des recours ouverts aux détenus pour contester leurs conditions de détention (Annexe 2). De la même manière, dans plusieurs établissements, les personnels du greffe et du service pénitentiaire d'insertion et de probation n'ont pas non plus été avisés de cette possibilité²⁰.

¹⁸ Conseil National des Barreaux, Vade-mecum - Recours contre les conditions indignes de détention, novembre 2023 : « Enfin la faiblesse du montant et du nombre d'UV, la différence d'indemnisation infondée entre la recevabilité de la requête alors que le travail est tout aussi important sont autant de freins importants au développement de cette voie de recours. »

¹⁹ Voir par exemple : Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, Rapport sur la dignité des conditions de détention à la maison d'arrêt de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), visite du 3 au 6 avril 2023, page 43, accessible sur : <https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2023/10/Rapport-relatif-%C3%A0-la-dignit%C3%A9-des-conditions-de-d%C3%A9tention-%C3%A0-la-maison-darr%C3%AAt-de-Saint-Malo-Ille-et-Vilaine.pdf>.

²⁰ Voir par exemple : Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, Rapport relatif à la dignité des conditions de détention à la maison d'arrêt de Laval (Mayenne), visite du 16 au 20 janvier 2023, pages 40 et 41, accessible sur : <https://www.cglpl.fr/wp->

47. Enfin, la CGLPL a également remarqué que tous les établissements ne mettaient pas à disposition des personnes incarcérées des formulaires de requête au greffe pénitentiaire.²¹ En l'absence de recours laissés à la disposition des détenus, l'OIP-SF ne voit pas bien comment ces derniers peuvent être à même d'exercer un tel recours. Ils sont dès lors placés dans l'impossibilité totale de faire valoir leurs droits à cet égard et le gouvernement faillit à son devoir de faciliter l'accès au droit pour tous, y compris la population carcérale.

48. Dans ces conditions, si le gouvernement allègue avoir mené une campagne de diffusion de grande ampleur s'agissant dudit recours préventif judiciaire, il s'abstient d'en apporter le moindre commencement de preuve. Les éléments objectifs rendus publics à ce sujet dévoilent, au contraire, le maintien d'une profonde ignorance de cette procédure, tant au niveau des détenus que des personnels pénitentiaires. Cette défaillance s'inscrit en totale violation de l'article R. 249-18 du code de procédure pénale qui pose une obligation permanente pour l'administration pénitentiaire de prendre « toutes dispositions pour informer les détenus de la possibilité de former un recours sur le fondement de l'article 803-8 ».

49. Il résulte de ce qui précède que le gouvernement a foncièrement manqué de diligence pour diffuser et rendre accessible le recours judiciaire instauré ensuite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, privant ainsi cette procédure de toute effectivité et méconnaissant de surcroît les exigences légales de publicité. Force est de constater que l'intention du gouvernement d'atteindre une « appropriation rapide » du recours par les détenus et les auxiliaires de justice n'est que purement platonique et n'a été concrétisée par aucune mesure propre à atteindre les objectifs prétendument fixés. En somme, l'OIP-SF s'interroge véritablement quant à la notion de « priorité » avancée par le gouvernement.

- L'absence d'outil de suivi adapté

50. Concernant le suivi du nombre de recours introduits depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-403, le gouvernement se targue d'avoir, en janvier 2023, demandé aux directions interrégionales des services pénitentiaires de consolider une remontée du nombre d'ordonnances rendues par l'autorité judiciaire saisie d'un recours pour conditions indignes de détention.

51. Cette demande formulée il y a plus d'un an n'a été, semblerait-il, suivie d'aucun effet puisque le gouvernement s'abstient de produire toute donnée actualisée à ce propos. En effet, tel qu'il ressort du dernier plan d'action du gouvernement, ne sont recensés que les recours introduits par biais des greffes pénitentiaires, en dépit de ceux introduits directement auprès des tribunaux.

