

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE RONDE MISE EN PLACE DE RECOURS EFFECTIFS VISANT A CONTESTER LES CONDITIONS DE DETENTION

organisée dans le cadre du projet financé par le Fonds fiduciaire «droits de l'homme»
(HRTF)

**Conseil de l'Europe
Strasbourg, les 8 et 9 juillet 2014**

Présentation par M. Eric Senna

**L'expérience française relative au recours préventif
des personnes détenues
pour contester leurs conditions de détention**

INTRODUCTION

A titre liminaire, je tiens à préciser que je m'exprime en cette enceinte en mon nom personnel et non en qualité d'agent du gouvernement français.

Au 1^{er} mai 2014, près d'un quart de la population incarcérée en France (16 701), avaient le statut de prévenu sur près de 69000 personnes écrouées. Bien que le nombre de personnes placées en détention provisoire ait diminué significativement au cours de la dernière décennie, le constat de leur situation reste préoccupant au regard de leurs conditions de détention au sein des maisons d'arrêt.

En dépit des différents programmes de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires, ces structures sont encore bien souvent dans un état vétuste et confrontées à une surpopulation carcérale chronique avec un taux d'occupation moyen de 138 %, soit plus de 10000 détenus en surnombre. Mais, cette moyenne masque une autre réalité, de nombreux établissements dépassent un taux d'occupation de 150 % et pour certains plus de 200 % dont deux sont situés dans ma région au Sud de la France. A l'inverse, les établissements pour peine hébergeant des condamnés à de moyennes et longues peines sont épargnés par ce phénomène puisque l'administration pénitentiaire (AP) est parvenue jusqu'alors à y appliquer de fait un numerus clausus.

Cette situation a trouvé un écho favorable devant les tribunaux nationaux notamment devant les juridictions administratives qui acceptent de retenir la responsabilité de l'Etat en raison de conditions de détention indignes. Cela sera abordé demain au cours table ronde relative au recours compensatoire. La Cour européenne des droits de l'homme pour des faits similaires, a eu l'occasion de condamner l'Etat français pour violation de l'article 3 de la Convention.

Ainsi, l'arrêt **CANALI** rendu le 25 avril 2013 par la Cour de Strasbourg à l'encontre de la France sur ce fondement témoigne de cette réalité et de la dégradation des conditions de détention autant pour les prévenus en détention provisoire que pour les condamnés en exécution de peine en maison d'arrêt.

A côté des recours indemnitaires ou compensatoires, c'est désormais la question des recours préventifs qui est posée avec acuité afin de savoir si aujourd'hui, la personne détenue dispose de recours lui permettant d'obtenir la cessation de cette atteinte et l'amélioration rapide de ses conditions de détention.

Comme cela a déjà été souligné par plusieurs intervenants au cours de la table ronde de ce matin, c'est en sens que se prononce la Cour européenne des droits de l'homme en rappelant qu'en matière de conditions de détention : *« les remèdes préventifs et ceux de nature compensatoire doivent coexister de manière complémentaire... »*

Avant de voir selon quels dispositifs, la prévention des atteintes à la dignité humaine en captivité est mise en oeuvre et d'identifier les recours qui sont disponibles pour y mettre fin, il m'apparaît nécessaire de rappeler que la France dispose de deux ordres de juridiction distincts :

- les juridictions de l'ordre judiciaire qui sont gardiennes des libertés individuelles en vertu de la constitution et qui connaissent de la justice pénale et du contentieux civil entre personnes privées,
- les juridictions de l'ordre administratif qui connaissent du contentieux de l'administration et de celui qui l'oppose aux personnes privées.

Ces juridictions interviennent chacune dans leur domaine de compétence dans le champ de la privation de liberté.

En ce qui concerne l'exécution des sentences pénales, dont le procureur de la République a la charge, le contentieux portant sur la privation de liberté relève des seules juridictions judiciaires.

Pour ce qui a trait aux décisions de l'administration pénitentiaire prises à l'égard des personnes détenues, le contentieux relève des juridictions administratives, ces dernières étant considérées comme des usagers « contraints » de ce service public.

La prévention des atteintes à la dignité humaine et leur règlement sont appréhendés à deux niveaux distincts.

D'abord, sous un angle préventif depuis septembre 2008, la France s'est dotée d'un mécanisme national de prévention sous la forme d'un organisme public indépendant. La mission confiée au Contrôle général des lieux de privation de liberté concerne tous les lieux de captivité et toutes les personnes qui s'y trouvent. Son action se traduit par des visites d'établissement et par recommandations adressées aux autorités qui n'ont pas de caractère obligatoire.

