

CONCOURS ENM 2021

Note de synthèse

Le principe de dignité de la personne et les conditions de détention

De nombreux établissements pénitentiaires partagent les caractéristiques communes d'être frappés par un surpeuplement carcéral structurel et par la vétusté et l'insalubrité de leurs installations. La condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme à raison des conditions indignes de détention a conduit à une évolution majeure du droit national en la matière. L'office du juge judiciaire au regard des conditions personnelles de détention a été ainsi récemment renouvelé (I). Désormais, toute personne placée dans des conditions indignes de détention a la possibilité de former un recours à la fois préventif et effectif afin de faire cesser des conditions personnelles de détention inhumaines ou dégradantes (II).

I/ La sanction européenne et la prise en compte renouvelée du principe de dignité de la personne en détention

La condamnation de la France par la CEDH (A) a imposé une prise en compte renouvelée du principe de dignité de la personne en détention (B).

A) La consécration par le juge européen du principe de dignité de la personne en détention

Dans l'arrêt *Canali c. France* rendu le 25 avril 2013, la Cour européenne des droits de l'homme conclut à la violation de l'article 3 de la CESDH. La Cour juge que l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles de l'hygiène ont provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à le rabaisser et à l'humilier. Mais la Cour conclut à la non violation de l'article 13 (droit à un recours effectif). En effet, une fois la voie pénale épuisée, la Cour relève la possibilité de former un recours administratif (doc.11). Le référé liberté, résultant de l'ordonnance du 29 décembre 2012, est ainsi la voie appropriée (doc.2).

Dans un arrêt du 30 janvier 2020, la CEDH condamne la France à raison des conditions indignes de détention et de l'absence de recours devant les autorités françaises permettant d'y remédier de manière effective. Cette fois-ci, faisant application des principes dégagés dans son arrêt de grande chambre du 20 oct. 2016, *Mursic c/Croatie*, la Cour constate que l'espace vital disponible en cellule collective occupé par les requérants était inférieur à 3 m², ce qui emporte en soi violation du principe de dignité humaine. La Cour considère que le pouvoir d'injonction du juge administratif a une portée limitée et qu'il ne parvient pas à mettre fin à des atteintes graves à la dignité. La Cour fait ici le constat de la violation des articles 3 et 13 de la Convention, ce en l'absence de tout recours préventif efficace pour faire cesser les atteintes à la dignité humaine en détention (doc.1,2).

B) La consécration par le juge judiciaire du principe de dignité de la personne en détention

Par un arrêt rendu au fond le 8 juillet 2020, la Cour de cassation a exercé un contrôle de conventionnalité de l'office du juge judiciaire en cas de conditions de détention indignes des personnes détenues mises en examen ou prévenues. Opérant à cette occasion un revirement de la jurisprudence du 18 décembre 2019, la chambre criminelle considère qu'il appartient au juge national de tenir compte, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs, de la décision de la CEDH. Le juge doit veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes. Si la description faite par le demandeur de ses conditions personnelles de détention est suffisamment crédible, précise et actuelle pour constituer un commencement de preuve de leur caractère indigne, il appartient au juge judiciaire de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité (doc.4,5).

Dans un arrêt du 8 juillet 2020, la Cour de cassation juge sérieuse l'éventualité d'une inconstitutionnalité des

articles du CPP qui ne prévoient pas que le juge judiciaire puisse mettre un terme à une atteinte à la dignité de la personne incarcérée résultant de ses conditions de détention. C'est pourquoi elle renvoie au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité qui lui était présentée dans le cadre d'un pourvoi formé contre une décision rejetant une demande de mise en liberté. Il était reproché à ces dispositions d'être entachées d'incompétence négative, faute d'imposer au juge judiciaire de faire cesser des conditions de détention provisoire indignes (doc.6).

II/ La consécration constitutionnelle et législative du principe de dignité de la personne en détention

La décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre 2020 (A) a rendu incontournable l'intervention du législateur afin de consacrer un recours effectif face aux conditions indignes de détention (B).

A) La consécration constitutionnelle du principe de dignité de la personne en détention

Par sa décision du 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte des dispositions du préambule de la Constitution de 1946 et des articles 9 et 16 de la DDHC qu'il appartient aux autorités judiciaires et administratives de veiller à ce que la privation de liberté des personnes placées en détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne, et de prévenir et réprimer les agissements y portant atteinte. Enfin, il incombe au législateur de garantir aux personnes placées en détention provisoire la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine, afin qu'il y soit mis fin. Au regard de ces exigences constitutionnelles, le Conseil a constaté que les mesures que le juge administratif est susceptible de prononcer dans le cadre du référé, qui peuvent dépendre de la possibilité pour l'administration de les mettre en œuvre utilement et à très bref délai, ne garantissent pas, en toutes circonstances, qu'il soit mis fin à la détention indigne (doc.7,8).

En second lieu, le Conseil a relevé qu'aucun recours devant le juge judiciaire ne permet au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire. Pour ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que, indépendamment des actions en responsabilité susceptibles d'être engagées à raison de conditions de détention indignes, le second alinéa de l'article 144-1 du CPP méconnaît les exigences constitutionnelles précitées (doc.7,8).

B) La consécration législative du principe de dignité de la personne en détention

Dans un arrêt du 19 octobre 2020, le Conseil d'État rappelle qu'il n'appartient qu'au législateur de tirer les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité du 2 octobre 2020. Il en résulte qu'un juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA ne méconnaît pas, par le seul exercice de son office, les exigences découlant de l'article 3 de la CESDH au motif qu'il refuserait de prendre des mesures excédant celles que lui permettent les règles définissant son office (doc.3).

Une proposition de loi votée le 19 mars 2021 vise à mettre la législation en conformité avec les principes constitutionnels à la suite de la censure du Conseil constitutionnel. Ce texte organise un recours au juge judiciaire pour tous les détenus, en détention provisoire ou condamnés, afin de demander que soit mis fin à des conditions de détention contraires à la dignité humaine. L'article 803-8 inséré dans le CPP permettra au juge de demander à l'administration pénitentiaire de vérifier la situation d'un détenu ayant apporté un commencement de preuve avec des allégations *circonstanciées, personnelles et actuelles* et d'y apporter ses observations. S'il juge la requête fondée, le magistrat fera alors savoir à l'administration les conditions de détention qu'il estime indignes, et lui demandera d'y mettre fin en moins d'un mois, y compris au moyen d'un transfert du détenu. Si rien n'est fait, le juge pourra alors ordonner le transfèrement de la personne, ou une mise en liberté, s'il s'agit d'un prévenu, ou un aménagement de peine pour un condamné (doc.9).

**PREMIER CONCOURS D'ACCÈS
À L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE**

SESSION 2021

Jeudi 3 juin 2021

Quatrième épreuve d'admissibilité : 5h (coefficient 3)

**NOTE DE SYNTHÈSE À PARTIR DE DOCUMENTS SE RAPPORTANT
À DES PROBLÈMES JUDICIAIRES, JURIDIQUES OU
ADMINISTRATIFS**

**Rédigez, à partir des documents joints, une note de
synthèse de quatre pages environ sur
le principe de dignité de la personne et les conditions de
détention.**

Liste des documents :

Document n° 1 : Extrait de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme : JMB c/ France du 30 janvier 2020 ;

Document n° 2 : « J.M.B et autres contre France : surpopulation carcérale et absence de recours effectif » Article Dalloz-Etudiant du 24 avril 2020 ;

Document n° 3 : « Conditions de détention indignes, le Conseil d'Etat répond à la CEDH » ; Dalloz actualité du 23 mars 2021 ;

Document n° 4 : Avis oral de l'avocate générale Sandrine ZIENTARA-LOGEAY à l'audience du 17 juin 2020 devant la Cour de cassation ;

Document n° 5 : Arrêt de la Cour de cassation du 8 juillet 2020 : « conditions indignes de détention et office du juge » ;

Document n° 6 : Question prioritaire de constitutionnalité déposée devant la Cour de cassation n° 20-81.739 – site de la Cour de cassation ;

Document n° 7 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-858/859 – Question prioritaire de constitutionnalité du 2 octobre 2020 ;

Document n° 8 : « Un recours juridictionnel en cas de conditions de détention indignes » Dalloz actualité du 8 mars 2021 ;

Document n° 9 : Article du journal Le Monde du 21 mars 2021 : « Conditions de détention indignes : un recours très encadré pour les détenus » ;

Document n° 1

Extrait de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme : JMB c/ France du 30 janvier 2020

82 ARRÊT J.M.B. ET AUTRES c. FRANCE

C. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

254. La Cour renvoie aux principes pertinents à appliquer pour l'examen des cas de surpopulation carcérale ainsi qu'à ceux concernant d'autres aspects des conditions matérielles de détention tels qu'ils se trouvent énoncés dans les arrêts *Mursic* et *Rezmives et autres* précités. Elle rappelle, pour les besoins des présentes affaires, ce qui suit.

255. La norme minimale pertinente en matière d'espace personnel est de 3 m², à l'exclusion de l'espace réservé aux installations sanitaires (*Mursic*, précité, §§ 110 et 114). Lorsque la surface au sol dont dispose un détenu en cellule collective est inférieure à 3 m², la Cour considère ce qui suit :

« 137. (...) le manque d'espace personnel est considéré comme étant à ce point grave qu'il donne lieu à une forte présomption de violation de l'article 3. La charge de la preuve pèse alors sur le gouvernement défendeur, qui peut toutefois réfuter la présomption en démontrant la présence d'éléments propres à compenser cette circonstance de manière adéquate (...).

138. La forte présomption de violation de l'article 3 ne peut normalement être réfutée que si tous les facteurs suivants sont réunis :

- 1) les réductions de l'espace personnel par rapport au minimum requis de 3 m² sont courtes, occasionnelles et mineures (...);
 - 2) elles s'accompagnent d'une liberté de circulation suffisante hors de la cellule et d'activités hors cellule adéquates (...);
 - 3) le requérant est incarcéré dans un établissement offrant, de manière générale, des conditions de détention décentes, et il n'est pas soumis à d'autres éléments considérés comme des circonstances aggravantes de mauvaises conditions de détention (...).
- (idem, §§ 122 à 138).

256. Dans les affaires où le surpeuplement n'est pas important au point de soulever à lui seul un problème sous l'angle de l'article 3, la Cour considère que d'autres aspects des conditions de détention sont à prendre en considération dans l'examen du respect de cette disposition. Parmi ces éléments figurent la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, l'aération disponible, l'accès à la lumière et à l'air naturels, la qualité du chauffage et le respect des exigences sanitaires de base. Lorsqu'un détenu dispose dans la cellule d'un espace personnel compris entre 3 et 4 m², le facteur spatial demeure un élément de poids dans l'appréciation du caractère adéquat ou non des conditions de détention. En revanche lorsqu'un détenu dispose de plus de 4 m² d'espace personnel, ce facteur, en lui-même, ne pose pas de problème au regard de l'article 3 de la Convention (*Mursic*, précité, § 139 et *Rezmives et autres*, précité, § 78).

257. Concernant les installations sanitaires et l'hygiène, 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, et que les détenus doivent jouir d'un accès facile à ce type d'installation, qui doit leur assurer la protection de leur intimité. À cet égard, la Cour rappelle qu'elle a déjà jugé qu'une annexe sanitaire qui n'est que partiellement isolée par une cloison n'est pas acceptable dans une

cellule occupée par plus d'un détenu. Par ailleurs, la présence d'animaux nuisibles tels que les cafards, rats, poux, punaises ou autres parasites doit être combattue par les autorités pénitentiaires par des moyens efficaces de désinfection, des produits d'entretien, des fumigations et des vérifications régulières des cellules, en particulier la vérification de l'état des draps et des endroits destinés au stockage de la nourriture (*idem*, § 79 et les références citées).

2. Application de ces principes dans les espèces examinées

a) Remarques liminaires tenant aux preuves, aux périodes de détention et à l'absence de cloisonnement des toilettes dans les cellules

258. La Cour rappelle d'emblée que lorsque la description faite par les requérants des conditions de détention supposément dégradantes est crédible et raisonnablement détaillée, de sorte qu'elle constitue un commencement de preuve d'un mauvais traitement, la charge de la preuve est transférée au gouvernement défendeur, qui est le seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou d'infirmer les allégations du requérant. Le gouvernement défendeur doit alors, notamment, recueillir et produire les documents pertinents et fournir une description détaillée des conditions de détention du requérant. La Cour tient aussi compte, dans son examen de l'affaire, des informations pertinentes à ce sujet émanant d'autres organes internationaux, par exemple du CPT, ou des autorités et institutions nationales compétentes (*Mursic*, précité, § 128, *Utvenko et Borisov c. Russie*, nos 45767/09 et 40452/10, § 144, 5 février 2019).

259. Dans les espèces examinées, la Cour note que le Gouvernement a produit des informations sur la fin de la détention des requérants ou sur la date de leur fin de peine. En revanche, elle constate que la précision des informations communiquées par le Gouvernement sur l'espace personnel des requérants est limitée. Celles-ci sont parfois inexistantes, comme c'est le cas pour les détenus de Faa'a-Nuutania, Baie-Mahault et Nice. Pour d'autres, elles sont incomplètes car elles ne précisent pas toujours la superficie des cellules et n'indiquent pas si les annexes sanitaires sont comprises dans ces superficies. Enfin, les informations ne sont pas toujours étayées par un document écrit tel qu'un historique de codétention. La Cour a relevé ces insuffisances probatoires dans les requêtes concernant les prisons de Ducos et de Fresnes.