52. Par ailleurs, le gouvernement se borne à mentionner les ordonnances de recevabilité et celles de bien-fondé prononcées depuis mars 2023, afin de laisser penser à un recours florissant et à une voie d'action fructueuse pour la préservation des droits des personnes détenues. En revanche, le gouvernement se garde bien de mentionner les ordonnances d'irrecevabilité et de rejet qui, au vu des rapports de la CGLPL précités, sont en réalité abondantes.

53. Le gouvernement indique en outre avoir débuté un travail d'analyse des ordonnances rendues en vue d'étudier les effets du nouveau recours. L'OIP-SF entend insister sur le fait qu'une nouvelle fois le

[content/uploads/2023/10/Rapport-relatif-%C3%A0-la-dignit%C3%A9-des-conditions-de-d%C3%A9tention-%C3%A0-la-maison-d%E2%80%99arr%C3%AAt-de-Laval-Mayenne.pdf](https://www.cgjpl.fr/wp-content/uploads/2023/10/Rapport-relatif-%C3%A0-la-dignit%C3%A9-des-conditions-de-d%C3%A9tention-%C3%A0-la-maison-d%E2%80%99arr%C3%AAt-de-Laval-Mayenne.pdf) ; Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, Rapport relatif à la dignité des conditions de détention au quartier maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand (Saône-et-Loire), visite du 13 au 17 mars 2023, pages 46 et 47, accessible sur : <https://www.cgjpl.fr/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-relatif-%C3%A0-la-dignit%C3%A9-des-conditions-de-d%C3%A9tention-au-quartier-maison-darr%C3%AAt-des-hommes-du-centre-p%C3%A9nitentiaire-de-Varennes-le-Grand-Sa%C3%B4ne-et-Loire.pdf>.

²¹ Voir par exemple : Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, Rapport relatif à la dignité des conditions de détention à la maison d'arrêt de Laval (Mayenne), *op. cit.*, pages 40 et 41.

Gouvernement ne fournit au Comité des ministres aucun résultat ni même aucun élément qui aurait pu être tiré de cette étude.

54. Enfin, le gouvernement ne communique aucune statistique relativement aux décisions finales prononcées à l'expiration du délai de trente jours laissé à l'administration pénitentiaire à compter de l'ordonnance de bien-fondé pour procéder à l'amélioration de ces conditions de détention. Dès lors, l'aboutissement des procédures engagées sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale reste parfaitement indéterminable.

55. Il découle de l'ensemble de ces constatations que le gouvernement continue de n'offrir qu'une analyse partielle et insuffisante de l'application de la loi n° 2021-403 et de l'effectivité du dispositif préventif judiciaire instauré par ce texte. Trois ans après la promulgation de cette loi, un suivi exhaustif n'est toujours pas rendu possible et un bilan fiable ne peut être établi, faute pour le Gouvernement d'avoir créé un outil de suivi adapté.

- Un recours privé d'effet en raison de considérations contextuelles et géographiques

56. Nonobstant le manque de statistiques générales offrant une vision exhaustive de la jurisprudence relative à la procédure de l'article 803-8 du code de procédure pénale, l'OIP-SF a pu observer parmi les données qu'elle a récoltées que certains recours se heurtent à de sérieuses difficultés contextuelles et sont privés de leurs effets.

57. Par exemple, les juges des tribunaux judiciaires d'Outre-Mer, où il existe peu voire qu'un seul établissement pénitentiaire sur chaque territoire, se retrouvent bien souvent contraints dans leurs décisions. En effet, après avoir constaté l'indignité des conditions de détention, les possibilités de transfèrement vers d'autres établissements sont extrêmement limitées, si ce n'est nulles. Or lorsque le requérant n'est pas éligible à un aménagement de peine, aucune autre mesure de libération n'est prévue par les textes et les juges doivent rejeter la requête, maintenant alors le requérant dans les conditions de détention qui viennent d'être jugées indignes.

