

Commission de suivi
de la détention provisoire

RAPPORT

2005

Novembre 2005



LOI n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

Art. 72. - Une commission de suivi de la détention provisoire est instituée. Elle est placée auprès du ministre de la justice.

Elle est composée de deux représentants du Parlement, d'un magistrat de la Cour de cassation, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un professeur de droit, d'un avocat et d'un représentant d'un organisme de recherche judiciaire.

Elle est chargée de réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire, en France et à l'étranger. Elle se fait communiquer tout document utile à sa mission et peut procéder à des visites ou à des auditions.

Elle publie dans un rapport annuel les données statistiques locales, nationales et internationales concernant l'évolution de la détention provisoire ainsi que la présentation des différentes politiques mises en œuvre. Elle établit une synthèse des décisions en matière d'indemnisation de la détention provisoire prises en application des articles 149-1 à 149-4 du Code de procédure pénale.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

SOMMAIRE

Avant propos p. 4

Introduction p. 5

Première partie – Données générales p. 7

Chapitre 1 – Modification des textes normatifs relatifs à la détention provisoire

Chapitre 2 – L'évolution statistique du recours à la détention provisoire

Chapitre 3 – La réparation de la détention provisoire injustifiée en 2004

Seconde partie – Thème 2005 :
Le contrôle de la détention provisoire p.45

Chapitre 1 – Le contrôle juridictionnel du principe de la détention provisoire

Chapitre 2 – Contrôle de la détention provisoire et réparation de la détention provisoire injustifiée

Chapitre 3 – Le contrôle des conditions de l'exécution de la détention provisoire

Conclusion p.111

Annexes p.116

AVANT PROPOS

Le rapport 2005 est le troisième de la Commission de suivi de la détention provisoire, instituée par la loi du 15 juin 2000.

Cette commission a entamé cette année un nouveau mandat de trois ans. Ses membres, nommés par arrêté du Garde des sceaux, ont été largement renouvelés, à l'exception des deux parlementaires. M. Emile Blessig, député, a été nommé membre de la Commission par le ministre, sur proposition du président de l'Assemblée nationale, en remplacement de M. Jean-Luc Warsmann ; de même que M. François-Noël Buffet, sénateur, sur proposition du président du Sénat, en remplacement de M. Jean-Jacques Hyst. Le Garde des Sceaux a bien voulu procéder personnellement à l'installation de la Commission, dans sa séance du 13 septembre, entouré des principaux directeurs concernés de la Chancellerie.

On trouvera, dans les pages qui suivent, comme dans les années précédentes, d'une part une vision générale, notamment juridique et statistique, des données de la détention provisoire ces dernières années (les chiffres complets n'existent à cette date que jusqu'en 2003), d'autre part des réflexions plus particulières sur un thème d'étude que la Commission a entendu privilégier : il s'agit cette année du contrôle de la détention provisoire qu'il a paru nécessaire d'observer à la fois dans sa réalité, sa méthodologie et ses résultats.

Ce rapport est bien entendu le fruit d'une réflexion collective, stimulée par les auditions auxquelles la Commission a procédé, y compris en juridiction, notamment des magistrats de liaison détachés auprès des représentations diplomatiques françaises à l'étranger, et par les données qu'elle a pu rassembler, avec la même indépendance d'esprit que pour ses précédentes productions. Que chacun de ceux qui ont prêté leur concours à ce travail, par le temps qu'ils y ont consacré et les observations qu'ils ont faites, trouve ici l'expression de ma gratitude.

Celle-ci va aussi, de manière privilégiée, aux membres de la Commission, Mme Sylvie Cimamonti, professeure des Universités, MM. Michel Arnould, conseiller à la Cour de cassation, Bruno Aubusson de Cavarlay, chercheur au CESDIP, Emile Blessig et François-Noël Buffet, parlementaires, et Me François Faugère, ancien bâtonnier. Le rapport n'aurait pu être mené à son terme sans les efforts constants et imaginatifs du secrétariat, assuré par le pôle « études et évaluation » de la direction des affaires criminelles et des grâces. Que tous soient ici vivement remerciés.

Jean-Marie Delarue

INTRODUCTION

Le contexte de la détention provisoire n'a pas tellement changé depuis le début des travaux de la Commission de suivi de la détention provisoire en 2002.

On fera certes valoir que telle affaire judiciaire, qui connaît un retentissement considérable dans l'opinion, pose la question de la profonde inéquité qu'il y a à maintenir incarcérées des personnes qui font ensuite l'objet d'une décision d'acquittement ou de relaxe. De la même manière, telle affaire policière, qui provoque des émotions de même envergure, pose la question du maintien en liberté de telle personne qui aurait dû faire l'objet de mesures tendant à assurer le respect de l'ordre public, c'est-à-dire des personnes (singulièrement en l'espèce) et des biens.

Mais en dépit de la force émotive de ces événements, on doit penser que le risque qu'ils se produisent est inhérent au fonctionnement de l'institution judiciaire. Et on peut penser que, sur la première des deux affaires indiquées du moins, ce risque est assumé du mieux qu'il est possible puisque le dispositif d'indemnisation par la puissance publique des personnes indûment placées en détention provisoire est le plus généreux, en termes financiers, qui soit au monde. On fera naturellement valoir les vies « interrompues » par la détention provisoire, interruption qu'aucun dédommagement ne saurait réparer. Mais il en est ainsi de toutes les peines humaines. Ici, dès avant le retentissement du procès d'assises qui a marqué les esprits, l'Etat assumait ses erreurs. On le constatera ci-après en lisant les développements relatifs à l'indemnisation des personnes écrouées à tort.

En revanche, bien qu'elle porte moins aux sentiments de l'opinion publique, la condition des personnes placées par décision judiciaire justifiée en détention provisoire reste profondément insatisfaisante. La situation des établissements de détention, singulièrement des maisons d'arrêt, ne s'améliore que lentement, en dépit des efforts des responsables et des personnels, en particulier en raison du nombre de personnes détenues. La suroccupation n'est pas l'exception en maison d'arrêt : elle est la règle. Elle est aggravée, on le sait, par la fragilité de nombreux détenus, en particulier dans leur équilibre psychologique. Cet état de fait se prolonge.

Un effort important est consenti en matière d'investissements. Il produira ses fruits. Mais il n'a de sens que s'il s'accompagne de réflexions centrées sur les conditions du recours à la détention provisoire et du maintien en détention provisoire d'une part, et sur la prise en charge des personnes mentalement fragiles d'autre part. Ces trois objectifs (constructions ou aménagements d'établissements, recours à la détention provisoire et personnes fragiles) doivent être l'objet d'objectifs ambitieux et de long terme.

Pour les éclairer, comme elle en a désormais pris l'habitude, la Commission a scindé ses propres réflexions en deux parties.

D'une part, elle a dressé le tableau de la situation générale de la détention provisoire, en examinant successivement la modification éventuelle des textes qui lui sont applicables, ce que révèlent les données statistiques, enfin l'indemnisation des personnes acquittées ou relaxées. Sur le premier point, elle a relevé avec satisfaction la stabilisation des textes de la procédure pénale, modifiés trop fréquemment, pour le meilleur et pour le pire, depuis vingt-cinq ans. Après les lois du 9 septembre 2002 (d'orientation et de programmation pour la justice) et du 9 mars 2004 (portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité), les textes normatifs ont été peu modifiés, comme on le verra dans le premier chapitre de la première partie. Sur le second point, après les modifications importantes des années 2001 et 2002 en termes de nombres, les années 2003 et 2004 (sur laquelle on ne dispose pas encore de tous les éléments) font apparaître des tendances quelque peu diverses qui marquent, au final, une sorte de stabilisation à un point haut et dont on manque encore de recul pour savoir si elles sont appelées ou non à durer.

D'autre part, elle a consacré ses réflexions en 2005 à un thème particulier, celui du contrôle de la détention provisoire, qui lui a paru nécessaire précisément en raison de la situation difficile que connaissent les personnes concernées. Sa réflexion s'est naturellement ordonnée selon deux grands axes : le contrôle de la décision relative au principe de la mise en détention et du maintien en détention en premier lieu. Il s'agit exclusivement d'un contrôle juridictionnel, effectué par les magistrats sur des décisions juridictionnelles, dans lequel les chambres de l'instruction jouent un rôle essentiel. En second lieu, le contrôle des conditions d'exécution de la détention, qui est réalisé au contraire par des personnes extrêmement variées quant à leur statut et à leur rôle. Sans s'arrêter seulement à la description de ces contrôles et de leurs organes, la Commission s'est efforcée de s'interroger sur leur efficacité, question inévitable en raison de l'encombrement des juridictions et de la situation des maisons d'arrêt. Elle a souhaité aussi, à partir des contrôles très différents réalisés, s'interroger sur ce que peut être la méthodologie d'un bon contrôle, à l'égard de populations de prévenus placées, par leur nature même, dans des sujétions si particulières. Sur ce plan méthodologique, comme sur le plan matériel, des insuffisances existent, ce qui a amené la Commission, de manière qui n'est donc pas uniquement descriptive, à proposer quelques mesures qui figurent dans un « relevé de propositions », joint au rapport.

Comme à l'accoutumée, la Commission a tenu compte avec le plus grand soin des expériences étrangères, celles, du moins de nos proches voisins. Les systèmes demeurent naturellement très différents dans leurs principes (le monde anglo-saxon et italien opposé au « romano-germain »). Mais la réalité de la détention provisoire n'est pas si éloignée entre les différents pays que l'est le système pénal lui-même. Pourtant, on observe à cet égard des écarts très substantiels, qui ne manquent pas d'intriguer, et de stimuler. On trouvera en annexe, sur ce point, outre la trace des travaux suivant lesquels le rapport de la Commission a été établi, les apports des magistrats de liaison français en fonction dans les principales capitales européennes aux travaux de la Commission.

PREMIERE PARTIE

DONNEES GENERALES

CHAPITRE 1

MODIFICATION DES TEXTES NORMATIFS RELATIFS A LA DETENTION PROVISOIRE

On a pu déplorer, et cela a été évoqué dans les deux premiers rapports de la Commission de suivi de la détention provisoire, une inflation de textes tant en matière pénale que de procédure pénale nuisant à une lisibilité certaine des règles applicables.

Cette multiplication de textes, établis parfois en fonction de l'actualité du moment, sans cohérence, a pour conséquence une certaine insécurité juridique non seulement pour les justiciables mais encore pour l'institution judiciaire elle-même. En effet, une erreur formelle dans l'application de la loi peut entraîner la nullité de la procédure, par conséquent des poursuites intentées, avec les conséquences que cela peut avoir. On doit admettre que la mise en liberté d'une personne placée en détention motivée uniquement par un vice de forme, même si « la forme est la garante des libertés » et que l'on ne saurait s'en affranchir, doit être évitée. De plus, ces nombreuses modifications créent une surcharge de travail, source d'erreurs, alors que la pénurie de moyens est patente, obligeant en outre à privilégier l'analyse de la forme plutôt que du fond.

On doit constater toutefois, et cela est un bien, que depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dite « PERBEN II », peu de textes législatifs ou réglementaires sont intervenus ayant une incidence sur la détention provisoire.

Deux méritent de retenir l'attention.

En premier lieu, le décret n° 2004-243 du 17 mars 2004, relatif au placement sous surveillance électronique, a été pris en application du dernier alinéa de l'article 138 du code de procédure pénale tel qu'issu de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 article 49 (dite loi PERBEN I).

Cet article 49 de la loi permet que l'obligation du contrôle judiciaire (article 138 2° du code de procédure pénale de « *ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction (rajout de la loi du 9 mars 2004) ou le juge des libertés et de la détention qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat* » soit effectuée sous le régime du placement sous surveillance électronique. L'avant dernier alinéa de l'article 138 dispose désormais, et à la suite de la loi du 9 septembre 2002 que « *l'obligation prévue au 2° peut être exécutée avec l'accord de l'intéressé et recueillie en présence de son avocat sous le régime du placement sous surveillance électronique à l'aide du procédé prévu par l'article 723-8. Les articles 723-9 et 723-12 sont applicables, le juge d'instruction exerçant les compétences attribuées au juge de l'application des peines* ».

Ce décret du 17 mars a créé les articles R.57-31 à R.57-35 du code de procédure pénale qui précise les modalités de placement sous surveillance électronique des personnes placées sous contrôle judiciaire, emportant l'obligation de ne pas s'absenter de son domicile ou de sa résidence.

En second lieu, le décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004, modifiant le code de procédure pénale relatif à l'application des peines qui précise dans les articles D.49-54 à D.49-63 du code de procédure pénale, les missions des services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette pause dans la production de textes est bienvenue. Cependant, des ajustements en matière de détention provisoire seront nécessaires, afin que les textes et les pratiques professionnelles soient plus efficaces dans le contrôle de la détention provisoire et des éventuels errements constatés.

Le constat doit être fait que notre législation interne, certes perfectible (cela a été dit dans les deux précédents rapports) est protectrice des libertés individuelles et a institué des garanties importantes au profit des mis en cause, même si les modifications intervenues postérieurement à la loi du 15 juin 2000 ont pu en réduire certaines.

La comparaison avec les législations du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne permet de conforter ce constat. Ces législations qui diffèrent profondément les unes des autres (les systèmes juridiques étant eux mêmes très différents) ont chacune des avantages et des inconvénients. Globalement, et actuellement, elles sont assez protectrices des libertés individuelles et de la présomption d'innocence, conformément aux règles posées par la Convention européenne des droits de l'homme, appliquées sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme.

En d'autres termes, le placement en détention fait l'objet incontestablement de garanties textuelles importantes. Cependant, les conditions d'application et la mise en oeuvre de ces différents textes rendent quelquefois illusoire les principes posés, même si de nombreux organes de contrôle existent.

CHAPITRE 2

L'EVOLUTION STATISTIQUE DU RECOURS A LA DETENTION PROVISOIRE

Lorsqu'on analyse l'ensemble des données relatives à la détention provisoire depuis l'arrestation d'auteurs d'infractions pénales jusqu'à leur éventuelle condamnation, il s'avère que la période qui débute à la fin de 2001 montre une transformation forte du régime de fonctionnement de la justice pénale. L'année 2003 est marquée par la hausse de certains indicateurs (personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie, condamnations à de l'emprisonnement ferme, incarcérations). Mais de forts déplacements internes sont observés : nouvelle baisse des affaires orientées par les parquets vers les juges d'instruction, hausse corollaire des comparutions immédiates, augmentation de la part des condamnés parmi les personnes incarcérées. Chacun de ces points doit être précisé. L'année 2004, pour ce qu'on en connaît, est encore marquée par la hausse de certains de ces indicateurs, mais le tableau pour cette année est loin d'être complet. La situation actuelle, marquée par une population pénitentiaire encore en augmentation, ne peut donc être évaluée complètement en ce qui concerne l'usage de la détention provisoire. Enfin, on relèvera sur certains points les lacunes du dispositif statistique. Cela n'est pas vraiment nouveau, mais la situation ne va pas en s'améliorant, en particulier pour les données relatives au mode d'achèvement de la détention provisoire.

L'information statistique concernant la détention provisoire est rendue disponible avec des délais qui varient beaucoup selon les sources. Les premières données disponibles sont les données pénitentiaires qui sont établies peu de temps après la période décrite et les résultats annuels de la statistique dite de police sont maintenant également diffusés rapidement avec le détail souhaitable. Les statistiques annuelles du parquet ne sont en revanche établies de façon définitive qu'après douze mois environ¹ et les données issues du casier judiciaire sont diffusées sous forme d'estimation seulement au début de l'année n+2. Ce n'est donc que pour l'année 2003 qu'un bilan d'ensemble peut être établi (les principales données relatives à la détention provisoire issues des différentes sources statistiques figurent à l'annexe 1). Les données issues du casier judiciaire (statistiques de condamnations) pour 2002 étaient rendues inappropriées en raison de l'amnistie qui a suivi l'élection présidentielle. L'année 2003 ne subit plus cet effet. Cependant le niveau des condamnations reste bas par rapport à 2000, année non touchée par l'effet de l'amnistie². Ceci ne peut guère être expliqué que par l'essor des alternatives

¹ Comme en 2004 a été rendue publique début 2005 une estimation de l'activité des parquets pour 2004 fondée sur les résultats des neuf premiers mois de l'année. Cependant les données diffusées à cette occasion n'entrent pas dans le niveau de détail requis pour l'étude de la détention provisoire.

² En raison des délais d'inscription au casier judiciaire, cet effet peut se faire sentir même sur l'année qui précède l'amnistie.

aux poursuites et en particulier des compositions pénales qui, en 2003, ne sont pas enregistrées encore au casier judiciaire³. Cette considération peut sembler hors sujet : elle concerne bien cependant l'évaluation du recours à la détention provisoire dans la mesure où, dans cette période de mutations pénales profondes, c'est l'indicateur de référence de l'ensemble des poursuites pénales qui change de signification. Il est devenu d'usage courant d'apprécier la politique pénale des parquets en fonction de la « réponse pénale » et non plus des seules poursuites traditionnelles. Mais le dispositif statistique n'a pas été adapté en conséquence, aucune source ne permettant actuellement de connaître le nombre d'auteurs d'infractions concernés par ces réponses pénales, ni les sanctions imposées à côté des peines prononcées par les juridictions pénales.⁴

La forte augmentation de la population pénitentiaire observée depuis la fin de l'été 2001 a d'abord concerné aussi bien, et même peut-être plus, les détenus prévenus que les détenus condamnés. Le recours accru à la détention provisoire à partir de l'automne 2001 efface en moins d'un an la baisse qui avait probablement anticipé la mise en application de la loi du 15 juin 2000⁵. Ce mouvement s'est poursuivi en 2003 et les analyses qui suivent vont s'attacher à préciser comment ce retournement de tendance s'est produit. Il peut avoir en effet plusieurs sources qui se combinent ou se contrarient : évolution du nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie, évolution du nombre et de la proportion d'affaires poursuivies par le parquet selon les voies de poursuite (instruction, comparution immédiate, citation directe), évolution de la proportion de personnes placées en détention provisoire par les juges des libertés et de la détention ou incarcérées dans le cadre d'une comparution immédiate avec le statut de prévenus, durées des périodes de détention provisoire. En 2004, la hausse des incarcérations a continué mais, comme on le verra, celle-ci provient surtout de l'incarcération de personnes condamnées. Il faudra disposer de l'ensemble des données pour cette année pour savoir si le poids de la détention provisoire est à nouveau substantiellement modifié.