De plus, la Cour n'a pas pu connaître précisément la superficie de la partie sanitaire des cellules, à l'exception de celles de la MA de Nîmes, ce qui a rendu difficile le calcul de l'espace personnel des requérants lorsqu'elle a disposé d'informations sur la superficie totale de la cellule.

Elle a alors présumé qu'un tel espace se situait entre 1 et 2 m².

Finalement, seules les données communiquées par le Gouvernement quant à la superficie des cellules de la MA de Nîmes, bien qu'incomplètes pour deux d'entre elles (paragraphe 76 et 78 ci-dessus), ont permis à la Cour de déterminer de manière précise l'espace individuel alloué aux requérants concernés et les périodes au cours desquelles ils ont disposé de cet espace (paragraphe 271 et suivants ci-dessous).

260. Dans ces conditions, et alors qu'il admet la situation de surpeuplement de l'ensemble des prisons concernées, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas réfuté de façon convaincante les allégations des requérants des CP de Ducos, Faa'a-Nuutania, Baie-Mahault, Nice et Fresnes (s'agissant de *R.M.* et *A.T.* pour ce dernier établissement) selon lesquelles ils auraient disposé de moins de 3 m² d'espace personnel pendant l'intégralité

de leur détention (paragraphe 29, 49, 59, 92 et 113 ci-dessus). Ces allégations sont en outre corroborées par les informations pertinentes des autorités nationales comme le CGLPL ou d'organes internationaux comme le CPT.

261. La Cour observe enfin que pour l'ensemble des prisons concernées, le Gouvernement donne une explication sécuritaire à l'absence de cloisonnement complet des sanitaires, en particulier des toilettes. Cette justification n'est pas compatible avec les exigences de la protection de l'intimité des détenus lorsqu'ils partagent des cellules sur-occupées (paragraphe 257 ci-dessus). Le cloisonnement partiel des WC constitue donc, en tout état de cause, un facteur aggravant du manque d'espace dont les requérants ont pu souffrir.

b) Les détenus du CP de Ducos

262. Eu égard à ce qu'elle a dit au paragraphe 260 ci-dessus, la Cour conclut à l'existence d'une forte présomption de violation de l'article 3 de la Convention. Cette présomption ne peut être remise en cause à défaut, en l'espèce, du premier des trois facteurs cumulatifs de réfutation de cette présomption, à savoir des périodes de réduction « courtes, occasionnelles et mineures » de l'espace personnel des requérants par rapport au minimum requis. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres facteurs (*fnutatis mutandis, Nikitin et autres*, précité, § 184).

263. Ces circonstances suffisent à la Cour pour juger que les conditions de détention des requérants du CP de Ducos ont été ou sont constitutives d'un traitement dégradant prohibé par l'article 3.

264. La Cour prend note de l'information selon laquelle des travaux d'amélioration, dont la construction de cent soixante nouvelles places livrées à la fin de l'année 2016, ont contribué à réduire le taux d'occupation de la prison (paragraphe 14 ci-dessus). Toutefois, ce seul fait ne modifie pas substantiellement la situation des requérants toujours détenus (paragraphe 20 à 24 ci-dessus), compte tenu des informations dont elle dispose sur les conditions de détention indécentes, de façon générale, au sein du CP de Ducos. La Cour se réfère à cet égard au constat le plus récent du CGLPL (paragraphe 13 ci-dessus) qu'aucune information n'est venue contredire.

c) Les détenus du CP de Faa'a-Nuutania

265. Eu égard à ce qu'elle a dit au paragraphe 260 ci-dessus, la Cour conclut à l'existence d'une forte présomption de violation de l'article 3 de la Convention. Cette présomption ne peut être remise en cause à défaut, en l'espèce, du premier des trois facteurs cumulatifs de réfutation de cette présomption, à savoir des périodes de réduction « courtes, occasionnelles et mineures » de l'espace personnel des requérants par rapport au minimum requis. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres facteurs (*mutatis mutandis, Nikitin et autres*, précité, § 184).

266. Ces circonstances suffisent à la Cour pour juger que les conditions de détention des requérants du CP de Faa'a-Nuutania ont été ou sont constitutives d'un traitement dégradant prohibé par l'article 3.

267. La Cour note que la construction d'un nouveau CD situé à Tahiti, livré en 2017, ne modifie pas substantiellement la situation des requérants toujours détenus (paragraphe 44 et 45 ci-dessus) compte tenu de l'absence d'amélioration des conditions de détention au sein du CP de Faa'a-Nuutania (paragraphe 40 ci-dessus).

d) M. Mixtur

268. Eu égard à ce qu'elle a dit au paragraphe 260 ci-dessus, la Cour conclut à l'existence d'une forte présomption de violation de l'article 3 de la Convention. Cette présomption ne peut être remise en cause à défaut en l'espèce, du premier des trois facteurs cumulatifs de réfutation de cette présomption, à savoir des périodes de réduction « courtes, occasionnelles et mineures » de l'espace personnel du requérant par rapport au minimum requis. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres facteurs (*mutatis mutandis, Nikitin et autres*, précité, § 184).

269. Ces circonstances suffisent à la Cour pour juger que les conditions de détention du requérant ont été ou sont constitutives d'un traitement dégradant prohibé par l'article 3.

270. La Cour note que la rénovation du CP de Baie-Mahault débutera en 2020 et elle en déduit que le requérant se trouve toujours détenu dans les conditions de détention dénoncées au moment de l'introduction de la requête.

e) Les détenus de Nîmes

271. La Cour observe que les requérants contestent la détermination faite par le Gouvernement de leur espace personnel. Leur récit concorde avec les constats du CGLPL, du juge des référés et du CPT (paragraphe 70, 72 et 152 ci-dessus), à savoir que les détenus sont souvent à trois dans des cellules de 9 m² conçues pour deux personnes. Cela étant, la Cour n'a pas de raison de douter de l'authenticité des documents communiqués à la Cour par le Gouvernement. Elle examinera donc les périodes de détention selon les données communiquées par ce dernier.

i. F.R.

272. Pendant sa détention, F.R. a séjourné dans des cellules où il s'est vu attribuer un espace personnel entre 2,48 m² et 3,72 m².

α) Les périodes pendant lesquelles le requérant a disposé de moins de 3 m²

273. Les périodes au cours desquelles le requérant a disposé de 2,48 m² sont les suivantes : du 11 septembre 2013 au 9 mai 2014 (sept mois et vingt-sept jours), du 26 mai 2014 au 8 septembre 2014 (trois mois et quatorze jours), du 22 septembre au 1er octobre 2014 (dix jours), du 17 décembre 2014 au 5 mai 2015 (quatre mois et dix-sept jours).

274. Compte tenu de ces périodes et des principes pertinents énoncés dans sa jurisprudence (paragraphe 255 ci-dessus), la Cour conclut qu'il y a en l'espèce une forte présomption de violation de l'article 3 de la Convention. Il lui faut donc vérifier s'il existe des facteurs propres à réfuter cette présomption.

275. À l'exception de la période de dix jours, la Cour note que les périodes pendant lesquelles le requérant a vu son espace personnel réduit à une surface inférieure à 3 m² étaient longues et répétées (comparer avec *Mursic*, précité, §§ 151-152 où une période de vingt-sept jours n'a pas permis de réfuter la présomption). Cette circonstance suffit à la Cour pour conclure que pour ces périodes, la forte présomption de l'article 3 de la Convention ne peut être remise en cause.

276. La période du 22 septembre au 1er octobre 2014 n'ayant duré que dix jours, peut être considérée comme courte. Toutefois, resituée parmi les autres phases d'extrême restriction d'espace, elle ne peut être qualifiée

d'occasionnelle. Au surplus, la Cour doit tenir compte des autres éléments pertinents, à savoir le caractère suffisant ou non de la liberté de circulation et des activités hors cellules ainsi que les conditions générales de détention du requérant. Il incombe au Gouvernement de prouver la présence de tels éléments.

Pour ce qui est de la liberté de circulation et des activités hors cellules, la Cour note que les déclarations du Gouvernement ne sont pas très détaillées car elles indiquent la participation des requérants à certaines activités sportives et culturelles mais non leurs fréquences. Ces activités semblent au demeurant très ponctuelles. Il apparaît en tout état de cause que les conditions dont se plaint le requérant sur ce point sont corroborées par les constats du CGLPL et du CPT qui concluent à l'insuffisance des activités (paragraphe 72, 151 et 152 ci-dessus). Pour ce qui est de la promenade dans les cours, le requérant n'en conteste pas la durée indiquée par le Gouvernement. Cela étant, les craintes qu'il fait valoir quant à la sécurité des promenades sont soulignées par le CGLPL dans son rapport de 2012 et attestent d'un problème qui, s'il semble résolu maintenant avec la création d'une cour de promenade réservée aux personnes vulnérables (paragraphe 72 ci-dessus), était bien réel. Dans ce contexte, la Cour est d'avis que l'on ne peut considérer que la liberté de circuler hors des cellules et les possibilités de s'occuper offertes à la MA de Nîmes constituent des éléments atténuant les inconvénients liés au manque d'espace personnel.

ARRÊT J.M.B. ET AUTRES c. FRANCE 87

Pour ce qui est du point de savoir si les conditions matérielles dans lesquelles le requérant a été détenu à la MA de Nîmes étaient généralement décentes, la Cour note que les déclarations du Gouvernement ne sont pas très détaillées ni corroborées par des éléments de preuves suffisants, en particulier par des photos. Seules des photos de la nouvelle salle de musculation, du parloir et de la cour de promenade ont été jointes à ses déclarations selon lesquelles les conditions de détention à la MA ne dépassent pas le seuil de gravité de l'article 3 de la Convention. Au surplus, ces déclarations ne correspondent pas à certains des constats faits par le juge du référé, le CGLPL et le CPT (paragraphe 70, 72 et 152 ci-dessus) qui corroborent davantage les affirmations des requérants (paragraphe 79 ci-dessus). La Cour rappelle à cet égard que le juge administratif a, par exemple, enjoint à l'administration de prendre des mesures pour améliorer les conditions matérielles d'installation des détenus durant la nuit au motif que les détenus dormaient souvent au sol, sur un matelas. Il a également demandé que l'accès aux produits d'entretien des cellules ainsi qu'à des draps et des couvertures propres soit amélioré (paragraphe 70 ci-dessus). De même, le CGLPL a souligné en 2012, comme en 2016, la vétusté des locaux de la MA ainsi que l'insuffisance des conditions d'hygiène, indiquant notamment que les espaces de douche étaient dégradés par l'humidité et l'absence d'aération (paragraphe 72 ci-dessus). Le CPT a par ailleurs qualifié les conditions de détention au sein de la MA d'extrêmement préoccupantes dans son rapport publié en 2017 (paragraphe 151 et 152 ci-dessus) et a notamment formulé des critiques sur les conditions de vie dans les cellules, l'aération et les températures. Enfin, la Cour renvoie à ce qu'elle a dit sur le manque d'intimité aux toilettes (paragraphe 261 ci-dessus). En conséquence, elle considère que les conditions de détention du requérant à la MA de Nîmes n'étaient pas de manière générale décentes. 277. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut, en ce qui concerne la période courte pendant laquelle le requérant a disposé de moins de 3 m² d'espace personnel, que le Gouvernement n'a pas réfuté la forte présomption de violation de l'article 3 car l'intéressé a disposé d'une liberté

de circulation et d'activités hors cellule insuffisantes et qu'il était ~~dénué~~ dans un établissement offrant, de manière générale, des conditions indécentes. En conséquence, la Cour estime que les conditions de ~~détention~~ du requérant pendant les périodes où il a disposé de moins de 3 m² d'espace personnel sont constitutives d'un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention.

β) Les périodes pendant lesquelles le requérant a disposé de 3 à 4 m² d'espace personnel

278. Les périodes au cours desquelles le requérant a disposé d'un espace personnel se situant entre 3 et 4 m² sont les suivantes : du 23 juillet au 11 septembre 2013 (un mois et dix-neuf jours - 3,72 m²), du 9 au 26 mai 2014 (dix-huit jours- 3,72 m²), du 8 au 22 septembre 2014 (quinze jours- 3,72 m²), du 1^{er} octobre au 22 novembre 2014 (un mois et vingt-et-un jours -3,72m²).

279. La Cour note qu'il ressort du paragraphe précédent que le requérant a disposé pendant plusieurs périodes non consécutives d'un espace personnel compris entre 3 et 4 m²- de 3,72 m² exactement.

280. La Cour rappelle que lorsqu'un détenu dispose d'un espace personnel compris entre 3 et 4 m², le facteur spatial demeure un élément de poids dans l'appréciation du caractère adéquat ou non des conditions de détention. En pareil cas, elle conclura à la violation de l'article 3 si le manque d'espace s'accompagne d'autres mauvaises conditions matérielles de détention, notamment d'un défaut d'accès à la cour de promenade ou à l'air et à la lumière naturelle, d'une mauvaise aération, d'une température insuffisante ou trop élevée dans les locaux, d'une absence d'intimité aux toilettes ou de mauvaises conditions sanitaires et hygiéniques (*Mursic*, précité, § 139).

281. Eu égard aux considérations exposées ci-dessus relativement à la période courte où le requérant a disposé de moins de 3 m² d'espace personnel (paragraphe 276 ci-dessus), la Cour estime que les conditions de détention de l'intéressé pendant les périodes où il a disposé de 3 à 4 m² d'espace personnel sont constitutives d'un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention.

ii. E.A.