58. Il résulte de cette situation que des personnes détenues sont soumises à des traitements inhumains et dégradants en détention et ne disposent d'aucun recours pour les faire cesser. Ceci traduit une violation patente des articles 3 et 13 de la Convention. La Chambre de l'application des peines de la Cour d'appel de Nouméa a par ailleurs expressément reconnu l'inefficacité du recours et la violation des stipulations de la Convention :

Le texte de cet article, issu de la rédaction d'une loi 08 avril 2021, ne prévoit en effet pour les condamnés non éligibles à un aménagement de peine aucune possibilité de libération en cas de constatation de conditions indignes de détention. **Il en résulte que ce texte a instauré en droit français un recours inefficace pour mettre fin aux conditions indignes au sens de l'article 13 de la CEDH. (...)**

Le premier juge constate ainsi **l'absence de toute conséquence légale au recours entrepris ce qui constitue une violation caractérisée de l'article 13 de la convention précitée**. Ce texte définit le droit à un recours effectif devant les autorités nationales en cas de violation de droits protégés par la Convention tels que le droit d'être détenu dans des conditions qui ne soient pas inhumaines ou indignes, un recours effectif contre des atteintes mineures ou ne relevant pas des compétences de la Cour n'ayant pas de valeur. L'incapacité à obtenir un recours devant une instance nationale pour une violation de droits de la Convention constitue indubitablement une infraction à la Convention.²²

59. Le juge judiciaire tempère la violation apportée aux droits fondamentaux des détenus en invoquant des motifs d'ordre publics ou les limites du droit à la sûreté prévues par l'article 5 de la Convention. A cet égard, l'OIP-SF entend cependant rappeler le caractère absolu de la prohibition des traitements indignes prévue à l'article 3 susvisé. Il est constant que cette prohibition ne saurait **en aucun cas** faire

²² Cour d'appel de Nouméa, Chambre de l'application des peines, 12 octobre 2022, n° 22/00149 ; Cour d'appel de Nouméa, Chambre de l'application des peines, 10 novembre 2022, n° 22/00142.

l'objet d'une restriction ou d'une dérogation et qu'aucune atteinte portée à ce droit ne saurait trouver justification.

60. Dès lors, il est constant que ce recours ne prévoit aucune conséquence légale aux conditions de détention dans lesquelles sont placés ces détenus et est en l'occurrence parfaitement inefficace.

61. Si cette faille est liée à des considérations géographiques, son ampleur est loin d'être négligeable. Quasiment tous les départements, régions et collectivités d'outre-mer sont concernés : cinq territoires disposent d'un seul établissement pénitentiaire et deux en disposent de deux. Dès lors, nombreux sont les détenus qui risquent de subir ou qui subissent déjà des traitements inhumains et dégradant, sans qu'aucune voie d'action efficace ne leur soit accordée.

62. Pour toutes les raisons évoquées ci-avant, l'OIP-SF constate que les craintes qu'elle a exprimées ainsi que celles de nombreux autres acteurs sur l'accessibilité, l'effectivité et par conséquent l'attractivité du nouveau recours judiciaire persistent voire se concrétisent.

Les limites persistantes des procédures de référé devant le juge administratif

- Les limites de l'office du juge des référés tenant au critère des moyens dont dispose l'administration et au caractère structurel des mesures sollicitées

63. Pour mémoire, pour conclure à la violation de l'article 13 dans l'arrêt *J.M.B. c. France*, la Cour a consacré de longs développements critiques relatifs aux procédures de référé susceptibles d'être engagées par les personnes victimes de conditions de détention dégradantes et, en particulier, à celle du référé-liberté. Or, **dans une décision récente en date du 15 mai 2023 relative aux conditions de détention du centre pénitentiaire de Saint-Etienne, le Conseil d'Etat a refusé toute évolution substantielle de sa jurisprudence.**