Ensuite, au niveau judiciaire, chacun des deux ordres juridictionnels a développé progressivement sous l'influence de la Cour de Strasbourg, une jurisprudence mettant en œuvre des possibilités des recours visant à remédier à des situations individuelles et plus récemment à influencer sur la situation globale de l'établissement.

Si l'intervention du MNP n'est pas en soi, un recours préventif au sens qui y est donné par la Cour, il est intéressant de relever les interactions qui se produisent entre ses recommandations et l'évolution de la jurisprudence.

1. Le contrôle préventif et ses modalités d'action

1.1 Le statut

1.1.1 Le cadre légal

C'est par une loi du 30 octobre 2007 qu'a été créé en France, une autorité spécialisée chargée de contrôler les lieux d'enfermement en vue de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Par ce texte, la France s'est conformée au protocole facultatif adopté le 18 décembre 2002 (OPCAT) se rapportant à la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture. Elle a permis d'achever le processus de ratification avec l'adoption de la loi du 28 juillet 2008.

Le Contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL) appartient à la catégorie juridique des autorités administratives et à ce titre, celui-ci n'a pas la personnalité juridique. Il agit comme organisme public indépendant à compétence nationale.

1.1.2 Les garanties statutaires

Les garanties d'indépendance

Cette indépendance est assurée d'abord par son statut mais aussi dans son fonctionnement par une autonomie de gestion.

L'indépendance fonctionnelle est assurée par plusieurs éléments que sont : l'irrévocabilité du mandat, l'immunité de juridiction et l'exclusivité des fonctions.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles pour un mandat unique de six ans par décret du Président de la République après avis de chacune des commissions compétentes de chaque assemblée. M. Jean-Marie Delarue a achevé son mandat le 19 juin 2014.

Son successeur est en cours de désignation puisque les commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat viennent de donner leur avis favorable en application de l'article 13 de la Constitution, sur la nomination envisagée par le président de la République. A cet égard, on peut noter que la proposition de désignation de Mme Hazan, magistrate, ancienne députée européenne et maire de la ville de Reims, comme second Contrôleur général, n'a pas suscité de fortes polémiques.

Les contrôleurs chargés de l'assister sont recrutés et nommés sur sa demande et sont placés sous son autorité. Si l'existence même du MNP et les conditions de désignation de son responsable sont des préalables indispensables, ceux-ci ne suffisent pas pour assurer une pleine efficacité.

Ainsi, dans son dernier rapport annuel d'activité, le président du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) appelait : « *Les Etats à mettre à disposition de ces structures des moyens humains et*

matériels adéquats et à s'assurer qu'ils bénéficient d'un accès complet à tous les lieux de privation de liberté, sans aucune restriction. ».

Plusieurs dispositions de la loi française garantissent des conditions de fonctionnement qui préservent cette autorité des influences de toute nature.

En premier lieu, le mandat n'est pas renouvelable. Il est irrévocable sauf démission ou empêchement du Contrôleur général. Cette durée permet d'inscrire son action dans un temps suffisant.

Les garanties d'impartialité

La fonction de contrôleur est incompatible : « *avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif* » et avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés.

Le Contrôleur général et les membres de son équipe sont soumis au secret professionnel. Par ailleurs, pendant les visites et, de manière générale, dans les relations avec les tiers, les contrôleurs doivent observer une stricte neutralité.

1.1.3 Les garanties de fonctionnement

Pour la mise en oeuvre de ses attributions : « *il ne reçoit instruction d'aucune autorité* » et bénéficie d'une immunité à raison des opinions et des actes professionnels. Cette immunité s'étend à tous ses collaborateurs.

Par ailleurs, le CGLPL dispose de l'autonomie de gestion budgétaire qui le dispense de la vérification a priori d'un contrôleur financier.

Son budget annuel se situe autour de 4 millions d'euros. Le gouvernement lui a donné les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions. Les demandes d'autorisations d'emploi ont été accordées et son équipe compte actuellement 27 emplois à temps plein dont 16 contrôleurs à temps complet auxquels s'ajoute 20 contrôleurs qui interviennent à la vacation. Comme au sein du CPT, toutes les professions concernées par les lieux de captivité sont présentes au sein de son équipe.

Si le CPT a pu relever : « *que certains MNP déjà mis en place n'avaient pas les ressources nécessaires pour accomplir leurs missions* », on peut noter que cela ne s'est appliqué au MNP français.

1.2 Les missions confiées au CGLPL

1.2.1 Le domaine de compétence

Les missions qui lui sont dévolues par le protocole additionnel sont intégralement reprises par la loi. Celles-ci sont néanmoins plus larges sur deux points :

- elles visent le respect de l'ensemble des droits fondamentaux de toute personne placée en captivité,
- elles portent également sur l'évaluation du fonctionnement des établissements.