282. E.A. a séjourné dans des cellules où il s'est vu attribuer un espace personnel se situant entre de 2,48 m² et 3,72 m².

α) Les périodes pendant lesquelles le requérant a disposé de moins de 3 m²

283. Les périodes au cours desquelles le requérant a disposé d'un espace personnel inférieur à 3 m² sont les suivantes : du 14 au 21 novembre 2014 (huit jours- 2,48 m²), du 17 décembre 2014 au 15 février 2015 (un mois et vingt-neuf jours - 2,48 m²), du 4 au 12 septembre 2014 (neuf jours- 2,74 m²) et du 13 au 19 septembre 2014 (sept jours-2,74 m²).

β) Les périodes pendant lesquelles le requérant a disposé de 3 à 4 m² d'espace personnel

284. Les périodes au cours desquelles le requérant a disposé d'un espace personnel se situant entre 3 et 4 m² sont les suivantes : du 28 août au 5 septembre 2014 (huit jours - 3,72 m²), du 12 au 13 septembre 2014

(un jour- 3,29 m2), du 19 septembre au 14 novembre 2014 (vingt-cinq jours -3,72 m2).

Y) Conclusion

285. La Cour ne voit pas de raison de conclure différemment que dans le cas du requérant *F.R.* pour les périodes de détention où le requérant a disposé de moins de 3 m2 d'espace personnel, y compris lorsque ces périodes ont été courtes, et pour les périodes où il a disposé de 3 à 4 m2. Elle rappelle en outre qu'elle ne dispose pas de données chiffrées pour la fin de la période de détention du requérant (paragraphe 76 ci-dessus) et présume que son espace personnel est resté le même jusqu'à la fin de sa détention compte tenu notamment de ses allégations (paragraphe 240 ci-dessus) et des constats du CGLPL sur l'insuffisance de l'espace attribué aux personnes détenues à la MA de Nîmes (paragraphe 72 ci-dessus).

Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que les conditions de détention de l'intéressé ont été constitutives d'un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention, toutes périodes de détention confondues.

Document n° 2

« J.M.B et autres contre France : surpopulation carcérale et absence de recours effectif » Article Dalloz-Etudiant du 24 avril 2020

LIBERTÉS FONDAMENTALES - DROITS DE L'HOMME

J.M.B et autres contre France : surpopulation carcérale et absence de recours effectif

Le 30 janvier 2020, avec un arrêt *J.M.B et autres contre France*, la Cour européenne des droits de l'homme a pointé du doigt la problématique structurelle de la surpopulation carcérale en France.

La France avait été condamnée pour la première fois au sujet de la maison d'arrêt Charles III de Nancy, en 2013 (CEDH 25 avr. 2013, *Canali c/France*, n° 40119/09), établissement qui a par la suite été détruit.

Pour autant, nos établissements pénitentiaires sont toujours surpeuplés et bien souvent les conditions de détention en leur sein sont inhumaines. Il est question de vétusté, d'insalubrité, de promiscuité. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), Adeline Hazan, rédige de nombreux rapports dans différents établissements pénitentiaires, faisant état de cette surpopulation et de conditions inhumaines et dégradantes. Dans l'arrêt du 30 janvier 2020, la Cour offre une réponse attendue et désirée aux 32 requêtes introduites par des personnes détenues et par l'Observatoire international des prisons (OIP), en condamnant la France pour violation des articles 3 et 13 de la Convention, relatifs respectivement à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et au droit à un recours effectif. Plusieurs établissements pénitentiaires sont visés dans cet arrêt, la Cour prend soin de détailler pour chaque établissement les problématiques d'insalubrité et de surpopulation relevées. Ces établissements sont les suivants : Ducos en Martinique, Baie-Mahaut en Guadeloupe, Faa'a Nuutania en Polynésie, Nîmes, Nice et Fresnes. Pour certains établissements, le taux d'occupation pouvait aller jusqu'à 200% (213,7% dans le quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Ducos). Il est fait état de conditions de vie misérables, de présence de nuisibles, de nourriture insuffisante, de durée d'enfermement trop élevée et d'espace personnel insuffisant. Les requérants dénoncent également le fait de ne pas disposer d'un recours effectif pour faire cesser ces conditions de détention.

La Cour a donc eu à trancher la question suivante : les conditions de détention évoquées par les requérants sont-elles constitutives d'une violation des articles 3 et 13 de la Convention ?

Cette décision est d'une réelle ampleur quant à la problématique de la surpopulation carcérale, car la France est enfin condamnée, malgré plusieurs alertes lancées par la CGLPL. Cette condamnation était malheureusement prévisible. La Cour ne s'arrête pas à cela. Elle apporte également un élément de réponse quant à l'effectivité du référé-liberté en France, puisqu'elle nous condamne également pour violation du droit à un recours effectif.

■ Une décision prévisible et saluée sur la surpopulation carcérale

A la lumière des faits allégués par les différents requérants, des rapports du CGLPL et de ses décisions précédentes, les juges européens concluent à une violation par la France de l'article 3 de la Convention. Pour autant, cet arrêt ne répond pas à la procédure des arrêts pilotes, ce qui est regretté par des acteurs de l'affaire tels que l'OIP.

• La violation de l'article 3 de la Convention européenne

La Cour rappelle la lettre de l'article 3 de la Convention : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Dans les différents établissements en cause, les requérants soulèvent diverses problématiques d'ampleur : la présence d'animaux nuisibles (rats et souris), le manque d'aération (problématique pour les établissements situés en outre-mer), un cloisonnement partiel des toilettes dans la cellule, la surpopulation carcérale, mais aussi le manque d'espace personnel. Dans certaines cellules, certains détenus ne disposent même pas de 3m² d'espace personnel. Il est également relevé la vétusté des locaux, un accès au soin déraisonnable, un climat de violence, une absence d'eau chaude et d'eau potable, un manque global d'hygiène, d'activités proposés et de nourriture qui est en plus de qualité médiocre. La surpopulation carcérale est considérée comme chronique par les requérants. Dans la maison d'arrêt de Nîmes, certains affirment être enfermés entre vingt et vingt-quatre heures par jour.

Pour la question de l'espace personnel accordé aux personnes détenues, la Cour fait référence à une précédente décision, *Mursic c/ Croatie* du 20 octobre 2016. Dans cette affaire, la Cour avait considéré que la « norme minimale pertinente en matière d'espace personnel est de 3m², à l'exclusion de l'espace réservé aux installations sanitaires ». Cet arrêt prévoit que, dans le cas où ce minimum de 3m² n'est pas atteint, il y a une présomption de violation de l'article 3. Le Gouvernement doit donc démontrer la présence d'éléments propres à compenser cette circonstance de manière adéquate (par ex. si les réductions d'espace à moins de 3m² sont courtes, mineures ou occasionnelles, s'il existe une liberté de circulation à l'extérieur de la cellule suffisante, s'il n'y a pas d'autres éléments indécents).

La Cour rappelle ensuite concernant les installations sanitaires et l'hygiène que « l'accès libre à des toilettes convenables et le maintien de bonnes conditions d'hygiène sont des éléments essentiels d'un environnement

humain, et que les détenus doivent jouir d'un accès facile à ce type d'installation, qui doit leur assurer la protection de leur intimité ». Elle ajoute que les animaux tels que les rats et les souris doivent être éliminés par les autorités pénitentiaires.

En l'espèce, le Gouvernement n'a pas su démontrer que la réduction de l'espace personnel était compensée et concernant les toilettes, il a mis en avant un objectif sécuritaire à l'absence de cloison, ce qui est jugé incompatible avec la protection de l'intimité pour la Cour. Le cloisonnement partiel des toilettes est donc un facteur aggravant.

La Cour va ensuite étudier chaque établissement pénitentiaire, pour considérer que chaque allégation des différents requérants est constitutive d'un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3. Tous les éléments factuels relatés par les requérants et pour lesquels aucune explication du Gouvernement n'est acceptable conduisent la Cour européenne à constater la violation de l'article 3.

La situation décrite par les requérants est considérée par la Cour comme un « commencement de preuve d'un mauvais traitement ». La charge de la preuve est donc transférée au défendeur, à savoir la France. Le Gouvernement a donc dû recueillir et produire des documents pertinents pour apporter une description détaillée des conditions de détention. « Dans les espèces examinées, la Cour note que le Gouvernement a produit des informations sur la fin de la détention des requérants ou sur la date de leur fin de peine. En revanche, elle constate que la précision des informations communiquées par le Gouvernement sur l'espace personnel des requérants est limitée ». Ainsi, la Cour estime que le défendeur n'a pas réfuté de façon convaincante les allégations de certains requérants.

Cet arrêt est donc particulièrement important. Enfin, une instance suprême a reconnu que **notre système carcéral était défaillant et inhumain**. La portée de cette décision peut être nuancée, notamment parce que la Cour n'a pas adopté ici la procédure de l'arrêt pilote.

- **L'absence d'arrêt pilote : une portée nuancée**

Malgré cette condamnation retentissante, la France échappe tout de même à la procédure dite de « **l'arrêt pilote** ». Cette procédure a été mise en place par l'arrêt *Broniowski c/Pologne* de 2004, et **permet à la Cour d'identifier des problèmes structurels dans des affaires répétitives et de demander à l'État concerné de les traiter en lui indiquant quelles mesures d'améliorations doivent être envisagées**. Les affaires sous la procédure d'arrêt pilote sont prioritaires, ce qui permet d'accélérer la réponse apportée aux requérants. Les principes dégagés seront imposés aux États concernés, ce qui permet de palier une éventuelle mauvaise volonté de l'état mis en cause.

Un arrêt pilote à l'encontre de la France aurait pu être prononcé, c'est d'ailleurs ce que souhaitait, et regrette donc, l'Observatoire international des prisons. En effet, la question de la surpopulation carcérale en France est une « maladie chronique », un problème récurrent que l'on peut qualifier de structurel. L'affaire *J.M.B et autres* le démontre bien, car elle relate les différentes actions du Défenseur des droits, de l'OIP, du CGLPL. De plus, la Cour a été saisie de 32 requêtes, ce qui traduit bien un problème structurel et non pas un cas isolé. Au sujet de la surpopulation carcérale, la Cour a portant déjà prononcé des arrêts pilotes à l'encontre de certains États, notamment avec l'arrêt *Iacov Stanciu c/ Roumanie* de 2012 et *Torregiani et a. c/ Italie* de 2013. La France échappe pourtant à cette procédure relativement humiliante pour un État. La Cour donne ainsi un dernier avertissement.

En ce qui concerne les requérants, la Cour a prononcé pour eux une indemnisation assez forte, allant de 4 000 à 25 000 euros en fonction de la durée de la détention. L'absence d'arrêt pilote ne semble donc pas pour eux être regrettée.

Beaucoup de commentateurs ont insisté sur la seule condamnation de la France concernant la surpopulation carcérale et les conditions de détention indignes. Il ne faut pourtant pas omettre l'autre apport tout aussi essentiel de cette condamnation, la violation de l'article 13 de la Convention relatif au droit à un recours effectif.

■ Une condamnation pour un recours jugé inefficace

En plus des conditions de détention indignes et des conséquences de la surpopulation carcérale, les requérants considèrent que leur droit à un recours effectif est violé, puisqu'ils ne disposent d'aucun moyen de faire cesser ces conditions. La France a été condamnée une première fois dans ce sens avec l'arrêt *Yengo* le 21 mai 2015. Le Gouvernement français met donc en avant une évolution depuis cet arrêt, mais la Cour affirme par la suite les limites des mécanismes français existants, notamment le référé-liberté.

- **Une évolution favorable depuis l'arrêt Yengo c/ France**

Pour rappel, l'article 13 de la Convention prévoit que : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Les personnes détenues doivent donc pouvoir disposer d'un moyen de recours pour faire cesser des conditions de détention portant atteinte à l'article 3 de la Convention. Dans un arrêt *Ananyev et autres c/ Russie* du 10 janvier 2012, la Cour rappelle que le recours offert aux personnes détenues doit être de nature à empêcher la continuation de la violation de l'article 3, de permettre une amélioration des conditions matérielles de détention, voire de mettre fin à une incarcération. Ce recours ne doit pas être nécessairement judiciaire, un juge administratif peut être compétent.

Concernant la prison de Nouméa en 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'en France, il n'y avait pas de recours effectif. La Cour à l'époque avait observé qu'aucune juridiction française n'avait jamais

ordonné la remise en liberté d'une personne détenue en se fondant sur le caractère inhumain et dégradant de ses conditions de détention.

Le Gouvernement rappelle que depuis cet arrêt *Yengo*, il y a eu une évolution notable. Selon le juge des référés, la saisine du juge des référés constitue une voie de recours susceptible de faire cesser ou d'améliorer les conditions de détention des détenus. Il se réfère à des décisions rendues en 2014, 2015 et 2017 concernant les maisons d'arrêt de Ducos, Nîmes et Fresnes. La France se dit convaincue de l'effectivité de la mesure de référé-liberté. Elle cite l'exemple des procédures de dératissage à la prison de Ducos ainsi que plusieurs autres injonctions concernant l'hygiène. Il estime donc que le référé-liberté, ainsi que le référé mesures-utiles sont des recours preventifs effectifs qui répondent avec les exigences de l'article 13 de la Convention.

La Cour, se nourrissant des allégations des différents tiers (OIP, Défenseur des droits, CGLPL), va conclure à la non-effectivité du référé-liberté et va en exposer les limites.