64. Il a certes renoncé, comme le souligne le gouvernement, à prendre en compte le critère des moyens dont dispose l'administration pour apprécier le caractère manifestement illégal de l'atteinte portée à la dignité des détenus. Mais il a de nouveau recouru à ce critère – pourtant fortement critiqué dans l'arrêt *J.M.B. et autres c. France* (para. 218) – au stade de la définition des mesures d'injonctions susceptibles d'être ordonnées (para. 6). Certaines mesures de protection contre les conditions de détention indignes peuvent dès lors toujours être écartées au motif que l'administration n'aurait pas les moyens de les mettre en œuvre.

65. Dans ce même arrêt, la haute juridiction a par ailleurs conservé une approche limitée de l'office du juge des référés en maintenant l'interdiction faite à ce dernier d'ordonner des mesures structurelles d'amélioration des conditions de détention, à rebours des critiques de la Cour (*J.M.B. et autres c. France*, para. 217). Le juge des référés s'est ainsi fondé sur le caractère structurel des mesures sollicitées pour refuser d'enjoindre à l'administration d'engager les travaux nécessaires à la réfection d'un bâtiment du centre pénitentiaire de Saint-Etienne dont la vétusté n'est pas contesté et lequel présente des risques particuliers en cas d'incendie, ainsi qu'à l'amélioration des conditions d'aération et de luminosité des cellules du quartier disciplinaire. Le juge a également refusé d'enjoindre l'administration pénitentiaire de procéder au remplacement ou au traitement des objets et équipements dangereux se trouvant en cellule (miroirs et carrelages cassés, fils électriques dénudés, etc.)²³.

66. Plus récemment encore le Conseil d'Etat a estimé que le juge des référés ne pouvait ordonner à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures mettant fin à la surpopulation carcérale, en ce qu'elles s'inscrivent dans le cadre de mesures structurelles « compte tenu de l'ampleur de ce phénomène au sein du centre pénitentiaire de Perpignan ». Pour les mêmes raisons, le juge des référés a ensuite refusé d'enjoindre à l'administration de réaliser des travaux de rénovation et de réhabilitation

²³ Conseil d'Etat, 15 mai 2023, n° 472994, paras. 11, 17 et 18.

du système de ventilation des cellules et d'équiper les cours de promenade d'abris, de bancs et d'installations légères permettant l'exercice physique²⁴.

67. Il résulte de ces arrêts, ainsi que de ceux cités dans les précédentes communications de l'OIP-SF, que le juge des référés persiste à recourir à la notion de « mesures d'ordre structurel » et en adopte une conception extensive, ayant pour effet de restreindre de manière croissante le champ d'intervention du référé-liberté, en violation des stipulations combinées des articles 3 et 13 de la Convention.

68. Par ailleurs, l'OIP-SF continue à rencontrer d'importantes difficultés – qui avaient été constatées par l'arrêt *J.M.B. et autres c. France* (§ 219) et tel qu'évoqué plus haut – pour obtenir l'exécution des ordonnances de référé prononcées dans les procédures qu'elle initie. Quant aux obstacles qui entravent l'exécution des injonctions prononcées par le juge des référés, l'OIP-SF renvoie le Comité des ministres à sa communication en date du 18 novembre 2022. Elle entend toutefois rappeler qu'elle a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête portant sur l'inexécution des ordonnances de référés prononcées à sa demande pour sauvegarder la dignité de personnes exposées à des conditions dégradantes de détention. Ces difficultés n'ayant de cesse de s'aggraver, la Cour européenne des droits de l'homme a communiqué l'affaire au gouvernement français. La Cour demande notamment aux parties de s'expliquer sur le poids qu'il y a lieu d'accorder aux constats de la Cour dans l'arrêt *J.M.B. et autres c. France* selon lesquels « le suivi de l'exécution des mesures prononcées par le juge du référé-liberté pose un certain nombre de questions malgré l'existence de procédures qui visent clairement l'effectivité de la décision juridictionnelles » et, d'autre part, « la mise en œuvre des injonctions connaît des délais qui ne sont pas conformes avec l'exigence d'un redressement diligent ». Il est dès lors constant que cette nouvelle requête s'inscrit dans la parfaite continuité avec l'arrêt *JMB et autres c. France* et incarne la survivance des déficiences du référé devant le juge administratif.