La loi a déterminé le domaine d'action comme portant sur les conditions matérielles de détention afin de s'assurer du respect de la dignité des personnes enfermées en y incluant le respect de ses droits fondamentaux au regard du statut juridique. Le contrôle comprend la surveillance de la politique effectivement mise en oeuvre par les administrations en charge de ces établissements. C'est certainement cette mission d'évaluation qui le distingue le plus des ombudsmans.

Le champ d'action est vaste, il correspond à plus 5200 lieux dont 191 prisons. Le rythme de visites est soutenu puisqu'il se situe entre 140 et 150 visites annuelles. Depuis 2008, plus de 800 établissements ont été visités dont 97 % des prisons qui l'ont été au moins une fois et douze d'entre elles ont été visitées à deux reprises. Près d'un tiers des hôpitaux psychiatriques ont été visités et 20 % des locaux de garde à vue qui sont les plus nombreux.

Le CGLPL est essentiellement alerté ou saisi par courrier des personnes captives, de leurs proches ou par une ONG. Sur 4000 signalements reçus en 2013, 85 % provenaient des prisons dont la moitié a

donné lieu à une enquête administrative par échange de courriers et 10 % à des vérifications sur place par des chargés d'enquête.

1.2.2 Les enquêtes et les visites

1.2.2.2 La procédure d'enquête administrative

La loi du 30 octobre 2007 était muette sur le traitement des signalements reçus au CGLPL. La légalisation de la procédure d'enquête administrative est donc intervenue cette année.

De plus, il lui a été donné la possibilité d'une mise en demeure pour obtenir la remise de documents ou informations dans le délai qu'il fixe. En cas de manquement persistant, cela pourra servir de fondement à des poursuites pénales sur la base du délit d'entrave nouvellement créé mais même à ce stade, le CGLPL ne dispose pas du pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration.

Ces nouvelles dispositions ont créé en outre, la recommandation adressée directement au responsable de la structure.

1.2.2.3 La typologie des visites

Les visites obéissent à des modalités différentes, soit il s'agit d'une évaluation complète prévue à l'avance, soit il s'agit d'un contrôle inopiné, suite à une information sur un incident ou à des signalements convergents de dysfonctionnement, soit encore d'une contre visite assurant une visite de suivi.

Seuls le Contrôleur général et son secrétaire général connaissent le calendrier prévisionnel des visites. Actuellement, $\frac{3}{4}$ des visites ont lieu sur un mode planifié.

Le chef d'établissement tient informé son autorité hiérarchique mais l'accès au lieu visité n'est pas soumis à son accord. La loi prévoit néanmoins des circonstances particulières qui, sur sa demande, sont de nature à justifier un report de visite. Pour le moment, la situation ne s'est pas encore présentée dans les faits.

1.2.2.4 Le schéma opérationnel d'une visite

La visite commence par l'annonce qui en est faite au responsable de la structure de la visite, environ quinze jours avant si celle-ci est programmée et la demande qui lui est faite d'une série de documents internes à l'établissement.

Le chef d'établissement informe les personnels et les personnes sous sa garde, de la visite du CGLPL et de la possibilité de s'entretenir avec les contrôleurs.

La visite d'établissement proprement dite qui dure entre une journée et une semaine, voire plusieurs semaines pour les établissements les plus importants, débute par une réunion de présentation entre la délégation et le chef d'établissement et ses chefs de service.

Les contrôleurs remplissent leur grille d'analyse interne en procédant à des constatations et sont équipés du matériel nécessaire pour la prise d'image et leur enregistrement. Les auditions se font en binôme et concernent les personnes captives, les personnels de l'établissement et les intervenants extérieurs. Ces entretiens sont demandés ou ont lieu à l'initiative des contrôleurs. Ils se déroulent dans un local garantissant la confidentialité ou de manière informelle au gré des déplacements de l'équipe de contrôle dans l'établissement.

Les déplacements sont libres, à toute heure de la journée, à tout moment de la semaine ou de la nuit en respectant les règles de sécurité. La visite ne porte que sur les lieux affectés à la détention.

À la fin des visites, les contrôleurs de la délégation rédigent chacun pour la partie visitée, un projet de pré-rapport, qui est soumis au Contrôleur général qui l'envoie ensuite au chef d'établissement, pour recueillir ses observations sur les constats matériels effectués lors de la visite.

Un délai d'un mois, sauf circonstances particulières, et sous réserve des cas d'urgence mentionnés au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi, est imparti au chef d'établissement pour répondre. A réception, le Contrôle général passe à la rédaction du rapport final qui contient ses recommandations.