Au bout du compte, les conséquences en termes de surpopulation carcérale demeurent, comme le rapport précédent le soulignait⁶. Cette surpopulation affecte principalement les maisons et quartiers de maisons d'arrêt qui enregistraient encore au 1^{er} mai 2005 un taux d'occupation moyen de 129,7 %. Près de la moitié (71) des 146 maisons et quartiers de maisons d'arrêt avaient encore à cette date un taux d'occupation supérieur ou égal à 140 détenus pour 100 places, et 50 ont un taux supérieur à 150 (soit 3 détenus pour 2 places). Ceci représente une légère amélioration par rapport à la situation de 2004 (plus de la moitié des maisons et quartiers de maison d'arrêt avaient un taux d'occupation supérieur à 150 au 1^{er} avril 2004). Mais cette amélioration profite surtout aux condamnés qui sont mieux répartis dans les établissements pour peines dont le taux d'occupation a légèrement augmenté. Elle est aussi en partie due aux effets des grâces de l'été 2004 qui n'ont qu'un effet temporaire sur la croissance de l'effectif carcéral.

³ L'inscription des compositions pénales au casier judiciaire a été introduite par la loi du 9 mars 2004.

⁴ Les comptages issus des cadres du parquet (incluant les alternatives aux poursuites et les compositions pénales) sont effectués par affaire et ne distinguent pas les types d'infractions. Seules les condamnations inscrites au casier judiciaire permettent cette approche.

⁵ Voir à propos de cette possible anticipation le rapport 2003, page 53 *in fine* et page 54.

⁶ Rapport 2004, page 19.

Les données commentées sont présentées de la même façon que dans les rapports 2003 et 2004. Le lecteur est invité à s'y reporter pour la présentation générale des sources et les précautions méthodologiques qui s'imposent⁷.

1 - Résultats des enquêtes policières et emploi de la garde à vue

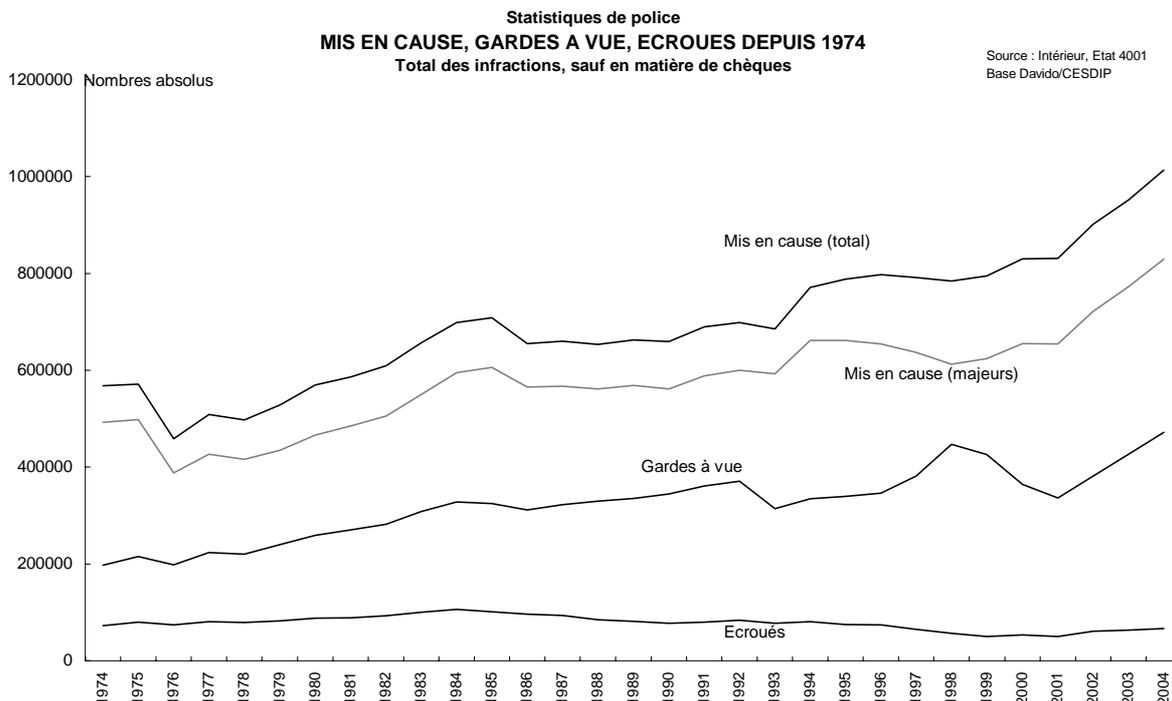
Depuis 2002 la croissance du nombre de personnes mises en cause au stade de la police judiciaire se poursuit. L'augmentation sensible des majeurs mis en cause entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation du nombre de personnes placées en garde à vue et du nombre de personnes écrouées après leur défèrement à l'autorité judiciaire⁸. Mais les choses ne sont pas tout à fait égales par ailleurs et il se surajoute à cet effet de volume un effet d'intensité puisque les proportions de personnes placées en garde à vue et de personnes écrouées augmentent plus rapidement que ce qui résulte de la seule augmentation des majeurs mis en cause⁹. En 2004, la hausse du nombre de majeurs mis en cause se poursuit mais pas l'intensification du placement sous écrou. La garde à vue a été en revanche encore un peu plus fréquente. Enfin, sur trois ans, de 2001 à 2004, le nombre de personnes mises en cause augmente de 22 %, le nombre de majeurs mis en cause augmente de 27 %, le nombre de mesures de garde à vue de 40 % et le nombre de personnes écrouées de 32 %. Les deux facteurs volume et intensité se combinent donc. Si le premier effet (augmentation en volume des mis en cause) semble plus important au niveau global, la prise en considération de l'évolution différentielle par types d'infractions indique que l'effet d'intensité joue presque autant. Si les taux d'écrou par types d'infractions étaient restés à leur niveau de 2001, le nombre de personnes écrouées aurait augmenté de 17 % seulement, ceci parce que les postes qui augmentent le plus rapidement présentent des taux d'écrou faibles (usage de stupéfiants, dégradations de biens, port d'armes, étrangers en situation irrégulière notamment).

⁷ On trouvera dans l'annexe 1 du présent rapport l'ensemble des données relatives à la détention provisoire pour l'année 2003. Les indications méthodologiques détaillées se trouvent dans l'annexe 2 du rapport 2003.

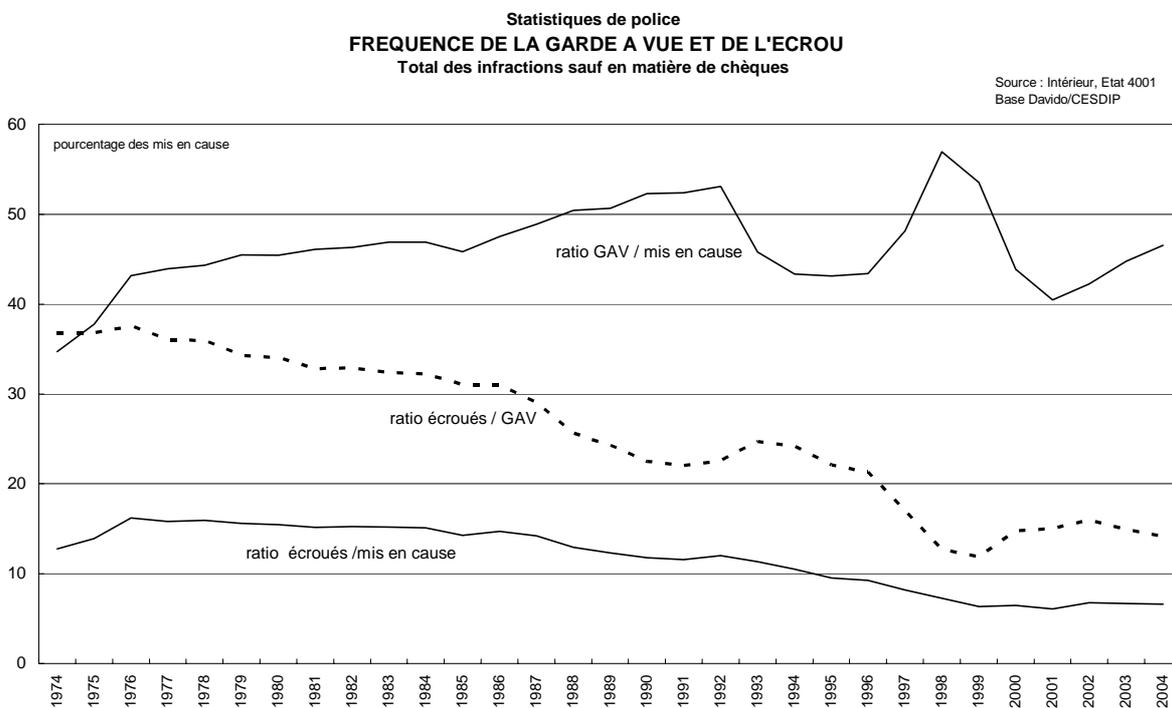
⁸ Pour le ressort de Paris la statistique policière compte comme écrouées les personnes conduites au dépôt.

⁹ Le nombre de mineurs mis en cause augmentant beaucoup moins, la proportion de majeurs mis en cause augmente, ce qui en soi produit une augmentation apparente du recours à l'écrou puisque les majeurs sont plus souvent l'objet de cette mesure que les mineurs. Il en va probablement de même pour la garde à vue.

Graphique 1



Graphique 2



2 - Orientations des affaires au parquet

Le nombre d'affaires dites « poursuivables », c'est-à-dire d'affaires pour lesquelles le parquet estime qu'une infraction est juridiquement constituée et pour lesquelles un ou des suspects peuvent être impliqués, augmente fortement depuis 2001. Les affaires poursuivies connaissent le même mouvement mais de façon moins rapide avec le développement des alternatives aux poursuites. La stagnation du nombre de saisines du juge des enfants correspond en bonne part aux indications de la statistique policière et là encore les alternatives décidées par les parquets gagnent en proportion. Ce sont donc les poursuites correctionnelles de majeurs qui sont surtout orientées à la hausse, mais de façon différenciée selon les voies de poursuite.

Tableau 1 : Evolution des poursuites décidées par le parquet

Année	Total poursuites		Juge d'instruction		Tribunal correctionnel		dont : comparution immédiate (1)		Tribunal de police 5e cl.		Juge des enfants	
	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%
1965-1969	502 513	100	70 459	14,0	282 440	56,2	20 153	4,0	115 192	22,9	34 422	6,8
1970-1974	725 663	100	70 155	9,7	409 944	56,5	15 159	2,1	203 983	28,1	41 581	5,7
1975-1979	878 523	100	66 002	7,5	508 360	57,9			252 651	28,8	51 510	5,9
1980-1984	853 910	100	64 380	7,5	542 890	63,6			180 290	21,1	66 350	7,8
1985	991 714	100	60 884	6,1	600 093	60,5	29 049	2,9	272 390	27,5	58 347	5,9
1986	951 464	100	59 906	6,3	541 409	56,9	31 577	3,3	299 223	31,4	50 926	5,4
1987	718 567	100	57 680	8,0	460 224	64,0	29 406	4,1	154 412	21,5	46 251	6,4
1988	639 527	100	55 924	8,7	428 773	67,0	32 253	5,0	114 559	17,9	40 271	6,3
1989	685 153	100	54 138	7,9	437 781	63,9	33 750	4,9	147 860	21,6	45 374	6,6
1990	678 673	100	52 236	7,7	435 533	64,2	38 420	5,7	147 339	21,7	43 565	6,4
1991	640 781	100	50 586	7,9	414 280	64,7	39 357	6,1	133 575	20,8	42 340	6,6
1992	616 029	100	52 214	8,5	388 201	63,0	40 774	6,6	133 051	21,6	42 563	6,9
1993	580 128	100	46 620	8,0	374 525	64,6	40 024	6,9	124 889	21,5	34 094	5,9
1994	585 868	100	48 247	8,2	373 728	63,8	42 816	7,3	125 089	21,4	38 804	6,6
1995	537 883	100	43 231	8,0	364 188	67,7	37 736	7,0	91 934	17,1	38 530	7,2
1996	573 106	100	42 293	7,4	361 579	63,1	37 303	6,5	124 800	21,8	44 434	7,8
1997	583 706	100	42 070	7,2	366 669	62,8	35 170	6,0	131 213	22,5	43 754	7,5
1998	613 354	100	40 362	6,6	377 853	61,6	32 397	5,3	144 766	23,6	50 373	8,2
1999	638 000	100	39 176	6,1	379 530	59,5	33 118	5,2	166 467	26,1	52 827	8,3
2000	628 065	100	37 768	6,0	373 949	59,5	31 991	5,1	161 697	25,7	54 651	8,7
2001	621 866	100	36 398	5,9	371 640	59,8	31 693	5,1	156 854	25,2	56 974	9,2
2002	624 335	100	37 444	6,0	383 411	61,4	38 269	6,1	147 201	23,6	56 279	9,0
2003	649 809	100	35 143	5,4	409 561	63,0	42 026	6,5	149 736	23,0	55 369	8,5

Entre 1997 et 1998, le champ est étendu de la métropole à la France entière

(1) Flagrant délit avant 1980

La hausse des affaires mises à l'instruction observée en 2002, n'a été que passagère. Ce sont surtout les comparutions immédiates qui connaissent un accroissement de 32,6 % entre 2001 et 2003 alors que les poursuites correctionnelles directes dans leur ensemble croissent de 10,2 %.

Le mouvement de substitution des comparutions immédiates aux affaires transmises aux juges d'instruction est une tendance de long terme visible dans le tableau 1. Depuis la fin des années 1990, c'est un principe affiché de la politique pénale des parquets. Cependant, de façon un peu plus précise, on observe qu'entre 1994 et 2001, l'addition des affaires soumises à l'instruction et des comparutions immédiates représentait un ensemble en baisse relative parmi les poursuites et en

baisse en chiffres absolus. En 2002 ce mouvement s'est inversé et en 2003, au moins en chiffres absolus, l'ensemble est en hausse. Ceci signifie que l'ensemble des poursuites pouvant donner lieu à une détention provisoire est en hausse sensible depuis 2001 (13,3 %).

3 - Activité des juges d'instruction

Pour l'année 2002, une légère croissance de l'ouverture d'informations (+2,9 %) a été accompagnée d'une augmentation plus substantielle du nombre de personnes mises en examen (+11 %). On pouvait donc s'attendre « mécaniquement » à une augmentation de celui des mandats de dépôt. Mais celle-ci est allée encore au-delà : +21,8 %. Pour l'année 2003, les résultats sont plus complexes : alors que le nombre d'affaires transmises aux juges d'instruction diminue un peu, le nombre de personnes mises en examen augmente. Du coup, alors que le nombre de mandats de dépôt augmente légèrement en chiffres absolus, la proportion de personnes placées sous mandat de dépôt après leur mise en examen diminue, sans que toutefois la forte hausse de 2002 soit annulée.

