

Paris, le 23 mars 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-118

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 3 et 13 ;

Vu la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Ayant pris connaissance de la requête introduite contre la France par *R.I. et autres* (n° 32236/16) devant la Cour européenne des droits de l'homme, communiquée au gouvernement le 10 novembre 2016, soulevant la question de l'effectivité des recours internes propres à faire cesser des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme,

Autorisé par la Cour à présenter une tierce-intervention dans la procédure,

Décide de présenter des observations devant la Cour.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Tierce-intervention du Défenseur des droits dans l'affaire *R.I. et autres c. France* (requête n°32236/16)

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Elle est chargée des quatre missions anciennement dévolues à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), à la Défenseure des enfants, au Médiateur de la République et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), ainsi que d'une mission d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte.

Conformément aux articles 36 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Convention ») et 44 du Règlement de la Cour et à l'article 33 de la loi organique précitée, le 9 février 2017, le Défenseur des droits a saisi la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») d'une demande de tierce-intervention dans l'affaire *R.I. et autres c. France*, communiquée au Gouvernement le 10 novembre 2016. Le 28 février 2017, la Cour l'a autorisé à déposer ses observations.

La requête *R.I. et autres c. France* soulève la question des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et, en particulier, celle de l'existence de recours internes effectifs propres à faire cesser rapidement un traitement contraire à l'article 3, constitué par des conditions de détention indignes causées par la surpopulation carcérale, la vétusté et/ ou l'insalubrité des locaux.

Dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations de personnes détenues. En 2016, 6,8 % des saisines adressées à l'Institution concernaient les droits des détenus et l'administration pénitentiaire. Le Défenseur, et précédemment la CNDS, ont rendu de nombreuses décisions en la matière, notamment relatives aux conditions de détention,¹ aux allégations de violences commises par des surveillants pénitentiaires,² aux circonstances de décès,³ aux carences constatées dans la conduite d'une enquête interne menée sur des allégations de violences commises sur une personne détenue⁴ et aux fouilles.⁵ Par ailleurs, des délégués territoriaux interviennent auprès des personnes détenues en établissement pénitentiaire. À la fin de l'année 2016, 146 délégués étaient mobilisés auprès d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires. En 2013, le Défenseur des droits dressait le bilan de son action auprès des personnes détenues entre 2000 et 2013.⁵

Les conditions de détention des détenus et l'effectivité des recours internes mis à leur disposition pour faire respecter leurs droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme sont au cœur des préoccupations du Défenseur des droits. La présente affaire, comme plusieurs autres pendantes devant la Cour, illustre les difficultés rencontrées par les détenus pour faire respecter de manière concrète et effective leurs droits, en particulier le droit

¹ Décision MDS-2013-39 du 26 mars 2013.

² A titre d'exemple, Décisions MDS-2014-083 du 9 juillet 2014, MDS-2013-267 du 28 janvier 2014.

³ Décision MDS-2014-037 du 18 mars 2014 ; Avis n°2006-13 du 4 juin 2007.

⁴ Décision MDS-2013-33 du 26 mars 2013. ⁵

Décision MDS-2014-052 du 18 mars 2014.

⁵

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20131001_bilan_detenus.pdf.

intangible à ne pas subir de traitement inhumain et dégradant et au respect de leur dignité. La France a déjà fait l'objet de plusieurs condamnations à ce sujet.⁶

Le droit intangible des détenus à ne pas subir de conditions de détention indignes

Le droit des personnes privées de liberté à des conditions de détention dignes est consacré par de nombreux textes tant internationaux que nationaux. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prohibe de manière absolue tout traitement inhumain ou dégradant, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article préliminaire du Code de procédure pénale français ou encore l'article 22 de la loi pénitentiaire posent tous le principe du respect de la dignité des personnes détenues et imposent à l'Etat d'organiser ses conditions de vie de manière digne.⁷

Dans de nombreuses affaires, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 en raison des conditions de détention indignes causées par la vétusté, l'insalubrité et la sur-occupation des établissements pénitentiaires.

Si la Cour estime que les mesures privatives de liberté impliquent habituellement pour un détenu certains inconvénients, elle n'a de cesse de rappeler que l'incarcération ne lui fait pas perdre le bénéfice des droits garantis par la Convention, notamment celui d'être traité avec dignité, et que celui-ci, étant entièrement sous la responsabilité des autorités et partant vulnérable, doit bénéficier d'une protection renforcée.