Le rapport final, dit « rapport de visite » est envoyé par le Contrôleur général aux ministres de tutelle. Il fixe au (x) ministre(s), conformément à l'article 9, un délai de réponse, compris, hors cas d'urgence, entre cinq semaines et deux mois.

C'est donc une fois en possession des observations en retour des ministres concernés, que les rapports de visite sont publiés sur le site internet du CGLPL dont la mise en ligne a débuté au mois d'avril 2009.

Depuis 2010, le Contrôleur général a opté pour une publication systématique des rapports de visite et des observations, la loi lui ayant laissé la possibilité de ne pas le faire. Dorénavant, il lui a fait obligation de rendre public ses avis, recommandations ou propositions à caractère général, ainsi que les observations de ces autorités mais pas ses rapports de visite.

1.3 Une action préventive reconnue et affirmée

1.3.1 Le bilan du premier mandat du mécanisme national de prévention

Après une première mandature de six années, les observations suivantes peuvent être faites :

- l'indépendance et les compétences du CGLPL apparaissent effectives et l'Etat français lui a assuré des moyens de fonctionnement suffisants,
- l'action et le rôle du CGLPL sont bien repérés tant par les personnes captives que par les personnels travaillant en détention,
- le CGLPL agit comme un réel aiguillon sur l'orientation des politiques publiques carcérales,
- la tendance au rapprochement du quotidien de la prison avec celui d'autres institutions gérant des collectivités de personnes s'accroît,
- la force de certains principes fondamentaux des droits de l'homme est incarnée par des mesures concrètes, grâce notamment aux recommandations prises en urgence,
- la démocratisation des problématiques carcérales résultant de la diffusion d'informations et d'analyses approfondies permet au citoyen de pouvoir porter une appréciation plus juste sur la réalité des conditions de détention,
- le respect des droits fondamentaux en captivité concourt aussi à une meilleure efficacité de la répression dans le souci de prévenir le risque de récidive.

1.3.2 Le dialogue permanent avec les administrations et le gouvernement

La question de doter cette autorité du pouvoir d'injonction vis-à-vis de l'administration s'est posée et a été résolue par la négative. Traditionnellement seul le juge administratif peut délivrer une telle injonction. M. Delarue n'a pas souhaité en être doté en considérant que les instruments que lui donne la loi étaient suffisants pour agir par le dialogue avec les administrations concernées.

Ces prérogatives sont :

- les recommandations à l'échelon local concernant un établissement,
- les recommandations à l'échelon national concernant un type d'établissement et s'appuyant sur des observations concordantes résultant de plusieurs rapports de visite,
- les avis relatifs à une thématique transversale abordant une problématique générale comme par exemple : l'utilisation de la visioconférence en captivité ou l'accueil des enfants en bas âge des mères détenues, l'encellulement individuel.

Les autorités françaises n'ont pas encore pris l'initiative d'établir un rapport annuel public sur les réponses qu'elles ont apportées alors que pourtant leurs services centraux exercent un suivi complet des recommandations et qu'elles prennent en compte certaines préconisations.

1.4 La réforme de la loi du 30 octobre 2007

L'action du premier Contrôleur général aura été décisive sur de nombreux points.

La personnalité de M. Delarue a donné une âme à l'institution. Il a assuré un magistère d'influence

comme l'ont relevé de nombreux acteurs politiques. De nombreuses recommandations ont amélioré concrètement des situations individuelles tout en ne laissant aucun secteur de l'enfermement dans l'ombre.

Une proposition de loi portant réforme de ce texte a été adoptée en six mois et a donné lieu à un vote à l'unanimité le 15 mai dernier. Sept ans plus tard, la loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 a donc modifié le texte fondateur du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Cette réforme porte sur plusieurs points qui ont en commun de renforcer l'efficacité de l'action préventive :

D'abord, en ce qui concerne le domaine de compétence du CGLPL, la loi a prévu la :

- élargissement de sa compétence à l'exécution des mesures de retour forcé concernant les étrangers en situation irrégulière,
- possibilité d'adresser aux autorités des avis sur des projets de construction ou de réhabilitation de lieux de privation de liberté.

Ensuite, en ce qui concerne ses pouvoirs d'investigation, la loi prévoit la :

- possibilité d'accéder au dossier médical du détenu avec son accord en cas d'allégations de mauvais traitements,
- possibilité de recueillir des informations auprès de toute personne susceptible de l'éclairer (et non plus des seuls responsables des lieux visités),
- faculté de délivrer une mise en demeure pour la remise de documents en cas d'inertie du responsable de la structure.

Puis, en ce qui concerne, la protection de ses missions, la loi prévoit la :

- transcription dans la loi de la protection conventionnelle des sources d'information et de l'immunité prévue par l'article 21 OPCAT,
- protection des prérogatives du CGLPL par le droit pénal par la création d'un délit d'entrave.