- [L'absence de complémentarité des recours judiciaire et administratif](#)

69. Les limites de l'office du juge administratif des référés relativisent également l'effectivité de la complémentarité entre les recours judiciaire et administratifs pour conditions de détention indignes avancée par le gouvernement. Bien qu'il existe des dispositions légales prévoyant cette complémentarité, en pratique il est extrêmement rare que les personnes détenues saisissent les deux ordres juridictionnels ; et lorsque tel est le cas, la coordination des juridictions est souvent sommaire.

70. L'instance ciblée évoquée par le gouvernement (Conseil d'Etat, 20 décembre 2022, n° 469304) est loin d'aller dans le sens d'une quelconque complémentarité. Bien au contraire, cet exemple démontre que, en rejetant les différentes demandes dont il a été saisi, le juge administratif n'entend absolument pas additionner son action à celle du juge judiciaire.

71. Dans cette affaire, le juge administratif refuse d'enjoindre des mesures qui concernent pourtant une situation individuelle – donc qui ne sont pas *per se* d'ordre structurel – au motif qu'elles pourraient viser des problématiques récurrentes au sein du centre pénitentiaire et concerner d'autres cellules. Dès lors, le juge considère que le prononcé de telles injonctions reviendrait à remettre en cause le choix d'aménagement général adopté par le ministère de la justice dans le cadre de son plan de rénovation des cellules, impliquant à terme des mesures d'ordre structurel.

72. Ainsi, lorsque le juge judiciaire conclut à l'insalubrité d'une cellule, le juge administratif des référés ne s'estime pas tenu de statuer et réagir en conséquence, et continue de se retrancher derrière le caractère structurel des mesures nécessaires pour pallier les défaillances constatées.

73. Dans son arrêt, le Conseil d'Etat conforte cette interprétation et réaffirme son refus de prendre les suites du juge judiciaire. Après avoir constaté l'indignité des conditions de détention dans lesquelles était placé le requérant, il se déclare incompétent pour enjoindre les mesures sollicitées car

²⁴ Conseil d'Etat, 21 septembre 2023, n° 488135, paras. 8 et 9.