Tableau 2 : Mesures provisoires décidées au cours de l'instruction

Année	Affaires transmises au juge d'instruction	(1) Nombre d'inculpés ou mis en examen	(2) Mandat de dépôt	(3) ratio% (2)/(1)	(4) Contrôle judiciaire ab initio	(5) ratio% (4)/(1)	(6) Mise en liberté sous contrôle judiciaire	(7) ratio% (6)/(2)	(8) Contrôle judiciaire total	(9) ratio% (8)/(1)	(10) Total des mises en liberté provisoire	(11) ratio% (10)/(2)	ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel	
													sans maintien détention	avec maintien détention
1980	64 731		47 179		14 490		5 670	12,0			20 937	44,4		
1981	58 846		43 599		13 067		5 286	12,1			20 386	46,8		
1982	61 921	105 101	46 933	44,7	14 123	13,4	7 742	16,5			22 062	47,0		
1983	70 256	112 652	47 895	42,5	15 302	13,6	7 354	15,4			23 996	50,1		
1984	66 148	104 067	49 112	47,2	12 624	12,1	8 673	17,7	21 297	20,5	25 303	51,5	2 204	21 679
1985	60 884	92 204	39 959	43,3	13 038	14,1	7 349	18,4	20 521	22,3	17 422	43,6	2 236	18 447
1986	59 906	88 468	39 746	44,9	12 384	14,0	7 918	19,9	20 324	23,0	15 783	39,7	1 653	18 223
1987	57 680	88 391	36 959	41,8	12 546	14,2	8 364	22,6	21 084	23,9	15 453	41,8	1 602	17 195
1988	55 924	82 686	36 408	44,0	14 015	16,9	8 801	24,2	22 933	27,7	15 453	42,4	1 766	15 798
1989	54 138	80 429	34 174	42,5	12 981	16,1	8 675	25,4	22 698	28,2	13 897	40,7	1 299	14 681
1990	52 236	70 916	30 262	42,7	12 488	17,6	7 963	26,3	21 095	29,7	12 957	42,8	1 472	12 845
1991	50 586	76 078	31 160	41,0	12 143	16,0	8 329	26,7	21 381	28,1	13 149	42,2	1 103	12 204
1992 (*)	52 214	83 567	31 579	37,8	12 810	15,3	9 343	29,6	21 140	25,3	13 467	42,6	859	13 581
1992 (*)	53 505	86 121	32 769	38,0	13 157	15,3	9 563	29,2	23 717	27,5	13 846	42,3	864	14 166
1993	47 844	81574	28240	34,6	12191	14,9	9045	32,0	20915	25,6	13044	46,2	493	11301
1994	49 515	91419	30498	33,4	13079	14,3	10048	32,9	23161	25,3	13201	43,3	721	11847
1995	44 554	73159	29029	39,7	12993	17,8	9683	33,4	22549	30,8	12849	44,3	925	13365
1996	43 671	67230	27830	41,4	13557	20,2	10535	37,9	24088	35,8	13232	47,5	749	12706
1997	43 562	67584	26435	39,1	13799	20,4	10414	39,4	24528	36,3	12864	48,7	456	11661
1998	40 362	59905	23976	40,0	13391	22,4	10754	44,9	24162	40,3	13219	55,1	502	11417
1999	39 176	60675	24207	39,9	12908	21,3	9501	39,2	22466	37,0	13044	53,9	1142	8730
2000	37 737	56752	22793	40,2	16765	29,5	11144	48,9	27914	49,2	11807	51,8	4211	6418
2001	36 398	43711	19534	44,7	16308	37,3	7965	40,8	24273	55,5	9938	50,9	1943	4725
2002	37 444	48543	23787	49,0	17868	36,8	8815	37,1	26694	55,0	11446	48,1	1049	5750
2003	35 143	51821	24001	46,3	20521	39,6	8445	35,2	28980	55,9	12640	52,7	1369	6854

(*) De 1980 à 1992, champ métropole, de 1992 (après la double barre) à 2002, champ France entière

Source : cadres du parquet

Plusieurs modes de calcul peuvent d'ailleurs être envisagés pour évaluer cette fréquence du recours à la détention provisoire. Tout d'abord, il faut rappeler que le cadre juridique a changé en 2001 avec l'application de la loi du 15 juin 2000. En suivant à la lettre ce nouveau cadre le nombre de mandats de dépôt est rapporté au nombre de mis en examen, ce qui exclut du dénominateur les témoins assistés. Le résultat obtenu est donné dans le tableau 2 et atteint 49 % en 2002, donc un taux qui n'avait jamais été observé depuis que ce calcul peut être fait (soit 1982). Le maximum avait auparavant été détenu par l'année 1984, à la veille de réformes restreignant le recours à la détention provisoire. Ou alors, on étend les cas auxquels pourrait s'appliquer la détention provisoire aux témoins assistés en supposant que ceux-ci auraient été mis en examen avant la loi du 15 juin 2000, et l'on obtient de cette façon un taux de mandats de dépôt de 40 % en 2001, 45,2 % en 2002 et 43,4 % en 2003. Même ainsi, le résultat reste donc sensiblement supérieur en 2002 et 2003 aux taux observés depuis le début des années 1990.

Une autre approche est aussi possible en rapprochant le nombre de mandats de dépôt du nombre d'affaires reçues par les juges d'instruction. Le nombre de personnes concernées semble plus pertinent, mais à certaines périodes, il est probable que la nature des affaires ou les pratiques policières ont fait augmenter le nombre moyen de personnes mises en examen par affaire : celui-ci oscille entre 1,8 en 1994 à 1,5 en 2000. Il n'est que de 1,2 en 2001 avec l'exclusion des témoins assistés du calcul (1,3 sinon) pour remonter ensuite à 1,5. Au cours des années 1990, l'importance des instructions pour trafic de stupéfiants pouvait conduire à des affaires impliquant de très nombreuses personnes parfois mises en examen seulement pour usage de stupéfiants. Une telle hausse du nombre de personnes mises en cause pour infractions à la législation des stupéfiants¹⁰ a pu reproduire le même phénomène en 2002 et 2003. Ceci montre bien l'intérêt qu'auraient des données ventilées par types d'infractions au niveau de l'instruction. Mais, en tout état de cause, si l'on rapporte le nombre de mandats de dépôt aux nombre d'affaires, les années 2002 et 2003 se trouvent très nettement au dessus des années précédentes.

Malgré les difficultés d'évaluation statistique rencontrées, il semble donc avéré qu'en intensité, le recours à la détention provisoire au niveau de l'instruction est revenu en 2002 et 2003 à un niveau sensiblement supérieur à celui de la décennie 1990.

Pour partie, ce résultat peut-il provenir de la concentration plus forte d'affaires « graves et complexes » selon les critères de la politique pénale pour lesquelles serait réservée la voie de l'instruction ? Là encore, les données détaillées par types d'infraction font défaut. Dans le rapport précédent¹¹, il était relevé que les statistiques de police semblaient indiquer que l'accroissement des poursuites en comparution immédiate trouvait plutôt son origine dans le renforcement de la répression d'infractions ne suscitant généralement pas l'ouverture d'une information et que, de plus, les affaires soumises à l'instruction ne baissaient pas. La seule source donnant une indication en termes d'infractions pour les affaires instruites est le répertoire de l'instruction. L'exploitation statistique concerne les affaires terminées (tableau 3), d'où un décalage avec le mouvement des affaires transmises aux juges d'instruction que dénombrent les cadres des parquets (tableau 2). Elle donne la répartition des

¹⁰ Cette hausse est observée au niveau des statistiques de police.

¹¹ Rapport 2004, page 24

affaires selon que le réquisitoire introductif visait des crimes, des délits ou des contraventions. Les résultats de 2003 confirment que depuis 2001, la proportion et le nombre absolu d'informations ouvertes avec une qualification criminelle s'accroissent. Mais ceci ne portant que sur une différence d'environ un millier d'affaires (de 6 900 à 7 900), il est difficile de trouver ici la seule base d'un accroissement net de plus de 4 000 mandats de dépôts dans le même temps (de 19 500 à 24 000). L'explication par la gravité relative croissante des affaires n'est pas suffisante à elle seule. Néanmoins, il conviendra de se rappeler de ce facteur lors de l'examen des durées de détention provisoire.

Tableau 3 : Qualification de l'infraction au moment du réquisitoire introductif

	Nombre total d'affaires terminées	Qualification de l'infraction au réquisitoire introductif				Recherche des causes de la mort	Nombre de juges d'instruction (postes budgétaires)
		Crime	Délit	Contra-vention			
1990	50 277	4 902	44 554	57	764	561	
1991	49 224	5 124	43 267	58	785	563	
1992	47 469	5 262	41 405	76	726	561	
1993	42 320	5 318	36 232	73	697	563	
1994	46 626	6 026	39 922	49	629	563	
1995	46 111	5 551	39 876	22	662	567	
1996	44 879	5 764	38 559	19	537	568	
1997	43 675	6 798	36 421	44	412	565	
1998	42 196	7 266	34 494	20	416	565	
1999	40 738	7 115	33 139	37	447	565	
2000	39 186	6 732	31 922	45	487	555	
2001	37 363	6 929	30 227	41	166	565	
2002	34 485	7 385	26 952	28	120	567	
2003	34 839	7 945	26 779	12	103	569	

Source : Annuaire statistique de la Justice, répertoire de l'instruction

L'augmentation du taux de placement sous mandat de dépôt se fait sans modification notable du résultat du débat contradictoire (tableau 4). Tandis que le nombre de débats contradictoires organisés augmente sensiblement en 2002 et dans une moindre mesure en 2003, le résultat se maintient au même niveau en valeur relative en termes de pourcentage de mandats de dépôt décernés.

Tableau 4 : Résultats du débat contradictoire

Année	Mandats de dépôt décernés dans l'année	Débat contradictoire ab initio				Débat contradictoire différé			
		total	laissé libre	mandat de dépôt	% mandat de dépôt	total	laissé libre	mandat de dépôt	% mandat de dépôt
1992	32769	33885	4548	29337	86,6	3283	250	3033	92,4
1993	28240	27164	3423	23741	87,4	4116	450	3666	89,1
1994	30498	31477	4143	27334	86,8	2585	258	2327	90,0
1995	29029	29351	3001	26350	89,8	2225	264	1961	88,1
1996	27830	28928	2698	26230	90,7	1941	347	1594	82,1
1997	26435	26921	2544	24377	90,6	1845	279	1566	84,9
1998	23976	24798	2154	22644	91,3	1806	543	1263	69,9
1999	24207	26142	2987	23155	88,6	1395	339	1056	75,7
2000	22793	31609	9790	21819	69,0	1424	450	974	68,4
2001	19534	20196	1458	18738	92,8	1046	250	796	76,1
2002	23787	25085	2047	23038	91,8	918	265	653	71,1
2003	24001	22929	2408	20521	89,5	842	274	568	67,5

Source : cadres du parquet

Dans le rapport 2003, le résultat atypique de 2000 avait été souligné (augmentation sensible du nombre de débats contradictoires, baisse des mandats de dépôt décernés). Il pouvait être interprété comme une divergence accrue entre les réquisitions du parquet et les décisions des juges d'instruction. Après les ajustements liés à l'application de la loi du 15 juin 2000, la mise en place des juges des libertés et de la détention et la mise en œuvre de nouvelles orientations de politique pénale, le résultat des débats contradictoires est aussi prévisible qu'il l'était à la fin des années 1990. La seule évolution qui mérite mention est celle du débat contradictoire différé. Cette possibilité concerne un nombre décroissant de cas: 3,5 % des débats contradictoires en 2003 contre 6 à 7 % entre 1994 et 1998. Les chances de ne pas être placé sous mandat de dépôt à l'issue d'un débat contradictoire différé augmentent quant à elles régulièrement. Alors que le résultat était en gros identique au début des années 1990 ou même plus défavorable à la personne mise en examen pour le débat différé, il est maintenant nettement plus favorable. Mais la baisse des débats différés peut signifier que les reports ne sont plus demandés que pour les cas où des éléments sont réellement susceptibles d'être apportés par la défense pour éviter le mandat de dépôt. Il serait intéressant de disposer d'évaluations plus précises sur ce point évoqué par les praticiens comme une voie possible de recours accru aux alternatives à la détention provisoire, en accordant plus de temps au recueil d'informations vérifiées sur la situation de la personne mise en examen.

L'évolution du contrôle judiciaire a fait l'objet d'analyses détaillées dans le rapport 2004. On observait alors que le recours accru à la détention en 2002 n'avait pas fait diminuer d'autant le recours au contrôle judiciaire *ab initio*. On relèvera que pour 2003, l'augmentation des placements sous contrôle judiciaire *ab initio* compense en proportion la légère baisse des mandats de dépôt. L'épisode de 2002 se traduit finalement par le maintien de la proportion de personnes mises en examen pour qui une restriction de liberté, mandat de dépôt ou contrôle judiciaire, est décidée : en additionnant les deux mesures (mandat de dépôt, contrôle judiciaire)¹², il apparaît que d'un point de vue statistique, la règle est d'accompagner la mise en examen d'une restriction de liberté puisque c'est ce qui se passe maintenant dans plus de 85 % des cas. Ce recours accru au contrôle judiciaire se développe suivant la tendance relevée les années précédentes : la croissance la plus forte concerne les mesures de contrôle judiciaire sans autorité de contrôle désignée ou confiées à un service ou une personne physique, donc les mesures autres que celles qui sont confiées à des associations de contrôle judiciaire ou au SPIP (graphique 3). Le contrôle judiciaire avec placement sous surveillance électronique fait son apparition dans la nomenclature statistique en 2003. Ce dispositif a été appliqué dans 316 cas, ce qui représente 1 % des mesures de contrôle judiciaire (et 1,3 cas pour 100 mandats de dépôt instruction).

¹² En toute rigueur, on ne peut procéder ainsi car certaines mesures de contrôle judiciaire *ab initio* sont suivies d'un mandat de dépôt. Mais l'ordre de grandeur obtenu au niveau national est bien celui que donne ce calcul.

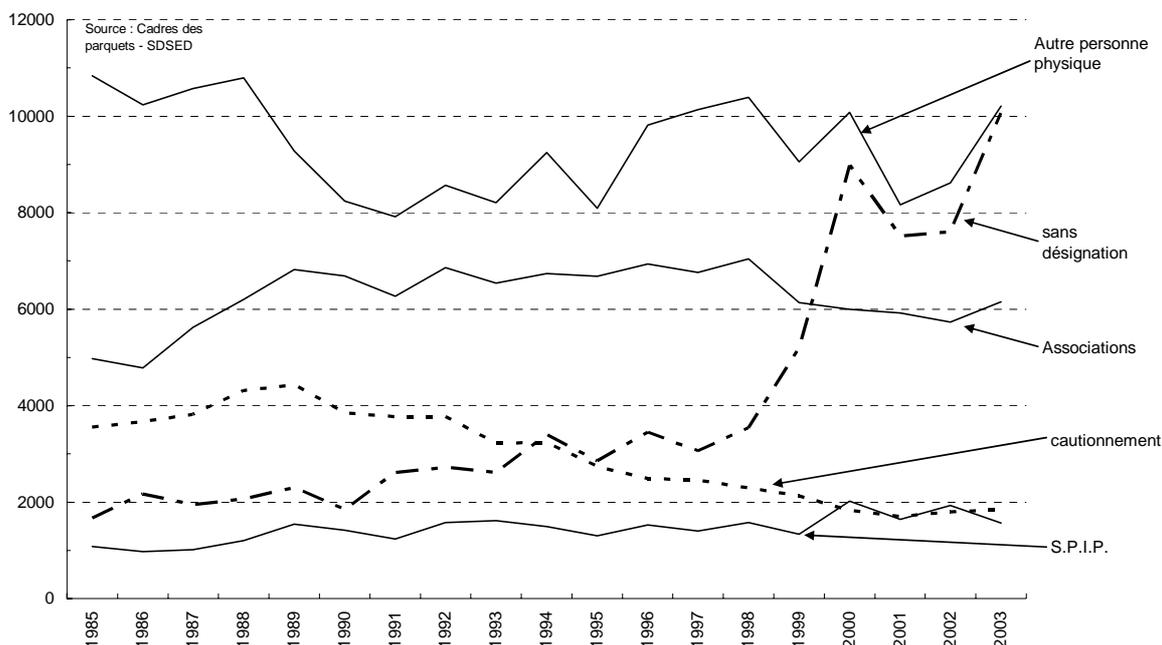
TABLEAU 5 :
Répartition des mesures de contrôle judiciaire selon le mode de prise en charge

Nature du contrôle judiciaire	procédures d'instruction						jugements correctionnels directs					
	Cautionnement	CJ - PSE	CJ SPIP (1)	CJ Association	CJ personne physique ou autre	CJ sans autorité désignée	Cautionnement	CJ -PSE	CJ SPIP (1)	CJ Association	CJ personne physique ou autre	CJ sans autorité désignée
1985	3 552		1 080	4 971	10 835	1 667	267		359	2 794	1 517	33
1986	3 666		970	4 781	10 237	2 171	934		618	3 031	2 287	852
1987	3 816		1 012	5 628	10 577	1 945	378		492	2 120	2 527	477
1988	4 312		1 205	6 204	10 799	2 067	525		534	1 705	3 045	732
1989	4 430		1 540	6 824	9 276	2 297	604		1 107	4 443	918	625
1990	3 849		1 415	6 691	8 242	1 850	582		779	1 511	2 130	1 045
1991	3 767		1 240	6 264	7 918	2 617	684		611	1 913	2 077	386
1992	3 765		1 576	6 858	8 568	2 718	680		910	2 067	2 113	740
1993	3 226		1 616	6 544	8 203	2 613	656		790	1 314	2 209	425
1994	3 231		1 493	6 740	9 246	3 400	290		1 315	1 519	868	390
1995	2 737		1 307	6 682	8 090	2 854	325		568	1 230	2 064	469
1996	2 491		1 529	6 936	9 815	3 448	328		867	1 449	413	314
1997	2 458		1 398	6 764	10 136	3 059	323		724	1 707	598	319
1998	2 290		1 575	7 044	10 389	3 540	353		1 267	1 322	713	392
1999	2 128		1 336	6 135	9 056	5 197	271		1 070	1 399	677	476
2000	1 830		2 023	5 997	10 079	8 983	268		531	626	589	520
2001	1 708		1 640	5 922	8 167	7 517	200		276	1 335	411	135
2002	1 799		1 931	5 729	8 620	7 605	236		438	1 702	1 352	725
2003	1 846	316	1 564	6 151	10 207	10 059	396	1	622	2 061	1 236	920

(1) CPAL avant 2000

Graphique 3

Contrôle judiciaire instruction selon la prise en charge



La solution de la mise en liberté sous contrôle judiciaire est curieusement encore en baisse en 2003 (colonne 6 du tableau 2) alors que l'ensemble des mises en liberté connaît une augmentation absolue et relative qui rompt avec une décroissance de plusieurs années. Mais, l'analyse est ici rendue délicate par des effets combinés de calendrier et de variations importantes des chiffres absolus dans le temps (les mises en liberté de 2003 peuvent correspondre à des mandats de dépôt de 2002 qui étaient en forte augmentation). En examinant les parts respectives

des détentions provisoires selon leur mode de sortie de l'instruction, c'est-à-dire la situation dans laquelle se trouvent à la fin de l'instruction les personnes mises en examen et placées à un moment ou à un autre sous mandat de dépôt, il semble plutôt que les années 2002 et 2003 se caractérisent par une proportion accrue de mis en examen renvoyés devant une juridiction de jugement avec maintien en détention. Alors que cette proportion diminuait d'environ 50 % au milieu des années 1990 pour arriver à 30 % en 2001, on observe des proportions de 35 % et 34 % en 2002 et 2003 respectivement.