Dès lors, l'article 3 met à la charge de l'Etat des obligations positives. Il doit s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du détenu soient assurés de manière adéquate.⁸

Par ailleurs, la Cour précise que l'absence d'intention de rabaisser ou d'humilier le détenu ne saurait exclure de manière absolue tout constat de violation de l'article 3 de la Convention. Le simple constat factuel de conditions de détention incompatibles avec la dignité humaine suffit à la Cour pour caractériser un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3.¹⁰ Pour évaluer les conditions de détention,¹¹ la Cour prend en compte leurs effets cumulatifs ainsi que les allégations spécifiques du requérant, notamment la durée de détention dans les conditions incriminées⁹ ; la surface de la cellule¹⁰ ; les conditions d'hygiène et le respect de l'intimité du détenu ; la ventilation ; l'accès à la lumière et à l'air naturels (...).

Par ailleurs, lorsque le surpeuplement carcéral atteint un certain niveau, le manque d'espace dans un établissement peut constituer l'élément central à prendre en compte dans l'appréciation de la conformité d'une situation donnée à l'article 3.¹¹ A plusieurs reprises, la

⁶ Voir notamment *Yengo c. France*, n° 50494/12, 21 mai 2015 ; *Helhal c. France*, n° 10401/12, 19 février 2015 ; *Canali c. France*, n° 40119/09, 25 avril 2013 (...).

⁷ Voir également les recommandations et résolutions du Comité des Ministres, les Règles pénitentiaires européennes.

⁸ *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, CEDH 2000-XI ; *Kalachnikov c. Russie*, n° 47095/99, CEDH 2002-VI. ¹⁰ *Payet c. France*, § 85. ¹¹

L'appréciation de la Cour s'appuie notamment sur les normes fondamentales minimales du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en matière d'espace vital individuel dans les établissements pénitentiaires.

⁹ *Alver c. Estonie*, n° 64812/01, 8 novembre 2005.

¹⁰ Convention européenne des droits de l'homme (jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière pénale), P. Dourneau-Josette, 2013.

¹¹ Voir, s'agissant d'établissements pénitentiaires, *Karalevičius c. Lituanie*, n° 53254/99, § 39, 7 avril 2005 ; *Torreggiani et autres c. Italie*, précité, §68 ; *Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, §129 ;

Cour a condamné des Etats en raison du caractère systémique de la surpopulation carcérale, comme la Pologne, où le phénomène existait de manière continue et que le taux de surpopulation avait atteint 118,9 %¹², l'Italie où le taux atteignait 148 %¹⁶, ou encore la Hongrie, où la densité carcérale était de 144 %¹³. A cet égard, le Comité de prévention contre la torture du Conseil de l'Europe rappelle qu'une prison surpeuplée signifie des conditions d'hébergement exigües et insalubres, une absence constante d'intimité, un nombre réduit d'activités hors cellule parce que la demande est supérieure au personnel et aux locaux disponibles, des services de santé surchargés, une tension accrue et, par voie de conséquence, davantage de violence entre les détenus ainsi qu'entre les détenus et le personnel.

Dans un arrêt de Grande chambre du 20 octobre 2016, la Cour rappelle que l'Etat doit organiser son système pénitentiaire de manière à assurer le respect du droit intangible à la dignité des détenus, et ce indépendamment de difficultés financières ou logistiques.¹⁴ Elle ajoute que lorsqu'en présence d'un problème structurel tel que la surpopulation carcérale, l'Etat n'est pas en mesure de garantir à chaque détenu des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, il doit agir en vue de réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant plus aisément des mesures punitives non privatives de liberté. Ces directives rejoignent les recommandations de plusieurs instances, notamment celles du Comité contre la torture de l'ONU.¹⁵

La situation en France

Les conditions de détention indignes causées par la vétusté, l'insalubrité et la sur-occupation de certains établissements pénitentiaires en France sont préoccupantes. Les rapports qui y sont consacrés sont nombreux.¹⁶ Encore récemment, s'appuyant sur les contributions de la société civile et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (« CGLPL »), mécanisme national de prévention de la torture en France, le Comité contre la torture de l'ONU a indiqué dans ses observations finales adressées à la France,²¹ que malgré les mesures

Kantjyrev c. Russie, no 37213/02, §§ 50-51, 21 juin 2007, *Andreï Frolov c. Russie*, no 205/02, §§ 4749, 29 mars 2007, *Kadikis c. Lituanie*, no 62393/00, § 55, 4 mai 2006, et *Melnik c. Ukraine*, no 72286/01, § 102, 28 mars 2006.

