

L'indignité des prisons françaises : la condamnation européenne comme levier d'action

Par Prune Missoffe, Responsable Analyses et Plaidoyer, et Nicolas Ferran, Responsable du Contentieux, section française de l'Observatoire des prisons (OIP-SF)

Septembre 2022

De la campagne contentieuse à la condamnation de la France

Dans son arrêt [JMB et autres contre France](#) du 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne en raison de l'indignité de ses prisons. Constatant que « les taux d'occupation des prisons concernées révèlent l'existence d'un problème structurel », elle a sommé les autorités nationales d'adopter des mesures générales visant à garantir aux détenus des conditions de détention dignes, en assurant notamment la « résorption définitive de la surpopulation carcérale ». La CEDH a également reconnu la violation de l'article 13, sanctionnant l'absence de voie de recours interne effective qui permettrait de remédier à ces conditions de détention contraires à la dignité humaine. Elle a, en particulier, souligné l'inefficacité des procédures de référé susceptibles d'être engagées devant le juge administratif, et notamment du référé-liberté.

Cette condamnation était le fruit d'une [campagne contentieuse](#) menée depuis 2015 par la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) en réaction à l'inaction des pouvoirs publics. Au total, une quarantaine de requêtes visant sept établissements ont été déposées devant la CEDH. L'objectif de cette campagne résidait certes dans l'obtention de la condamnation de la France mais, surtout, dans les conséquences qu'il serait possible de tirer d'une telle condamnation. Sur le volet de l'article 3, la reconnaissance de conditions inhumaines de détention permettrait d'obliger le gouvernement à réorienter sa politique pénale vers un moindre recours à l'emprisonnement. Quant à la reconnaissance de la violation de l'article 13, elle ouvrirait la possibilité d'exiger des juridictions administratives internes un contrôle des conditions de détention qui, par ricochet, exercerait à son tour une pression sur les autorités nationales.

De la condamnation au suivi de la (non) exécution de l'arrêt

Dans la stratégie contentieuse et de plaidoyer mise en place par l'OIP-SF à l'issue de la condamnation de la France, le suivi de la (non) exécution de l'arrêt peut se décliner en deux volets.

Conférer aux injonctions de la Cour une place centrale dans le débat public

Le premier relève des actions de plaidoyer : il s'agit de s'appuyer sur les constats et les injonctions formulés par la CEDH – qui imposent à l'Etat d'agir – pour promouvoir des avancées. L'OIP-SF œuvre ainsi à faire de l'arrêt *JMB* une décision de référence dans ses prises de position et prises de parole auprès des institutions, des politiques et des médias, mais aussi des autres acteurs du monde prison-justice. La lutte contre la surpopulation carcérale empreint dès lors tout le plaidoyer mené autour de l'activité législative et parlementaire : loi finances, [enquête parlementaire sur les dysfonctionnements de la politique pénitentiaire](#), [mission d'information sur les services pénitentiaire d'insertion et de probation](#), ou encore examen de la France par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Parfois centrale, elle est presque toujours mobilisée tant elle est intrinsèquement liée au respect de l'ensemble des droits des personnes détenues et des politiques pénales et pénitentiaires mises en œuvre.

Les actions de plaidoyer doivent également travailler à éviter que l'arrêt soit mal exécuté, c'est-à-dire que le gouvernement y apporte de mauvaises solutions. Parmi elles, figure notamment la [politique de](#)

[construction de toujours plus de nouvelles places de prison](#). Constante depuis plus de trente ans, elle s'accompagne en réalité de l'enfermement de toujours davantage de personnes. L'enjeu est donc de rendre l'arrêt et ses injonctions centrales, tout en contrant les effets pervers que peuvent porter les réponses gouvernementales.

