

Actualités Droits-Libertés du 7 février 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

SURPOPULATION CARCÉRALE (Art. 3 et 13 CEDH) : Les juridictions nationales au pied du mur

par Hugues de Suremain

A l’occasion d’une nouvelle condamnation d’un Etat en raison des mauvaises conditions de détention, la Cour européenne des droits de l’homme a adopté un arrêt pilote contre l’Italie au sujet de la surpopulation carcérale. Cela n’est pas inédit mais confirme la détermination de la Cour à infléchir les orientations et pratiques pénales des États touchés par cette surpopulation carcérale, même si la méthode employée dans l’arrêt de 2013 apparaît bien moins volontariste que par le passé. Quoiqu’il en soit, la mise en cause d’un problème de surpopulation carcérale d’ordre structurel à l’égard de l’un de ses plus proches voisins sonne pour la France comme un avertissement sans frais.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

L’heure est venue pour les États parties de lutter activement contre la surpopulation carcérale et, à tout le moins, d’assumer la charge contentieuse induite par les effets de leurs politiques pénales. A peine deux ans et demi après l’arrêt *Sulejmanovic* (Cour EDH, 2^e Sect. 16 juillet 2009, *Sulejmanovic c. Italie*, Req. n° 22635/03 – **ADL du 19 juillet 2009**) condamnant l’Italie sur le fondement de l’article 3 à raison de conditions de détention dans des établissements surpeuplés, la Cour a, dans le cadre d’un arrêt pilote, **ordonné aux autorités transalpines de mettre en place dans un délai d’un an un système de recours apte à faire cesser les mauvais traitements résultant de la saturation du parc pénitentiaire de la péninsule** (Cour EDH, 2^e Sect. 8 janvier 2013, *Torreggiani et autres c. Italie*, Req. n° 43517/09).

Une telle utilisation de la technique de l’arrêt pilote relativement au problème éminemment complexe de la surpopulation carcérale n’est pas inédite. Des arrêts prononcés contre la Pologne, (Cour EDH, 4^e Sect. 22 octobre 2009, *Norbert Sikorski c. Pologne*, Req. n° 17599/05 et *Orchowski c. Pologne*, Req. n° 17885/04) ou la Russie (Cour EDH, 1^e Sect. 10 janvier 2012, *Ananyev et autres c. Russie*, Req. n° 42525/07 et 60800/08) ont ainsi constaté des problèmes structurels et systémiques du même ordre dans ces pays et prescrit à leurs autorités les mesures précises à prendre pour y remédier. D’autres États ont fait, pour les mêmes motifs, l’objet d’arrêts « *quasi-pilotes* », se distinguant des premiers par l’absence d’énonciation, dans leur dispositif, des mesures générales devant être prises pour éradiquer les violations constatées (voir par ex., Cour EDH, 3^e Sect. 24 juillet 2012, *Iacov Stanciu c. Roumanie*, Req. n° 35972/05). **L’arrêt confirme ainsi la détermination de la Cour à infléchir les orientations et pratiques pénales des États touchés par la surpopulation carcérale, au moyen d’une action portée sur le terrain du droit au recours effectif.**

Au cas d’espèce, les sept requêtes mettaient en cause les conditions d’incarcération dans deux établissements pénitentiaires de la Péninsule, les prisons de Busto Arsizio et de Piacenza, pour des durées s’échelonnant entre 14 mois et 4 ans et 4 mois. Chacun des requérants se plaignait d’avoir été contraint de partager une cellule de 9m² avec deux codétenus. Outre le manque d’espace personnel, étaient allégués des restrictions à l’accès aux douches dans les deux établissements, dues à des pénuries d’eau chaude, et, s’agissant de la prison de Piacenza, le faible éclairage naturel des cellules, du fait des larges barreaux oblitérant les fenêtres.

Le constat de violation de l'article 3 n'était guère douteux, d'autant qu'il avait été dressé dans l'ordre interne par le juge de l'application des peines s'agissant de l'un des requérants. L'arrêt comporte néanmoins un rappel utile des critères applicables en matière de contrôle des conditions matérielles de détention (§§ 67-69) et au régime d'administration de la preuve en la matière (§§ 71-73, voir également *Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, § 136). Compte tenu de sa vocation de provoquer des évolutions structurelles, c'est davantage les énonciations relatives aux mesures d'exécution qui retiendront l'attention.