¹² *Norbert Sikorski c. Pologne* précité, §132. ¹⁶

Torreggiani et autres c. Italie, n° 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, § 29, 8 janvier 2013.

¹³ *Varga et autres c. Hongrie*, 10 mars 2013, n°14097/12, § 6.

¹⁴ *Muršić c. Croatie* [GC], no 7334/13, CEDH 2016; Voir également *Kudła*, précité, § 94 ; *Norbert Sikorski c. Pologne*, n°17599/05, §131, 22 octobre 2009 ; *Torreggiani et autres* précité, §65.

¹⁵ Citées plus bas. Voir également à titre d'exemple, CGLPL, Comité contre la torture de l'ONU, Conseil de l'Europe (Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, 30 juin 2016) (...).

¹⁶ Voir, à titre d'exemple, Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale de 2013 (où est souligné le caractère extrêmement préoccupant de la surpopulation carcérale causant des conditions de détention indignes) ; Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014 ; Sénat, Rapport, Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, 2000 ; Rapports du CGLPL (par exemple, Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, Recommandations en urgence du 13 avril 2015 relatives à la maison d'arrêt de Strasbourg) ; OIP, Examen de la situation de la France par le Comité contre la torture des Nations Unies, 2016 ; OIP, Rapport sur les conditions de détention en France, 2011. ²¹

ONU, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016.

prises par les autorités,¹⁷ il se dit toujours préoccupé par le taux très élevé de surpopulation carcérale illustrée par un taux de remplissage de 116 % en 2014, et même au-delà dans certaines prisons (Marseille (147 %), Nîmes (219 %), Polynésie (294 %)), et déplore les conditions matérielles inadéquates de détention qui prévalent dans certains établissements, notamment la vétusté et l'absence d'hygiène et de salubrité.

Selon l'enquête annuelle du Conseil de l'Europe publiée le 14 mars dernier,¹⁸ le problème de la surpopulation carcérale en France se pose toujours avec acuité : le nombre de détenus pour 100 places est de 113,4.^{19,20} L'inflation de la population carcérale en France est continue depuis plusieurs décennies, passant de 38 099 détenus en 1980 à 68 819 au 1^{er} août 2016²¹. A ce niveau de surpopulation carcérale s'ajoutent l'insalubrité et la vétusté de nombreux établissements, fréquemment recensés et qualifiés d'intolérables par le CGLPL²². Les établissements d'Outre-mer quant à eux souffrent d'une « surpopulation chronique » et présentent des carences supplémentaires, en raison de l'isolement des structures, de l'éloignement géographique et du contexte économique et social difficile²³. Le taux de densité carcérale y atteint 128 %²⁴. Concernant le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, la densité carcérale est, au 1^{er} février 2017, de 281,5 % pour le quartier maison d'arrêt et de 210,8 % pour le quartier centre de détention, et ce nonobstant les projets de rénovation annoncés.

Bien que promu dès 1875, le principe de l'encellulement individuel, applicable tant aux condamnés qu'aux prévenus, n'a jamais été mis en œuvre sur l'ensemble du territoire.²⁵ Son application a été différée à plusieurs reprises.²⁶ Au 1^{er} août 2016, sur 68 819 personnes détenues, seules 26 829 d'entre elles bénéficiaient d'une cellule individuelle, et plus de 1 500 matelas étaient posés à même le sol lorsque les lits d'appoint et les mesures pour doubler, voire tripler, les cellules s'avéraient insuffisants.²⁷

A l'instar d'autres instances, le Comité contre la torture de l'ONU recommande dès lors à la France d'améliorer d'urgence les conditions de détention en tenant compte des recommandations du CGLPL, notamment celles tendant à réduire de manière soutenue la surpopulation carcérale, par un recours accru à des peines de substitution à la privation de liberté, conformément aux règles onusiennes^{28, 29}

¹⁷ Notamment l'agrandissement du parc pénitentiaire, le Gouvernement a annoncé la construction de 10 000 à 14 600 nouvelles cellules individuelles et 1 000 à 1 500 cellules doubles d'ici 2025. Ministre de la Justice, Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, 20 septembre 2016.