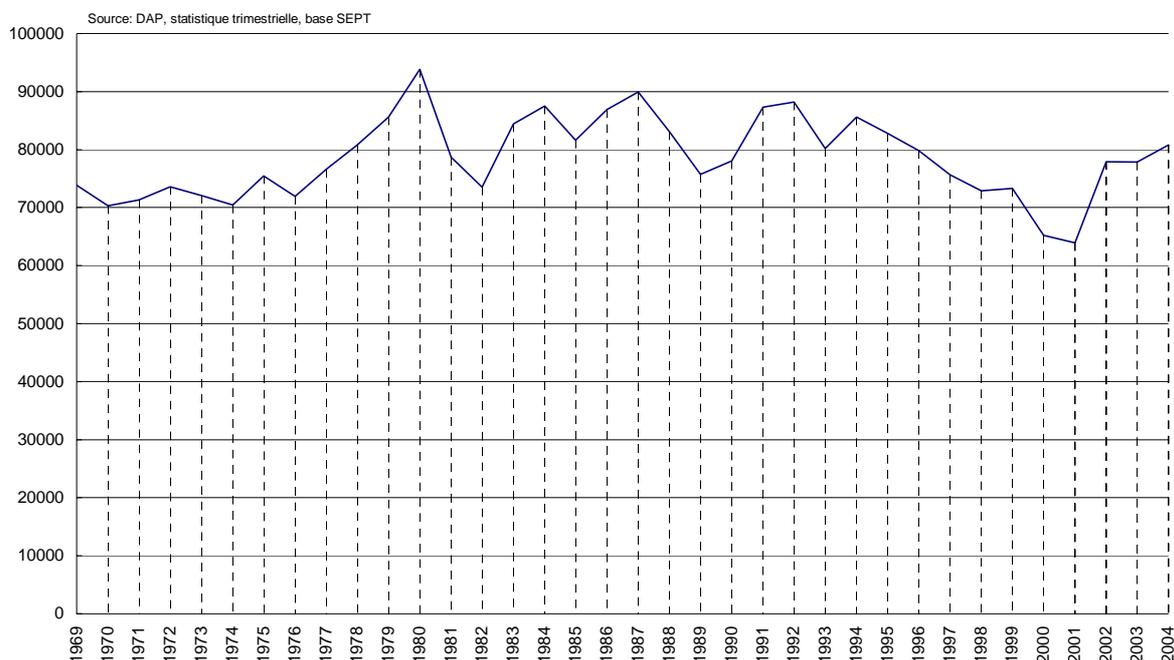
Mais on rencontre ici une des principales lacunes du dispositif statistique en matière de détention provisoire: si diverses sources (pas forcément concordantes comme le montre l'annexe 1) décomptent les placements et entrées en détention provisoire, ce qu'il advient ensuite n'est que très partiellement connu.

4 - Incarcérations

La hausse des incarcérations en nombres annuels persiste depuis 2002. Les entrées en prison ont progressé pour cette année de 22 % par rapport à 2001. L'année 2003 reste à peu près au même niveau avec environ 78 000 entrées pour les établissements pénitentiaires de la métropole, puis en 2004, une nouvelle hausse de 4 % porte ce nombre à près de 81 000 (graphique 4). Cette augmentation de 26 % en trois ans (2001-2004) fait revenir le régime de la démographie carcérale à une situation où l'augmentation de la population pénitentiaire est en partie due à une augmentation des flux d'entrées.

Graphique 4

Incarcérations en France métropolitaine : nombre annuel d'entrées

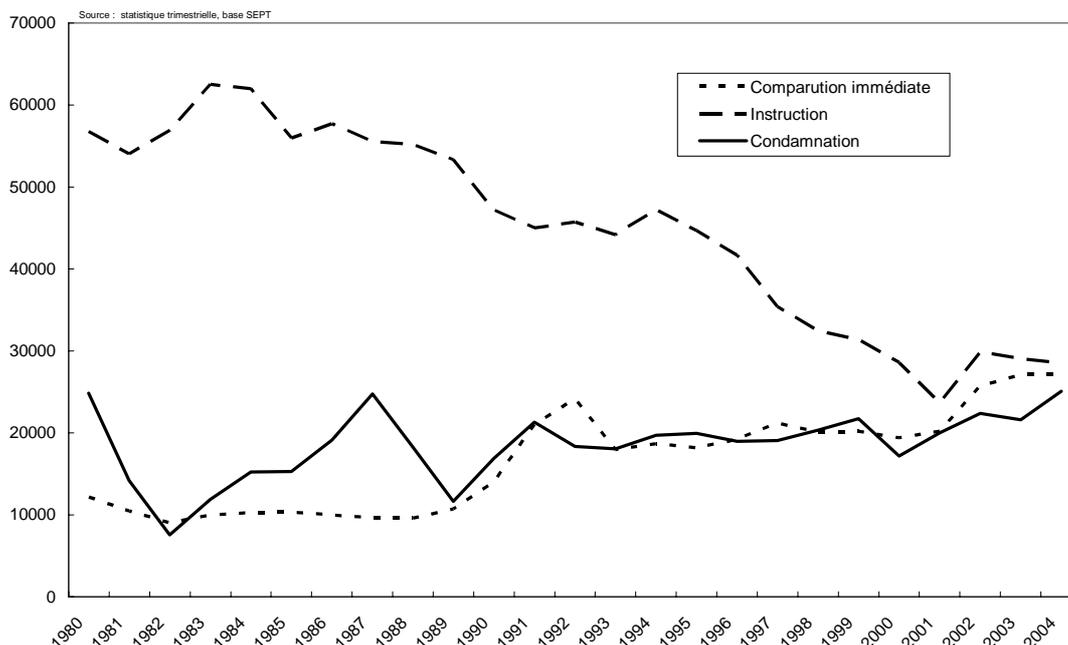


Il existe quelques incertitudes sur les sources statistiques, même pour un indicateur en apparence aussi simple. Depuis 1993, la statistique dite semestrielle de l'administration pénitentiaire (utilisée pour le graphique 4) peut être confrontée à une autre source dite du fichier national des détenus (FND). Ce dernier était supposé décrire avec plus de précision les catégories juridiques des mouvements d'entrées et de libérations. Mais il apparaissait au fil du temps un sous enregistrement des entrées dans les statistiques qui en étaient issues. De plus, à l'occasion d'un changement dans l'application informatique de gestion, certains problèmes de codage sont apparus et certains renseignements n'ont pu être produits par cette source. Celle-ci ne donne pas non plus exactement le même calendrier pour l'augmentation des entrées : l'accroissement semble plus régulier mais il est finalement probablement du même ordre si l'on suppose que la nouvelle version du FND est plus exhaustive. Face à ces difficultés techniques, il semble raisonnable de continuer pour le moment à se baser sur les séries issues de la statistique semestrielle, même si la ventilation des entrées par catégories juridiques reste assez frustrante.

Les trois principaux postes de cette ventilation concernent les entrées enregistrées dans le cadre d'une instruction (donc avant jugement), les entrées enregistrées dans le cadre d'une comparution immédiate (donc avant ou après un premier jugement) et les entrées de condamnés (donc après un premier jugement, sinon après un jugement définitif). La dernière catégorie concerne les contraintes par corps qui sont très peu nombreuses (10 en 2004 après une régulière diminution). Les séries reconstituées pour la métropole depuis 1969 sont reproduites en annexe.

Graphique 5

Entrées en prison par catégories pénales



Le graphique 5 représente en chiffres absolus les trois principales catégories. La diminution des entrées sur la période qui va de 1984 à 2001 (graphique 4) est directement liée à la baisse des incarcérations dans le cadre d'une instruction, elle-même principalement liée à la baisse du nombre de personnes mise en examen et d'affaires soumises à cette voie de poursuite¹³. Un déplacement a lieu vers les comparutions immédiates et, dans une moindre mesure, les condamnations jusqu'au début des années 1990. A partir de l'année 2000, les mouvements de hausse vont apparaître dans les trois sous-séries mais de façon décalée.

Les entrées correspondant à des mandats de dépôt « instruction » connaissent leur point le plus bas en 2001. Ceci correspond bien aux données évoquées à propos des juges d'instruction puis des juges des libertés et de la détention. La hausse de 2002 annule la baisse de 2001, mais en 2003 et 2004 on observe une légère diminution.

Les entrées correspondant à des comparutions immédiates (condamnés non définitifs ou mandats de dépôt en attente de jugement) connaissent en revanche une augmentation qui se poursuit en 2003. En 2004, on observe une stabilisation et la courbe d'évolution semble avoir quitté le niveau auquel elle s'était maintenue de 1993 à 2001 pour s'établir à un niveau plus élevé. Une telle « marche d'escalier » était déjà apparue entre 1990 et 1993, marquant probablement le transfert de détentions provisoires « instruction » vers des incarcérations dans le cadre d'une comparution immédiate.

Les données du FND indiquaient avant 2003 la répartition de ces entrées dans le cadre d'une comparution immédiate : en ordre de grandeur, elles se

¹³ Cf. *supra* tableau 1 et 2.

répartissaient en deux parts équivalentes pour les entrées avant le jugement de première instance et pour les entrées après ce jugement. Il n'est pour le moment pas possible d'affirmer que cette répartition s'est maintenue avec l'accroissement des entrées en comparution immédiate¹⁴.

Les entrées en prison après une condamnation autre qu'en comparution immédiate qui ont connu un point bas en 2000, augmentent à partir de 2001 et la croissance se poursuit encore en 2004. Pour cette année 2004, la croissance des entrées en prison vient entièrement des entrées de ces condamnés qui ne sont pas nécessairement des condamnés définitifs¹⁵.

Ce calendrier d'évolution ne correspond pas aux données issues du casier judiciaire selon lesquelles c'est en 2001 que les condamnations à de l'emprisonnement ferme sont au plus bas¹⁶. Ceci pourrait indiquer alors que les peines d'emprisonnement ferme prononcées contre des condamnés libres au moment du jugement ont été plus fréquemment mises à exécution dès 2001. Ensuite, les condamnations à de l'emprisonnement ferme inscrites au casier judiciaire augmentent nettement mais finalement entre 2000 et 2003, l'accroissement est de 5,7 % (ce qui inclut les condamnations à de l'emprisonnement ferme en comparution immédiate, elles-mêmes probablement en augmentation plus rapide), tandis que la série pénitentiaire des entrées de condamnés (hors comparution immédiate) fait état d'un accroissement de plus de 25 % dans le même temps¹⁷. En l'absence de statistiques régulières sur la mise à exécution des peines, on peut donc considérer cependant que le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme prononcées pour des prévenus jugés libres a augmenté. Mais parmi ces prévenus, certains auront pu être placés en détention provisoire pendant une période d'instruction, remis en liberté avant leur jugement et de nouveau incarcérés après condamnation. Les catégories de la statistique pénitentiaire trimestrielle ne sont donc pas assez précises en termes de catégories juridiques (au moment de l'incarcération) et de parcours pénitentiaire.

L'absence de données régulières et fiables sur le suivi des personnes placées en détention provisoire se fait à nouveau sentir. Il est souvent affirmé que les juges se contentent de « couvrir » la période de détention provisoire lorsque comparaissent des prévenus remis en liberté avant leur jugement. Ceci ne correspond pas aux quelques informations disponibles à ce propos. La période de détention provisoire est inscrite au casier judiciaire pour des raisons de gestion de la peine. La condamnation prise en compte est la condamnation définitive. En 2003, selon

¹⁴ Les chiffres publiés dans l'Annuaire statistique de la Justice (édition 2005, page 209) à partir du FND font d'ailleurs état d'une baisse en nombres absolus des incarcérations dans le cadre d'une comparution immédiate en 2003 et 2004 alors que le total des entrées comptabilisées est en augmentation. Comme le détail de cette ventilation est réputé non disponible, on peut penser que ces chiffres ne sont pas plus fiables.

¹⁵ Pour l'année 2002 par exemple, le FND comptabilisait environ un millier d'incarcérations sur mandat d'une juridiction de jugement mais avec le statut de prévenu: il s'agit alors de condamnés en délai d'appel ou de pourvoi.

¹⁶ L'amnistie de 2002 peut avoir un effet sur la fin de la collecte de l'année 2001 mais, en tout état de cause, si les peines correspondantes sont amnistiées, s'agissant de condamnations enregistrées tardivement, elles n'ont pas été mises à exécution.

¹⁷ On peut penser à un décalage temporel dans la mise à exécution des peines d'emprisonnement concernant des condamnés jugés libres. La variation positive est aussi de 25 % si l'on prend 2001 et 2004 comme termes de comparaison.

l'évaluation fournie dans l'Annuaire statistique de la Justice¹⁸, 35 447 condamnations ont été précédées d'une période de détention provisoire (mineurs inclus). Dans 3 890 cas, la condamnation n'a emporté aucune peine ferme privative de liberté. La détention provisoire n'a pas été « couverte ». Dans 2 392 cas, la période de détention provisoire a été plus longue que la peine ferme prononcée (environ la moitié de ces cas présente un différentiel de quinze jours au plus). Enfin, dans les autres cas (29 165) la détention provisoire a bien été couverte : ce qui représente 80 % des condamnations après détention provisoire. Mais l'annuaire n'indique pas dans quelle proportion ces condamnés étaient libres ou détenus au moment du jugement. Rappelons qu'en 2003, selon les statistiques des parquets concernant l'instruction, environ 14 000 détentions provisoires instruction prennent fin au plus tard à la clôture de l'instruction. En laissant de côté la question des délais de jugement, à supposer que tous les condamnés dont la détention provisoire n'a pas été couverte (environ 6300) ont bénéficié d'une remise en liberté avant jugement, en supposant qu'il en va de même pour quelques centaines de détenus provisoires qui bénéficieront d'un non lieu ou d'un acquittement, il reste, en ordre de grandeur, au moins 7 000 anciens détenus provisoires condamnés ensuite à une peine supérieure ou égale à la période d'incarcération déjà subie. Pour comprendre correctement l'évolution du recours à la détention provisoire, il serait tout à fait nécessaire de savoir de quel poids ils pèsent parmi les quelques 22 000 cas d'incarcération de condamnés recensés par la statistique pénitentiaire.

5 - Durée des détentions provisoires

Diverses sources permettent d'avoir une idée de l'évolution de la durée moyenne de la détention provisoire: il s'agit de l'évaluation fournie par le casier judiciaire (qui ne porte donc que sur les condamnations) et de celle que l'on peut faire à partir des données de flux et de stock issues de la statistique pénitentiaire trimestrielle¹⁹. En 2000, la durée moyenne de détention provisoire (quelle que soit son issue) avait diminué. En 2002, cette diminution s'est poursuivie ce qui confirme le retour d'une forte croissance des courtes détentions, probablement surtout liées aux comparutions immédiates. Mais en 2003, la durée moyenne de détention provisoire augmente à nouveau. Comme le suggère la ventilation des durées entre les condamnations pour crimes et les condamnations pour délits issue du casier judiciaire, le résultat moyen dépend autant de la proportion relative de détentions provisoires selon leur nature (détention provisoire « instruction » criminelle ou délictuelle, détention provisoire liée à la comparution immédiate). En 2002, la forte augmentation des comparutions immédiates a sans doute contribué à la baisse de la durée moyenne de la détention provisoire. A ce moment les détentions précédant des condamnations criminelles ont cependant une durée moyenne croissante. En 2003, le phénomène inverse joue peut-être.

¹⁸ Édition 2005, page 123.

¹⁹ Cette estimation (rapport des stocks aux flux exprimé en mois) est fragile lorsque des ruptures importantes apparaissent dans le renouvellement et l'évolution de la population pénitentiaire, ce qui est le cas entre 2001 et 2002. Mais comme on le voit, les deux estimations utilisées évoluent dans le même sens.

Graphique 6

Durée moyenne de détention avant jugement définitif

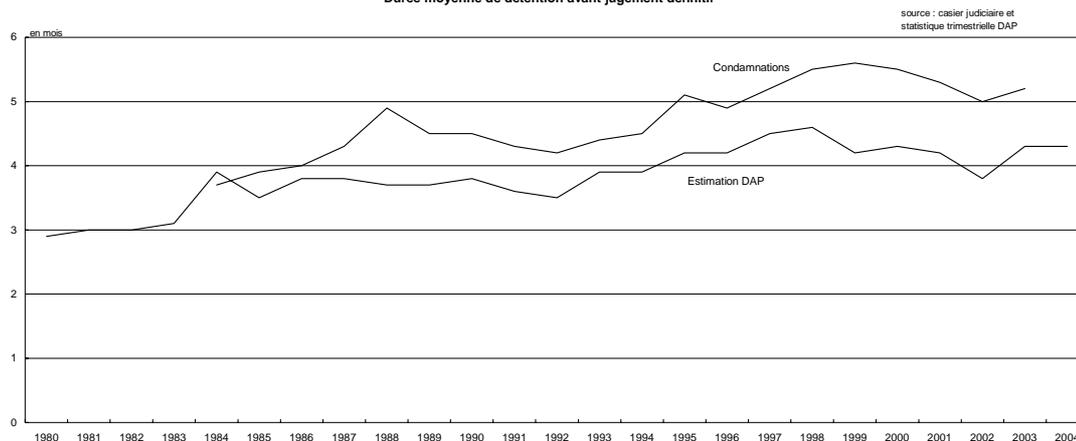


TABLEAU 6 :
ESTIMATIONS DE LA DUREE MOYENNE DE DETENTION PROVISOIRE

	Condamnations après DP (casier judiciaire)			Estimation DAP (statistique trimestrielle)
	Total	Crimes	Délits	
1980	n.d.			2,9
1981	n.d.			3
1982	n.d.			3
1983	n.d.			3,1
1984	3,7	21	3	3,9
1985	3,9	21,6	3,1	3,5
1986	4	21,1	3,2	3,8
1987	4,3	21,9	3,5	3,8
1988	4,9	22,7	3,8	3,7
1989	4,5	23,2	3,5	3,7
1990	4,5	22,9	3,4	3,8
1991	4,3	21,6	3,3	3,6
1992	4,2	21,9	3,3	3,5
1993	4,4	21	3,4	3,9
1994	4,5	21,8	3,5	3,9
1995	5,1	22,6	4	4,2
1996	4,9	22,5	3,9	4,2
1997	5,2	23,1	4	4,5
1998	5,5	23,4	4,1	4,6
1999	5,6	23,4	4,1	4,2
2000	5,5	23,5	4	4,3
2001	5,3	24	3,7	4,2
2002	5	24,7	3,4	3,8
2003	5,2	23,9	3,8	4,3
2004				4,3

Source : Condamnations inscrites au casier judiciaire
statistique pénitentiaire trimestrielle (estimation)

L'achèvement de la détention provisoire peut venir avec une condamnation devenant définitive : le détenu passe alors du statut de prévenu au statut de condamné. L'estimation calculée à partir des séries pénitentiaires inclut donc dans la

durée moyenne de détention provisoire le délai qui s'écoule entre le jugement et le moment où la condamnation devient définitive. Si la moyenne obtenue est plus faible que celle qui découle du casier judiciaire, laquelle prend comme base de calcul le temps écoulé entre le mandat de dépôt et la condamnation²⁰, c'est peut-être parce qu'échappent alors les cas de détention provisoire qui ne sont pas suivis d'une condamnation.