• **L'absence de recours effectif en France**

La Cour considère que les recours présentés par le Gouvernement français (référé-liberté et référé mesures-utiles) sont inefficaces en pratique. Comme évoqué par les différents tiers invités à témoigner, la surpopulation carcérale en France est un réel problème structurel, d'ampleur. La Cour admet l'existence de cette procédure de référé-liberté devant le juge administratif, puisqu'elle remarque que ce dernier a été saisi par l'OIP et également par des personnes détenues. Elle prend en compte l'évolution favorable de la jurisprudence depuis l'arrêt *Yengo*. Elle considère que le juge des référés peut prendre des mesures urgentes et cite l'ordonnance de 2012 relative à la dératissage à la prison des Beaumettes. Pour autant, ce n'est pas l'existence du recours qui fait la satisfaction des exigences de l'article 13 mais bien son effectivité, et c'est cela que la Cour va examiner. La Cour constate dans un premier temps que le pouvoir d'injonction conféré au juge des référés a une portée limitée. Il ne peut pas réaliser des travaux d'ampleur, suffisants pour mettre fin aux conséquences de la population carcérale portant atteinte aux droits des détenus. Il ne peut pas prendre des mesures de réorganisation du service public. En d'autres termes, le juge des référés ne s'en tient qu'à des mesures pouvant être mises en place rapidement et ne peut pas être à l'origine de mesures de fond, qui auraient pour conséquence une modification structurelle. La Cour ajoute « qu'il ne lui appartient pas de veiller à l'application par les autorités judiciaires des mesures de politique pénale ». Ensuite, elle considère que le juge du référé-liberté fait dépendre son office « du niveau des moyens de l'administration » et « des actes qu'elle a déjà engagés ». L'administration pénitentiaire n'a aucun pouvoir concernant les décisions de mise sous écrou ou de libération. Le juge des référés ne peut ainsi pas prendre de mesures « pérennes », il se contentera de mesures provisoires. Enfin, la Cour observe que les injonctions du juge des référés sont parfois exécutées avec certaine lenteur, d'autant que les budgets consacrés au service public pénitentiaire sont clairement insuffisants. En définitive, la Cour considère que le référé-liberté et le référé mesures-utiles ne sont en pratique pas effectifs pour correspondre aux exigences de l'article 13 prévoyant le droit à un recours effectif. Elle conclue donc à la violation de l'article 13 de la Convention. Les voies de recours exposées par le Gouvernement français sont plus illusoire que réelles.

Avec cet arrêt, en plus des indemnisations allouées aux requérants, **la Cour recommande à la France d'adopter des mesures générales allant dans le sens de la satisfaction de trois objectifs :**

- **Supprimer le surpeuplement dans les établissements pénitentiaires ;**
- **Améliorer les conditions de détention ;**
- **Établir un recours effectif.**

Il faut donc s'attendre (nous l'espérons) à des modifications de notre système pénitentiaire. Le chemin risque d'être long, car des mesures isolées sont insuffisantes face à ce dysfonctionnement d'ampleur des prisons en France. Une refonte profonde de notre système carcéral serait idéale pour pallier ces problématiques qui, malheureusement, font partie du quotidien des personnes détenues et des personnels de l'administration pénitentiaire.

CEDH 30 janv. 2020, J.M.B. et autres c. France, n° 9671/15 et 31 autres

Références

- Sur cet arrêt, V. aussi : E. Senna, *D. actu*, 6 févr. 2020 ; J.-P. Céré, *AJ pénal* 2020. 122
- **CEDH 25 avr. 2013, *Canali c/ France***, n° 40119/09 : *D.* 2013. 1138, obs. Léna ; *AJ pénal* 2013. 403, obs. Céré
- **CEDH, gr.ch., 20 oct. 2016, *Mursic c/ Croatie***, n° 7334/13 : *AJDA* 2017. 157, *chron.* L. Burgorgue-Larsen ; *AJ pénal* 2017. 47, obs. A.-G. Robert
- **CEDH, gr. ch., 22 juin 2004, *Broniowski c/ Pologne***, n° 31443/96 : *AJDA* 2004. 1809, *chron.* J.-F. Flauss ; *D.* 2004. 2542, obs. C. Birsan
- **CEDH 24 juill. 2012, *Iacov Stanciu c/ Roumanie***, n° 35972/05 : *D.* 2013. 201, obs. J.-F. Renucci, N. Fricero et Y. Strickler
- **CEDH 8 janv. 2013, *Torregiani et a. c/ Italie***, n° 43517/09 : *D. actu* 24 janv. 2013, obs. Léna ; *D.* 2013. 1304, obs. Céré, Herzog-Evans et Péchillon ; *AJ pénal* 2013. 361, obs. Péchillon
- **CEDH 21 mai 2015 *Yengo c/ France***, n° 50494/12 : *AJDA* 2015. 1289, *tribune* A. Jacquemet-Gauché et S. Gauché ; *D.* 2016. 1220, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ; *AJ pénal* 2015. 450, obs. E. Senna
- **CEDH 10 janv. 2012, *Ananjev et a. c/ Russie***, n° 42525/07 : *D.* 2013. 201, obs. J.-F. Renucci, N. Fricero et Y. Strickler
- Fiche thématique de la CEDH : **Conditions de détention et traitement des détenus**
- Rép. pén. Dalloz, v° *Prison (normes européennes)*, par J.-P. Céré

Document n° 3

« Conditions de détention indignes, le Conseil d'Etat répond à la CEDH » ; Dalloz actualité du 23 mars 2021

ADMINISTRATIF | Droit fondamental et liberté publique | Procédure contentieuse | Service public

Seul le législateur peut faire évoluer l'office du juge du référé-liberté pour en faire une voie de recours effective pour remédier à des conditions de détention contraires à la dignité humaine.

par *Marie-Christine de Monteclerle* 22 octobre 2020

CE 19 oct. 2020, req. n° 439372

Depuis que la Cour européenne des droits de l'homme a sommé la France de prendre des mesures pour remédier aux conditions de détention indignes dans ses prisons (CEDH 30 janv. 2020, n° 9671/15, *J.M.B. c/ France*, AJDA 2020. 263 ☞ ; *ibid.* 1064 ☞, note H. Avvenire ☞ ; D. 2020. 753, et les obs. ☞, note J.-F. Renucci ☞ ; *ibid.* 1195, obs. J.-P. Céré, J. Falxa et M. Herzog-Evans ☞ ; *ibid.* 1643, obs. J. Pradel ☞ ; JA 2020, n° 614, p. 11, obs. T. Giraud ☞), la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence pour permettre au juge judiciaire de mettre fin à de telles situations (Crim. 8 juill. 2020, n° 20-81.739, AJDA 2020. 1383 ☞ ; *ibid.* 1383 ☞ ; D. 2020. 1774 ☞, note J. Falxa ☞ ; *ibid.* 1643, obs. J. Pradel ☞ ; AJ fam. 2020. 498, obs. Léa Mary ☞ ; AJ pénal 2020. 404, note J. Frinchaboy ☞). De son côté, le Conseil constitutionnel a imposé au législateur de rendre possible une telle intervention dans le cas d'une détention provisoire (Cons. const. 2 oct. 2020, n° 2020-858/859 QPC, AJDA 2020. 1881 ☞ ; D. 2020. 1894, et les obs. ☞ ; *ibid.* 2056, entretien J. Falxa ☞). On attendait la réaction du Conseil d'État, alors que la CEDH a jugé que le référé-liberté ne constituait pas un recours préventif effectif. Dans un arrêt du 19 octobre, la haute juridiction refuse de transformer l'office du juge du référé-liberté face à de telles situations, en s'appuyant explicitement sur les possibilités ouvertes par les décisions de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel.

Sa réponse est d'autant plus symbolique que l'espèce dont il était saisi concernait la prison de Ducos, à Nouméa, où ont été détenues plusieurs des personnes qui ont obtenu la condamnation de la France par la Cour de Strasbourg en janvier 2020. Les limitations de l'office du juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, estime la haute juridiction, « découlent des dispositions législatives qui ont créé cette voie de recours et sont justifiées par les conditions particulières dans lesquelles ce juge doit statuer en urgence. Au demeurant, il résulte des termes mêmes de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme que sa saisine a permis la mise en œuvre de mesures visant à remédier aux atteintes les plus graves auxquelles sont exposées les personnes détenues dans des établissements pénitentiaires, mais que la cessation de conditions de détention contraires aux exigences de l'article 3 de la convention est subordonnée à l'adoption de mesures structurelles à même de répondre à la vétusté et à la surpopulation du parc carcéral français. » Il n'appartient donc « qu'au législateur de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour s'agissant de l'absence de voie de recours préventive pour mettre fin aux conditions indignes de détention résultant de carences structurelles ».

Le Conseil d'État rappelle toutefois les obligations qui pèsent sur l'administration aux termes de sa propre jurisprudence (CE 28 juill. 2017, n° 410677, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, Lebon avec les concl. ☞ ; AJDA 2017. 1589 ☞ ; *ibid.* 2540 ☞, note O. Le Bot ☞ ; D. 2018. 1175,

obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon ⁽¹⁾ ; AJ pénal 2017. 456. obs. J.-P. Céré ⁽²⁾). Il ajoute « qu'en parallèle de la procédure prévue à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qui permet d'ores et déjà de remédier aux atteintes les plus graves aux libertés fondamentales des personnes détenues, le juge de l'excès de pouvoir peut, lorsqu'il est saisi à cet effet, enjoindre à l'administration pénitentiaire de remédier à des atteintes structurelles aux droits fondamentaux des prisonniers en lui fixant, le cas échéant, des obligations de moyens ou de résultats. Il lui appartient alors de statuer dans des délais adaptés aux circonstances de l'espèce. »

Par conséquent, il maintient sa jurisprudence aux termes de laquelle, d'une part, le juge du référé-liberté ne peut pas ordonner de mesures d'ordre structurel insusceptibles d'être mises en œuvre à très bref délai et, d'autre part, les mesures qu'il prononce doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente.

À l'aune de cet office, le juge refuse d'enjoindre au ministre de la justice d'allouer des moyens à ses services en Nouvelle-Calédonie pour développer les mesures alternatives à l'incarcération ou de procéder à la rénovation du quartier des mineurs, du quartier disciplinaire ou de la cuisine du centre de Ducos, comme le demandait l'observatoire international des prisons. De même, il refuse d'enjoindre qu'il soit mis fin sans délai à l'hébergement de personnes détenues sur des matelas posés à même le sol.

Il considère, en revanche, que « l'absence d'abris dans certaines cours de promenade est de nature à caractériser une violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » L'implantation de tels équipements étant susceptible d'être mise en œuvre à très bref délai, l'injonction est prononcée. De même, dans les cellules occupées par plusieurs personnes, « l'absence de séparation des sanitaires par une cloison ou par des rideaux permettant de protéger suffisamment l'intimité est de nature tant à porter atteinte à la vie privée des détenus, dans une mesure excédant les restrictions inhérentes à la détention, qu'à les exposer à un traitement inhumain ou dégradant, portant une atteinte grave à ces deux libertés fondamentales. » Il est donc enjoint à l'administration d'assurer, « dans l'ensemble des cellules, la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace. » Pour des raisons similaires, sont prononcées des injonctions de « prendre toute mesure susceptible d'améliorer la luminosité des cellules » et de « procéder au remplacement des fenêtres défectueuses ». Par ailleurs, le Conseil d'État sursoit à statuer sur les demandes d'injonction de fermeture des salles de promenade situées dans des conteneurs et d'installation de toilettes dans toutes les cours de promenade. Il invite l'administration à lui fournir, dans les dix jours, des informations complémentaires sur les contraintes qui, selon elles, imposent ces situations et les solutions alternatives.

Document n° 4

Avis oral de l'avocate générale Sandrine ZIENTARA-LOGEAY à l'audience du 17 juin 2020 devant la Cour de cassation

Monsieur le président, Monsieur le doyen, Mesdames et Messieurs les conseillers,

l) Le contexte

"les Prisons : une humiliation pour la République"

Tel était le titre d'un rapport bien connu du Sénat, publié il y a 20 ans.

Les parlementaires stigmatisaient alors l'indignité des conditions de détention et la surpopulation des établissements.

Depuis lors et jusqu'en 2020, la surpopulation carcérale n'a fait que s'aggraver, malgré les programmes de construction et le développement de politiques pénales visant, depuis la loi pénitentiaire de 2009, à limiter le recours à l'incarcération et à favoriser les aménagements, au point que Jean-Marie Delarue a pu parler, à propos de la surpopulation carcérale française, je le cite, d'un "**phénomène structurel permanent**".

Je n'entrerai pas dans le détail des chiffres qui sont dans mon avis écrit.

Pour avoir un point de repère, je dirais juste que la France comptait en 2000 moins de 50 000 détenus et qu'à la veille du confinement elle en comptait 72 500, avec un taux moyen de sur-occupation des maisons d'arrêt de 140 % et des établissements où ce taux pouvaient atteindre de 200 %.

J'ajouterais encore que le nombre de prévenus, qui représentent environ 30 % des détenus, a récemment augmenté et explique, depuis 2014, en partie la hausse de la population carcérale. Il n'est plus à démontrer que la surpopulation carcérale a pour effet, non seulement de priver la personne d'un minimum d'espace de vie individuel mais encore de porter atteinte à l'intimité et à l'hygiène, à la sécurité physique et à l'intégrité psychique, d'altérer les liens avec l'extérieur et enfin de freiner l'accès aux dispositifs de soins et de réinsertion, comme l'a démontré la contrôleure générale des lieux privatifs de liberté dans son rapport intitulé **les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale**.

