

ASSEMBLÉE GENERALE DU 12 FEVRIER 2021

COMMISSION
LIBERTES ET DROITS DE
L'HOMME

SURPOPULATION
CARCERALE ET
CONTEXTE
EPIDEMIQUE

ASSEMBLEE GÉNÉRALE DU 12 FEVRIER 2021
COMMISSION LIBERTES ET DROITS DE L'HOMME

RAPPORT SUR LES MESURES A PRENDRE POUR REMEDIER A
LA SURPOPULATION CARCERALE DANS LE CONTEXTE
EPIDEMIQUE

* *

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	3
I. EVOLUTION DU CADRE LEGAL EN FAVEUR D'UNE PROTECTION EFFECTIVE DE LA DIGNITE DES DETENUS	3
II. L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DES DETENUS DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE	5

INTRODUCTION

Au 1^{er} janvier 2020, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires était de 116% avec 70 651 prisonniers pour 61 080 places. Ce taux d'occupation pouvait néanmoins être bien supérieur dans les maisons d'arrêt qui concentre 2/3 de la population carcérale.¹

La surpopulation carcérale est un problème endémique en France et a donné lieu à plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment au regard des conditions de détentions des prisonniers français.

Le contexte épidémique inquiétant dans les prisons françaises impose aujourd'hui de prendre des mesures supplémentaires au soutien de la dignité, de la santé et de la sécurité des détenus.

I. EVOLUTION DU CADRE LEGAL EN FAVEUR D'UNE PROTECTION EFFECTIVE DE LA DIGNITE DES DETENUS

Un mouvement jurisprudentiel notable tend vers une protection effective de la dignité des détenus.

Dernièrement, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France en raison des conditions indignes de détention et de l'absence de voie de recours effectif offerte aux personnes détenues pour y remédier (CEDH, 30 janvier 2020, JMB et autres c. France, n°9671/15 et 31 autres).

Dans cet arrêt historique, la juridiction européenne a imposé à la France de prendre des mesures générales et d'engager une réforme de profondeur pour, d'une part, permettre aux personnes détenues de faire valoir leurs droits efficacement et, d'autre part, mettre un terme définitif au problème structurel de surpopulation carcérale que rencontre notre pays.

« 316. Dans ce contexte, la Cour recommande à l'État défendeur d'envisager l'adoption de mesures générales. D'une part, de telles mesures devraient être prises afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention. Cette mise en conformité devrait comporter la résorption définitive de la surpopulation carcérale. Ces mesures pourraient concerner la refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires (paragraphes 124 à 126 et 205 ci-dessus) et l'amélioration du respect de cette capacité d'accueil. La Cour note également que la loi de programmation 2018-2022 comporte des dispositions de politique pénale et pénitentiaire qui pourraient avoir un impact positif sur la réduction du nombre de personnes incarcérées. Par ailleurs, devrait être établi un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes et d'empêcher la continuation d'une violation alléguée. »

Extrait de l'arrêt du 30 janvier 2020, JMB et autres c. France

¹ Lettre du CGPL du 25.01.2021 au Ministre des solidarités et de la santé

Rapport présenté à l'Assemblée générale du 12 février 2021
Ce rapport a donné lieu à l'adoption d'une motion du Conseil national des barreaux.

Prenant acte de l'urgence de la situation et de la condamnation de la France, la Cour de cassation a - sans attendre de réforme législative - solennellement affirmé qu'en tant que gardien de la liberté individuelle, il incombe au juge judiciaire 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 (Crim. 8 juillet 2020, n°20-81.739).

« 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 œuvre 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. [...]

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. »

Extrait de l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 juillet 2020

En premier lieu, elle a ainsi organisé en urgence un dispositif inédit d'examen des conditions de détention dans le contentieux de la liberté. Elle exige désormais que, face à des allégations suffisamment crédibles, précises et actuelles d'atteinte à la dignité, il appartient au juge, en dehors du pouvoir qu'il détient d'ordonner la mise en liberté de l'intéressé, de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité.

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

Néanmoins, en pratique, la Cour de cassation semble se satisfaire d'un simple rapport rédigé par le chef d'établissement pénitentiaire pour écarter toute atteinte à la dignité du détenu².

L'établissement pénitentiaire apparaît ainsi comme une autorité d'enquête alors même qu'il se trouve directement intéressé par les conclusions du rapport.

Cette difficulté pose ainsi la question de l'effectivité d'une telle voie de recours, en ce qu'elle ne prévoit aucune possibilité pour la personne détenue d'apporter la preuve des conditions indignes de sa détention.

En second lieu, la Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité alléguant notamment des atteintes au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et au droit au recours effectif par les articles 137-3, 144 et 144-1 du Code de procédure pénale.