Les deux sources précédentes (statistique de condamnations et statistique pénitentiaire) ne permettent pas d'évaluer la durée des détentions provisoires « instruction ». Pour celles-ci on dispose d'indications issues du répertoire de l'instruction, mais les durées calculées ne concernent que la période de l'instruction : c'est le délai écoulé entre la date du mandat de dépôt et la date de l'ordonnance de clôture en cas de maintien en détention ou la date de la mise en liberté sinon. Pour l'année 2003, la durée moyenne globale est de 7,1 mois, ce qui représente une augmentation sensible par rapport à 2002 (6,4 mois) alors que cette durée moyenne était plutôt décroissante auparavant (6,6 mois en 1999). Cette durée moyenne est bien sûr inégale selon les types de procédure : 6,2 mois pour les cas se terminant par un renvoi devant le tribunal correctionnel et 15,2 mois pour les cas renvoyés devant une cour d'assises. Pour cette dernière catégorie, par comparaison avec le délai calculé au moment du jugement (environ deux ans), on remarque l'importance du délai d'attente du jugement.

Le même rapprochement ne peut être fait pour les jugements correctionnels car le calcul basé sur le casier judiciaire inclut les comparutions immédiates. L'estimation fournie par l'Annuaire statistique de la Justice n'est pas correcte : elle est basée sur l'hypothèse que les condamnations avec détention provisoire avant jugement qui surviennent plus de deux mois après la date de l'infraction correspondent à des affaires passées par l'instruction, ce qui ignore le cas des condamnations en comparution immédiate et suivies d'un appel. S'il est donc impossible pour le moment de calculer une durée moyenne totale de détention provisoire pour les condamnés correctionnels après instruction, on relève cependant un nombre important de ces condamnés ayant été placés en détention provisoire pendant une longue période. En 2003, 5 658 de ces condamnés ont passé au moins huit mois en détention provisoire, dont 2 800 plus d'un an. Ce dernier chiffre peut être rapproché des quelques 2 000 condamnés criminels ayant aussi subi une détention provisoire de plus d'un an même si dans ce cas les très longues détentions provisoires – plus de deux ans - sont plus nombreuses (1 170 contre 283 pour les condamnés correctionnels). Ce résultat peut venir du phénomène dit de correctionnalisation des poursuites : les données générales du répertoire de l'instruction montrent qu'un nombre appréciable d'instructions ouvertes sur la base d'une qualification criminelle débouchent sur des poursuites correctionnelles. En 2002, environ 7 400 affaires terminées à l'instruction avaient reçu une qualification criminelle dans le réquisitoire introductif alors qu'en 2003, les cours d'assises ne jugeaient qu'environ 2 700 affaires. Ces affaires correctionnalisées, dont le nombre augmente vraisemblablement, donnent lieu peut-être à des détentions provisoires plus longues que les autres affaires correctionnelles.

²⁰ Il s'agit d'une condamnation définitive, mais la date prise en compte est la date de condamnation et non la date où cette condamnation devient définitive, la différence étant due aux délais de pourvoi.

CHAPITRE 3

LA REPARATION DE LA DETENTION PROVISOIRE INJUSTIFIEE EN 2004

Contrastant quelque peu avec le traitement proposé en 2004 par le ministère de la Justice du volet réparation de l'affaire dite « des acquittés d'Outreau » (dont six sur sept ont subi une détention provisoire injustifiée de durée variable) où les propositions directes d'indemnisation éludant les règles procédurales applicables viennent finalement d'aboutir à l'automne 2005²¹ à une réparation effective, l'activité de la Commission nationale de réparation des détentions – dont la Commission de suivi de la détention provisoire peut seule rendre compte dans son intégralité²² – a été placée cette même année sous le signe de l'approfondissement du travail précédemment accompli²³.

Le respect de légalité procédurale (1) y apparaît le gage de la réparation au fond (2).

1 – Le respect de la légalité procédurale

Pour la Commission nationale de réparation des détentions, dès lors que le formalisme informatif édicté par les textes au profit du demandeur en réparation a bien été observé (1.1), la méconnaissance des différentes formalités et délais imposés par la procédure doit conduire au prononcé d'une irrecevabilité sans que cette sanction apparaisse disproportionnée (1.2).

1.1 – Le formalisme informatif

A plusieurs reprises la procédure régissant la réparation à raison d'une détention est venue édicter un formalisme destiné à informer le demandeur de la teneur des démarches à accomplir et des délais impartis pour ce faire. Ainsi, selon l'article R.26 dernier alinéa du code de procédure pénale, le délai de six mois prévu pour saisir le premier président de la cour d'appel d'une requête en réparation ne court à compter de la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive que si, lors de la notification de cette décision, la personne a été avisée de son droit de demander une réparation ainsi que des dispositions des articles 149-1, 149-2 et 149-3 (premier alinéa). Dans le même sens, l'article R.38 alinéa 2 prévoit que la notification de la décision rendue par le premier président doit, à son tour,

²¹ Le Monde 3 novembre 2005 qui fait état de l'octroi de 4000 euros par mois de détention provisoire subi (outre une somme variable selon les cas au titre du préjudice économique) soit une réparation nettement supérieure à celle accordée en moyenne dans le cadre de la procédure prévue par les articles 149 et s. du code de procédure pénale : cf. infra p.43 et 154.

²² Cf. en annexe 3 p. 153 et s. les tableaux et graphiques sur la réparation en 2004 dans les ressorts des cours d'appel d'Aix-en-Provence et Paris.

²³ Cf. Rapport Cour de cassation 2004.

indiquer que celle-ci peut faire l'objet d'un recours devant la commission nationale de réparation des détentions dans un délai de dix jours.

La première vérification à opérer pour cette dernière porte donc sur le respect de ce formalisme informatif. On peut en prendre deux illustrations à propos du dépôt par le demandeur au premier degré de la requête en réparation et au second degré des conclusions au soutien de son recours.

Une décision du 11 octobre 2004²⁴ prend position sur la charge de la preuve de l'observation (ou de la non observation) de ce formalisme informatif à propos de la notification d'une décision d'acquittement. A l'argumentation de l'agent judiciaire du Trésor soutenant qu'il appartient au demandeur en réparation de produire le procès-verbal des débats prévu à l'article 378 du code de procédure pénale pour démontrer que l'information sur son droit de demander réparation ne lui a pas été donnée, la Commission nationale répond qu'il importe peu de connaître les mentions du procès-verbal des débats de la cour d'assises que le demandeur n'a d'ailleurs pas en sa possession. Dès lors que la notification ne comporte pas la mention de l'information prévue, le délai de six mois n'a pas couru et la requête est recevable.

Devant la Commission nationale, l'article R.40-8 du code de procédure pénale prévoit que le secrétaire de cette dernière doit demander à l'auteur du recours²⁵ de lui adresser ses conclusions dans le délai d'un mois. Dans une décision du 5 mars 2004²⁶, le demandeur auteur du recours avait bien reçu la notification, mais son avocat faisait valoir que ce délai ne lui était pas opposable, n'ayant été lui-même destinataire d'aucune notification du secrétariat de la commission alors qu'il avait formé le recours au nom du demandeur ; argument auquel accède la commission : à défaut de la notification prévue par l'article R.40-8 du code de procédure pénale à l'avocat constitué pour le demandeur auteur du recours, ses conclusions, même déposées après l'expiration du délai imparti, sont recevables.

En revanche à quelque stade que ce soit de la procédure, dès lors que la notification prévue est correctement intervenue, l'irrespect du délai qu'elle impartit ne peut qu'être sanctionné.

1.2 – L'irrecevabilité

Devant la Commission nationale, il peut y avoir irrecevabilité du recours, des demandes formulées en l'absence de recours personnel, comme des conclusions.

S'agissant, en premier lieu du **recours**, un certain nombre de demandeurs en réparation continuent à le former par lettre recommandée avec accusé de réception voire lettre simple²⁷ en méconnaissance de l'article R.40-4 du code de procédure pénale qui prévoit que la déclaration de recours est remise au greffe de la cour

²⁴ 04 CRD 011.

²⁵ Dans un délai de quinze jours à compter de la réception du dossier et par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

²⁶ 03 CRD 001.

²⁷ Cf. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 48-49.

d'appel en quatre exemplaires²⁸. La Commission nationale ne peut alors que constater que : « *bien que précisément informé, par la notification de la décision critiquée, des formes et modalités du recours...* le requérant n'ayant pas respecté les formalités prescrites par l'article R.40-4 du code de procédure pénale ..., le recours est irrecevable »²⁹.

Aucune régularisation du recours n'est possible après l'expiration du délai fixé pour son exercice³⁰. Et la Commission nationale affirme que l'instauration de telles formalités à accomplir pour l'exercice du recours devant elle « ne constitue pas une entrave disproportionnée au droit d'accès à un tribunal, *même pour une personne détenue* qui a, d'une part, la faculté de s'adresser au greffe de l'établissement pénitentiaire pour s'informer et y formaliser son recours, d'autre part de solliciter l'assistance d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle »³¹.

Une déclaration orale, enregistrée et datée par le greffier, signée par l'auteur du recours³² voire par le greffier³³ équivaut toutefois à une déclaration écrite au sens de l'article R.40-8.

Un certain nombre de décisions continuent également, en deuxième lieu, de prononcer l'irrecevabilité des **demandes** formulées devant la Commission nationale en l'absence de recours personnel³⁴. La solution a été qualifiée de « pour le moins regrettable »³⁵ dans l'hypothèse où l'absence de recours personnel de l'agent judiciaire du Trésor l'empêchait d'obtenir la réduction de la somme allouée par le premier président en réparation d'un préjudice psychologique ensuite reconnu inexistant par expertise³⁶. Une décision du 5 mars 2004³⁷ illustre qu'elle joue à l'identique à l'encontre du demandeur en réparation dont l'absence de recours personnel l'empêche d'obtenir l'augmentation de la réparation allouée en première instance qu'aurait pu lui accorder la Commission nationale. En l'espèce, le premier président avait alloué au demandeur 25 916 euros en réparation de son préjudice moral. La Commission nationale, saisie par recours de l'agent judiciaire du trésor (qu'elle rejette), alloue 23 000 euros en réparation du préjudice corporel pris comme élément du préjudice matériel³⁸ puis constate qu'en l'absence de recours formé par le demandeur, l'indemnité à laquelle il peut prétendre ne peut excéder celle accordée par le premier président, de sorte que l'indemnité réparant son préjudice moral *ne peut qu'être fixée* à la somme de 2 916 euros (soit la différence).

²⁸ La remise étant constatée par le greffe qui en mentionne la date sur chaque exemplaire, dont l'un est immédiatement restitué.

²⁹ 6 février 2004 : 03 CRD 040 et 03 CRD 041 ; 11 octobre 2004 : 04 CRD 005

³⁰ 17 décembre 2004 : 04 CRD 025.

³¹ 6 février 2004 : 03 CRD 022.

³² 5 mars 2004 : 03 CRD 052.

³³ 11 juin 2004 : 03 CRD 071.

³⁴ 6 février 2004 : 03 CRD 046 et 03 CRD 053 ; 10 mai 2004 : 03 CRD 062 ; 11 juin 2004 : 03 CRD 070 ; 15 juillet 2004 : 03 CRD 068 ; 11 octobre 2004 : 04 CRD 004 ; 17 décembre 2004 : 04 CRD 017.

³⁵ Guillaume Gillet et Marc Thuillier « La mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000 par la commission nationale de réparation des détentions », Le courrier juridique des finances et de l'industrie n° 30 novembre et décembre 2004, p. 18.

³⁶ Cf. 15 juillet 2003 : 01 CRD 010. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 49.

³⁷ 03 CRD 034.

³⁸ Sur la question cf. infra 1.2.1.1.

S'agissant, enfin, du dépôt des **conclusions** devant la commission nationale, l'article R.40-8 du code de procédure pénale ne fait pas obstacle à ce que l'auteur du recours fasse parvenir ses conclusions avant l'envoi par le greffe de la lettre recommandée ou sa réception par le requérant et à ce que celui-ci reprenne en s'y référant celles déposées devant le premier président³⁹.

En sens inverse, dès lors que le formalisme informatif a bien été observé auprès du demandeur et de son avocat, le premier éclairé par les conseils du second, ne saurait prétendre n'avoir pas compris le sens et la portée de l'avis qui lui a été adressé. Les conclusions tardives doivent alors être écartées des débats ce qui conduit au rejet du recours, la commission n'ayant été régulièrement saisie d'aucun moyen de contestation de la décision à son soutien. Pour la Commission nationale, une telle sanction est justifiée tant par les dispositions de l'article R.40-8 que par le respect du principe de la contradiction et « n'est pas hors de proportion avec l'objet de ces dispositions visant à assurer la loyauté et la rapidité de l'instruction du recours »⁴⁰.

Conclusion : le nombre et l'issue des recours devant la Commission nationale de réparation des détentions

Sur 65 décisions rendues au cours de neuf audiences par la Commission nationale en 2004⁴¹, ont été pris en considération 83 recours formés contre des décisions de premiers présidents en l'état dans un certain nombre d'affaires de recours conjoints : 1 émanant d'un procureur général et de l'agent judiciaire du Trésor et 17 du demandeur en réparation et de l'agent judiciaire du Trésor.

Tableau n° 1 : nombre des recours

Recours	83	100%
Demandeur en réparation	49	59,03%
AJT	33	39,75%
Procureur général	1	1,20%

Se confirment donc le caractère toujours plus exceptionnel au fil des trois dernières années du recours émanant du procureur général près une cour d'appel (4% en 2002, 3% en 2003, +/- 1% en 2004) et une saisine de la Commission nationale intervenant toujours sur recours du demandeur en réparation ou/et de l'agent judiciaire du Trésor, avec une initiative largement majoritaire des détenus provisoires.

³⁹ 5 mars 2004 : 03 CRD 052.

⁴⁰ 5 avril 2004 : 03 CRD 056 et 03 CRD 060.

⁴¹ Audience du 19 décembre 2003, prononcé au 6 février 2004 : 7 décisions ; audience du 12 janvier 2004, prononcé au 5 mars 2004 : 8 décisions ; audience du 6 février 2004, prononcé au 5 avril 2004 : 5 décisions ; audience du 5 avril 2004, prononcé au 10 mai 2004 : 8 décisions ; audience du 10 mai 2004, prononcé au 11 juin 2004 : 9 décisions ; audience du 11 juin 2004, prononcé au 15 juillet 2004 : 6 décisions ; audience du 17 septembre 2004, prononcé au 11 octobre 2004 : 5 décisions ; audience du 11 octobre 2004, prononcé au 12 novembre 2004 : 7 décisions ; audience du 19 novembre 2004, prononcé au 17 décembre 2004 : 9 décisions.

Cette dernière tendance peut être encouragée par celle de l'issue réservée aux recours nettement plus favorable, ainsi que cela avait déjà été constaté dans le précédent rapport⁴², dans le cas du demandeur en réparation (accueil : 79,49% ; rejet : 20,51%) que dans celui de l'agent judiciaire du Trésor (accueil : 38,71% ; rejet : 61,29%).

Tableau n° 2 : issue des recours

Recours	Désistement	Irrecevabilité	Sursis à statuer (expertise)	Accueil partiel ou total	Rejet	Total 83
Demandeur en réparation	2	6	2	31	8	49
AJT		1	1	12	19	33
Procureur général				1		1

2 – L'effectivité de la réparation

La Commission nationale de réparation des détentions est venue apporter en 2004 de nouvelles précisions sur les conditions (2.1) comme l'étendue (2.2) du droit à réparation.

2.1 – Les conditions du droit à réparation

Le droit à réparation est en effet subordonné à l'absence de condamnation du requérant (2.1.1) comme de cas d'exclusion de l'indemnisation (2.1.2).

2.1.1 – L'absence de condamnation du requérant

L'existence d'une condamnation exclut en général toute possibilité de demande en réparation au titre de la détention provisoire subie qui n'apparaît plus injustifiée, sous réserve du cas particulier du condamné ultérieurement reconnu innocent⁴³.

Deux décisions du 11 juin 2004 confirment la jurisprudence antérieure quant à l'hypothèse d'une condamnation partielle du requérant du chef de certaines infractions⁴⁴. Si peu importe que l'intéressé n'ait « finalement été condamné qu'à une peine d'emprisonnement avec sursis »⁴⁵, encore faut-il que l'infraction pour laquelle il a été condamné ne soit « pas incompatible avec un *placement* et un *maintien* en détention pour la durée subie »⁴⁶. Cette incompatibilité n'existe pas dans le cas d'un

⁴² Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 35.

⁴³ Cf. infra 2.2.2.

⁴⁴ Cf. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 38-39.

⁴⁵ 03 CRD 071.

⁴⁶ 04 CRD 001.

requérant acquitté du crime de viol mais condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis pour délit d'agression sexuelle aggravée après avoir effectué trois ans trois mois et trois jours de détention provisoire dans la mesure où le délai maximum de deux ans de détention provisoire prévu en matière correctionnelle par l'article 145 du code de procédure pénale, dans sa version alors applicable, pour un délit passible d'une peine de dix ans n'a pas été dépassé ; le juge d'instruction ayant ordonné la prolongation de la détention une seule fois, avant de rendre son ordonnance de transmission de pièces moins de deux ans après le mandat de dépôt initial.