1°/- La condition de l'effectivité du recours : des pouvoirs énergiques à disposition de l'organe de plaintes

Au stade de l'examen de recevabilité, la double fin de non-recevoir soulevée par le Gouvernement italien permet à la Cour de rappeler, de façon certes assez elliptique, les caractéristiques exigées des instances appelées à connaître des griefs liés à la surpopulation carcérale, amorçant ainsi son raisonnement consacré aux mesures d'exécution attendues.

La première exception d'irrecevabilité soulevée, tirée de la perte de la qualité de victimes des requérants du fait qu'ils ont été entre-temps libérés ou transférés, ne retient guère l'attention de la Cour, qui rappelle qu'« *une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de "victime" que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention* » (§ 38).

Autrement plus décisive était la question de savoir si le recours ouvert devant le juge de l'application des peines (JAP) par la loi du 26 juillet 1975 sur l'administration pénitentiaire constituait un préalable obligé à la saisine de la juridiction européenne. La loi prévoit notamment que le magistrat a le « *pouvoir de prescrire des dispositions visant à éliminer d'éventuelles violations des droits* » des intéressés, par voie d'ordonnance.

A cet égard, la nature controversée de la décision du JAP, juridictionnelle ou administrative, n'est « *pas déterminante* » aux yeux des juges européens, qui rappellent que « *dans certaines circonstances, les voies de nature administrative peuvent s'avérer efficaces – et constituer donc des remèdes à épuiser – s'agissant de griefs relatifs à l'application de la réglementation relative au régime carcéral* » (*Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, § 111). En revanche, l'exception invoquée butte sur l'incertitude entourant la portée des ordonnances du JAP, la Cour observant que l'inexécution plusieurs mois durant de la décision rendue en faveur de l'un des requérants est de nature à fragiliser la thèse gouvernementale de décisions dotées de force obligatoire à l'égard de l'administration (§54). L'argument tiré de ce que l'intéressé de la décision aurait dû user des voies d'exécution se retourne contre l'Etat défendeur, l'exigence d'effectivité faisant obstacle à ce qu'« *un détenu ayant obtenu une décision favorable multiplie les recours afin d'obtenir la reconnaissance de ses droits fondamentaux au niveau de l'administration pénitentiaire* » (§ 53).

Il se trouve que la question de la nature et de la portée des décisions du JAP est sur le point d'être tranchée par la Cour constitutionnelle italienne. Celle-ci a accepté de connaître ([décision du 20 février 2012](#)) du conflit de compétences élevé au sujet du refus de l'administration d'exécuter une ordonnance du JAP de Rome reconnaissant que la suppression de l'accès à deux chaînes de télévision avait méconnu les droits du détenu requérant. Si cette procédure devant les juges du Quirinale est observée attentivement par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt *Sulejmanovic* (v. [la décision adoptée lors de la 1150^e réunion](#)), l'arrêt *Torreggiani* n'en fait pas mention.

Sauf à retenir que les procédures suivies devant les deux organes de la Convention – Cour et Comité – ont été totalement cloisonnées, il est permis de penser que, selon la Cour, la résolution du litige constitutionnel dans un sens favorable à l'autorité judiciaire ne serait en toute hypothèse pas de nature à conférer au système la capacité de traiter adéquatement les litiges se rapportant spécifiquement à la surpopulation carcérale. Elle déclare en effet « *facilement concevoir que les autorités pénitentiaires italiennes ne soient pas en mesure d'exécuter les décisions des juges*

d'application des peines et de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à la Convention», eu égard au surpeuplement carcéral affectant « un grand nombre de prisons italiennes » (§ 54). A cet égard l'arrêt rappelle la distinction, désormais classique en matière de litiges relatifs aux conditions de détention, entre « recours préventifs » et « recours compensatoires », et en particulier que les premiers, concernant des situations en cours, doivent être aptes « d'empêcher la continuation de la violation alléguée ou de permettre aux détenus d'obtenir une amélioration de leurs conditions matérielles de détention » (§ 50).