Cette situation a conduit tout récemment à l'arrêt de la Cour européenne du 30 janvier 2020, que vous a présenté Monsieur le conseiller Guéry. Par cet arrêt, la cour a condamné la France, non seulement pour traitements inhumains et dégradants, ce qu'elle avait déjà fait par le passé, mais encore du fait de l'absence d'un recours préventif effectif, c'est à dire d'un recours qui offre une possibilité -réelle et concrète- à la personne incarcérée d'obtenir la cessation de conditions indignes de détention. Cette cessation s'entend soit de l'amélioration des conditions de détention soit de la remise en liberté.

Depuis que, dans le sillage de cette décision retentissante, les deux pourvois et les deux QPC que vous avez à traiter ont été déposés, la situation a, vous le savez, évolué de manière radicale à la faveur de la crise sanitaire puisqu'on comptait à la date du 24 mai, plus que 58 926 détenus en France, soit un taux d'occupation globale de 96%.

Cette baisse -remarquable et inédite- de la population carcérale fait suite à la fois à réduction de la délinquance et de l'activité judiciaire et à la mise en oeuvre d'une politique active et concertée en faveur de la diminution du nombre de détenus pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui a entraîné la libération de 5300 personnes.

Cette évolution suscite d'évidents espoirs et la garde des sceaux dans sa circulaire du 20 mai 2020 a affirmé son souhait de continuer, je cite, une "**politique volontariste de régulation carcérale**".

Cependant, au vu des leçons de l'histoire et du caractère toujours uniquement incitatif des mesures instaurées, nous ne pouvons, en aucun cas, affirmer que cette amélioration ne sera pas seulement conjoncturelle,

En un mot et pour en finir avec ces éléments très rapides de contexte, le problème qui vous est soumis aujourd'hui demeure entier.

Les enjeux des questions posés sont considérables et leur résolution particulièrement complexe. J'ai conclu au rejet des pourvois et -résolument- à la transmission de la QPC, dans deux avis de près de 70 pages au total, auquel je ne peux ici et dans le temps imparti, que renvoyer très largement pour le détail de l'argumentation juridique.

Je vais donc concentrer mon propos sur deux aspects, étant précisé que, s'agissant de demandes de mise en liberté, la chambre a l'obligation de statuer sur les pourvois, même si elle transmet la question prioritaire de constitutionnalité.

En premier lieu, je m'interrogerai sur le point de savoir s'il faut -et comment- faire évoluer votre jurisprudence .

En second lieu, je montrerai pourquoi à mon sens la transmission de la QPC est indispensable dans tous les cas de figure,

2) Faut-il -et comment- faire évoluer votre jurisprudence ?

Dans une décision du 18 septembre 2019, à laquelle se réfèrent expressément les arrêts frappés de pourvois, votre chambre a énoncé un attendu de principe selon lequel **“une éventuelle atteinte à la dignité de la personne en raison des conditions de détention (...) ne saurait constituer un obstacle légal au placement et au maintien en détention provisoire”**.

Cette position, radicale, était justifiée principalement par le fait que dans le cadre du dualisme juridictionnel français, c'est au juge administratif qu'il appartient de donner des injonctions à l'administration pénitentiaire pour faire cesser des conditions de détention constitutives de traitements inhumains et dégradants.

Or, à l'évidence, depuis l'arrêt du 30 janvier 2020 de la Cour de Strasbourg, cette porte de sortie s'est refermée.

La cour européenne, en effet, a estimé que le référé liberté devant le juge administratif était un recours insuffisamment effectif : elle a constaté que les mesures que ce juge peut être amené à prendre se heurtaient toujours à deux obstacles, la nécessité qu'elles permettent une amélioration rapide, ce qui exclut les mesures structurelles (par exemple des travaux d'envergure) et la prise en compte de la limite des moyens dévolus à l'administration pénitentiaire, qui ne peut, rappelons cette évidence, refuser l'écrasement d'une personne.

À ce jour, rien ne permet de penser que le Conseil d'État, même s'il a beaucoup oeuvré pour l'effectivité des droits de détenus, soit prêt à évoluer sur cet office du juge des référés libertés en matière pénitentiaire.

Or, comme l'a énoncé la Cour de cassation dans son arrêt d'assemblée plénière du 15 Avril 2011 les Etats adhérents à la Convention sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne, **sans attendre d'avoir modifié leur législation** .

Dans ces conditions, si la voie administrative est fermée, la voie judiciaire paraît nécessairement devoir s'ouvrir.

Ainsi, et a minima, dans le cadre du contrôle de conventionnalité qui vous incombe, il faudrait, je crois (je ne l'ai pas écrit clairement dans mon avis mais je le dis ici), énoncer, en revenant donc sur votre jurisprudence de septembre 2019, que les atteintes à la dignité de la personne peuvent constituer un obstacle légal au maintien en détention provisoire.

Il s'agit donc de réintroduire un contrôle du juge judiciaire sur les conditions de détention, qui est déjà prévu par l'article 66 de la Constitution, mais qui, à ce jour, n'est pas effectif, au sens de la Convention européenne.

Comment pourrait s'opérer ce contrôle ? Quelles conséquences pourrait tirer le juge judiciaire de la constatation de traitements inhumains et dégradants ? Et, enfin, vous appartient-il de le dire, aujourd'hui, dans le cadre de ces pourvois ? En premier lieu, il faut rappeler que le contrôle des conditions de détention repose toujours dans la jurisprudence européenne sur une approche in concreto de la situation personnelle du détenu. La Cour apprécie, dans chaque espèce, si le seuil de gravité qui permet de caractériser un traitement inhumain et dégradant est atteint, en prenant en compte la durée du traitement et ses effets sur la personne, qui varient suivant son âge, son sexe, son état de santé physique et psychique et sa vulnérabilité propre.

Il y a bien des standards minimaux, mais leur non respect constitue des présomptions, non des preuves, d'une violation de l'article 3. Ainsi un espace de vie personnel inférieur à 3 ou 4 m² est certes un élément déterminant mais qui peut être compensé par un aménagement de la cellule préservant l'intimité, la participation à des activités journalières, l'accès à des espaces collectifs ... Ainsi la personne qui allègue une violation de l'article 3, doit-elle décrire, de manière suffisamment détaillée, ses conditions personnelles de détention.

C'est le commencement de preuve exigé par la Cour européenne.

S'opère ensuite, comme le soutient à juste titre le moyen, un renversement de la charge de la preuve ; la Cour instaure une présomption de responsabilité de l'Etat, fondée sur la sujétion de la personne détenue et sur la difficulté dans laquelle se trouve cette dernière pour rapporter la preuve de ses allégations.

Au cas d'espèce, la première étape n'a pas été franchie puisque la chambre de l'instruction de Rennes a été saisie de conclusions stéréotypées, non individualisées.

M. X..., détenu au CP de Lorient-Plomeur, fait état d'un entretien dans la presse de la directrice de l'établissement et d'un rapport de visite de la Contrôleuse mais datant de 2018. Il ne dit même pas, comme le relève la chambre de l'instruction, quelle est la taille de sa cellule et le cas échéant avec combien de détenus il la partage alors qu'il ne ressort pas des pièces produites que tous les détenus -sans exception- disposeraient d'une espace de vie inférieure à 3 m².

Il en va de même de M. Y... détenu à la maison d'arrêt de Vannes, qui se contente de produire un entretien dans la presse du directeur de l'établissement et d'un rapport de visite du Contrôleur encore plus ancien, de 2013, ainsi qu'un communiqué syndical, qui ne renseignent en rien sur ses propres conditions de détention.

Le premier moyen des deux pourvois peut donc être rejeté puisque la cour d'appel de Rennes a, à juste titre, retenu que les éléments produits n'étaient pas suffisants pour renseigner sur la situation concrète des requérants.

A mon sens, il n'y a pas lieu d'aller plus loin et d'indiquer ce que la juridiction aurait dû faire si ces éléments concrets de nature à établir un commencement de preuve d'un traitement inhumain et dégradant personnellement subi avaient été rapportés.

La jurisprudence, qui est créatrice de droits, pourrait certes préciser les modalités d'un tel contrôle mais se heurterait, je crois, aux limites des textes actuels, en ce qui concerne l'établissement de la preuve de la violation de l'article 3, mais surtout en ce qui concerne les conséquences à en tirer. S'agissant de la preuve, le parquet pourrait en cas de demande de mise en liberté invoquant de manière précise et individualisée une violation de l'article 3, interroger l'administration sur la situation de la personne détenue, au moins sur des éléments très objectifs (taille de la cellule et nombre de détenus la partageant, durée de séjour dans celle-ci, participation ou non à des activités, fréquences de celle-ci...).

Mais les délais pour recueillir ces éléments peuvent être très courts si par exemple les conclusions sont déposées la veille de l'audience devant la chambre de l'instruction.

Surtout, certains éléments relatifs par exemple à l'hygiène, à l'état des matelas, à l'aération, à la température ou encore à la présence de nuisibles peuvent relever d'une appréciation plus technique qui ne permettrait pas à l'administration de réunir, si cela s'avérait nécessaire, des éléments suffisamment probants dans le temps imparti.

On pourrait toutefois envisager que la chambre de l'instruction diligente des vérifications, qui seraient considérées comme de nature à différer le délai qui lui est imparti pour statuer, et ce en application des articles 148 dernier alinéa et 194 du Code de procédure pénale, à l'instar de ce que vous avez jugé s'agissant de l'expertise médicale sur la compatibilité du maintien en détention provisoire avec l'état de santé. Rien n'est prévu pour l'article 148-2 toutefois.

Parmi ces vérifications, on peut envisager que la chambre de l'instruction interroge l'administration qui devrait rapporter la preuve de l'absence de véracité des allégations de la personne détenue, à l'instar de ce que peut faire, par exemple, le gouvernement devant la cour européenne. Il serait souhaitable que la loi vienne encadrer dans le temps cette prolongation des délais légaux pour vérifications, mais, à défaut d'un tel encadrement, il faudrait que le délai fixé à l'administration soit à tout le moins raisonnable.

On peut aussi envisager une visite ad hoc de l'établissements par les magistrats, en sus de celles qu'ils sont censés faire, en application de la loi pénitentiaire de 2009, annuellement, dans le cadre du contrôle des conditions de détention. Lorsque l'appréciation des conditions de détention paraîtrait demander un certain professionnalisme et relever d'une expertise complète et contradictoire, les membres des corps d'inspection ou les contrôleurs affectés au contrôle général des lieux de privation de liberté pourraient certainement utilement être saisis. Mais il ne me semble pas que ceux-ci puissent intervenir, même à la demande d'un magistrat, sans un texte spécifique.

Au delà de l'établissement du recueil de la preuve des traitements inhumains et dégradants dont on mesure la difficulté, surtout si la juridiction saisie est confrontée à des demandes massives et successives, que pourrait faire la chambre de l'instruction, si la violation de l'article 3 est constatée ?

En l'état du droit français et du dualisme juridictionnel, le juge judiciaire n'a pas d'autre alternative que la remise en liberté ou le maintien en détention, nonobstant l'indignité des conditions de détention.

Or la remise en liberté, dans tous les cas, y compris pour un prévenu de faits criminels graves et d'une dangerosité avérée, ne paraît pas raisonnable et serait même contraire à la Constitution

dans la mesure où, en l'état de la jurisprudence du Conseil, le principe de sauvegarde de la dignité humaine doit être concilié avec la prévention des atteintes à l'ordre public.

Il faudrait donc que la juridiction se livre à un contrôle de proportionnalité. Elle devrait prendre en compte les violations de l'article 3 et leur répercussion sur la personne détenue, sa santé psychique et physique en particulier, pour apprécier, au regard de la gravité des faits et du risque de renouvellement de ceux-ci, si la détention provisoire est néanmoins indispensable.

Cette création jurisprudentielle est envisageable.

Vous aviez d'ailleurs déjà fait application de l'article 3 de la convention pour introduire, avant que le législateur ne le fasse, la possibilité de mettre en liberté un prévenu au motif de l'incompatibilité de son état de santé avec les conditions de détention (arrêt du 2 sept 2009 que j'analyse dans mon avis).

Mais il me paraîtrait préférable, comme je l'indique dans mon avis, que le législateur réaménage lui-même les critères de l'article 144 pour introduire les conditions de détention et préciser ceux des critères qui pourraient, à titre exceptionnel, justifier le maintien en détention malgré la violation de l'article 3.

De plus, je ne suis pas certaine que ce contrôle de proportionnalité, s'il n'est pas accompagné d'autres évolutions législatives, satisfasse aux exigences de la jurisprudence européenne.

L'article 3 de la convention selon lequel "*Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants*" institue en effet un droit dit indérogeable et qui ne souffre donc d'aucune exception, même en cas d'état d'urgence. La Cour de Strasbourg ainsi que celle de Luxembourg, lorsqu'elle a validé dans le cadre de l'exécution de mandat d'arrêt européen le refus de remise à un Etat confronté à la surpopulation carcérale, l'ont affirmé.

La Cour a pu parfois faire varier le curseur en deçà duquel un traitement est qualifié d'inhumain et dégradant, en fonction de la situation de la personne, à la hausse pour un individu très vulnérable, à la baisse pour un individu jugé très dangereux. Mais dans ce dernier cas, ce fut toujours à propos de traitements délibérés et mis en oeuvre spécifiquement par l'administration pénitentiaire : par exemple et s'agissant de terroristes présentant des risques d'évasion, un placement pendant huit ans à l'isolement ou 26 changements d'établissements en 5 ans.