L'irrecevabilité de la requête peut encore tenir à l'un des cinq cas d'exclusion de la réparation.

2.1.2 – L'absence de cas d'exclusion de la réparation

La Commission nationale rappelle le caractère limitatif des cas d'exclusion de la réparation⁴⁷ (2.1.2.1) que la loi dite « Perben II » est toutefois venue porter de trois à cinq, ce qui l'a conduite à se prononcer en 2004 sur l'application dans le temps des nouveaux cas introduits (2.1.2.2).

2.1.2.1 – L'énumération limitative des cas d'exclusion

A l'argumentation de l'agent judiciaire du Trésor prétendant exclure de la durée ouvrant droit à réparation une seconde période de détention provisoire motivée par le non-respect par le requérant des obligations de son contrôle judiciaire, la Commission nationale oppose dans une décision du 15 juillet 2004⁴⁸ le caractère limitatif de la prévision des cas d'exclusion : « les dispositions de l'article 149 du code de procédure pénale instituent, pour les détentions subies, un principe de réparation intégrale, assorti de certaines exceptions *au rang desquelles ne figure pas la violation des obligations d'un contrôle judiciaire* ». Elle observe :

- en amont, que ce texte n'opère aucune distinction entre la mesure de détention provisoire ordonnée en application de l'article 144 dudit code et celle prononcée en application de l'article 141-2 comme sanction de la soustraction volontaire aux obligations du contrôle judiciaire⁴⁹ ;
- en aval, que cette dernière ne peut être regardée comme une faute de nature à influencer sur le principe et le montant du droit à réparation dès lors que la procédure s'est terminée par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive.

Hors l'ajout à l'avenir d'un nouveau et sixième cas d'exclusion dont le bien-fondé apparaît à la Commission de suivi de la détention provisoire sujet à discussion et qui entamerait la généralité du droit à réparation intégrale instauré en 2000, il n'y a

⁴⁷ Cf. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2003, p.77.

⁴⁸ 03 CRD 068.

⁴⁹ Cf. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 37.

pas lieu de distinguer, en l'état, en fonction de l'origine de la mesure de détention provisoire : prononcé ab initio ou sanction de la violation du contrôle judiciaire.

Cette même décision définit surtout le régime d'application dans le temps du premier des deux nouveaux cas d'exclusion ajoutés par l'article 103 de la loi du 9 mars 2004.

2.1.2.2 – L'application dans le temps des nouveaux cas d'exclusion introduits par la loi « Perben II »

Il s'agit⁵⁰ de la prescription de l'action publique intervenue depuis la libération de la personne (2.1.2.2.1) et de la détention pour autre cause (2.1.2.2.2).

2.1.2.2.1 – La prescription de l'action publique

En l'espèce, le bénéficiaire d'une décision de non-lieu fondée exclusivement sur la prescription de l'action publique, avait formé une demande le 9 septembre 2002 et obtenu en première instance en 2003 réparation de la détention provisoire injustifiée subie.

Devant la Commission nationale, juridiction du second degré, en 2004, l'agent judiciaire du Trésor soutenait que l'article 103 de la loi « Perben II » s'appliquant immédiatement aux instances en cours, le requérant n'était pas recevable à exercer un droit à indemnisation. Ce qui revenait à analyser le nouveau texte comme une disposition de procédure pénale applicable, à ce titre, immédiatement aux instances en cours⁵¹.

Mais l'instance en réparation à raison d'une détention devant le premier président de la cour d'appel et la Commission nationale qui, aux termes de l'article 149-4 du code de procédure pénale, « statuent en tant que *juridictions civiles* », n'est pas une procédure pénale.

La Commission nationale rejette donc la fin de non-recevoir dirigée contre la demande en réparation :

« Mais attendu que, selon l'article 2 du Code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif ; qu'il en est ainsi d'une *disposition civile* qui a pour effet de restreindre l'exercice d'un droit ;

Et attendu que l'article 103 de la loi précitée, dès lors qu'il ajoute la prescription de l'action publique aux exceptions limitativement énumérées à l'article 149 du code de procédure pénale faisant obstacle à l'action en réparation, a pour

⁵⁰ Cf. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 39-40.

⁵¹ Cf. Rapport Cour de cassation 2004. On rappellera, qu'aux termes de l'article 112-2 du code pénal (tel que modifié par l'article 72-III de la loi du 9 mars 2004), sont notamment applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur d'une part les lois fixant les modalités des poursuites et le formes de la procédure, d'autre part, lorsque les prescriptions ne sont pas acquises, les lois relatives à la prescription de l'action publique et à la prescription des peines.

objet de restreindre le droit à réparation ouvert aux personnes ayant subi une détention provisoire injustifiée ;

Qu'il s'ensuit que cette disposition législative nouvelle n'est pas applicable à la demande de M. X, formée antérieurement à la date de sa publication sur le fondement d'un droit à réparation reconnu par la loi alors en vigueur ».

Le raisonnement ainsi tenu en l'absence de dispositions transitoires expresses par la Commission nationale devrait logiquement valoir, à l'identique, pour le second nouveau cas d'exclusion ajouté par l'article 103 de la loi du 9 mars 2004 – la détention pour autre cause – qui restreint pareillement le droit à réparation de la détention provisoire. Il semble pourtant, au vu des décisions rendues, que tel ne soit pas le cas.

2.1.2.2.2 – La détention pour autre cause

Trois décisions, une du 5 avril⁵² et deux du 12 novembre⁵³ 2004, font en effet référence à des hypothèses de détention pour autre cause du requérant dans le même temps que la période de détention provisoire injustifiée sans qu'aucune n'envisage cette fois un problème d'application dans le temps de ce nouveau cas d'exclusion.

Dans la première espèce, la Commission nationale affirme que tenant compte de deux condamnations antérieures à des peines d'emprisonnement exécutées par le requérant durant le temps de la détention provisoire (de quatre ans, neuf mois et onze jours), le premier président (de la cour d'appel d'Aix-en-Provence dans une décision du 24 juin 2003) a exactement décidé que la durée d'incarcération justifiant l'indemnisation réclamée était de trois ans, dix mois et vingt-cinq jours.

Dans la deuxième espèce, l'intéressé placé en détention provisoire le 21 février 2000 du chef de meurtre, a été l'objet le lendemain d'un mandat d'arrêt délivré par le tribunal correctionnel de Paris assortissant un jugement le condamnant par défaut à une peine d'emprisonnement pour des poursuites distinctes d'escroquerie et recel de vol; ce mandat ayant été exécuté le 14 mars suivant, dans le cadre de l'opposition par lui formée, ses effets ont été maintenus par jugement du 21 mars 2000 ; ayant ensuite renoncé à son opposition, désistement constaté par jugement du 23 mai 2000 avec maintien en détention, il a commencé à purger sa peine d'emprisonnement à compter du 14 mars 2000.

La Commission nationale estime que la détention provisoire lui ouvrant droit à réparation a duré vingt et un jours, et non pas un mois et vingt-trois jours, comme l'a retenu le premier président (de la cour d'appel d'Amiens dans une décision du 20 avril 2004).

Dans la troisième espèce, après une première période de détention provisoire ayant pris fin le 28 juin 2000, le requérant a été incarcéré pour les mêmes faits, une seconde fois, par décision du tribunal correctionnel en date du 25 septembre 2001 et

⁵² 03 CRD 056.

⁵³ 04 CRD 022 et 04 CRD 012.

remis en liberté le 28 décembre 2001. Concurrément, il a effectué une période de détention du 22 juin 2001 au 15 décembre 2001 dans des poursuites pour des faits distincts à raison desquels il a été condamné le 4 décembre 2001.

La Commission nationale constate que « pour fixer la période de détention susceptible d'être indemnisée, le premier président de la cour d'appel (d'Aix-en-Provence dans une décision du 24 février 2004) *a exclu celle pendant laquelle il était concurrément détenu pour autre cause* » et l'en approuve : « tenant compte de la détention provisoire à laquelle le requérant était déjà soumis, pour des faits ayant donné lieu à condamnation le 4 décembre 2001, lorsqu'il a fait l'objet d'un second mandat de dépôt le 25 septembre 2001, le premier président a exactement décidé que la durée de l'incarcération relevant d'une réparation était de douze mois et vingt et un jours ».

Ces décisions appellent deux observations.

On est bien en présence, chaque fois, d'une détention partielle dans le même temps pour autre cause, dans le cadre d'une affaire distincte et en vertu d'un titre de détention différent : exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement prononcée dans une autre affaire dans les deux premiers cas, autre détention provisoire pour des faits distincts suivie de condamnation dans le troisième cas.

La difficulté paraît être ailleurs et elle se dédouble.

Les décisions des premiers présidents de cour d'appel remontent respectivement aux 24 juin 2003, 28 février et 20 avril 2004. Elles ont donc également tenu compte de la détention pour autre cause de l'intéressé après (pour la troisième) comme avant (pour les deux premières) l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004 ayant ajouté le nouveau cas d'exclusion et ce dans le cadre de demandes en réparation nécessairement antérieures.

Si la décision du 20 avril 2004 peut – à tort ou à raison – reposer sur l'application du nouvel article 103 de la loi « Perben II », il n'en va pas de même, à l'évidence, des deux autres.

La Commission nationale de réparation des détentions ne s'attarde pas à cette différence.

On aurait pu le comprendre s'il s'était agi de transposer à la détention pour autre cause le raisonnement précédemment tenu pour la prescription à savoir la non rétroactivité du nouveau cas d'exclusion et sa non application aux instances en cours portant sur des demandes en réparation formées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

Mais tel n'est pas le cas, la Commission approuvant chaque fois l'absence de réparation de la période partielle de détention pour autre cause.

La jurisprudence de la Commission nationale aboutit donc à un régime d'application dans le temps non uniforme pour les deux nouveaux cas d'exclusion

introduits par le même texte et restreignant à l'identique le droit à réparation des personnes ayant fait l'objet d'une détention provisoire injustifiée :

- non rétroactivité pour la prescription de l'action publique, premier des nouveaux cas d'exclusion qui ne sera donc applicable qu'aux demandes en réparation formées à compter de l'entrée en vigueur de la loi « Perben II » sur ce point soit le 11 mars 2004 ;
- application immédiate aux instances en cours et demandes en réparation formées antérieurement pour la détention pour autre cause, second des nouveaux cas d'exclusion.

De facto, cette différence ne s'explique que par le fait qu'avant même la modification de l'article 149 du code de procédure pénale par la loi « Perben II » les premiers présidents avaient déjà tendance à exclure de la période ouvrant droit à réparation celle de détention pour autre cause sans que la Commission nationale y trouve à redire à la différence d'une absence de réparation qui aurait été fondée sur la prescription de l'action publique⁵⁴. Mais alors de deux choses l'une : soit ils n'étaient pas fondés à le faire au regard du texte initialement applicable et il appartenait à la Commission nationale de le dire, soit une telle déduction de la période de détention pour autre cause était déjà possible et l'on ne comprend pas alors très bien pourquoi la loi du 9 mars 2004 est venue faire de cette dernière un nouveau cas d'exclusion de la réparation.

2.2 – L'étendue du droit à réparation

Si l'immense majorité des décisions illustrent l'étendue de la réparation de la détention provisoire injustifiée en application de l'article 149 du code de procédure pénale (2.2.1), celle-ci couvre, au-delà, les conséquences mêmes de la condamnation dans le cas particulier du condamné reconnu innocent visé par l'article 626 du même code (2.2.2).

2.2.1 – Cas général de la demande en réparation à raison d'une détention

Plusieurs décisions rendues en 2004 continuent de rappeler que le préjudice réparable est nécessairement un *préjudice personnel* à la personne qui a fait l'objet de la détention provisoire, seule visée par l'article 149 du code de procédure pénale⁵⁵. Si bien que – faute d'une modification du texte en leur faveur pour rejoindre les principes gouvernant la réparation du préjudice dans le cadre de la responsabilité civile sur laquelle il y a lieu de s'interroger – d'autres personnes, victimes par ricochet au premier rang desquelles les membres de sa famille, ne peuvent obtenir réparation de différents chefs de préjudice qui leur sont propres « *même s'ils sont en relation avec la détention* »⁵⁶ qu'ils soient d'ordre matériel (frais de déplacement de la famille du détenu dans un établissement pénitentiaire éloigné du domicile familial⁵⁷, soutien

⁵⁴ 4 avril 2003 : 02 CRD 083 P. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 40.

⁵⁵ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 42.

⁵⁶ 5 avril 2004 : 03 CRD 045.

⁵⁷ 6 février 2004 : 03 CRD 046.

financier⁵⁸ sous la forme de mandats en détention⁵⁹ ...) ou moral (traumatisme subi par la famille⁶⁰ ...).

On signalera, toutefois, qu'une décision a approuvé un premier président d'avoir tenu compte des certificats médicaux faisant état des répercussions de la détention du requérant sur l'état de santé de ses proches (mère et épouse), dès lors que c'était seulement pour en apprécier le retentissement sur le préjudice moral du demandeur⁶¹.

S'agissant des préjudices matériel (2.2.1.1) et moral (2.2.1.2) causés par la détention⁶² à ce dernier, la Commission nationale de réparation de la détention a poursuivi en 2004 son entreprise d'objectivation des éléments d'évaluation et des critères de réparation⁶³, notamment dans des cas de figure moins habituels que ceux traditionnellement rencontrés dans ce contentieux.

2.2.1.1 – Réparation du préjudice matériel

Au cours de l'année 2004, la Commission nationale de réparation a précisé les règles de réparation de deux types de pertes économiques particulières (2.2.1.1.1), et du préjudice corporel (2.2.1.1.2).

2.2.1.1.1 – La prise en considération de pertes économiques particulières

Il s'agit des pertes économiques consécutives à la cessation d'activité ou liquidation d'entreprise et à la vente d'un bien immobilier.

⇒ Cessation d'activité ou liquidation d'entreprise

Le principal écueil porte sur l'établissement du lien de causalité entre la détention provisoire et les difficultés de l'entreprise du requérant.

Ce lien de causalité ne peut être établi dès lors que l'activité de la société s'est poursuivie pendant plusieurs mois et a fortiori plusieurs années après la libération du demandeur en réparation⁶⁴; ce dernier ne pouvant y suppléer en sollicitant une expertise, sans produire aucun élément ou pièces justifiant ses allégations et par voie de conséquence l'utilité d'une telle mesure⁶⁵.

La cessation d'activité de la société apparaît, en revanche, en relation de causalité avec la détention de son gérant lorsque, alors qu'elle n'avait pas de

⁵⁸ 5 avril 2004 : 03 CRD 045.

⁵⁹ 5 avril 2004 : 03 CRD 055.

⁶⁰ 15 juillet 2004 : 03 CRD 073 ; 11 octobre 2004 : 04 CRD 002.

⁶¹ 6 février 2004 : 03 CRD 024.

⁶² Tel n'est pas le cas, par exemple de la perte des intérêts d'une somme saisie au début de la procédure d'instruction qualifiée de sans lien de cause à effet avec la détention par une décision du 11 octobre 2004 : 04 CRD 011.

⁶³ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 34.

⁶⁴ 10 mai 2004 : 03 CRD 058 et 03 CRD 061, 15 juillet 2004 : 03 CRD 039.

⁶⁵ 5 mars 2004 : 03 CRD 001.

difficulté particulière avant l'incarcération, son principal client (qui représentait 80% du chiffre d'affaires de l'entreprise) a rompu le contrat qui les liait au cours de la détention en excipant de la démobilisation des équipes sur le terrain et de l'absence d'interlocuteur décisionnaire⁶⁶. Il en va de même lorsque la date de cessation des paiements de l'entreprise correspond au placement simultané en détention provisoire des deux époux qui l'animait ; si bien que le préjudice économique de l'épouse, gérante et unique associé, peut – après expertise- être évalué à la perte de l'équivalent de trois années de bénéfices (par projection des bilans antérieurs et des contrats en cours)⁶⁷ tandis que la liquidation de la société a privé le mari, qui n'était ni dirigeant ni salarié ni associé, d'une chance de percevoir, à l'avenir, un revenu équivalent à celui que, dans un contexte matrimonial, lui procurait l'entreprise construite et exploitée avec son épouse⁶⁸.

⇒ Vente d'un bien immobilier

De la même façon, le demandeur en réparation doit établir le lien de causalité entre la détention provisoire et la vente volontaire⁶⁹ ou sur adjudication⁷⁰ d'un bien immobilier.

La vente d'un appartement dont deux époux étaient copropriétaires apparaît ainsi comme la conséquence de leur placement en détention provisoire et de la perte de revenus qui en est résultée lorsque, co-emprunteurs des sommes nécessaires à son acquisition qu'ils remboursaient en commun, ils n'ont pu honorer les échéances de remboursement du prêt à compter de leur incarcération⁷¹.

De façon plus marginale, font encore partie du préjudice matériel comme étant directement et exclusivement imputables à la détention, les frais de déplacement qu'un notaire, chargé de la rédaction d'un acte de vente d'un bien immobilier, a exposés pour faire signer une procuration au requérant sur son lieu d'incarcération⁷².

2.2.1.1.2 – Le préjudice corporel

Il résulte nettement de la jurisprudence rendue en 2004 par la Commission nationale de réparation des détentions que le préjudice corporel peut, selon sa forme relever de la réparation du préjudice matériel ou du préjudice moral.

« Le préjudice corporel est un des éléments du préjudice *matériel* lorsqu'il est constitué par des dommages physiques ou des troubles psychiques et il doit être évalué, à ce titre, dans les conditions du droit commun, en sus du préjudice économique résultant de la perte de revenus et indépendamment de l'indemnité destinée à réparer le préjudice moral causé par la détention »⁷³. Il en va ainsi lorsque

⁶⁶ 10 mai 2004 : 03 CRD 059.