¹⁸ Council of Europe, Annual Penal Statistics SPACE I – Prison populations, Survey 2015, 14 mars 2017.

¹⁹ Selon les statistiques mensuelles de février 2017 (DAP-SDME-Me), la densité carcérale pour l'ensemble des établissements pénitentiaires français est de 117,7 %. L'augmentation du nombre de matelas au sol entre le 1^{er} février 2016 et le 1^{er} février 2017 est de 37,8% soit un passage de 1200 à 20 . Les autres pays européens concernés sont : la Macédoine (138,2 détenus), l'Espagne (133,1), la Hongrie (129,4), la Belgique (127), l'Albanie (119,6), le Portugal (113), la Serbie (106,4), la Slovénie (105,8), l'Italie (105,6), l'Autriche (103,3) et la Roumanie (101,3).

²⁰ Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, précité.

²¹ CGLPL, Rapport de visite : centre pénitentiaire de Nuutania à Faa'a, décembre 2012.

²² Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mars 2014 ; Rapport d'information de l'Assemblée nationale précité.

²³ Statistiques mensuelles de février 2017.

²⁴ Loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales. Articles 716 et 717-2 du code de procédure pénale, tels que modifiés par la loi pénitentiaire de 2009. Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, précité.

²⁵ Voir la dérogation prévue à l'article 100 de la loi pénitentiaire de 2009 qui a été prolongée en 2014.

²⁶ Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, précité.

²⁷ Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté et aux Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes.

²⁸ ONU, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France CAT/C/FRA/CO/7, 10 juin 2016.

A la lumière de sa jurisprudence, la Cour devra donc se prononcer sur la compatibilité des conditions de détention alléguées en l'espèce avec l'article 3.

L'exigence de recours internes effectifs permettant de mettre fin rapidement à des conditions de détention contraires à l'article 3

L'article 13 de la Convention européenne garantit le droit à un recours effectif à toute personne dont les droits et libertés reconnus par la Convention n'ont pas été respectés. Si l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant, celui-ci doit cependant être effectif en pratique comme en droit ; cela signifie qu'il doit pouvoir empêcher la survenance de la violation alléguée, remédier à la situation incriminée, ou fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite.³⁰

Concernant les conditions de détention susceptibles d'enfreindre l'article 3 et eu égard à la nature même de la violation et à la situation de vulnérabilité et de dépendance du détenu, la Cour a développé une jurisprudence fixant des exigences élevées en matière de recours effectif. L'article 13 de la Convention impose aux Etats de prévoir en droit interne des recours préventifs et compensatoires permettant un redressement direct et approprié. Pour être effectifs, ils doivent coexister de manière complémentaire.³¹

Le recours compensatoire doit permettre de réparer le préjudice subi du fait de conditions de détention indignes, tandis que le recours préventif doit permettre d'empêcher la continuation de la violation continue de son droit ou d'obtenir une amélioration des conditions matérielles de détention.³² Dès lors, lorsque le requérant est toujours détenu dans des conditions de détention contraires à l'article 3, la seule action en indemnisation n'est pas une voie de recours effective, puisqu'elle ne modifie en rien ses conditions de détention³³.

Le recours préventif doit présenter une certaine garantie de célérité, c'est à dire « *avoir une incidence immédiate sur ses conditions de détention* »³⁴. Le juge doit disposer d'un pouvoir d'injonction propre à améliorer les conditions matérielles de détention du détenu dans l'établissement. Selon la jurisprudence de la Cour, pour qu'un recours préventif contre des conditions de détention formé devant une instance administrative soit effectif, celle-ci doit : - être indépendante des autorités chargées du système carcéral ; - s'assurer de la participation effective des détenus à l'examen de leurs griefs ; - veiller au traitement rapide et diligent des griefs ; - examiner la situation conformément aux principes pertinents énoncés dans la jurisprudence de la Cour ; - disposer d'une large gamme d'instruments juridiques permettant de mettre fin aux problèmes à l'origine des griefs ; - être capable de rendre des décisions contraignantes et exécutoires et permettre un redressement dans un délai raisonnable³⁵.