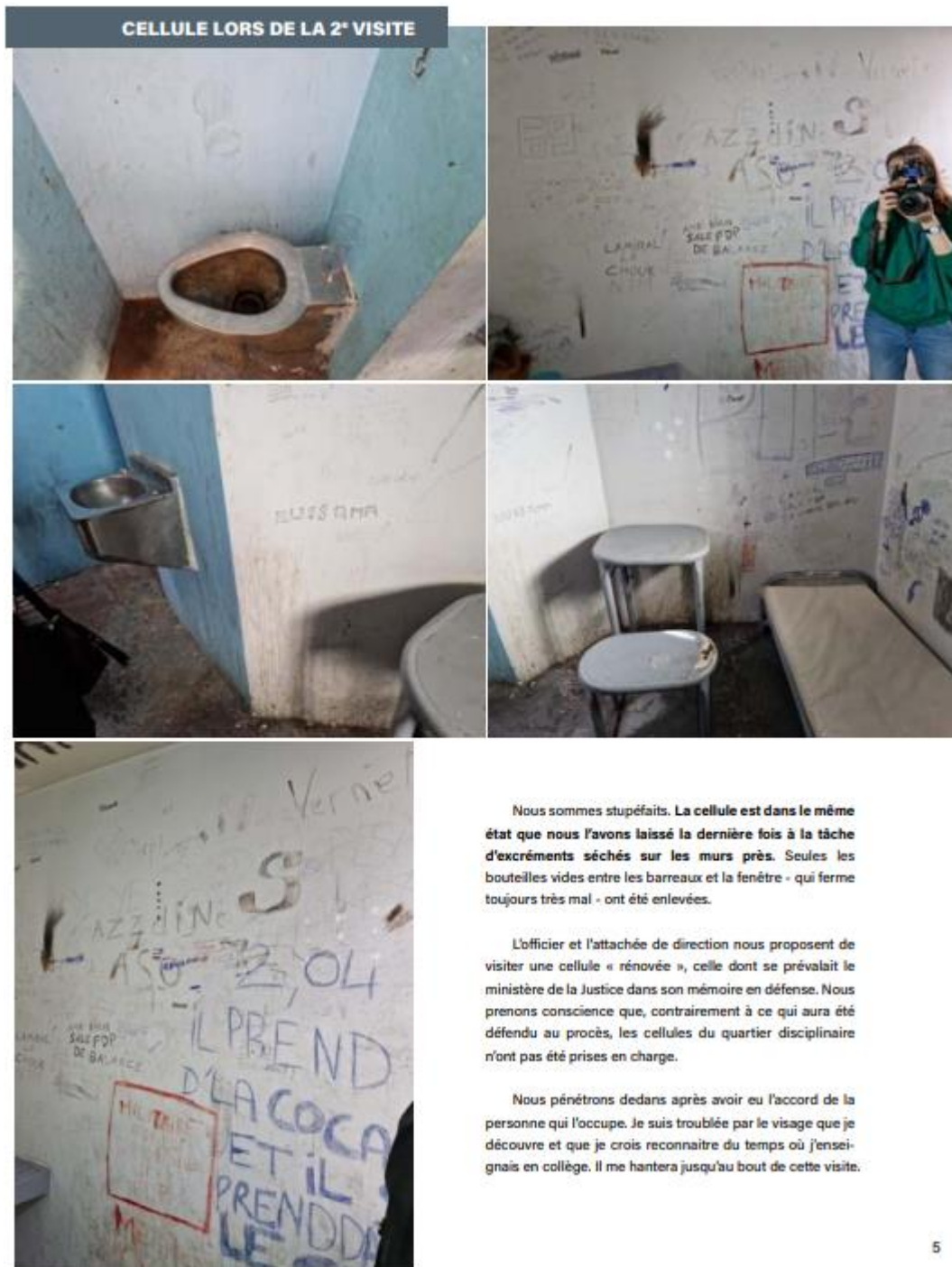
structurelles, puis rappelle que cette décision n'entrave en rien la possibilité pour tout détenu de saisir l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale²⁵. Par cette formulation, le juge administratif dissocie expressément les deux recours et formalise le caractère alternatif de ces mécanismes.

74. En définitive, les limites posées par le caractère structurel de certaines mesures endiguent toute complémentarité de ces deux voies de recours.

²⁵ Conseil d'Etat, 20 décembre 2022, n° 469304, para. 19.

ANNEXES

Annexe 1 : Extrait du rapport de visite n°2 de la députée Andrée Taurinya au centre pénitentiaire de la Talaudière, 10 avril 2023.



Annexe 2 : Données tirées des rapports de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté relatifs à la dignité des conditions de détention.