⁶⁷ 15 juillet 2004 : 02 CRD 078.

⁶⁸ Perte de chance évaluée à 30 000 euros, 15 juillet 2004 : 02 CRD 077.

⁶⁹ Défaut d'établissement de la moins-value alléguée : 5 mars 2004 : 03 CRD 051.

⁷⁰ Défaut de production de l'acte constitutif d'une SCI et de la répartition de son capital : 15 juillet 2004 : 02 CRD 077.

⁷¹ 15 juillet 2004 : 02 CRD 077 et 02 CRD 078.

⁷² 15 juillet 2004 : 03 CRD 073.

⁷³ 5 mars 2004 : 03 CRD 034.

l'état séquellaire persistant présenté par l'intéressé résultant de son incarcération est caractérisé par un taux d'incapacité permanente partielle⁷⁴.

En revanche, lorsque l'aggravation de la maladie invalidante dont est atteint le demandeur ne peut être imputée à l'incarcération mais que ce dernier a ressenti une augmentation certaine de la souffrance liée à la privation de liberté du fait de l'aggravation de sa maladie au cours de son incarcération, le préjudice résultant des troubles ainsi endurés est de nature *morale*. Il convient alors, non de le réparer de manière distincte, en tant que préjudice matériel, mais de prendre en considération cette circonstance particulière dans l'évaluation globale du préjudice moral réparable⁷⁵.

2.2.1.2 – Réparation du préjudice moral

Conformément à la présentation adoptée dans le précédent rapport⁷⁶, si certains facteurs s'avèrent indifférents en termes de réparation du préjudice moral, d'autres oeuvrent dans le sens de la minoration ou de la majoration de ce dernier.

Plusieurs décisions continuent de rappeler que ce qui est parfois qualifié de « préjudice *médiatique* »⁷⁷ n'est pas un préjudice réparable parce que, suivant la motivation type déjà connue de la jurisprudence antérieure « n'entrent pas dans le champ des dispositions spéciales des articles 149 et suivants du code de procédure pénale les dommages résultant de la publication d'articles de presse mettant en cause le requérant, même s'ils relatent son arrestation, sa mise en examen et son incarcération et s'ils portent atteinte à la présomption d'innocence dont il bénéficie »⁷⁸ ; ce qui conduit parfois encore en 2004 à l'infirmité de la décision du premier président sur ce point⁷⁹.

Si l'existence de nombreux antécédents judiciaires assortis pour certains de peines d'emprisonnement ferme constitue par excellence le facteur de nature à minorer la souffrance morale directement causée par l'incarcération⁸⁰, il ne saurait en aller de même des seuls « risques sur sa situation personnelle que le requérant aurait pris en raison de la nature des relations qu'il avait nouées avec des personnes impliquées dans des comportements délictueux et l'incompatibilité de son mode de vie avec les devoirs de son état de magistrat, dès lors qu'il a été relaxé des chefs de corruption active et passive et d'entrave à l'exercice de la justice »⁸¹, ni a fortiori d'« une condamnation postérieure de plus de six ans à la période de détention provisoire injustifiée »⁸².

⁷⁴ Ibidem et 12 novembre 2004 : 02 CRD 001.

⁷⁵ 15 juillet 2004 : 03 CRD 002. Cf. également 5 avril 2004 : 03 CRD 045 parlant de « l'extrême médiatisation du procès invoqué par le requérant pour l'évaluation de son préjudice moral ».

⁷⁶ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 44 et s.

⁷⁷ 6 février 2004 : 03 CRD 024.

⁷⁸ 10 mai 2004 : 03 CRD 058.

⁷⁹ 5 avril 2004 : 03 CRD 057.

⁸⁰ 5 avril 2004 : 03 CRD 045.

⁸¹ 5 avril 2004 : 03 CRD 057.

⁸² 17 décembre 2004 : 04 CRD 018.

D'autres facteurs viennent, en sens inverse aggraver la souffrance psychique liée à la détention dont, ainsi que le souligne la Cour de cassation dans son rapport annuel, la Commission nationale a poursuivi en 2004 le travail déjà engagé tendant à en mesurer l'intensité.

Une première série de facteurs tient à la rupture, temporaire ou définitive, du fait de la détention provisoire de liens familiaux ou plus largement de liens affectifs. En relèvent la séparation d'avec ses enfants⁸³, notamment d'un nouveau-né⁸⁴, l'impossibilité d'assister à la naissance de l'un d'eux⁸⁵ comme celle de revoir son père avant son décès et d'assister sa mère gravement malade⁸⁶. De façon plus générale, la Commission nationale, écartant la prétention du requérant tendant à une évaluation distincte et autonome, est venue affirmer dans une décision du 11 juin 2004⁸⁷ que le préjudice affectif et sexuel provoqué par la détention est un des éléments du préjudice moral.

Ce dernier peut encore, et le cas échéant concurremment, être aggravé par une seconde série de facteurs tenant aux conditions de détention. C'est alors le caractère particulièrement « pénible »⁸⁸, « préjudiciable »⁸⁹, « éprouvant »⁹⁰ des conditions de détention du requérant – dont il doit rapporter la preuve⁹¹ – qui, en générant des « souffrances particulières »⁹², apparaît source de majoration du dommage subi et de sa réparation. De telles conditions peuvent avoir été subies tant en prison, française comme étrangère, que lors des transfèrement d'un établissement à un autre⁹³. La première hypothèse, plus fréquemment invoquée, peut tenir à la détention dans un établissement éloigné du domicile⁹⁴ ou, à l'intérieur de la prison, au placement en quartier d'isolement. Il en est ainsi, du placement du requérant « au secret » durant onze jours puis, jusqu'à sa libération, dans le quartier réservé aux détenus nécessitant une protection spéciale s'agissant d'un magistrat de l'ordre judiciaire, cette circonstance ayant contribué à un choc psychologique carcéral qualifié d'important et un préjudice moral d'une gravité particulière⁹⁵.

L'intervention d'un tel placement n'est toutefois pas systématiquement prise en compte comme facteur de majoration du préjudice moral. C'est ce qu'il résulte d'une décision du 5 avril 2004 approuvant un premier président tout à la fois d'avoir pris en compte le placement du requérant en quartier d'isolement, fût-ce à sa demande, pour être éloigné d'autres détenus mais écarté celui prononcé à titre de sanction disciplinaire en raison de son comportement en milieu carcéral⁹⁶. La décision peut doublement surprendre. On pourrait tout d'abord s'étonner que le requérant puisse ainsi invoquer avec succès au titre de son préjudice moral une

⁸³ 11 juin 2004 : 03 CRD 069 et 17 décembre 2004 : 04 CRD 021.

⁸⁴ 17 décembre 2004 : 04 CRD 014.

⁸⁵ 5 avril 2004 : 03 CRD 045 et 10 mai 2004 : 03 CRD 061.

⁸⁶ 17 décembre 2004 : 04 CRD 021.

⁸⁷ 03 CRD 064.

⁸⁸ 11 juin 2004 : 03 CRD 065.

⁸⁹ 11 juin 2004 : 03 CRD 066.

⁹⁰ 17 décembre 2004 : 04 CRD 017.

⁹¹ 11 juin 2004 : 03 CRD 066.

⁹² 11 juin 2004 : 03 CRD 064.

⁹³ 17 décembre 2004 : 04 CRD 017.

⁹⁴ 11 juin 2004 : 03 CRD 072.

⁹⁵ 5 avril 2004 : 03 CRD 057.

⁹⁶ 03 CRD 056.

mesure d'isolement intervenue à sa demande. En réalité, lorsque - comme semble-t-il en l'espèce- la mesure avait pour objectif de séparer le requérant d'autres détenus en le soustrayant à un risque de menaces ou de violences et donc à un préjudice moral et peut-être physique encore plus grand⁹⁷, peu importe qu'elle soit intervenue à l'initiative de l'administration pénitentiaire ou à la demande de l'intéressé. On peut ensuite se demander si le comportement du requérant, que la jurisprudence refuse de prendre en compte pendant l'instruction au stade du prononcé de la détention provisoire⁹⁸, doit entrer en ligne de compte au stade ultérieur de l'exécution de privation de liberté.

En sens inverse, une bonne adaptation au milieu carcéral, attestée par des rapports et expertises réalisés pendant la détention, n'exclut pas la prise en considération d'un préjudice moral consistant en la persistance de troubles psychiatriques s'expliquant par le choc ressenti par un adolescent de dix-sept ans du fait de sa mise en détention et de la durée de son incarcération, vécue dans une situation de très grand isolement, qui s'est trouvé exposé à des difficultés de compréhension de l'environnement social et judiciaire⁹⁹.

2.2.2 – Cas particulier de la demande en révision

Une décision de la Commission nationale du 11 juin 2004¹⁰⁰ est venue préciser, ce qui est assez exceptionnel, l'étendue de la réparation consécutive à une demande de révision d'une condamnation pénale définitive.

L'article 626 du code de procédure pénale (tel que modifié par la loi du 30 décembre 2000) prévoit en effet que le condamné reconnu innocent a droit à la réparation intégrale du préjudice matériel et moral que lui a causé la condamnation ; cette réparation pouvant être accordée par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle réside l'intéressé suivant la procédure d'indemnisation des personnes ayant fait l'objet d'une détention provisoire injustifiée des articles 149-2 à 149-4.

Si la procédure est identique, l'étendue de la réparation est alors plus vaste, ce qu'illustre parfaitement la décision en affirmant que « le préjudice moral subi par un condamné reconnu innocent à la suite d'une révision comprend *non seulement les répercussions de la détention mais également celles de la condamnation* » et en allouant en conséquence deux sommes distinctes : 17 000 euros au titre de la réparation de la détention provisoire injustifiée (d'une durée de cinq mois et vingt jours), et 10 000 euros au titre du préjudice moral causé par la condamnation définitive estimant que la publicité – prévue par l'article 626 alinéa 6 du code de procédure pénale – donnée à la décision de la Cour de cassation constatant finalement l'innocence n'en efface pas totalement les effets.

⁹⁷ Cf. supra p. 39-40.

⁹⁸ Cf. infra p. 68-69.

⁹⁹ 11 juin 2004 : 03 CRD 070.

¹⁰⁰ 03 CRD 075.

Conclusion : réparation du préjudice moral et durée de la détention provisoire

Elle oscille en 2004 entre les bornes minimale et maximale suivantes :

Tableau n° 3 : au regard de la durée de la détention provisoire

Durée de la détention provisoire en jours	Réparation du préjudice moral allouée en €	Réparation par jour de détention	Décision
13	1700	130,77	02 CRD 099
1405	35860	25,52	03 CRD 056

Tableau n° 4 : au regard du ratio réparation allouée par jour de détention

Réparation par jour de détention en €	Durée de la détention provisoire en jours	Réparation du préjudice moral allouée en €	Décision
Le plus faible : 10,87	701	7620	03 CRD 040 ¹⁰¹
Le plus élevé : 454,54	22	10000	04 CRD 018

CONCLUSION GENERALE :

Pour conclure, on reviendra sur la lacune importante dans le dispositif statistique liée à l'absence de suivi des détentions provisoires. Lorsque l'issue est une condamnation, le casier judiciaire donne quelques indications minimales. En revanche, les détentions provisoires qui sont suivies d'un acquittement ou une relaxe ne sont pas comptabilisées systématiquement. On connaît le nombre de cas où l'arrêt des poursuites met fin à la détention provisoire. Pour 2003, le fichier national des détenus indique 495 libérations de détenus prévenus résultant d'un acquittement ou d'une relaxe (champ France entière) ; la statistique pénitentiaire indique 428 libérations liées au même motif pour la métropole. Mais on ne connaît pas le nombre d'accusés ou de prévenus qui, après une période de détention provisoire, sont acquittés ou relaxés après une mise en liberté avant jugement.

Les mêmes sources indiquent les sorties qui sont liées à des ordonnances de non-lieu (le fichier national des détenus indique 83 cas en 2003) et la même difficulté se présenterait si le répertoire de l'instruction ne donnait pas un renseignement plus complet. En effet, cette source indique que pour 2003, la décision de clôture a été un non lieu pour 552 mis en examen placés en détention provisoire à un moment quelconque de l'instruction.

L'Annuaire Statistique de la Justice édition 2005¹⁰² donne comme résultats pour les acquittements et relaxes après détention provisoire des chiffres qui

¹⁰¹ Il s'agit d'une décision déclarant le recours du demandeur en réparation irrecevable.

¹⁰² page 122.

correspondent aux libérations à l'occasion d'une telle décision et en les ventilant selon une estimation qui sur-représente les acquittements (cours d'assises) de façon assez arbitraire¹⁰³. L'exemple du non lieu montre l'écart qu'il peut y avoir entre les libérations résultant d'un arrêt des poursuites et l'ensemble des détentions provisoires suivies d'un tel arrêt.

Face à l'enjeu que représentent les détentions provisoires injustifiées, il devient urgent d'introduire dans le dispositif statistique un décompte précis de ces cas.

Tableau : Détentions provisoires injustifiées et demandes de réparation

Détentions provisoires injustifiées	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Statistique pénitentiaire motifs de sortie (FND)							
Acquittement, relaxe	386	342	289	205	216	495	524
Non lieu	78	91	111	54	64	83	87
Statistique pénitentiaire motifs de sortie (DAP)							
Acquittement, relaxe			376	304	335	428	667
Non lieu et mainlevée			365	202	168	134	127
Répertoire de l'instruction							
détention provisoire suivie de non lieu	895	809	760	540	623	552	
Demandes de réparation requêtes reçues							
dont portant sur :	205	267	236	597	365	402	491
<i>non lieu</i>						190	186
<i>relaxe</i>						135	191
<i>acquittement</i>						77	114
décisions rendues	154	162	498	149	444	383	449
irrecevabilité, rejets	66	55	83	28	54	34	21
indemnisations accordées	88	107	415	121	390	334	409
en cours en fin d'année	303	408	146	447	313	334	373

¹⁰³ L'estimation semble supposer que les accusés acquittés ont connu la détention provisoire dans la même proportion que les accusés condamnés. Cette hypothèse conduit, par différence, à un nombre relativement très faible de prévenus relaxés par les tribunaux correctionnels après avoir été placés en détention provisoire.

SECONDE PARTIE

THEME 2005

LE CONTROLE DE LA DETENTION PROVISOIRE

CHAPITRE 1

LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DU PRINCIPE DE LA DETENTION PROVISOIRE

INTRODUCTION : RAPPEL DES FONDEMENTS ET DÉFINITION DU CADRE DE L'ÉTUDE

I.1 – La notion de contrôle

Du point de vue étymologique, le mot « *contrôle* » qui vient du mot « *contre rôle* » signifie « *rôle opposé* », registre que l'on tenait en double. Il s'agit d'une surveillance, par extension, que la pratique que l'on contrôle est faite comme il convient.

Dans le domaine de la détention provisoire, on peut définir le contrôle comme la vérification, par le contrôleur, de l'application effective d'une norme. Ce contrôle aboutira le cas échéant à la censure de la décision prise par le contrôlé en cas de non conformité à la norme retenue.

Dans une société démocratique, tout pouvoir doit être contrôlé. Le pouvoir exceptionnel de placer en détention, qui porte atteinte à une liberté fondamentale et relève (et ne doit d'ailleurs relever que) de l'autorité judiciaire doit être contrôlé. Il y a ainsi une exigence de contrôle de la détention provisoire puisque, exceptionnelle, elle doit être justifiée et que sa justification doit nécessairement être contrôlée par une autorité judiciaire indépendante de l'auteur de la décision.

Pour le juriste, et plus particulièrement pour le pénaliste, la norme est d'abord contenue dans les textes. Mais il existe aussi une norme que l'on peut qualifier de pratique dans la mesure où la loi, dans son expression globale, ne peut tout prévoir et réglementer. En d'autres termes, le contrôle va consister à vérifier si les conditions d'application de la norme, telles que fixées par le texte, sont respectées mais aussi si ce respect a lieu dans le cadre d'une pratique de bonne conduite et en fonction d'usages ou de ce que l'on peut penser être communément la règle non écrite.

Ainsi, par exemple, le temps du délibéré d'une juridiction chargée de statuer sur la détention provisoire n'est soumis qu'aux délais légaux dans lesquels la décision doit intervenir. Mais, en pratique, il ne saurait être question d'un délibéré inutilement long. Différer la décision sans pouvoir en justifier serait nécessairement critiquable.

Autre exemple, la durée d'une information judiciaire, qui, sans excéder la durée raisonnable posée par les textes, tarde uniquement par la négligence de l'un

ou l'autre des acteurs à la procédure (magistrat, services d'enquête, parties concernées ...) serait considérée comme une atteinte à ce que l'on pourrait appeler la « *déontologie commune* ».

I.2 – Légitimité du contrôle juridictionnel

Plusieurs textes normatifs généraux, tant internationaux que nationaux, tendent à confier au juge le contrôle des mesures restrictives de liberté, notamment lorsqu'elles interviennent avant que la culpabilité ait été reconnue par une juridiction.

Le contrôle juridictionnel de la détention provisoire répond à la nécessité de garantir un droit fondamental, la liberté individuelle, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Un tel contrôle répond, notamment, aux principes posés par l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789. Dans l'ordre juridique interne, il a valeur constitutionnelle, puisque l'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958, après avoir rappelé que nul ne peut être arbitrairement détenu, énonce que l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Le législateur a précisé les modalités d'un tel contrôle par de nombreux textes incorporés dans le code d'instruction criminelle, puis dans le code de procédure pénale.

L'incorporation des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit interne, en 1974, a donné une impulsion nouvelle, encore accentuée par l'ouverture des recours individuels en 1981, à l'ensemble législatif existant.

Le contrôle juridictionnel de la détention provisoire répond en effet aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, en ses articles 5.3, (« *toute personne arrêtée ou détenue dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article doit aussitôt être traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure ...* ») et 5.4 (« *toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale* »).