La Cour précise en outre que lorsqu'il s'agit de conditions de détention indignes liées à un problème structurel de surpopulation carcérale, les mesures individuelles doivent être complétées par « *des mesures plus générales propres à résoudre les problèmes de violations massives et simultanées de droits des détenus résultant de mauvaises conditions dans tel ou tel établissement pénitentiaire* ».³⁶

³⁰ *Kudła*, précité, §§ 157-158, CEDH 2000-XI.

³¹ *Torreggiani et autres*, précité, § 50 ; *Ananyev et autres c. Russie*, n° 42525/07 et 60800/08, §§ 9798, 10 janvier 2012.

³² *Torreggiani et autres*, précité, § 50.

³³ *Iliev et autres c. Bulgarie*, n° 4473/02 et 34138/04, 10 février 2011, §§ 55-56.

³⁴ *Norbert Sikorski*, précité, §§115 et s. ; *Torreggiani et autres*, précité, §55.

³⁵ *Yengo c. France*, précité, §§ 61-62.

³⁶ *Ananyev et autres*, précité, § 219.

La situation préoccupante des conditions de détention au sein de certains établissements pénitentiaires en France a entraîné une augmentation du contentieux pénitentiaire au niveau national mais aussi devant la Cour, saisie aujourd'hui de plusieurs requêtes.³⁷ Il pose la question de l'effectivité des recours internes.

Les recours compensatoires prévus en droit français visant à redresser une situation de violation de l'article 3 résultant de conditions de détention indignes, lorsque la personne concernée n'est plus dans une situation de violation continue, ont été considérés comme effectifs par la Cour. Dans l'affaire *Lienhardt c. France*, elle a considéré que le recours en responsabilité contre l'Etat était un recours qui devait être exercé par les détenus libérés ou transférés dans une autre cellule. Puis, dans l'affaire *Yengo*, alors qu'elle considérait que les recours en référé administratifs ne constituaient pas des recours effectifs, la Cour a noté une évolution de la jurisprudence concernant le recours en référé-provision qui permettrait « d'accélérer le processus d'indemnisation des personnes incarcérées » et de réparer le préjudice subi du fait de conditions de détention contraires à l'article 3. Cependant, la Cour est restée prudente et n'a pas tiré de cette affaire de conclusion générale et définitive sur l'accessibilité et l'effectivité du recours et sur l'obligation d'engager une telle procédure pour satisfaire aux exigences de l'article 35 § 1 de la Convention.³⁸

La question au cœur des présentes requêtes et de plusieurs affaires pendantes devant la Cour est l'effectivité des recours préventifs existant en droit français permettant de remédier aux conditions de détention indignes, causées par l'état d'insalubrité, de vétusté et/ou la surpopulation carcérale d'établissements pénitentiaires.

Il ressort de l'analyse des différents recours existants et de leur effectivité au regard de l'article 13 de la Convention que les détenus ne semblent toujours pas disposer de recours préventifs effectifs. On ne saurait donc reprocher à ceux qui ont saisi directement la Cour de n'avoir pas respecté la règle de l'épuisement des voies de recours internes posée à l'article 35 § 1 de la Convention.³⁹

En effet, sur le plan judiciaire, il est désormais établi qu'il n'existe aucune voie effective ouvrant aux détenus condamnés et prévenus un recours préventif. Ni la demande de mise en liberté,⁴⁰ ni la plainte avec constitution de partie civile pour des faits relatifs à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine⁴¹ ne constituent des voies de recours au sens de l'article 13.⁴²

Concernant les personnes condamnées, il existe des voies judiciaires telles que les procédures d'aménagement de peine. Le recours aux aménagements de peine en France n'a pas connu d'évolution quantitative notable et ce malgré la circulaire du 19 septembre 2012 et la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Au 1^{er} juin 2012, on comptait 13 232 condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine, dont 10 111 placements sous surveillance électronique (« PSE »). Au 1^{er} février 2017, on recensait 12 369 condamnés sur les 59 699 qui bénéficiaient d'un aménagement de peine, dont 9 927 PSE. Le taux de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou est donc resté aux environs de 20 % sans évolution

³⁷ Voir les requêtes communiquées : CEDH, *J.M.B. et autres c. France*, 9671/15 ; *F.R. et autres c. France*, 12792/15.

³⁸ *Lienhardt* § 54; CE, 6 décembre 2013, no 363290 ; CAA Bordeaux, 17 février 2015, 14BX01988.

³⁹ Voir parmi d'autres CEDH, *Torreggiani et autres*, précité, § 50.