Mais elle n'a jamais mis en balance le droit à la dignité et l'exigence de sécurité lorsqu'il s'agissait des conditions matérielles de détention qui s'imposent à l'administration et que d'ailleurs elle déplore elle-même. Elle a, au contraire, dans les arrêts que je cite dans mon avis, affirmé le caractère intangible du droit protégé par l'article 3 dans ces circonstances, en refusant de prendre en compte par exemple un taux élevé de crime ou un manque de ressources financières, au motif, je cite que "*L'Etat est tenu d'organiser son système pénitentiaire de telle sorte que la dignité des détenus soit respectée*".

La Cour ne privilégie pas la remise en liberté mais il me semble qu'elle l'envisage nécessairement comme voie ultime si, par ailleurs, le recours préventif ne permet pas une amélioration des conditions de détention.

A ce jour, il est vrai que la Cour européenne a validé comme effectifs des recours préventifs qui ne prévoyaient pas de remise en liberté. Il s'agit en particulier des recours créés par les Etats confrontés à une surpopulation carcérale endémique et pour lesquels la Cour avait formulé des recommandations dans des arrêts pilotes.

Mais ces recours, mis en oeuvre en Hongrie et en Italie, permettent dans tous les cas de faire cesser la violation de l'article 3 par une amélioration effective des conditions de détention, qui peut passer une prise en charge spécifique, un changement de cellule ou d'établissement. En Italie en particulier, le juge de l'application des peines (mais dont l'intervention a été élargi aux prévenus) donne des injonctions à l'administration pénitentiaire. Et pour ces deux Etats la cour a pris en considération les résultats positifs des politiques mis en oeuvre pour réduire la population carcérale et grâce auxquels l'administration est en mesure de répondre aux injonctions de manière effective.

En l'état du droit français et du partage des compétences entre les deux ordres juridictionnels, le juge judiciaire ne peut pas donner, comme je l'explique dans mon avis, d'instructions à l'administration pour qu'elle remédie à la situation individuelle ou collective des prévenus.

Avant d'en arriver à la solution ultime qu'est la remise en liberté, le juge judiciaire français se trouve ainsi privé -de facto et de jure- de toute une gamme possible d'interventions intermédiaires, pourtant validées par la Cour européenne.

C'est là une vraie difficulté dont la résolution ne peut venir me semble-t-il que du législateur.

C'est la raison pour laquelle il me semble préférable de vous contenter de poser le principe selon lequel l'indignité des conditions de détention doit être prise en compte pour statuer sur la

détention provisoire, sans le décliner davantage puisque l'espèce ne vous y contraint pas, compte tenu du rejet des premiers moyens.

Je ne crois pas que cette avancée, même sans modus operandi sur le contrôle de proportionnalité, suscite des difficultés d'application compte tenu de la conjoncture actuelle. En effet, l'administration pénitentiaire s'attend, dans un premier temps, à une hausse limitée de la population carcérale, avec un nombre de détenus compris entre 60 000 et 65 000 au 1er janvier 2021.

Ainsi, avant que la surpopulation n'atteigne des taux à nouveau de nature à générer des traitements inhumains et dégradants, le législateur aura pu créer un dispositif ad hoc de nature à garantir l'effectivité du recours, surtout si le Conseil le lui enjoint.

J'en viens donc à la nécessaire transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil.

3) La transmission de la Q P C est indispensable dans tous les cas de figure,

J'ai, dans mon avis écrit, auquel je me réfère pour l'essentiel, écarté le caractère nouveau de la question car le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité humaine qui s'applique déjà, dans la jurisprudence du Conseil, aux conditions de détention, interdit implicitement mais nécessairement les traitements inhumains et dégradants qui constituent une négation de la dignité de la personne.

J'ai conclu au renvoi de la QPC sur le principe de sauvegarde de la dignité ainsi que sur le droit à un recours effectif prévu à l'article 16 de la déclaration des droits, qui suffisent à justifier le renvoi, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres principes invoqués.

Le Conseil exige que le respect du principe de sauvegarde de la dignité soit assorti de garanties légales et il se déduit de sa jurisprudence, comme je l'expose dans l'avis, qu'il incombe au juge judiciaire d'exercer un contrôle préventif sur les atteintes à la dignité des personnes incarcérées. Dans le cadre du dialogue des juges, le Conseil à l'évidence ne pourrait faire abstraction de la jurisprudence européenne pour apprécier si les dispositions législatives en matière de détention provisoire permettent l'exercice d'un contrôle préventif des atteintes à la dignité des personnes détenues.

Or, on a vu que, selon la Cour européenne, un tel recours n'existe pas, dans la mesure où, ni le recours administratif, ni le recours judiciaire ne permettent suffisamment d'obtenir la cessation des traitements indignes.

Dès lors la question paraît manifestement sérieuse.

Elle le demeurera même si vous deviez, par voie prétorienne, élargir l'office du juge de la détention provisoire et créer un tel recours.

En effet dans ce cas, on l'a vu, il faudrait introduire un contrôle de proportionnalité de l'atteinte à la dignité au regard de la nécessité de maintenir la personne en détention provisoire. Dans les hypothèses où le juge serait à l'évidence contraint à la fois de constater la violation de l'article 3 et de maintenir la personne en détention provisoire, le recours ne serait pas effectif.

De plus, la Cour européenne exige que le redressement de la situation au regard de l'article 3 puisse consister en une mesure individuelle, qui affecte seulement le requérant ou consister en des mesures capables de résoudre des situations de violation massives et concurrentes des droits, résultat des conditions inadéquates dans un centre de détention donné, ce qui dépasserait l'office, même redéfini, du juge de la détention provisoire.

En d'autres termes, ce serait un progrès mais encore insuffisant.

Il faut en réalité un nouveau dispositif qui permette au juge judiciaire de rechercher les possibilités d'amélioration des conditions de détention, avant d'envisager, à titre d'ultime sanction, la remise en liberté. Le juge judiciaire doit être doté de nouveaux moyens d'intervention sur les conditions de détention, moyens propres ou articulés avec ceux du juge administratif, qui pourrait lui même voir son office élargi. De plus et dans la mesure où la Cour européenne sanctionne comme non effectif les recours qui permettent d'améliorer les conditions de détention de certains détenus au détriment des autres, toute évolution de cette nature doit nécessairement s'accompagner de la création d'un mécanisme, certainement impératif plutôt qu'incitatif, de régulation carcérale, qui permettent de garantir à la fois que les capacités des établissements ne soient pas dépassés et qu'existe toujours un volet de places disponibles dans ceux qui doivent accueillir des prévenus. J'esquisse à cet égard quelques pistes dans mon avis.

La question qui vous est posée dépasse certes largement la simple appréciation de la constitutionnalité des dispositions légales incriminées. La question des traitements inhumains et dégradants dus à la surpopulation carcérale relève, dans la jurisprudence européenne, selon le

mot de madame le juge Tulkens, d'une **approche globale intégrée**, c'est à dire portant sur l'ensemble des dispositifs législatifs et des politiques publiques en la matière, Mais ceci ne constitue pas un obstacle à sa transmission dès lors que les textes incriminés pose une difficulté constitutionnelle sérieuse et que c'est sur le terrain de l'incompétence négative que nous nous situons.

La situation est, sauf erreur, inédite et rien n'interdirait au Conseil constitutionnel d'innover par rapport à l'étroitesse de sa saisine.

C'est une occasion unique et historique, qui vous est donnée, à vous, aujourd'hui, et j'espère, au Conseil constitutionnel, demain, d'en finir de manière durable avec la surpopulation carcérale, génératrice de traitements inhumains et dégradant

La prison a fait d'incontestables progrès depuis la loi pénitentiaire de 2009 au terme de laquelle la personne détenue est devenue un sujet de droits. Mais ces droits sont bien souvent demeurés formels en l'absence d'amélioration des conditions matérielles de détention

Contraindre par le droit le législateur à régler la question de la surpopulation carcérale, ce serait à la fois assurer le respect du principe de dignité, au fondement de nos démocraties et ouvrir la possibilité de faire de la prison un lieu de réinsertion, pour la sécurité de tous.

Document n° 5

Arrêt de la Cour de cassation du 8 juillet 2020 : « conditions indignes de détention et office du juge »

Arrêt n°1400 du 8 juillet 2020 (20-81.739) - Cour de cassation - Chambre criminelle

-ECLI:FR:CCAS:2020:CR01400

Rejet

- **Sommaire**

Il appartient au juge national, chargé d'appliquer la Convention, de tenir compte, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires, de la décision de la Cour européenne des Droits de l'homme condamnant la France pour le défaut de recours préventif permettant de mettre fin à des conditions de détention indignes.

Le juge judiciaire a l'obligation de garantir à la personne placée dans des conditions indignes de détention un recours préventif et effectif permettant de mettre un terme à la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En tant que gardien de la liberté individuelle, il incombe à ce juge de veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes et de s'assurer que cette privation de liberté est exempte de tout traitement inhumain et dégradant.

La description faite par le demandeur de ses conditions personnelles de détention doit être suffisamment crédible, précise et actuelle, pour constituer un commencement de preuve de leur caractère indigne.

Il appartient alors à la chambre de l'instruction, dans le cas où le ministère public n'aurait pas préalablement fait vérifier ces allégations, et en dehors du pouvoir qu'elle détient d'ordonner la mise en liberté de l'intéressé, de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité.

Demandeur(s) : M. A... X...

Faits et procédure

1. Il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de la procédure ce qui suit.
2. Dans le cadre d'une information judiciaire ouverte le 13 mai 2019, M. A... X... a été mis en examen, le 29 novembre 2019, des chefs de meurtre commis en bande organisée, tentative de meurtre commis en bande organisée et participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un crime.

3. Le même jour, il a été placé en détention provisoire par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Rennes, au centre pénitentiaire de Ploemeur.

4. Par ordonnance du 28 janvier 2020, le juge des libertés et de la détention a rejeté une demande de mise en liberté présentée par l'intéressé.

5. M. X... a formé appel de cette décision.

Examen des moyens

Sur le deuxième moyen

Enoncé du moyen

6. Le moyen critique l'arrêt attaqué en ce qu'il a confirmé l'ordonnance entreprise rejetant la demande de mise en liberté de M. X..., alors « *que, les dispositions des articles 137-3, 144 et 144-1 du code de procédure pénale, en ce qu'elles ne prévoient pas, contrairement à la recommandation faite par la Cour européenne des droits de l'homme à la France dans son arrêt du 30 janvier 2020, que le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention puisse, de manière effective, redresser la situation dont sont victimes les détenus dont les conditions d'incarcération constituent un traitement inhumain et dégradant afin d'empêcher la continuation de la violation alléguée devant lui, portent atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, au principe constitutionnel nouveau qui en découle d'interdiction des traitements inhumains et dégradants ainsi qu'à la liberté individuelle, le droit au respect de la vie privée, le droit au recours effectif ; que consécutivement à la déclaration d'inconstitutionnalité qui interviendra, l'arrêt attaqué se trouvera privé de base légale.* »

Réponse de la Cour

7. Par arrêt de ce jour, la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité relative aux articles 137-3, 144 et 144-1 du code de procédure pénale.

8. L'article 23-5, alinéa 4, de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que lorsque celui-ci a été saisi, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation sursoit à statuer jusqu'à ce qu'il se soit prononcé. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé.

9. Il est rappelé que, dans sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a jugé que si l'alinéa 4 de l'article précité peut conduire à ce qu'une décision définitive soit rendue dans une instance à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité et sans attendre qu'il ait statué, dans une telle hypothèse, ni cette disposition, ni l'autorité de la chose jugée ne sauraient priver le justiciable de la faculté d'introduire une nouvelle instance pour qu'il puisse être tenu compte de la décision du Conseil constitutionnel.