Lorsque l'action préventive est inefficace, un contrôle juridictionnel multiforme existe.

2. Les formes de contrôle juridictionnel

Il se manifeste d'abord à travers le contentieux de la détention soit préventive, soit en exécution de la sanction.

2.1 Un contrôle lié au statut pénal de la personne

2.1.1 En période pré-sentencielle par le juge prescripteur

En France, en cas de détention provisoire, le pouvoir de modifier les modalités de la détention appartient au juge qui est à l'origine de la privation de liberté, lequel peut, d'abord, prescrire une affectation dans un autre quartier de l'établissement ou en cellule individuelle. A défaut, il peut ordonner un transfert vers un établissement pénitentiaire limitrophe.

Ce schéma théorique se heurte souvent aux obstacles nés de la pénurie. En raison d'un taux de densité carcérale très élevé, le chef d'établissement ne disposera pas des marges de manœuvre suffisantes pour satisfaire à la demande du juge, notamment si celle-ci concerne plusieurs prévenus.

Si l'Administration doit légalement répondre à une telle sollicitation ; en pratique, cela aboutit à un éloignement du milieu familial et à des visites moins fréquentes. Aussi, les prévenus privilégient-ils le maintien des liens familiaux sur la qualité de leurs conditions de détention.

L'exigence du recours préventif pose donc une question délicate lorsque ces options ne peuvent être envisagées. L'existence de conditions de détention inhumaines ou dégradantes peut-elle justifier la remise en liberté du prévenu ?

Dans un arrêt largement commenté rendu le 29 février 2012, la Cour de cassation a manifesté des réticences pour s'engager dans cette voie. Elle a estimé qu'en l'absence « *d'éléments propres à la personne concernée, suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale* », une demande de mise en liberté motivée par le caractère inhumain et dégradant des conditions de détention devait être examinée au regard des seules dispositions du code de procédure pénale régissant la détention provisoire c'est-à-dire en fonction des seules nécessités de l'instruction.

Cette position restrictive n'est pas unanimement approuvée et certains juges du fond se montrent plus enclins à considérer les conditions matérielles de détention pour apprécier la nécessité d'une détention provisoire.

C'est ce dont témoigne un arrêt rendu récemment le 24 avril 2014 par la chambre correctionnelle de la cour d'appel. Cette décision réalise une avancée notable du droit des détenus à des conditions de détention décentes. Elle est d'une importance toute particulière pour les 1400 détenus qui dorment actuellement en prison sur un matelas au sol.

L'espèce concernait une personne condamnée à une peine de trois ans d'emprisonnement pour escroquerie et banqueroute et incarcéré le jour même, sur mandat d'arrêt, au centre pénitentiaire de Perpignan.

L'intéressé avait saisi la cour d'une demande de mise en liberté qui y a fait droit au motif que la détention provisoire ne répondait pas aux exigences de l'article 144 du Code de procédure pénale et que : « *de surcroît* », *les conditions de détention de monsieur C, dans une cellule partagée avec deux autres détenus et dans laquelle il dort sur un matelas au sol, sont constitutives d'une atteinte à la dignité humaine qui « justifie du plus fort sa mise en liberté ».*

Ce dernier motif est novateur tant au regard de la manière dont est caractérisée l'atteinte à la dignité du prévenu qu'au regard des conséquences qui découlent d'une telle atteinte.

L'atteinte à la dignité fondée sur les seules conditions matérielles de détention

Un des enseignements de cette décision, réside dans l'appréciation de l'atteinte à la dignité, laquelle se veut objective et fondée sur les seules conditions matérielles de détention indépendamment des conséquences concrètes ou potentielles de cette situation sur l'état de santé de l'intéressé.

Le constat se fonde donc exclusivement sur l'existence d'une surpopulation carcérale au centre pénitentiaire de Perpignan.

La décision se réfère aux statistiques établies par l'administration pénitentiaire régionale, au moment de la détention, indiquant que ce secteur de la prison recensait 350 détenus pour une capacité de 204 places, soit une densité de 172 %.

Dans ces conditions, comme dans de nombreuses maisons d'arrêts françaises, les prévenus sont toujours placés en cellules collectives et sont parfois contraints de vivre dans un espace vital très restreint.

Comme le souligne la cour d'appel, une telle situation n'est conforme ni « *aux standards européens* », ni « *aux dispositions de droit interne inscrites à l'article 716 du Code de procédure pénale* ».