Toutefois, les tenants et aboutissements du raisonnement de la Cour sont à rechercher dans les précédents arrêts pilotes concernant le surpeuplement carcéral, lesquels affirment plus clairement que pour être effectif, le recours préventif doit permettre au juge d'agir sur les circonstances à l'origine de la violation. Ainsi, dans l'arrêt *Ananyev et autres c. Russie* (précité), la Cour affirme-t-elle sur le terrain de l'article 46 (exécution de l'arrêt) que « **compte tenu de la nature omniprésente et structurelle du problème de la surpopulation, il convient d'envisager de doter les juridictions russes d'outils juridiques leur permettant d'appréhender le problème sous-jacent à la requête individuel et traiter efficacement les situations de violations massives et simultanées des droits des prisonniers maintenus en maison d'arrêt** » (« *Taking into account the pervasive and structural nature of the problem of overcrowding, consideration should be given to equipping the Russian courts with appropriate legal tools allowing them to consider the problem underlying an individual complaint and effectively deal with situations of massive and concurrent violations of prisoners' rights resulting from inadequate detention conditions in a given remand facility* », § 219, voir également en ce sens, *Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, § 160).

Plus précisément, la Cour récuse, sous l'angle de l'exigence d'effectivité, les systèmes de plaintes dans lesquels l'instance compétente ne peut remédier au manquement constaté sans aggraver le sort des codétenus du requérant (*Ananyev et autres c. Russie*, précité, §§ 111-112). Dans ces conditions, le seul pouvoir donné au juge d'ordonner le changement de cellule du requérant semble insuffisant. Ainsi, si la Cour s'abstient de pousser son raisonnement jusqu'à son terme, c'est-à-dire d'énoncer positivement la nature des prérogatives dont les organes de plainte doivent disposer, **il résulte implicitement des motifs de ses arrêts que ceux-ci doivent être en capacité d'agir sur les flux de détenus au sein des établissements concernés.**

Un autre aspect des attentes de la Cour en la matière est la capacité du dispositif à maîtriser l'utilisation de mesures destinées à faire face temporairement à une situation de surpopulation, de sorte que celles-ci n'atteignent pas le seuil de gravité du traitement contraire à l'article 3 (*Ananyev et autres c. Russie*, précité, § 208). Les juges du Palais des droits de l'homme semblent séduits par le dispositif mis en place par les autorités polonaises, consécutivement à une décision de la Cour constitutionnelle du 26 mai 2008, qui a jugé que par sa nature sérieuse et chronique, le phénomène de surpopulation carcérale dans le pays était, à lui seul, susceptible d'être qualifié de traitement inhumain et dégradant et que, dès lors, les dispositions législatives permettant à l'administration de prendre des mesures en vue de réduire la surface par détenu en deçà de 3 m² étaient inconstitutionnelles (voir *Norbert Sikorski c. Pologne*, précité, §§ 75-88). Le droit issu de la réforme législative prévoit que la juridiction peut sursoir à la mise à exécution d'une peine, pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois, lorsque le nombre de détenus à l'échelle nationale excède la capacité globale du parc pénitentiaire (art. 151 du Code de l'exécution des peines). En outre, la loi prévoit désormais que, hors circonstances exceptionnelles, le chef d'établissement ne peut placer un détenu dans une cellule lui assurant une surface inférieure à 3m², mais supérieure à 2m², que pour une durée de 14 jours. La mesure ne peut être prolongée qu'avec l'autorisation du juge et pour une durée totale de 28 jours. Elle ne peut être réitérée à l'égard de l'intéressé qu'à l'issue d'une période de 180 jours (article 110 du code).

Dans sa décision *Latak* (Cour EDH, 4^e Sect. Dec. 10 octobre 2010, *Latak c. Pologne*, Req. n° 52070/08) rendue dans le cadre de la procédure des arrêts pilotes *Norbert Sikorski* et *Orchowski*, la Cour, tout en déclarant ne pas vouloir préjuger de sa position s'agissant de l'effectivité du recours créé par la réforme, prend soin de souligner que « *la loi ne spécifie pas seulement les circonstances dans lesquelles les normes d'espace minimal statutaires peuvent être réduites et la durée maximale de la mesure, mais assure au détenu de nouvelles possibilités de contester la décision de l'administration*

de réduire son espace en cellule » (« the Court cannot but note that the amended Article 110 § 2 not only specifies the circumstances in which the statutory minimum space requirement can be reduced and sets time-limits for the application of that measure, but also provides a detainee with a new legal means enabling him to contesta decision of the prison administration to reduce his cell space » - § 87). De même, la Pologne tient clairement lieu d'exemple dans l'arrêt *Ananyev* (voir en particulier §§ 61-65 et § 207).

2°/- Mesures de redressement face au phénomène de la surpopulation carcérale : hésitations de la Cour à délivrer des directives de politique pénale et pénitentiaire

L'article 61 du Règlement de la Cour, qui codifie la procédure de l'arrêt pilote (laquelle est une création prétorienne, voir [ADL du 26 mars 2011](#)) prévoit en son § 3 que : « la Cour doit indiquer (...) la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que la Partie contractante concernée doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt ». Une telle structuration de la décision devrait favoriser le prononcé de mesures en rapport étroit avec le problème que la Cour entend aborder frontalement par la mise en œuvre de cette procédure spéciale.