⁴⁰ Ce recours manque en effet d'effectivité car d'une part, il est conditionné à la preuve par le réclamant d'une mise en danger grave de sa santé physique ou morale, d'autre part, il ne présente pas des garanties de célérité requises (*Torreggiani et autres*, précité, § 97). Voir également à cet égard le plan d'action du gouvernement du 26 février 2016 remis au SERVEX dans le cadre de l'exécution de l'arrêt *Yengo*.

⁴¹ Cass. Crim., 20 janvier 2009, pourvoi n° 08-82807.

⁴² *Canali*, précité.

notable et de 16,5 % en Outre-mer. Cependant, outre leur absence de caractère systématique au niveau statistique, les procédures d'aménagement de peine ne peuvent être regardées comme des voies de recours propres à faire cesser une violation de l'article 3, dans la mesure où pour pouvoir y prétendre, les détenus devront remplir une série de conditions fixées par la loi (durée de la peine accomplie, comportement du détenu,...).⁴³ La caractérisation de conditions de détention indignes est donc sans incidence sur l'éligibilité à cette mesure si ces conditions ne sont pas remplies. Citons par exemple l'article 707 du code de procédure pénale modifié par la loi 15 août 2014, qui prévoit que les décisions d'aménagement de peine sont prises notamment « *compte tenu des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire* ». S'il a récemment été fait droit à la demande d'aménagement de peine présentée par une personne condamnée à trois mois d'emprisonnement en raison notamment de la situation de surpopulation carcérale du centre pénitentiaire de Perpignan⁴⁴, cet élément n'a pas été déterminant dans l'octroi de la mesure d'aménagement. En effet, c'est après avoir vérifié la satisfaction des conditions légales d'octroi de l'aménagement de peine, que le juge a mentionné, de manière surabondante, la situation de surpopulation carcérale de l'établissement⁴⁵. Les chances de succès d'une telle demande ne peuvent donc être considérées comme raisonnables au sens de l'article 13 de la Convention. Quant au changement de cellule prévu à l'article D.93 du code de procédure pénale, à supposer qu'elle soit envisageable, cette mesure ne doit pas, pour remédier au manquement constaté, conduire à aggraver le sort des autres détenus et provoquer d'autres violations de la Convention.⁴⁶

Qu'en est-il des voies de recours administratives ? Concernant tout d'abord le recours pour excès de pouvoir porté contre une décision, même implicite, de l'administration de faire cesser les conditions de détention indignes, la Cour l'a déjà écarté. Il n'a pas été démontré qu'il constitue une voie de recours effective⁴⁷ et il ne présente pas les garanties de célérité. En outre, dans l'affaire *Yengo*, la Cour a estimé qu'en tout état de cause « *l'état de surpeuplement de la prison concernée, la seule sur le territoire de Nouvelle-Calédonie, ne permettait pas d'envisager que l'administration pénitentiaire puisse réagir à une demande de changement de cellule ou de transfèrement de la part du requérant* ».

Quant au recours en référé, dans cette même affaire, la Cour a relevé avec intérêt l'évolution jurisprudentielle « *ayant conduit les juridictions administratives, y compris le Conseil d'Etat, à prononcer des injonctions sur le fondement des articles 2 et 3 de la Convention, en vue de faire cesser rapidement des conditions de détention attentatoires à la dignité* ». ⁴⁸ La Cour fait ici référence à la jurisprudence des Baumettes de 2012.⁵³

Le juge des référés a admis que des conditions de détention indignes peuvent fonder un tel recours⁴⁹. Ainsi la condition de mise en œuvre du référé-liberté que constitue l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, telle que le respect du droit à la vie et du droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, sera satisfaite lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des

⁴³ Vers un droit à l'aménagement de peine lorsque les conditions sont réunies ? – Martine H.-Evans – AJ pénal 2016. P. 257.

⁴⁴ CA Montpellier, 18 juin 2014, No14/00566.

⁴⁵ A. Ponseille, Aménagement de peine et de surpopulation carcérale, AJPénal; 2014, p.494.

⁴⁶ *Ananyev et autres*, précité, §111 et §112.

⁴⁷ *Yengo* précité, § 67.