La critique des juges ne porte pas sur l'encellulement collectif mais sur la manière dont il est réalisé. En effet, la loi autorise à ce qu'il soit dérogé au principe de l'encellulement individuel lorsque la distribution intérieure des locaux et le nombre de personnes détenues ne permettent pas son application mais cette dérogation ne vaut que sous réserve du respect de la dignité humaine.

Tel n'est pas le cas lorsque l'exiguïté d'une cellule partagée par trois détenus est telle qu'elle contraint l'un d'entre eux à n'avoir en guise d'espace personnel qu'un matelas posé à même le sol.

Ces conditions de détention ne répondent, comme cela déjà été rappelé par de nombreux intervenants, ni aux préconisations du CPT pour qui la norme en matière d'espace individuel habitable en cellule collective est de 4 m², ni aux exigences de la Cour européenne qui exige un minimum de 3 m² d'espace individuel au sein des cellules partagées.

L'atteinte à la dignité étant ainsi « *gravement caractérisée* », quelles conséquences en déduire ? Pour cette juridiction, et c'est le second apport de cet arrêt, l'atteinte à la dignité justifierait la remise en liberté du prévenu.

En l'espèce, le critère des conditions de détention indécentes n'opère pas seul : il vient s'ajouter aux critères classiques prévus par le Code de procédure pénale pour justifier la remise en liberté.

Dans cette affaire, la remise en liberté de l'intéressé aurait pu être motivée exclusivement sur les dispositions de l'article 144 du Code de procédure pénale.

En ajoutant que : « *l'atteinte à la dignité, gravement caractérisée par le fait que le prévenu dort sur un matelas au sol, justifie du plus fort sa mise en liberté* », les juges du fond ont manifesté leur volonté d'intégrer la prohibition des mauvais traitements et le respect de la dignité humaine dans le contentieux de la détention provisoire.

Dans un tel cas, la Cour de cassation s'oppose à la remise en liberté sauf si l'état de santé du détenu est incompatible avec les conditions de détention ce qui permet de combler partiellement l'absence actuelle de dispositif de suspension de détention provisoire pour motif médical. Pourtant, il existe un texte interne qui pourrait fonder le respect de la dignité humaine en critère autonome du placement ou du maintien en détention provisoire.

Il s'agit de l'article préliminaire du Code de procédure pénale, le juge doit veiller en effet à ce que les mesures de contrainte dont la personne poursuivie peut faire l'objet - et au premier rang desquelles figure la détention provisoire - ne portent pas atteinte à la dignité de la personne. Il devrait donc s'assurer que la détention se déroule dans des conditions conformes à la dignité humaine avant de rejeter une demande de mise en liberté et de confirmer le maintien en détention provisoire.

Les nécessités de l'instruction n'en seraient pour autant pas évacuées puisque le juge conserve la possibilité de placer l'intéressé sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence sous surveillance électronique.

2.1.2 En période post-sentencielle par le juge d'application des peines

Les conditions de détention peuvent être prises en compte implicitement au stade de l'aménagement de peine.

L'aménagement de la peine, avant sa mise à exécution ou pendant son exécution, peut prendre en compte les conditions de détention.

Par une décision du 25 novembre 2009, la Cour de cassation a jugé que : « *les juges de l'application des peines doivent apprécier les mesures d'aménagement de peine ou les demandes de libération conditionnelle à la lumière des conditions d'existence prévalant dans l'établissement* ».

Elle reprochait au juge du fond d'avoir refusé un placement sous surveillance électronique à un condamné sans rechercher si, compte tenu de son handicap et des conditions effectives de détention, celui-ci n'était pas : « *exposé à une détresse ou à une épreuve excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* ».

Cette décision rendue au visa de l'article 3 de la CESDH, témoigne, au-delà du cas particulier des détenus malades ou handicapés, d'un infléchissement au profit du droit des détenus à des conditions de détention décentes.

D'autres exemples de cette orientation peuvent être relevés dans la jurisprudence des juges de 1^{ère} instance. Ainsi, par jugement rendu le 26 mai 2011, le JAP de Bobigny avait considéré qu'il était impératif d'admettre un détenu au bénéfice de la libération conditionnelle au motif que : « *les conditions de détention subies par l'intéressé étaient contraires au respect de la dignité humaine* » et violaient l'article 3 CESDH. Ici, la libération conditionnelle avait été accordée essentiellement dans un souci humanitaire pour éviter à l'intéressé de continuer de subir des brimades et insultes de la part d'un surveillant pénitentiaire.

Le traitement dégradant relevait d'un acte positif d'humiliation mais il est possible de transposer le raisonnement au cas où ce mauvais traitement serait consécutif aux conditions matérielles de détention.