Sur le premier et le troisième moyens

Enoncé des moyens

10. Le premier moyen critique l'arrêt attaqué en ce qu'il a confirmé l'ordonnance entreprise rejetant la demande de mise en liberté de M. X..., alors :

1°/ que, lorsque la description faite des conditions de détention supposément dégradantes est crédible et raisonnablement détaillée, de sorte qu'elle constitue un commencement de preuve d'un mauvais traitement au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la charge de la preuve est transférée au gouvernement défendeur, qui est le seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou d'infirmer les allégations du requérant (Cour EDH, 30 janvier 2020, J.M.B et autres c. France, n° 9671/15, § 258) ; que M. A... X..., détenu à la maison d'arrêt de Lorient-Ploemeur depuis le 29 novembre 2019, dénonçait ses conditions de détention comme constitutives de traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention, du fait de la surpopulation carcérale, du manque d'intimité et de l'insécurité qui en découlaient, faisant notamment état des propos tenus dans la presse par la directrice de l'établissement ainsi que d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, de nature à donner du crédit à ses allégations ; qu'en relevant, pour confirmer l'ordonnance entreprise, qu'une telle violation « n'est pas démontré[e] de manière effective » par le requérant, s'abstenant ainsi de fournir un quelconque élément de nature de nature à démontrer le respect de ces stipulations, la chambre de l'instruction, qui s'est livrée à un renversement indu de la charge de la preuve, a violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

2°/ qu'au demeurant, lorsque la surpopulation d'un établissement pénitentiaire est telle qu'elle conduit à priver les personnes détenues d'un espace de vie personnel suffisant, cet élément peut suffire à révéler, en tant que tel, un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne ; qu'en toute hypothèse, l'article 3 est violé si le manque d'espace s'accompagne d'autres mauvaises conditions matérielles de détention, notamment d'un défaut d'accès à la cour de promenade ou à l'air et à la lumière naturels, d'une mauvaise aération, d'une température insuffisante ou trop élevée dans les locaux, d'une absence d'intimité aux toilettes ou de mauvaises conditions sanitaires et hygiéniques ; que M. A... X..., détenu à la maison d'arrêt de Lorient-Ploemeur depuis le 29 novembre 2019, démontrait, aux termes du mémoire qu'il a régulièrement déposé, la surpopulation carcérale flagrante de l'établissement, dont il résultait un manque d'espace de vie personnel, à savoir un espace inférieur à 4 m², une atteinte grave à son intimité, ainsi que les conditions matérielles de détention alarmantes au regard de l'article 3 de la Convention, faisant notamment état des propos tenus dans la presse par la directrice de l'établissement ainsi que d'un rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qu'en confirmant l'ordonnance entreprise, motifs pris que l'« affirmation péremptoire » du détenu ne permettait d'établir le caractère inhumain ou dégradant de ses conditions de détention, sans se prononcer sur la substance même des éléments de preuve produits par ce dernier, la chambre de l'instruction n'a pas justifié sa décision au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. »

11. Le troisième moyen critique l'arrêt attaqué en ce qu'il a confirmé l'ordonnance entreprise rejetant la demande de mise en liberté de M. X..., alors « que, pour qu'un système de protection des droits des détenus garantis par l'article 3 de la Convention soit effectif, les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de façon complémentaire. Le recours préventif doit être de nature à empêcher la

continuation de la violation alléguée ou de permettre une amélioration des conditions matérielles de détention. Une fois que la situation dénoncée a cessé, la personne doit disposer d'un recours indemnitaire » (Cour EDH, 30 janvier 2020, J.M.B et autres c. France, n° 9671/15, § 167) ; qu'en relevant, pour confirmer l'ordonnance entreprise, que, d'une part, « aucune décision de la Cour européenne des droits de l'homme n'a posé le principe selon lequel toute violation de l'article 3 de la Convention éponyme devait être sanctionnée par la mise en liberté de la personne concernée » et, d'autre part, « la personne détenue dispose [...] d'un recours compensatoire » en responsabilité ainsi que « d'un recours préventif [...] devant la juridiction administrative » en référé-liberté, l'ordonnance entreprise, qui a ainsi manqué de garantir l'existence d'un recours préventif effectif pour faire immédiatement cesser des conditions indignes de détention, a violé les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. »

Réponse de la Cour

12. Les moyens sont réunis.

13. Il découle des articles 137-3, 144 et 144-1 du code de procédure pénale que le juge, pour apprécier la nécessité de placer ou maintenir une personne en détention provisoire, se détermine en tenant compte des impératifs de la procédure judiciaire, des exigences de préservation de l'ordre public et du caractère raisonnable de la durée de cette détention.

14. Jusqu'à présent, nonobstant l'article préliminaire III, alinéa 4, du code de procédure pénale, la Cour de cassation a posé en principe qu'une éventuelle atteinte à la dignité de la personne en raison des conditions de détention, si elle est susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique en raison du mauvais fonctionnement du service public, ne saurait constituer un obstacle légal au placement et au maintien en détention provisoire (Crim., 18 septembre 2019, pourvoi n°19-83.950, en cours de publication).

15. Ce n'est qu'en cas d'allégation d'éléments propres à la personne concernée, suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale, que la Cour de cassation a estimé que les juges du fond pouvaient se déterminer par des motifs étrangers aux seules exigences des articles 137-3, 143-1 et suivants du code de procédure pénale (Crim., 29 février 2012, pourvoi n°11-88.441, Bull. crim., n° 58). L'article 147-1 du code de procédure pénale, issu de la loi n°2014-896 du 15 août 2014, a consacré cette jurisprudence, en disposant qu'en toute matière et à tous les stades de la procédure, sauf s'il existe un risque grave de renouvellement de l'infraction, la mise en liberté d'une personne placée en détention provisoire peut être ordonnée, d'office ou à la demande de l'intéressé, lorsqu'une expertise médicale établit que cette personne est atteinte d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que son état de santé physique ou mentale est incompatible avec le maintien en détention.

16. Cependant, le 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France dans son arrêt JMB et autres, pour des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans diverses prisons françaises (req. n° 9671/15 et 31 autres).

17. Elle a également prononcé une condamnation sur la base de l'article 13 de la Convention.

18. Après avoir constaté qu'il n'existait aucun recours préventif en matière judiciaire, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé notamment que, si la saisine du juge administratif, en l'occurrence du juge du référé-liberté, avait permis la mise en oeuvre de mesures visant à remédier aux atteintes les plus graves auxquelles sont exposées les personnes détenues dans certains établissements pénitentiaires, le pouvoir d'injonction conféré à ce juge ne lui permet pas de mettre réellement fin à des conditions de détention contraires à la Convention.

19. Sur le fondement de l'article 46 de la Convention, elle a émis diverses recommandations, l'Etat français devant adopter des mesures générales aux fins de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, d'établir un recours préventif et effectif, combiné avec le recours indemnitaire, permettant de redresser la situation dont les détenus sont victimes et d'empêcher la continuation d'une violation alléguée.

20. Les recommandations générales que contient cette décision s'adressent, par leur nature même, au Gouvernement et au Parlement. Cependant, il appartient au juge national, chargé d'appliquer la Convention, de tenir compte de ladite décision sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires.

21. A ce titre, le juge judiciaire a l'obligation de garantir à la personne placée dans des conditions indignes de détention un recours préventif et effectif permettant d'empêcher la continuation de la violation de l'article 3 de la Convention.

22. En tant que gardien de la liberté individuelle, il lui incombe de veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en oeuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes et de s'assurer que cette privation de liberté est exempte de tout traitement inhumain et dégradant.

23. Il résulte de ce qui précède que, lorsque la description faite par le demandeur de ses conditions personnelles de détention est suffisamment crédible, précise et actuelle, de sorte qu'elle constitue un commencement de preuve de leur caractère indigne, il appartient alors à la chambre de l'instruction, dans le cas où le ministère public n'aurait pas préalablement fait vérifier ces allégations, et en dehors du pouvoir qu'elle détient d'ordonner la mise en liberté de l'intéressé, de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité.

24. Après que ces vérifications ont été effectuées, dans le cas où la chambre de l'instruction constate une atteinte au principe de dignité à laquelle il n'a pas entre-temps été remédié, elle doit ordonner la mise en liberté de la personne, en l'astreignant, le cas échéant, à une assignation à résidence avec surveillance électronique ou à un contrôle judiciaire.

25. Pour confirmer l'ordonnance rendue par le juge des libertés et de la détention, l'arrêt attaqué relève notamment que, s'il est soutenu que la détention provisoire de M. X... le place dans des conditions indignes relevant de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, il s'agit d'une affirmation péremptoire reposant sur un article de presse et un rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté de 2018 qui ne renseignent en rien, in concreto, sur la situation de l'intéressé, incarcéré depuis le 29 novembre 2019.

26. Les juges ajoutent que la cour n'est pas en mesure d'apprécier si M. X... est dans une cellule double, triple, s'il est privé de lumière naturelle, de ventilation, qu'à supposer que ses conditions de détention relèvent effectivement de l'article 3 de la Convention, ce qui n'est pas démontré de manière effective, la sanction d'un tel traitement ne peut être la remise en liberté de l'intéressé au regard des droits constitutionnels imprescriptibles que garantit la détention provisoire par l'objectif de recherche d'auteurs d'infraction qu'elle poursuit en écartant la personne incarcérée de tout risque d'immixtion dans l'information judiciaire.

27. La cour retient qu'aucune décision de la Cour européenne des droits de l'homme n'a posé le principe selon lequel toute violation de l'article 3 de la Convention devait être sanctionnée par la mise en liberté de la personne concernée et que, dans un arrêt de principe (Crim. 18 septembre 2019, n° 19-83.950), la Cour de cassation a jugé qu'une éventuelle atteinte à la dignité de la personne en raison des conditions de détention, si elle est susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique en raison du mauvais fonctionnement du service public, ne saurait constituer un obstacle légal au placement et au maintien en détention provisoire.

28. Les juges concluent que la personne détenue dispose donc d'un recours compensatoire et qu'elle dispose également d'un recours préventif, par l'exercice, devant la juridiction administrative, d'un référé-liberté visé par l'article L. 521-2 du code de la justice administrative qui oblige le juge saisi à statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine.

29. Pour les raisons précisées aux paragraphes 16 à 24, c'est à tort que la chambre de l'instruction a jugé qu'une éventuelle atteinte à la dignité de la personne en raison des conditions de détention ne saurait constituer un obstacle légal au placement ou au maintien en détention provisoire.

30. L'arrêt n'encourt néanmoins pas la censure dès lors que les allégations formulées par M. X... ne faisaient état que des conditions générales de détention au sein de la maison d'arrêt dans laquelle il est détenu, sans précisions sur sa situation personnelle, et notamment sur la superficie et le nombre des occupants de la cellule, son agencement intérieur et le nombre d'heures journalières d'occupation.

31. Le moyen doit, en conséquence, être rejeté.

32. Par ailleurs l'arrêt est régulier tant en la forme qu'au regard des dispositions des articles 137-3 et 143-1 et suivants du code de procédure pénale.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

REJETTE le pourvoi ;

Président :

M. Soulard

Rapporteur :

M. Guéry

Avocat

général :

Mme Zientara-Logeay

Avocat(s) : SCP Spinosi et Sureau

Document n° 6

Question prioritaire de constitutionnalité déposée devant la Cour de cassation n° 20-81.739 – site de la Cour de cassation

Demandeur(s) : M. A... X...

La question prioritaire de constitutionnalité est ainsi rédigée :

« Les dispositions des articles 137-3, 144 et 144-1 du code de procédure pénale, en ce qu'elles ne prévoient pas, contrairement à la recommandation faite par la Cour européenne des droits de l'homme à la France dans son arrêt du 30 janvier 2020, que le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention puisse, de manière effective, redresser la situation dont sont victimes les détenus dont les conditions d'incarcération constituent un traitement inhumain et dégradant afin d'empêcher la continuation de la violation alléguée devant lui, portent-elles atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, au principe constitutionnel nouveau qui en découle d'interdiction des traitements inhumains et dégradants ainsi qu'à la liberté individuelle, le droit au respect de la vie privée, le droit au recours effectif ? »

2. La disposition législative contestée est applicable à la procédure et n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

3. La question, ne portant pas sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas encore eu l'occasion de faire application, n'est pas nouvelle.

4. La question posée présente un caractère sérieux en ce sens que, d'une part, les dispositions législatives qui régissent la détention provisoire ne subordonnent pas le placement ou le maintien de cette détention à la possibilité de garantir que l'incarcération respecte la dignité de la personne détenue, et d'autre part, il n'existe pas de recours ni de faculté d'injonction reconnue à une juridiction, permettant de mettre un terme à toute atteinte à la dignité de la personne incarcérée, résultant des conditions de sa détention.

5. En conséquence, il y a lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

RENVOIE au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité.

Président :

M. Soulard

Rapporteur :

M. Guéry

Avocat

général :

Mme Zientara-Logeay

Avocat(s) : SCP Spinosi et Sureau

Document n° 7

Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-858/859 – Question prioritaire de constitutionnalité du 2 octobre 2020

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 9 juillet 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts nos 1433 et 1434 du 8 juillet 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour MM. Geoffrey F. et Ossama H. par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les nos 2020-858 QPC et 2020-859 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 137-3, 144 et 144-1 du code de procédure pénale.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de justice administrative ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ;
- la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;
- la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;
- la décision du Conseil d'État n° 410677 du 28 juillet 2017 ;
- les arrêts nos 1399 et 1400 de la Cour de cassation du 8 juillet 2020 (chambre criminelle, nos 20-81.731 et 20-81.739) ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations en intervention présentées pour le Conseil national des barreaux et l'association Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 29 juillet 2020 ;
- les observations en intervention présentées pour les associations Section française de l'observatoire international des prisons, Avocats pour la défense des droits des détenus et Ligue des droits de l'homme par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le 30 juillet 2020 ;
- les observations présentées pour les requérants par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le 31 juillet 2020 ;
- les observations en intervention présentées pour le syndicat des avocats de France par la SCP Sevaux et Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour le Conseil national des barreaux et l'association Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le 4 août 2020 ;
- les secondes observations présentées pour les requérants par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le 17 août 2020 ;

- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le premier requérant et les associations Section française de l'observatoire international des prisons et Ligue des droits de l'homme, Me Maxime Gouache, avocat au barreau de Nantes, pour le second requérant, Me Amélie Morineau, avocate au barreau de Paris, pour l'association Avocats pour la défense des droits des détenus, Me Louis Boré, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le Conseil national des barreaux et l'association Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, Me Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le syndicat des avocats de France et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 22 septembre 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article 137-3 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de la loi du 23 mars 2019 mentionnée ci-dessus, de l'article 144 du même code dans sa rédaction résultant de la loi du 24 novembre 2009 mentionnée ci-dessus et de l'article 144-1 du même code dans sa rédaction résultant de la loi du 15 juin 2000 mentionnée ci-dessus.

3. L'article 137-3 du code de procédure pénale, dans cette rédaction, prévoit :

« 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.