² Crim. 15 décembre 2020 (pourvoi n°20-85461)

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, a censuré le second alinéa de l'article 144-1 du Code de procédure pénale, estimant 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.* » et a sommé le parlement d'adopter avant le 1^{er} mars 2021 une réforme protectrice du principe de sauvegarde de la dignité des personnes détenues, de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et le droit à un recours juridictionnel effectif.

Dans le prolongement de cette décision, le Conseil constitutionnel a de nouveau été saisi en date du 27 janvier 2021 sur la conformité à la Constitution des articles 707, 720-1, 720-1-1, 723-1, 723-7 et 729 du code de procédure pénale, moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment le principe à valeur constitutionnelle de dignité de la personne humaine et le droit à un recours juridictionnel effectif, faute de prévoir la possibilité pour le juge de l'application des peines de tirer les conséquences de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin par un aménagement de la peine.

Malgré ces avancées significatives, aucun projet de loi visant à mettre en conformité le droit français avec la Constitution et avec les engagements internationaux de la France n'a été présenté à cette date.

II. L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DES DETENUS DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE

Les enseignements du confinement du printemps 2020

Au printemps 2020, la situation épidémique et la crainte d'une contamination rapide des détenus a permis de baisser sensiblement le nombre de personnes détenus, grâce à des mesures de libération anticipées examinées par des magistrats et au développement rapide de peines alternatives.

Ce mouvement était également motivé par la détérioration des conditions de vie dans les prisons dues aux protocoles sanitaires, lesquels ont eu pour conséquences l'encellulement quasi permanent des détenus et la fermeture des parloirs pendant plusieurs semaines.

Ainsi, l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a prévu des possibilités de libération anticipée pour les personnes condamnées à moins de cinq années d'emprisonnement auxquelles il reste deux mois à effectuer, ainsi que des réductions de peine supplémentaires exceptionnelles. Fin avril 2020, le taux d'occupation global du système carcéral français est passé sous la barre des 100% pour la première fois depuis plusieurs décennies, grâce à 13 000 libérations anticipées.

Le désengorgement des prisons françaises est possible et souhaitable et requiert la mobilisation de tous les acteurs judiciaires, des juges de la liberté et de la détention, des procureurs et des juges de l'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La situation actuelle

Ce mouvement de décroissance carcérale a été de courte durée et la contrôleur générale des lieux de privation de liberté s'alarmait dès novembre 2020 de « l'augmentation des incarcérations alors même que de nombreux « clusters » se développent en prison ».

Malgré les directives du Garde des Sceaux adressées aux juridictions, les maisons d'arrêts étaient de nouveaux surpeuplées en décembre 2020 et leur densité moyenne atteignait les 120%.

Parallèlement, le nombre de contamination a sensiblement augmenté en prison ces dernière semaines. Ainsi, le 21 janvier 2021, 235 personnels pénitentiaires étaient contaminés. Quant aux détenus, ils étaient 134 à la même date contre 25 au début du mois, soit une hausse de 165%.³

Ce constat est d'autant plus inquiétant que les détenus français ont un accès dégradé aux soins.

CONCLUSION

Un an après l'arrêt de la CEDH et un mois avant l'expiration du délai imposé par le Conseil constitutionnel, le Conseil national des barreaux ne peut que déplorer qu'aucun texte visant à proposer l'élaboration d'un recours effectif n'ait été déposé.

Avec pour conséquence que la censure de l'article 144-1 du Code de procédure pénale interviendra au 1^{er} mars 2021, aboutissant ainsi à ce que le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention ne soient plus soumis à l'obligation de remettre une personne détenue en liberté dès lors que les critères légaux ne seront plus remplis.

En conséquence, le Conseil national des barreaux réclame que toutes les mesures soient prises rapidement pour mettre le droit français en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre 2020 ainsi qu'avec les engagements internationaux de la France.

De surcroît, dans ce contexte de nouvelle flambée épidémique, le Conseil national des Barreaux rejoint le constat de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté et interpelle les pouvoirs publics pour engager une politique volontariste propre à garantir la dignité, la santé et la sécurité des détenus. Celle-ci dépend de la capacité des autorités à prendre des mesures urgentes de désengorgement des lieux de détention ainsi que de mettre en place une véritable politique de limitation du recours à l'emprisonnement.

Laurence Roques

Présidente de la commission Libertés et droits de l'homme

³ Chiffres indiqués par le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Libertés, correspondances des 25 janvier 2021 à l'attention de M. le Ministre VERAN et M. le Ministre DUPOND-MORETTI

Rapport présenté à l'Assemblée générale du 12 février 2021
Ce rapport a donné lieu à l'adoption d'une motion du Conseil national des barreaux.