En cet état, la question se posait donc de savoir si les conditions effectives de détention pouvaient devenir un critère d'appréciation de l'opportunité de prononcer un aménagement de peine, critère qui se combinerait et non qui se substituerait avec les conditions classiques d'octroi de la mesure concernée. L'objectif d'insertion ou de réinsertion des détenus en serait renforcé puisqu'il est admis par la communauté scientifique que des mauvaises conditions de détention ne sont pas de nature à favoriser cette réinsertion.

C'est en ce sens que la chambre de l'application des peines de la cour d'appel de Montpellier s'est prononcée tout récemment par une décision du 18 juin 2014 dans une procédure visant à statuer sur la demande d'un condamné d'un aménagement de peine qui devait exécuter un reliquat de peine privative de liberté, alors qu'il n'avait aucun projet de réinsertion sociale sinon que de rechercher un emploi, ce qu'il faisait sans réelle conviction depuis quelques mois.

La Cour a considéré qu'il convenait de privilégier une exécution en semi-liberté plutôt qu'en la forme ordinaire dans le même établissement de Perpignan précité où le taux de densité carcérale dépassait 200 % en relevant que cela conduirait à le placer dans une situation contraire aux dispositions de l'article 3 de la CESDH et à celles de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 qui prescrivent le respect de la dignité en détention.

Elle a aussi relevé qu'il ne pourrait pas être préparé en détention de projet visant à l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée dès lors que l'exécution d'une peine dans un établissement pénitentiaire confronté à une situation de surpopulation, contribue à altérer son efficacité en limitant l'accès aux activités et aux prestations assurées par les services sociaux, médicaux et d'éducation.

Sans nul doute, cette décision fait oeuvre de jurisprudence en anticipant une évolution législative attendue, visant à intégrer le critère des conditions matérielles de détention comme un critère combiné aux conditions habituelles d'octroi des aménagements de peine mais aussi de la nouvelle libération sous contrainte qui est créée par le projet de réforme pénale porté par Madame Taubira, Ministre de la Justice.

En ce moment même, ce texte est en voie d'achèvement, les deux chambres du Parlement ayant trouvé un compromis. Il comporte notamment un amendement de l'article 707 du Code de procédure pénale qui est un texte de portée générale qui prévoit que :

*« Toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté, en prenant **en compte les conditions matérielles de détention et le taux de densité carcérale de l'établissement**, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire ».*

Sous réserve que le texte soit prochainement voté dans cette dernière version, cela donnerait un signal clair aux juridictions pénales qui devront être informées en temps réel de la situation des effectifs de la prison de leur circonscription et pourront la prendre en considération.

2.2 Le renforcement du contrôle de légalité par le juge administratif

2.2.1 Le développement du contrôle de légalité

La loi pénitentiaire confie à l'administration pénitentiaire la garde et la sécurité des personnes détenues et la mission de leur réinsertion. Elle assure l'exécution matérielle des peines et la prise en charge des détenus. Il s'agit d'une mission de service public confiée à une administration spécifique qui relève d'une direction spéciale au sein du ministère de la Justice.

Il n'existe pas de délégation de ces missions au secteur privé lucratif ou associatif habilité. Cette administration est donc en situation de monopole de droit comme de fait.

Ce sont les règles du droit administratif qui encadrent le fonctionnement des prisons et la prise en charge des personnes détenues. Les décisions individuelles qui sont prises à leur égard par l'AP ont donc un caractère administratif. Seul le juge administratif à travers le contrôle de légalité de ces mesures est le censeur de l'action de cette administration. Ce contrôle ne porte ni sur la légalité, ni sur l'opportunité de la privation de liberté, qui relèvent de la compétence exclusive du juge judiciaire.

2.2.1.1 Le contrôle a posteriori

C'est tout d'abord dans le cadre du recours en illégalité de la décision individuelle le concernant que l'usager détenu peut rechercher un moyen de contraindre l'Etat à respecter le droit dans ses prisons et mettre fin à l'atteinte à ses conditions d'existence.

Depuis 1995, le Conseil d'Etat a élargi peu à peu, le champ des décisions susceptibles de recours pour excès de pouvoir et le revirement qu'il a opéré en 2007 dans la décision BOUSSOUAR a renforcé l'emprise du juge administratif sur le quotidien en prison.

2.2.1.2 L'exemple des fouilles à corps

La Cour de Strasbourg a stigmatisé, à plusieurs reprises (*Par ex : CEDH 14 nov 2002: Mouisel c/ France ; CEDH 27 nov 2003 Henaf c/ France ; CEDH, 26 mai 2011, n° Duval c/ France*) le recours à ce procédé lorsqu'il est appliqué de manière systématique par mesure de sécurité sans que l'atteinte à la dignité ne soit proportionnée à un danger objectif et actuel. En 2009, le gouvernement français en a pris acte en modifiant la législation pour prohiber le recours à des fouilles à nu généralisées notamment au retour des parloirs. Ce texte a eu du mal à s'imposer en détention et plusieurs chefs d'établissement, sous la pression des personnels de surveillance, ont cherché à contourner la prohibition en édictant des normes locales organisant des fouilles qui restaient généralisées.