« Dans tous les cas, l'ordonnance est notifiée à la personne mise en examen qui en reçoit copie intégrale contre émargement au dossier de la procédure ».

4. L'article 144 du code de procédure pénale, dans cette rédaction, prévoit :

« La détention provisoire ne peut être ordonnée ou prolongée que s'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique :

« 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. Ce trouble ne peut résulter du seul retentissement médiatique de l'affaire. Toutefois, le présent alinéa n'est pas applicable en matière correctionnelle ».

5. L'article 144-1 du code de procédure pénale, dans cette rédaction, prévoit :

« La détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

« 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 ».

6. S'appuyant sur l'interprétation de ces dispositions qu'aurait effectuée la Cour de cassation dans ses décisions de renvoi, les requérants, rejoints par les parties intervenantes, considèrent que, faute d'imposer au juge judiciaire de faire cesser des conditions de détention provisoire contraires à la dignité de la personne humaine, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans une mesure affectant le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, celui de prohibition des traitements inhumains et dégradants, la liberté individuelle, le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit au respect de la vie privée. Les requérants dénoncent également, pour les mêmes motifs, la méconnaissance directe, par les dispositions renvoyées, des mêmes exigences constitutionnelles.

7. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale.

- Sur l'interprétation des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

8. L'article 61-1 de la Constitution reconnaît à tout justiciable le droit de voir examiner, à sa demande, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative méconnaît les droits et libertés que la Constitution garantit. En imposant, au cinquième alinéa de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus et au deuxième alinéa de son article 23-5, l'examen par priorité des moyens de constitutionnalité avant les moyens tirés du défaut de conformité d'une disposition législative aux engagements internationaux de la France, le législateur organique a entendu garantir le respect de la Constitution et rappeler sa place au sommet de l'ordre juridique interne.

9. Il s'en déduit que le juge appelé à se prononcer sur le caractère sérieux d'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut, pour réfuter ce caractère sérieux, se fonder sur l'interprétation de la disposition législative contestée qu'impose sa conformité aux engagements internationaux de la France, que cette interprétation soit formée simultanément à la décision qu'il rend ou l'ait été auparavant. Il n'appartient pas non plus au Conseil constitutionnel saisi d'une telle question prioritaire de constitutionnalité de tenir compte de cette interprétation pour conclure à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit.

10. En revanche, ces mêmes exigences ne s'opposent nullement à ce que soit contestée, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, la portée effective qu'une telle interprétation confère à une disposition législative, si l'inconstitutionnalité alléguée procède bien de cette interprétation.

11. Dès lors, en l'espèce, contrairement à ce que soutient le Premier ministre, il y a lieu pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur les dispositions contestées indépendamment de l'interprétation opérée par la Cour de cassation dans ses arrêts nos 1399 et 1400 du 8 juillet 2020 mentionnés ci-dessus, pour les rendre compatibles avec les exigences découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- Sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit :

12. Le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples

libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». Il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle.

13. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ». Selon son article 16 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

14. Il s'en déduit qu'il appartient aux autorités judiciaires ainsi qu'aux autorités administratives de veiller à ce que la privation de liberté des personnes placées en détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne. Il appartient, en outre, aux autorités et juridictions compétentes de prévenir et de réprimer les agissements portant atteinte à la dignité de la personne placée en détention provisoire et d'ordonner la réparation des préjudices subis. Enfin, il incombe au législateur de garantir aux personnes placées en détention provisoire la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine, afin qu'il y soit mis fin.

15. En premier lieu, si une personne placée en détention provisoire et exposée à des conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine peut saisir le juge administratif en référé, sur le fondement des articles L. 521-2 ou L. 521-3 du code de justice administrative, les mesures que ce juge est susceptible de prononcer dans ce cadre, qui peuvent dépendre de la possibilité pour l'administration de les mettre en œuvre utilement et à très bref délai, ne garantissent pas, en toutes circonstances, qu'il soit mis fin à la détention indigne.

16. En second lieu, d'une part, si, en vertu de l'article 148 du code de procédure pénale, la personne placée en détention provisoire peut à tout moment former une demande de mise en liberté, le juge n'est tenu d'y donner suite que dans les cas prévus au second alinéa de l'article 144-1 du même code. Or, il s'agit du cas où la détention provisoire excède une durée raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité, et du cas où la détention n'est plus justifiée par l'une des causes énumérées à l'article 144 du même code, qui relèvent toutes des exigences propres à la sauvegarde de l'ordre public ou à la recherche des auteurs d'infractions. D'autre part, si l'article 147-1 du même code autorise le juge à ordonner la mise en liberté d'une personne placée en détention provisoire, ce n'est que dans la situation où une expertise médicale établit que cette personne est atteinte d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que son état de santé physique ou mentale est incompatible avec le maintien en détention. Dès lors, aucun recours devant le juge judiciaire ne permet au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire.

17. Par conséquent, et indépendamment des actions en responsabilité susceptibles d'être engagées à raison de conditions de détention indignes, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles précitées. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs, elles doivent donc être déclarées contraires à la Constitution.

- Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

18. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a

produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

19. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions déclarées contraires à la Constitution, en ce qu'elle ferait obstacle à la remise en liberté des personnes placées en détention provisoire lorsque cette détention n'est plus justifiée ou excède un délai raisonnable, entraînerait des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 1^{er} mars 2021 la date de cette abrogation.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, est contraire à la Constitution.

Article 2. - La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 19 de cette décision.

Article 3. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1^{er} octobre 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 2 octobre 2020.

JORF n°0241 du 3 octobre 2020, texte n° 106
ECLI : FR : CC : 2020 : 2020.858.QPC

Document n° 8

« Un recours juridictionnel en cas de conditions de détention indignes » Dalloz actualité du 8 mars 2021

Un recours juridictionnel en cas de conditions de détention indignes

ADMINISTRATIF | PÉNAL

Le Sénat étudie aujourd'hui une proposition de loi visant à créer un recours juridictionnel en cas de conditions de détention indignes. Cette initiative du président de la commission des lois, François-Noël Buffet, permet de combler un manque dans notre droit, sanctionné par le Conseil constitutionnel. Mais elle est jugée insuffisante par des associations. Présentation de cette nouvelle voie de recours.

par Pierre Januelle 8 mars 2021

Proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention - dossier législatif

Une initiative sénatoriale

En octobre 2020, le Conseil constitutionnel avait sanctionné l'article 144-1 du code de procédure pénale, car « aucun recours devant le juge judiciaire ne permet[tait] au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire ». Le Conseil avait donné au législateur jusqu'au 1^{er} mars pour agir. Le gouvernement pensait introduire cette réforme dans le projet de loi Parquet européen, mais il s'était fait refuser l'amendement comme cavalier législatif. Il a ensuite laissé pourrir la situation jusqu'à ce que François-Noël Buffet, le président de la commission des lois du Sénat, dépose sa proposition de loi. Interrogé par Dalloz actualité, le sénateur indique : « J'ai pris l'initiative de déposer un texte, proche de celui que souhaitait le gouvernement. Ce dernier s'est déclaré intéressé et a déclaré la procédure accélérée. » Après son passage au Sénat, le texte sera étudié en séance à l'Assemblée nationale dès le 19 mars.

Une nouvelle voie de recours

Selon le dispositif, tout détenu qui jugera ses conditions de détention « contraires à la dignité de la personne humaine » pourra saisir le juge de l'application des peines ou, s'il est en détention provisoire, le juge des libertés et de la détention. « Si les allégations figurant dans la requête sont circonstanciées, personnelles et actuelles, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve que les conditions de détention de la personne ne respectent pas la dignité de la personne », le juge déclare alors la requête recevable. Il pourra alors faire procéder aux vérifications nécessaires et recueillir les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai compris entre trois et dix jours.

Toutefois, contrairement aux recours devant le tribunal administratif qui resteront possibles, le juge ne pourra enjoindre à l'administration de prendre des mesures déterminées. Cette dernière sera seule compétente pour apprécier les moyens à mettre en œuvre. Le recours ne sera pas non plus indemnitaire. Si, à l'issue du délai, le juge constate qu'il n'a pas été mis fin aux conditions indignes, le détenu pourra être transféré, bénéficier d'une libération conditionnelle ou d'un aménagement de peine. Toutefois, le juge pourra ne rien ordonner si le détenu s'est opposé au transfèrement proposé (sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait causé un éloignement familial trop important).

Un dispositif centré sur le transfèrement

C'est l'Observatoire international des prisons (OIP) qui, à l'issue d'une longue stratégie contentieuse, a conduit à la décision du Conseil constitutionnel. Pour Nicolas Ferran, responsable du pôle contentieux de l'association, « le dispositif crée une voie de recours en asséchant toute possibilité de sortie, car il est centré sur le transfèrement. Si les détenus doivent mettre en balance leurs conditions en détention avec le risque d'être transféré, il est possible qu'ils puissent avoir plus à perdre qu'à gagner. J'espère me tromper, mais je pense que cette nouvelle voie sera peu utilisée ».

Pour François-Noël Buffet, « le transfert est une possibilité, en aucun cas une obligation. Si le détenu ne veut pas être transféré, il ne le sera pas. L'enjeu est ici de créer une procédure qui permette à un détenu de saisir un juge judiciaire. Je vois mal les magistrats ensuite se désintéresser de la solution prise. Mais cette nouvelle voie n'est pas un moyen détourné de demander une mise en liberté ».

Autre point soulevé par l'OIP : la difficulté de créer une voie de recours individuelle quand le problème de l'indignité des conditions de détention et de la surpopulation est structurel. François-Noël Buffet en convient : « Ce texte n'a pas vocation à régler, en général, le problème de la surpopulation carcérale. Il a vocation à répondre à une injonction du Conseil constitutionnel et créer une voie de droit. La question de la surpopulation est plus globalement une question de la politique pénale et d'exécution des peines. »

Document n° 9

Article du journal Le Monde du 21 mars 2021 : « Conditions de détention indignes : un recours très encadré pour les détenus »

Les députés ont voté un texte censé répondre à la condamnation de la France par la CEDH.

Les députés ont adopté, vendredi 19 mars, à l'unanimité des présents la proposition de loi « tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention ». Déposée le 11 février par le président Les Républicains (LR) de la commission des lois du Sénat, François-Noël Buffet, et votée dès le 8 mars au Palais du Luxembourg avec le soutien du gouvernement, cette proposition de loi est censée mettre la législation en conformité avec les principes constitutionnels à la suite de la censure du Conseil constitutionnel du 2 octobre, des deux arrêts de la Cour de cassation du 8 juillet et, surtout, de la double condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme du 30 janvier 2020.

Ce texte organise un recours au juge judiciaire pour tous les détenus, en détention provisoire ou condamnés, afin de demander que soit mis fin à des conditions de détention qui seraient contraires à la dignité humaine. L'article 803-8 inséré dans le code de procédure pénale permettra au juge de demander à l'administration pénitentiaire de vérifier la situation d'un détenu ayant apporté un commencement de preuve avec des allégations « *circonstanciées, personnelles et actuelles* » et d'y apporter ses observations. S'il juge la requête fondée, le magistrat fera alors savoir à l'administration les conditions de détention qu'il estime indignes, et lui demandera d'y mettre fin en moins d'un mois, y compris au moyen d'un transfert du détenu. Si rien n'est fait, le juge pourra alors ordonner le transfèrement de la personne, ou une mise en liberté, s'il s'agit d'un prévenu, ou un aménagement de peine pour un condamné.

« Surpopulation chronique »

Le ministre de la justice, Eric Dupond-Moretti, a salué devant les députés un « *dispositif clair, lisible et efficace* ». Le garde des sceaux a souligné que ce nouvel article « *répond aux exigences d'humanité et de dignité qui doivent accompagner toute mesure privative de liberté* ».

Le paradoxe de ce texte, qui vient un peu plus d'un an après que la Cour de Strasbourg a qualifié de « *structurel* » le surpeuplement des prisons françaises, est qu'il ne va pas résoudre cette situation. La rapporteuse de la proposition de loi, Caroline Abadie (La République en marche), qui s'est opposée, comme M. Dupond-Moretti, aux amendements essentiellement venus de la gauche pour élargir la portée de ce nouveau recours, a reconnu que « *ce texte n'a en aucun cas vocation à devenir un outil de régulation carcérale* ». La députée de l'Isère a pourtant rappelé vendredi que « *la surpopulation carcérale est devenue chronique dans notre système pénitentiaire* » et que « *bien souvent [elle] conduit à des conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine* ».

Alors que les maisons d'arrêt affichaient au 1^{er} février un taux d'occupation de 123%, la population carcérale augmente au rythme de mille détenus supplémentaires par mois. Cécile Untermaier (Parti socialiste), qui a voté le texte, déplore « *un effacement du juge au profit de l'administration pénitentiaire* », notamment en le privant « *de la capacité de prononcer une injonction immédiate* ». Pascal Brindeau (UDI) s'est inquiété pour sa part d'un dispositif qui repose essentiellement sur les transfèrements de détenus. « *Or, passer d'un établissement surpeuplé à un autre établissement surpeuplé est-il une amélioration ?* » a-t-il interrogé.

L'un des objectifs du texte, assumé par le Parlement comme par le gouvernement, est d'encadrer suffisamment le dispositif créé pour ne pas saturer les juridictions de recours malgré la situation dans les établissements encore marqués par l'insalubrité et/ou la surpopulation.

Jean-Baptiste Jacquin