En l'espèce, pour ce qui est de l'identification du problème structurel, la Cour se réfère aux statistiques pénitentiaires italiennes, révélant à la date du 13 avril 2012 un taux de sur-occupation de 148 % et une proportion de prévenus au sein de la population carcérale de 42 %. L'arrêt voit ensuite une « confirmation » du caractère structurel du problème la circonstance que « plusieurs centaines » de requêtes dirigées contre l'Italie et comportant les mêmes griefs sont pendantes devant elle et que leur nombre « ne cesse d'augmenter » (§ 89).

Au chapitre des mesures d'ordre général attendues, la Cour réitère un élément clé de sa jurisprudence issue des arrêts pilote et quasi-pilotes, à savoir qu'une **situation de surpopulation carcérale vient brider la liberté dont jouissent les Etats dans la détermination de leur politique criminelle, au nom de l'intangibilité du droit au respect de la dignité humaine garanti à l'article 3**. Cette position était clairement assumée dans les arrêts polonais : « lorsque 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 » ([Norbert Sikorski c. Pologne](#), précité, § 158). Elle perd nettement en vigueur sur les rives de la Méditerranée : « lorsque l'État n'est pas en mesure de garantir à chaque détenu des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, la Cour l'encourage à agir de sorte à réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté (*Norbert Sikorski, précité, § 158*) et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire (entre autres, *Ananyev et autres, précité, § 197*) » (§ 94 de l'arrêt [Torreggiani](#)).

Ce changement de registre paraît d'autant moins anodin qu'il est assorti d'une précision en forme de clarification s'agissant de l'office du juge européen : « **Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer aux États des dispositions concernant leurs politiques pénales et l'organisation de leur système pénitentiaire. Ces processus soulèvent un certain nombre de questions complexes d'ordre juridique et pratique qui, en principe, dépassent la fonction judiciaire de la Cour** » (§ 95, précision figurant déjà dans l'arrêt [Ananyev et autres c. Russie](#), précité, § 194). Surtout, le timide rappel à la doctrine réductionniste du Conseil de l'Europe (la Cour « souhaite rappeler dans ce contexte les recommandations (...) invitant les États à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leur politique pénale vers un moindre recours à l'enfermement dans le but, entre autres, de résoudre le problème de la croissance de la population carcérale (voir, notamment, les recommandations du Comité des Ministres Rec(99)22 et Rec(2006)13) ») masque difficilement un **décalage, sinon une prise de distance, par rapport à la méthode volontariste employée dans l'arrêt *Ananyev*, consistant à énoncer très précisément le type d'actions de politiques pénales et pénitentiaires à même de résorber la surpopulation carcérale.**

Dans cet arrêt de 76 pages hors annexes (l'arrêt sur l'Italie en compte 28), la Cour avait passé au crible les causes de la surpopulation des maisons d'arrêt en Russie (§§ 191-201) avant d'énoncer des mesures jugées souhaitables, telle que des directives invitant les procureurs à réduire les demandes de placement en détention provisoire (§ 201), la retranscription dans la loi nationale des exigences issues de l'article 5 (*ibid.*), ou encore l'institution d'un juge en charge spécialement des décisions relatives à la détention provisoire (§ 203). Du côté des mesures de gestion du parc pénitentiaire, l'arrêt prenait position en faveur de normes de capacité maximale et de capacité opérationnelle (§ 205), de la possibilité donnée au chef d'établissement de refuser un nouvel entrant (§ 206), de mécanismes d'encadrement des mesures de gestion de la surpopulation (§ 207).