Ces tentatives ont abouti devant les juridictions administratives qui ont systématiquement annulé ces décisions lorsque celles-ci n'étaient pas individualisées et proportionnées au sujet concerné par la fouille. S'en est suivi, un jeu du chat et de la souris entre la section française de l'OIP et certains chefs d'établissement mais l'administration semble avoir conscience de la nécessité de s'équiper rapidement de détecteurs plus performants de type scanner corporel qui devraient limiter la pratique sécuritaire abusive des fouilles à nu.

2.2.2 L'influence décisive des recommandations du mécanisme préventif

La possibilité légale pour le CGLPL de recourir lors de ses visites d'établissements à une procédure d'urgence en cas de constat de violation grave aux droits fondamentaux des personnes détenues et la médiatisation qui est donnée à ce type de recommandation, provoque un effet d'aubaine qui peut conduire à la saisine du juge administratif. Ceci pour qu'il accorde une indemnisation au titre des conditions de détention défectueuses, ou pour qu'il enjoigne à l'administration de prendre des mesures pour mettre fin aux violations constatées.

En 2011, le CGLPL a utilisé pour la première fois, cette procédure d'urgence qui lui permet de délivrer en urgence une recommandation au chef d'établissement et de lui fixer un délai court pour qu'il apporte une réponse. Elle concernait la situation de la prison de Nouméa située en Nouvelle Calédonie qui comportait le double de détenus de sa capacité normale.

Le tribunal administratif de Nouméa saisi en référé-provision, a alloué sur la base des constatations faites par l'équipe des contrôleurs, une provision indemnitaire à trente détenus destinée à compenser l'atteinte à leur dignité en raison de l'état d'insalubrité de la prison et de son surpeuplement. Dans son ordonnance du mois de juillet 2012, le juge des référés a accordé à chacun des requérants, une provision variant de 800 à 5600 euros selon la durée de leur détention.

La ministre de la Justice a ensuite dépêché sur place une mission d'évaluation au mois de septembre suivant, laquelle a recommandé des travaux urgents et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire ainsi que la mobilisation de moyens pour développer les aménagements de peine, ce qui a été suivi d'effets.

Le même scénario s'est reproduit au mois d'octobre 2012, à plus grande échelle, au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille qui héberge près de 2000 détenus. Mais cette fois-ci, la forte médiatisation qui

a entouré les recommandations du CGLPL a amené l'OIP et l'ordre des avocats du Barreau de Marseille à saisir le juge des référés du tribunal administratif de Marseille aux fins de cessation de cette situation gravement anormale et pour obtenir la mise en œuvre de mesures urgentes de remise en état.

2.2.3 La prescription de mesures générales de rétablissement

Le contrôle de légalité juridictionnel tend à une annulation rétrospective de la décision qui fait grief. Cependant, lorsque les droits fondamentaux sont en cause face à l'inertie de l'administration, des associations de défense des droits de l'homme ont engagé une action destinée à mettre fin à une situation illégale concernant une collectivité d'individus. Ce qui était en cause concernaient les conditions matérielles défectueuses de détention (manque de lumière, mauvaise aération, repas altérés, présence de nuisibles) et non pas la situation de surpopulation.

Le tribunal administratif de Marseille saisi en référé non par des personnes détenues mais par l'OIP laquelle n'a pas eu à démontrer un préjudice personnel, a prescrit des mesures immédiates de remise en état :

- la dotation dans chaque cellule d'un éclairage artificiel et d'une fenêtre fonctionnelle,
- l'enlèvement des détritiques dans les parties collectives,
- le changement de la méthode de distribution des plateaux repas qui étaient posés à même le sol dans le couloir lorsque le détenu n'était pas en cellule.

Dans sa décision en appel, le Conseil d'Etat par ordonnance du 22 décembre 2012, a validé le recours au référé-liberté (art L 521-2 CJA) et au référé mesures-utiles (art L 521-3 CJA) pour faire cesser l'atteinte portée aux conditions d'existence des détenus et a de plus ordonné, une opération de dératisation de l'établissement.

C'est ici, le recours à la procédure du référé administratif qui va permettre d'agir en vue de remédier à des situations flagrantes d'insalubrité et d'améliorer les conditions générales de détention dans l'ensemble d'un établissement donné pour toute la collectivité de personnes qui s'y trouvent détenues.

Je vous remercie de votre attention.