⁴⁸ *Ibid*, §68. ⁵³

CE, 22 décembre 2012, SFOIP, nos 364584, 364620, 364621, 364647 ; CE, 30 juillet 2015, SFOIP et Ordre des avocats du Barreau de Nîmes, nos 392043, 392044.

⁴⁹ CE, A. et OIP, 20 mai 2010, n° 339259. ⁵⁵ CE, 22 décembre 2012, précité.

personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant. Dans ces circonstances, le juge estime que lorsque la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de 48 heures, il peut prescrire « *toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence* ». ⁵⁵

S'il faut saluer l'évolution de cette jurisprudence, il faut cependant constater les limites des pouvoirs du juge des référés : outre que les mesures prescrites par le juge sont de nature à faire disparaître « *les effets de l'atteinte* » ⁵⁰ et non ses causes, le juge n'étant pas saisi du litige au principal, il ne peut prendre que des mesures à caractère provisoire. ⁵⁷ Le Conseil constitutionnel l'a rappelé très récemment dans une décision du 16 mars 2017. ⁵¹ Par ailleurs, aux termes de l'article 521-2 du code justice administrative, le juge des référés statuant dans un délai de 48 heures, ne peut prononcer que des mesures d'urgence afin de produire un résultat immédiat. En juillet 2015, le Conseil d'Etat l'a rappelé : « (...) *dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 (...) est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires* ». Ainsi qu'il a été souligné, ne relève donc pas de l'office de ce juge le prononcé des mesures qui nécessitent une action sur le long ou moyen terme et un examen approfondi de faisabilité, afin de résoudre un dysfonctionnement complexe et/ou structurel. ⁵² A ce jour, le référé n'a permis de prendre que des mesures ponctuelles telles que l'injonction à l'administration de procéder à l'enlèvement de débris, la pose d'un éclairage, la modification des méthodes de distribution des repas, l'éradication d'animaux nuisibles ⁶⁰, de prendre des mesures contre les risques d'incendie et d'assurer l'accès aux produits d'entretien des cellules, à des draps et à des couvertures propres ⁶¹.

Les limites de l'office du juge des référés ont été reconnues par le Conseil d'Etat. Saisi par l'Observatoire international des prisons du taux de sur-occupation de la maison d'arrêt de Nîmes et des conditions de détention indignes qu'il cause, de la vétusté et de l'insalubrité de l'établissement et d'une demande d'injonction visant à faire cesser cette situation contraire à l'article 3 (réalisation de travaux de réfection, allocation de moyens supplémentaires aux services judiciaires et pénitentiaires, réorganisation des services), le juge des référés a estimé que les injonctions sollicitées n'étaient pas « *au nombre des mesures d'urgence que la situation permet[ait] de prendre utilement et à très bref délai* ». ⁵³ Sur les conditions de détention indignes causées par la sur-occupation de l'établissement, qualifiées par le juge de traitement inhumain ou dégradant, ⁶³ celui-ci a considéré qu'il y avait « *seulement lieu d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures qui apparaîtraient de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions matérielles d'installation des détenus durant la nuit* ». ⁵⁴ En outre, saisi d'une demande sur le fondement de l'article 521-3 du CJA, ⁵⁵ le juge a rappelé qu'il ne peut ordonner à l'administration de prendre des mesures réglementaires, y compris d'organisation des services placés sous son autorité, considérant qu'une telle demande d'injonction « *n'est pas au nombre*

⁵⁰ Le juge peut prescrire des mesures de nature à faire cesser la situation résultant de la carence de l'autorité publique. ⁵⁷ Aux termes de l'article 511-1 du code de justice administrative, le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.

⁵¹ Conseil constitutionnel, Décision QPC n° 2017-624, 16 mars 2017.

⁵² Oliver Le Bot, « *Référé-liberté à la maison d'arrêt de Nîmes* », AJDA 2015, p.2216 ; N. Ferran et S. Gauché, « *Les conditions de détention* », octobre 2016; Voir également A. Jacquemet-Gauché, S. Gauché, « *Des tensions* », AJDA 2015 p.1289. ⁶⁰ CE, 22 décembre 2012, précité. ⁶¹ CE, 30 juillet 2015, précité.

⁵³ *Ibid.* ⁶³ Sur-occupation des cellules contraignant les détenus à dormir sur un matelas posé à même le sol, manque d'intimité (...)

⁵⁴ CE, 30 juillet 2015, précité. AJDA 2015 p.1567, conditions d'intervention du juge du référé-liberté. RFDA 2016, p. 769.