Établissement pénitentiaire	Dates de la visite	Livret arrivant	Affichage	Canal interne	Mis à disposition au greffe	Aide à la rédaction possible	Connaissance des procédures par le Greffe	Connaissance par le SPIP	Connaissance par les surveillants	Connaissance par les détenus sondés	Témoignage de recours devant la juridiction administrative	Témoignage de recours devant la juridiction judiciaire	Recours exercés	Issues des recours
Maison d'arrêt d'Albi	Du 13 au 17 février 2023	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	N/C	N/A
Maison d'arrêt de Carcassonne	Du 16 au 20 janvier 2023	Oui	Non	N/C	Oui	Oui	Oui	N/C	Non	N/C	Non	Non	1	Rejet
Maison d'arrêt de Laval	Du 16 au 20 janvier 2023	Non	Non	Non	Non	N/A	Non	Non	Non	Non	Non	Non	0	N/A
Maison d'arrêt de Sarreguemines	Du 11 au 14 avril 2023	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	0	N/A
Maison d'arrêt de Saint-Malo	Du 3 au 6 avril 2023	Non	Oui	N/C	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	1	Rejet
Quartier maison d'arrêt (hommes) de la maison d'arrêt de Saïntes	Du 5 au 9 décembre 2022	Oui	Oui	N/C	Oui	Non	Oui	N/C	Non	Non	Non	Non	0	N/A
Maison d'arrêt de Périgueux	Du 5 au 9 décembre 2022	Non	Non	N/C	Oui	Oui	Oui	N/C	Non	Non	N/C	Oui	1	Inrecevable
Quartier de semi-liberté de la maison d'arrêt de Valenciennes	9 novembre 2022	Non	Non	N/C	Oui	Non	Oui	Variable	Non	N/C	Non	Non	N/C	N/A
Quartier maison d'arrêt (hommes) du centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand	Du 13 au 17 mars 2023	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	N/C	N/A
Maison d'arrêt de Guéret	Du 6 au 10 février 2023	Non	Oui	N/C	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	0	N/A
Maison d'arrêt (hommes) de Valenciennes	Du 7 au 10 novembre 2022	Non	Non	N/C	Oui	Non	Oui	Variable	Non	Non	Non	Oui	1	Favorable
Maison d'arrêt (hommes) d'Angers	Du 7 au 10 novembre 2022	Non	Oui	N/C	Oui	Non	Oui	Oui	Variable	Non	Oui	Oui	5	4 irrecevables 1 rejet 1 N/C
Maison d'arrêt (hommes) de Vannes	Du 11 au 14 octobre 2022	Non	Non	N/C	Oui	Oui	Oui	N/C	N/C	Non	Non	Non	0	N/A
Maison d'arrêt (femmes) de Nîmes	Du 4 au 8 juillet 2022	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	N/C	N/C	0	N/A
Maison d'arrêt (hommes) de Nîmes	Du 11 au 14 octobre 2022	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	N/C	N/C	5	2 favorables 1 rejet 2 N/C
Maison d'arrêt (hommes) du Puy-en-Velay	Du 27 au 30 juin 2022	Non	Non	N/C	Oui	Non	Oui	N/C	Non	Non	N/C	N/C	0	N/A
Maison d'arrêt (hommes) de Bonneville	Du 28 au 31 mars 2022	N/C	Oui	N/C	Oui	N/C	Oui	Oui	N/C	Non	N/C	N/C	2	1 irrecevable
Maison d'arrêt (hommes) de Tours	Du 14 au 16 février 2022	N/C	Non	N/C	N/C	N/C	N/C	Non	N/C	Non	N/C	N/C	3	N/C

Nombre d'établissements visités	18			
	Non	Pourcentage de Non	Variable	Oui
Livret arrivant	14	77,78	0	2
Affichage	13	72,22	0	5
Canal interne	5	27,78	0	1
Mis à disposition du greffe	1	5,56	0	16
Aide à la rédaction possible	5	27,78	0	10
Connaissance des procédures par le Greffe	2	11,11	0	15
Connaissance par le SPIP	3	16,67	2	8
Connaissance par les surveillants	11	61,11	1	3
Connaissance par les détenus sondés	16	88,89	0	0
Témoignages de recours devant la juridiction administrative	11	61,11	0	1
Témoignages de recours devant la juridiction judiciaire	9	50,00	0	4
Recours exercés	19			