Il a en outre semblé essentiel de réunir les forces d'organisations de la société civile pour multiplier les voix, qui sont autant de voies de sollicitation de l'Etat, mais également pour porter une voix commune. De nombreuses organisations du monde prison-justice, dialoguant régulièrement à travers un réseau informel, se sont ainsi saisi de l'arrêt. Et ce, tant dans leur plaidoyer propre que dans des initiatives collectives dans le cadre par exemple du vote du [budget pénitentiaire pour 2022](#), ou coordonnées, comme dans le cadre des auditions sollicitées par la commission d'enquête parlementaire précitée. L'OIP-SF a par ailleurs mis en place un groupe de travail informel de suivi de l'exécution de l'arrêt, regroupant des syndicats d'avocats et de magistrats, une association d'avocats de défense des droits des détenus, et l'organisation nationale représentant les avocats français. Il a notamment permis d'adresser au Comité des ministres du Conseil de l'Europe plusieurs [contributions](#) complémentaires dans le cadre du premier examen de l'exécution de l'arrêt.

Dans leur [décision rendue en septembre 2021](#), les délégués des ministres ont estimé que l'arrêt n'était en effet pas exécuté¹. Sous-entendant à leur tour que l'accroissement du parc carcéral n'était pas une solution satisfaisante, ils ont invité les autorités à adopter des mesures générales et, en particulier, « de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale ». Les délégués des ministres ont également entendu les préoccupations relatives aux limites de la nouvelle voie de recours et demandé aux autorités de se prononcer à leur sujet.

Membre de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, l'OIP-SF a également étroitement participé au travail d'élaboration d'un [« Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en détention »](#), pensé sous le prisme de la condamnation par la CEDH et adopté en mars 2022. Il s'est enfin associé à Amnesty international France pour co-signer le rapport [« Dignité en prison. Quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la CEDH ? »](#), publié en juin 2022.

D'autres institutions, comme le Contrôle général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante française de référence sur la prison, se sont en outre emparées de cette condamnation comme référentiel dans le cadre de leurs observations des conditions de détention et de la politique adoptée par les autorités françaises, mais aussi pour [saisir directement la ministre de la Justice](#). Dans son [rapport publié en juin 2021](#), le Comité pour la prévention de la torture (CPT) a quant à lui rappelé les constats et injonctions de la CEDH avant d'appeler à l'adoption « dans les six mois, [d']une stratégie globale en matière pénale et pénitentiaire » [...] afin de réduire drastiquement le taux d'occupation des prisons françaises et d'offrir des conditions d'incarcération dignes ». Dans sa décision de septembre 2021 précitée, le Comité des ministres s'est à son tour appuyé sur les recommandations du CPT pour enjoindre la France à adopter « une stratégie cohérente à long terme pour réduire le taux d'occupation des prisons ».

Les parlementaires s'en saisissent également. En septembre 2022, quinze sénateurs ont déposé une proposition de loi « visant à mettre fin à la surpopulation carcérale » qui instaure un mécanisme de régulation carcérale contraignant interdisant d'incarcérer au-delà du nombre de places opérationnelles. L'« urgente nécessité de l'instauration d'un [tel] mécanisme » est principalement motivée par la condamnation européenne. La proposition vise en outre à inscrire ce mécanisme dans une réflexion plus globale sur la manière d'élaborer une politique déflationniste. L'exposé des motifs revient aussi plus spécifiquement sur la recommandation de la CEDH de réviser le mode de calcul des places opérationnelles afin qu'il prenne en compte, outre la superficie des cellules, de nombreux

¹ <https://oip.org/analyse/le-conseil-de-leurope-tacle-linertie-de-la-france-face-a-la-surpopulation-carcerale/>

autres aspects du quotidien et de la prise en charge en prison. Dans la foulée, des députés envisagent de déposer une proposition similaire à l'Assemblée nationale, là aussi après discussion avec les acteurs de la société civile qui suivent l'exécution de l'arrêt.