⁵⁵ L'article 521-3 du CJA dispose qu'en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

de celles qui peuvent être présentées au juge des référés sur le fondement de l'article 521-3 ».⁵⁶

On peut dès lors s'interroger sur l'effectivité de ce recours. Aux termes de l'article 13, le recours doit en effet permettre au juge de disposer d'une gamme d'instruments juridiques adaptés lui permettant de mettre fin aux problèmes à l'origine des griefs et de disposer d'un large d'un pouvoir d'injonction propre à avoir une incidence immédiate sur les conditions matérielles de détention⁵⁷ et à faire améliorer ces conditions. Si le recours en référé semble remplir ici les conditions de célérité et d'accessibilité requises, force est de constater que les pouvoirs du juge sont limités et ne lui permettent pas d'intervenir efficacement et durablement sur l'ensemble des griefs qui allégueraient des conditions de détention contraires à l'article 3, causées par un problème général de vétusté, d'insalubrité et/ou de surpopulation carcérale de l'établissement.

Par ailleurs, ainsi que la Cour l'a déjà souligné, le dysfonctionnement des recours préventifs dans des situations de surpeuplement carcéral est largement dépendant de la nature structurelle du phénomène⁵⁸, et en tout état de cause, une décision d'une juridiction n'est pas susceptible d'apporter une solution globale au problème des conditions de détention inadéquates compte tenu du fait qu'elle ne peut agir sur les circonstances qui en sont à l'origine⁵⁹. Dans ces circonstances, elle estime que lorsque les conditions de détention indignes sont liées à un problème structurel de surpopulation carcérale, les mesures individuelles doivent être complétées par « *des mesures plus générales propres à résoudre les problèmes de violations massives et simultanées de droits des détenus résultant de mauvaises conditions dans tel ou tel établissement pénitentiaire* », en mettant à la disposition des juridictions des outils juridiques appropriés.⁶⁰

Lorsque les pays sont confrontés à un problème structurel lié à de mauvaises conditions et/ou au surpeuplement carcéral, la Cour adopte désormais des arrêts pilotes⁶¹ ou des arrêts de principe dans lesquels elle demande à l'Etat de remédier aux problèmes en cause dans un certain délai et indique parfois les mesures à prendre. Elle l'a déjà fait pour plusieurs Etats.⁶² En présence d'un problème structurel tel que la surpopulation carcérale, la Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que la solution la plus appropriée serait de recourir aussi largement que possible aux mesures pénales alternatives à la détention et de réduire au minimum le recours à la détention provisoire.⁷³

A la lumière de ce qui précède et des exigences posées par l'article 13, la Cour devra se prononcer sur l'effectivité des recours préventifs existant en droit français et, en l'absence de tels recours, indiquer éventuellement à la France de prendre des mesures générales de nature à assurer l'effectivité des recours internes et à permettre de mettre fin rapidement aux conditions de détention indignes causées par la surpopulation carcérale, la vétusté et

⁵⁶ CE, sect., 27 mars 2015, SFOIP, n° 385332. Voir, à cet égard, S. Deygas, « *Les limites du référé dit "mesures utiles"* », Procédures n°4, avril 2016.

⁵⁷ *Norbert Sikorski*, précité, §§ 115 et s. ; *Torregiani et autres*, précité, §55.

⁵⁸ *Torregiani et autres*, précité, §54 ; *Ananyev et autres*, précité, § 111.

⁵⁹ *Norbert Sikorski*, précité, §160.

⁶⁰ *Ananyev et autres*, précité, § 219.

⁶¹ Article 46 de la Convention et article 61 du Règlement de la Cour.

⁶² Bulgarie, Hongrie, Italie, Pologne, Belgique, Grèce, Roumanie, Slovénie et République de Moldavie ; *Muršić c. Croatie* [GC], no 7334/13, §§ 94-95, CEDH 2016. ⁷³ *Torregiani et autres*, précité§ 94 ; *Varga et autres*, précité, § 104.

l'insalubrité des établissements pénitentiaires, et à juguler le contentieux national et européen⁶³ croissant en la matière.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

⁶³ Plusieurs requêtes sont pendantes devant la Cour, notamment, *J.M.B. et autres c. France*, 9671/15 ; *F.R. et autres c. France*, 12792/15.