Certes, le taux de détention en Russie traduit un usage bien plus massif de l'emprisonnement (490/100 000 contre 108/100 000 pour l'Italie, chiffres de janvier 2013 de l'ICPS). De même, la méticulosité de l'analyse dans l'arrêt *Ananyev* reflète sans nul doute l'investissement très conséquent des différents organes du Conseil de l'Europe en faveur d'une amélioration de la situation pénitentiaire en Russie, et ce, dès l'accession de celle-ci à l'Organisation (l'amélioration des conditions de détention était l'un de ses engagements d'accession, voir [l'avis n°193 \(1996\) de l'Assemblée parlementaire relatif à la demande d'adhésion de la Russie](#)). **Il n'en demeure pas moins que les arrêts rendent compte de deux approches radicalement différentes du rôle de la Cour dans l'exécution de ses arrêts, s'agissant d'une technique procédurale ayant d'emblée donné lieu à des controverses** (voir Peggy Ducolombier, « "Arrêts pilotes" et efficacité des nouveaux recours internes », in [Quel filtrage des requêtes par la Cour européenne des droits de l'homme ?](#), Pascal Douneau-Josette et Elisabeth Lambert Abdelgawad (Dir.), Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 2011). Au-delà des équilibres institutionnels, c'est bien la question de l'efficacité des arrêts qui se trouve en cause. A cet égard, la spécificité des questions pénales ne peut être ignorée, tant celles-ci sont rétives à un traitement rationnel et responsable. Aussi, **sacrifier systématiquement à liberté de choix des États quant aux moyens de s'acquitter de leurs obligations juridiques, c'est courir le risque de voir se perpétuer des politiques inconséquentes, fluctuant au gré des convulsions médiatiques.**

*
* *

Ce qu'il gagne en termes de mise en ordre des compétences des organes chargés de l'exécution, l'arrêt pilote de 2013 le perd en cohérence interne. Une fois décrit le problème structurel de la surpopulation carcérale en Italie, l'arrêt *Torreggiani* bifurque sur la question des caractéristiques auxquelles recours préventifs et compensatoires doivent satisfaire. **Présumer de la capacité des voies de recours à remédier par elles-mêmes à un tel phénomène est pour le moins audacieux.** Comme le notent des chercheurs en sciences sociales, « *Les usages sociaux du droit sont déterminés par le rapport de domination [...]. Cependant, les contraintes pesant sur leur accès au droit vont bien au-delà des contraintes matérielles (sans compter qu'elles diffèrent selon l'atmosphère de la détention, variable selon les établissements et la conjoncture). Elles tiennent aussi à la pénurie matérielle et au manque de ressources sociales et symboliques des détenus. La situation d'illettrisme en est le cas le plus typique, surtout eu égard à l'emprise croissante de l'écrit dans les échanges réglés de la détention* » (Gregory Salle et Gilles Chantraine, « [Le droit emprisonné ?](#). [Sociologie des usages sociaux du droit en prison](#) », in *Politix*, n° 2009/3, Volume 22, p. 107).

Pour autant, il convient de souligner que l'entreprise visant à faire prendre en charge par le juge interne le contentieux des conditions matérielles de détention ne marque en aucun cas un infléchissement dans les conditions d'appréhension des traitements contraires à l'article 3 ou les exigences assortissant le droit à recours effectif. De ce point de vue, **la mise en cause d'un problème de surpopulation carcérale d'ordre structurel à l'égard de l'un de ses plus proches voisins sonne pour la France comme un avertissement sans frais.** Et ce, nonobstant les progrès accomplis très récemment dans la protection juridictionnelle du « *statut juridique interne* » du détenu (v. CE, réf., 22 décembre 2012, [Section française de l'observatoire international des prisons et autres](#), Req. N° 364584 et al. – [ADL du 27 décembre 2012](#)). En effet, si le juge administratif est désormais outillé pour remédier aux problèmes de salubrité, il est largement inapte à agir sur les causes de la surpopulation. De son côté, le juge judiciaire, n'accepte de prendre en compte, dans le cadre des

décisions sur la détention provisoire que les « *allégations d'éléments propres à la personne concernée, suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale* » ([Cass. Crim., 29 février 2012, n° 11-88441](#)). Cette qualification penche vers la définition du traitement inhumain, sans englober celle du traitement dégradant dont relèvent le plus souvent du point de vue de la Cour européenne les conditions matérielles contraire à la dignité. En outre, l'obligation faite au détenu d'établir au moyen d'un élément de preuve externe l'impact psychique de ses conditions de détention pourrait être regardé comme procédant d'une approche formaliste contraire à l'article 13 (Cour EDH, 1^{er} Sect. 2 février 2006, [Iovtchev c. Bulgarie](#), Req. n° 41211/98, § 146).

Cour EDH, 2^o Sect. 8 janvier 2013, [Torreggiani et autres c. Italie](#), Req. n° 43517/09 – [Communiqué de presse](#)

Pour citer ce document :

Hugues de Suremain, « [Surpopulation carcérale : Les juridictions nationales au pied du mur](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 7 février 2013.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)