Faire de la condamnation un nouveau levier contentieux

Le deuxième volet stratégique du suivi de l'arrêt consiste à en faire un point d'ancrage permettant de se donner les moyens de documenter les blocages et insuffisances dans l'optique de mener de futures actions contentieuses. Dont les résultats alimentent à leur tour le plaidoyer.

Quelques jours après la parution de l'arrêt, l'OIP-SF menait ainsi déjà de nouvelles actions juridiques. Avec d'autres organisations, il a obtenu de la Cour de Cassation qu'elle prenne en compte, pour la première fois, la question de la dignité des personnes détenues, puis du Conseil constitutionnel qu'il censure plusieurs dispositions législatives. Ces évolutions jurisprudentielles ont contraint le législateur à adopter en avril 2021 une loi ouvrant une nouvelle voie de recours judiciaire pour que les personnes détenues puissent contester leurs conditions de détention indignes, telle que réclamée par la CEDH. Le plaidoyer a alors pris le relais avec la production d'une [note collective adressée aux parlementaires](#) et présentée dans le cadre d'une audition. L'association y indiquait les avancées mais, surtout, les limites du dispositif proposé, notamment au regard des exigences imposées par la condamnation de la France. Certains points de vigilance évoqués ont conduit à la formulation par des parlementaires d'amendements à la proposition de loi.

A la suite de l'adoption de ce mécanisme, l'OIP-SF a continué à travailler de manière concertée avec les acteurs de la justice afin de récolter les informations relatives à l'utilisation qui en est faite *via* un questionnaire à destination des avocats, de favoriser son utilisation *via* la production d'un [document destiné aux avocats](#) en décembre 2021, et d'évaluer son effectivité. A ce jour, les retours donnent à voir une utilisation faible de la nouvelle voie de recours, en raison probablement de dysfonctionnements du dispositif dénoncés lors des débats législatifs. Un cycle de formation auprès des avocats a par ailleurs été initié en partenariat avec le Conseil national des barreaux.

En parallèle, l'OIP-SF poursuit ses actions contentieuses dans l'objectif de contraindre le juge, administratif cette fois, à participer à l'amélioration des conditions de détention. Dans sa condamnation de la France pour violation de l'article 13, la CEDH pointait en effet la portée limitée du pouvoir d'injonction conféré au juge des référés par la jurisprudence. Ce dernier estimait qu'il n'était pas habilité à prononcer des mesures structurelles telles que la rénovation de bâtiments ou le renforcement des moyens des services d'insertion et de probation. Dès lors, seules des mesures ponctuelles et limitées, n'ayant généralement que peu d'effets sur les conditions de détention pouvaient être obtenues. La Cour relevait ensuite que le juge des référés faisait dépendre son intervention « des moyens dont dispose l'administration » en autorisant cette dernière à invoquer « l'ampleur des travaux à réaliser ou leur coût pour faire obstacle au pouvoir d'injonction du juge des référés ». La Cour soulignait enfin que l'exécution des injonctions prononcées connaissait « des délais qui ne sont pas conformes avec l'exigence d'un redressement diligent » et que ces prescriptions « ne produis[ai]ent pas toujours les résultats escomptés ». [Autant de leviers contentieux au niveau des juridictions nationales dont l'OIP-SF s'est saisi](#) pour tenter d'obliger les autorités à renforcer les procédures de contrôle de l'exécution de l'arrêt. L'inertie du juge administratif a conduit l'association à saisir de nouveau la CEDH courant septembre 2022 sur l'inexécution des ordonnances de référé.

L'inaction tant du législateur que de l'exécutif alimentera ainsi le prochain examen de l'exécution de l'arrêt par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe prévu en fin d'année. *JMB* constitue en conclusion une étape très importante de reconnaissance de la surpopulation carcérale et de l'indignité des conditions de détention, et le suivi de l'exécution de cet arrêt permet, dans une approche

dynamique, de poursuivre les actions contentieuses et de plaider dans l'optique d'obtenir de nouvelles avancées.