Ces dispositions sont similaires à celles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques selon lesquelles « *tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement* » (articles 9.3) et « *quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci*

statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale » (article 9.4).

Les dispositions de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme doivent être combinées avec celles de l'article 6, relatives au procès équitable, de la même Convention qui dispose :

1. « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès à la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès, dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

2. « toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

3. « tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix, et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

En droit interne, l'article préliminaire du code de procédure pénale dispose que les mesures de contrainte dont toute personne suspectée ou poursuivie peut faire l'objet sont prises *sur la décision et sous le contrôle* de l'autorité judiciaire.

I.3 – Les normes : permanence d'une double exigence

En l'état des textes internationaux ou nationaux, les normes en matière de détention provisoire se rejoignent en ce qu'elles s'articulent autour d'une double

exigence : la détention provisoire doit être nécessaire dans son principe et raisonnable dans sa durée.

La Convention européenne des droits de l'homme énumère, en son article 5-1 les cas dans lesquels il peut être fait exception au principe selon lequel nul ne peut être privé de sa liberté. L'article 5-3 stipule que « *toute personne arrêtée ou détenue ... a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure* ».

L'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne dit pas autre chose lorsqu'il dispose que « *tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale ... devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré* ».

L'article préliminaire du code de procédure pénale énonce, d'une part, que « *les mesures de contrainte dont toute personne poursuivie ou suspectée peut faire l'objet doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure* » et, d'autre part, « *qu'il doit être définitivement statué sur l'accusation dont cette personne fait l'objet dans un délai raisonnable* ».

L'article 137 du même code prend soin de préciser que ce n'est que lorsque les obligations du contrôle judiciaire se révèlent insuffisantes au regard des nécessités de l'information ou à titre de mesure de sûreté que la personne mise en examen peut, à titre exceptionnel, être placée en détention provisoire.

Cette rigueur s'est traduite, au gré des multiples réformes intervenues dans le domaine de la détention provisoire, par un dispositif légal de plus en plus perfectionné et complexe, pour le détail duquel on ne peut que renvoyer, dans le cadre de la présente étude, aux tableaux joints en annexe.

1 – Les réponses légales : un dispositif théoriquement perfectionné

1.1 – Le respect des droits de la défense

Le placement en détention provisoire est entouré de garanties procédurales protectrices des droits de la défense.

Ainsi, la décision doit être précédée d'un débat contradictoire et la personne mise en examen doit être mise en mesure de se faire assister par un défenseur selon des modalités propres à lui permettre d'assurer effectivement sa mission (article 145 du code de procédure pénale).

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le système français est dominé par le principe selon lequel la personne placée en détention provisoire peut demander sa mise en liberté à tout moment, la décision prise par le juge saisi à cet effet étant soumise au contrôle de la juridiction collégiale du second degré et aux contrôles subséquents.

1.2 – La motivation des décisions

Les critères fondamentaux du placement ou du maintien d'une personne en détention provisoire sont strictement définis par la loi ¹⁰⁴, plus particulièrement par l'article 144 du code de procédure pénale, selon lequel la détention doit être l'unique moyen :

- 1) de conserver les preuves et les indices matériels,
- 2) d'empêcher soit une pression sur les témoins et les victimes, soit une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses complices,
- 3) de protéger la personne mise en examen,
- 4) de garantir son maintien à la disposition de la justice,
- 5) de mettre fin à l'infraction ou de prévenir son renouvellement,
- 6) de mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé.

L'adéquation de ces critères aux éléments de fait du dossier devra, dans chaque cas d'espèce, être examinée par la juridiction saisie.

Cette exigence de motivation doit être bien entendu respectée. Elle ne l'est malheureusement pas toujours, et l'on ne peut se satisfaire de « *motivations types* ». A cet égard, la Cour de cassation sanctionne les formulations abstraites qui se bornent à reproduire les termes de la loi sans référence à l'espèce.

Toute décision judiciaire, doit être motivée, depuis que la sentence régaliennne n'est plus.

On ne doit pas décider, parce que « *c'est ainsi* », mais parce qu'il y a de bonnes raisons en fait et en droit, qu'il en soit ainsi. Il s'agit d'un principe démocratique qui dépasse la notion de décision imposée, résurgence d'une décision autoritaire et souveraine unilatérale impérative et non sujette à discussion.

La motivation est la marque du raisonnement du juge, ce qui l'amène à décider ainsi, le cheminement de son raisonnement, c'est surtout l'explication de la décision, pour les parties au procès, pour leurs conseils, pour leur permettre analyse et critique.

La motivation vise à donner des certitudes, enlever le doute. Elle est la façon de résoudre, d'aplanir les diversités des situations, parce que de plus, aucune situation n'est identique à une autre.

¹⁰⁴ Cf Rapport 2003 pages 8 à 14.

La motivation répond aux questions posées par les parties. Cette motivation devrait amener à l'acceptation de la décision par la partie concernée. De même, elle devrait permettre à la victime d'accepter et même de comprendre la mise en liberté éventuelle de l'auteur de l'infraction.

La motivation doit permettre une prise de conscience de la situation qui a donné naissance à la décision. C'est la démonstration de la pertinence de la décision, du raisonnement qui a amené à celle-ci, hors de toute pétition de principe, qui permettra son acceptation donc son exécution sans heurts. Certains intervenants dans les établissements pénitentiaires (personnel médical, travailleurs sociaux), ainsi que les avocats sont particulièrement sensibilisés à l'importance de l'explication de la mesure de détention provisoire, notamment dans la période délicate des premiers jours de l'incarcération.

Par ailleurs, une attention particulière mérite d'être portée à la notion de trouble à l'ordre public qui, en droit français, doit être « *exceptionnelle et persistante* » pour pouvoir justifier la détention provisoire. Cette notion n'existe pas dans toutes les législations européennes, notamment en Italie¹⁰⁵, et ne permettait pas, antérieurement à la loi du 9 septembre 2002, la prolongation de la détention provisoire.

La notion de trouble à l'ordre public n'est pas en elle-même une notion subjective. Elle évolue avec le temps et n'est pas liée exclusivement à la personne du juge. Mais elle comporte une part de subjectivité et ne dépend pas seulement des caractéristiques de l'infraction et des conditions de sa commission. Elle peut dépendre de la personnalité de la personne mise en cause, de la personnalité de la victime et aussi de la publicité faite à l'infraction, c'est-à-dire de l'impact médiatique que celle-ci a pu avoir.

En d'autres termes, le trouble à l'ordre public relève, dans une certaine mesure, du domaine du « *ressenti* » par l'opinion publique et non pas uniquement de données objectives justifiant ce placement en détention, mesure exceptionnelle. La différence doit être faite entre le trouble à l'ordre public et le trouble à l'opinion publique qui n'est elle-même qu'une expression générale, qui ne peut-être en adéquation avec les données de l'affaire, les souhaits ou les intérêts de la victime de l'infraction, et d'ailleurs de l'auteur. Si le juge ne doit pas nécessairement être insensible, ou indifférent à l'opinion publique, il doit veiller à trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires (ceux de la victime et de l'auteur notamment), dans le respect des droits de chacun et le souci de l'intérêt public, hors tout intérêt particulier.

1.3 – La limitation de la durée de la détention provisoire (annexes I, II, III)

Le souci du législateur de limiter la durée de la détention provisoire l'a conduit à intervenir à de multiples reprises pour :

- 1) limiter la durée totale de la détention provisoire,

¹⁰⁵ Rapport de la Commission 2003 p.106, annexes p. 92 à 121

2) limiter la durée des périodes de détention provisoire au-delà desquelles une décision de prolongation doit intervenir.

Dans ce domaine, les critères pris en compte sont essentiellement :

- 1) le degré de gravité de l'infraction,
- 2) la nature de celle-ci,
- 3) les conditions dans lesquelles elle a été commise,
- 4) la peine encourue,
- 5) les antécédents de la personne concernée,
- 6) son âge, le dispositif légal contenant des règles particulières pour les mineurs¹⁰⁶.

On ne pourra, sur ce point, que se référer aux tableaux joints en annexes.

A cette limitation de la durée de la détention provisoire s'ajoute la limitation de la durée des délais pour statuer sur les voies de recours : dix jours ou quinze jours selon les cas, la mise en liberté d'office venant sanctionner tout dépassement de délai.

1.4 – L'intensité de contrôle est accentuée à certains moments de la procédure

Le législateur a prévu, à certains moments de la procédure considérées comme plus sensibles, des exigences particulières de motivation :

1) lors du placement en détention provisoire, outre la référence aux circonstances de fait qui rendent la détention provisoire nécessaire au regard des critères définis par l'article 144 du code de procédure pénale, la décision de prolongation doit constater expressément :

⇒ que la personne mise en examen encourt une peine criminelle ou une peine correctionnelle supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement,

⇒ que les obligations du contrôle judiciaire sont insuffisantes au regard des fonctions définies par l'article 137 du code de procédure pénale (annexe IV),

2) à partir d'un an de détention provisoire en matière criminelle et de huit mois en matière correctionnelle, les décisions ordonnant sa prolongation ou rejetant les demandes de mise en liberté doivent aussi comporter les indications particulières qui justifient en l'espèce la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

¹⁰⁶ Rapport 2004 sur la détention provisoire des mineurs

On peut également citer les règles prévoyant que, lorsqu'une personne est renvoyée devant une juridiction de jugement en étant maintenue en détention et que l'audience sur le fond ne peut débiter avant l'expiration d'un premier délai légal, la décision prolongeant la détention provisoire pour un nouveau délai doit mentionner les raisons de fait ou de droit faisant obstacle au jugement de l'affaire (article 179 et 181 du code de procédure pénale, respectivement en matière correctionnelle et en matière criminelle).

Le respect de l'ensemble de ces règles, toutes destinées à encadrer strictement le recours à la détention provisoire et son maintien, sera donc soumis aux différents organes de contrôle.

1.5 – Les organes de contrôle

Le demandeur au contrôle est principalement la personne placée en détention ou son avocat en application des articles 148 et 148-1 du code de procédure pénale, cette demande étant adressée au juge d'instruction sauf en cas d'appel où l'appel se fait par déclaration au greffe de l'établissement pénitentiaire. Concernant le contrôle demandé par le détenu provisoire, il peut être autonome, c'est-à-dire effectué sans les conseils de l'avocat ou au contraire conseillé par celui-ci. Les demandes de mise en liberté que l'on peut qualifier d'autonomes, peuvent avoir plusieurs sources et relèvent généralement d'une volonté de protestation par rapport à la détention elle-même, ses conditions, sa durée, l'état du dossier et son avancement. Sauf des cas de demandes désordonnées qui pourraient avoir pour origine la volonté de paralyser le fonctionnement de l'institution il s'agit, en général d'une expression de détresse qui doit, bien entendu, être prise en compte. Cette détresse doit être, et est de façon générale, prise en compte par les avocats qui, en fonction des éléments du dossier qu'ils connaissent (ou du moins qu'ils peuvent connaître), adoptent avec leurs clients une stratégie (sans accorder à ce mot un sens péjoratif) afin de constituer au mieux de l'intérêt de leurs clients un dossier permettant d'obtenir ce qu'ils souhaitent et en premier lieu une mise en liberté dans la mesure où la détention n'est pas justifiée soit en fait soit en droit.

1.5.1 – Le juge des libertés et de la détention

La détention provisoire ne devient une réalité qu'à partir du moment où intervient une décision qui place ou maintient un individu, avant son jugement, dans la situation de détenu.

Cette décision relève de la compétence d'un juge indépendant, le juge des libertés et de la détention, qui ne statue pas *proprio motu* mais doit être saisi par une autorité distincte, c'est-à-dire par le juge d'instruction ou, à titre exceptionnel, par le procureur de la République (article 137-4 du code de procédure pénale).

Toutefois, on peut considérer que le juge des libertés et de la détention, dans le cadre du placement en détention provisoire, n'est pas un contrôleur de cette mesure puisqu'il prend une décision « *ab initio* ». Comme on ne peut contrôler la norme que l'on a édicté, on ne peut contrôler sa propre décision. Parce qu'il a

procédé au placement en détention, le juge des libertés et de la détention ne peut être considéré comme le contrôleur de celle-ci. L'organe de contrôle doit être, à tout le moins autonome par rapport à celui qui crée la détention provisoire et doit appliquer la norme de manière indépendante, et impartiale.

Cependant, en cours d'information, le juge des libertés et de la détention contrôle l'évolution de la détention provisoire, la survenance ou non d'éléments nouveaux intervenus depuis le placement ou son renouvellement au regard des dispositions de l'article 144 du code de procédure pénale, aux échéances prévues par les textes ou lors de demandes de mise en liberté.

1.5.2 – La chambre de l'instruction

Juridiction d'instruction du second degré, elle exerce pleinement un contrôle juridictionnel « *externe* » sur les décisions des juges d'instruction qui lui sont soumises puisqu'elle dispose de la faculté de les réformer ou de les annuler. Elle répond, en ce sens, à l'aspect « *censure* » ou « *sanction* », évoqué plus haut, du contrôle juridictionnel.

Elle peut également statuer, hors de tout appel, sur les demandes de mise en liberté ou sur les prolongations de détention des personnes renvoyées devant une cour d'assises lorsque celle-ci n'est pas en session ou qu'elle a rendu un arrêt de condamnation frappé d'appel ou de pourvoi en cassation, ou encore, notamment, lorsque, ayant infirmé une ordonnance de mise en liberté rendue par le juge d'instruction, elle s'est réservée le contentieux de la détention. La chambre de l'instruction dispose également d'une compétence « *résiduelle* » lorsque aucune juridiction n'apparaît compétente pour statuer sur la détention provisoire (article 148-1 du code de procédure pénale).

1.5.3 – Le président de la chambre de l'instruction

Le président de la chambre de l'instruction dispose tout d'abord de pouvoirs particuliers en matière de référé-liberté tels qu'ils résultent des articles 187-1 et suivants du code de procédure pénale.

Ces textes créent une double possibilité :

- soit un examen de l'appel par le Président de la chambre de l'instruction,
- soit un examen direct par la chambre de l'instruction.

Le président de la chambre de l'instruction, par une décision non susceptible de recours, non motivée, doit statuer au plus tard le troisième jour ouvrable suivant la demande, et peut soit ordonner la remise en liberté soit renvoyer l'examen de l'appel à la chambre de l'instruction.

Toutefois, en application de l'article 187-2 la demande peut-être portée directement devant la chambre de l'instruction.

Dans le cadre de ses pouvoirs propres, le président de la chambre de l'instruction peut saisir cette juridiction afin qu'elle statue sur le maintien en détention de toute personne mise en examen en état de détention provisoire (article 223 du code de procédure pénale).

D'une manière générale, le président de la chambre de l'instruction s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction ; il est destinataire, à cette fin, chaque semestre, d'un état de toutes les affaires suivies dans les cabinets d'instruction et d'un état spécial concernant les affaires dans lesquelles sont impliquées des personnes mises en examen détenues provisoirement.

Il doit être établi un état spécifique impliquant des personnes mises en examen, détenues ; ces états devant être adressés dans les trois premiers jours du semestre au président de la chambre de l'instruction et au procureur général, qui a ainsi lui aussi un pouvoir de contrôle, à tout le moins de surveillance de la détention provisoire. Si l'établissement de ces états est effectivement réalisé grâce à un système informatique spécialement dédié, son établissement dans les trois jours et surtout sa transmission dans les trois jours du semestre n'est pas respectée et ne peut l'être, surtout en début d'année civile.

En pratique il existe un état par dossier permettant au président de la chambre de l'instruction de contrôler l'état d'avancement de celui-ci ainsi que le respect des délais impératifs posés par le code de procédure pénale et en tout cas nécessaire au bon déroulement de l'instruction. Les dossiers sont répartis en trois catégories, affaires en cours, affaires communiquées au parquet, affaires clôturées dans le semestre.

Le président de la chambre de l'instruction peut, en outre, lorsqu'un délai de quatre mois s'est écoulé depuis le dernier acte d'instruction, saisir la juridiction qu'il préside, laquelle pourra, soit évoquer l'affaire, c'est-à-dire la traiter directement au lieu et place du juge d'instruction, soit renvoyer le dossier au juge d'instruction ou à tel autre afin qu'il poursuive l'information.

1.5.4 – La juridiction de jugement saisie du fond de l'affaire en matière de comparution immédiate

Le contrôle s'exerce alors selon les spécifications des articles 396 à 397-3 du code de procédure pénale. Il intervient dans le cadre d'un débat judiciaire classique, après débat contradictoire, et s'apparente plus, à cet égard, à un « arbitrage » qu'à un contrôle. Bien qu'exécutoire par provision, la décision des premiers juges est susceptible d'appel.

Il a été expliqué précédemment que la procédure de comparution immédiate se développe¹⁰⁷. Les statistiques actuelles confirment la tendance observée¹⁰⁸.

L'article 396 alinéa 2 du code de procédure pénale exclut tout recours à l'encontre des ordonnances du juge des libertés et de la détention saisi à la demande du procureur de la République lorsque la réunion du tribunal est impossible le jour même et qu'il y a lieu à détention provisoire.

Le prévenu doit comparaître devant le tribunal au plus tard le troisième jour ouvrable (article 396 alinéa 3).

Le tribunal est lui-même compétent pour statuer sur la détention provisoire en application des articles 397-2 et 397-3 (dans ce dernier cas, il s'agit d'un maintien en détention).

1.5.6 – Le contrôle de la détention provisoire en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale)

Cette procédure nouvelle, appelée improprement « *plaider coupable* », instituée par la loi du 9 mars 2004 a été examinée dans le précédent rapport¹⁰⁹. Les données sur son application sont actuellement insuffisantes pour permettre une analyse approfondie, d'autant plus qu'une difficulté procédurale a été révélée sur la présence du parquet lors de l'audience d'homologation¹¹⁰, ce qui a donné lieu à l'article unique de la loi 2005-847 du 26 juillet 2005.

La possibilité de placement en détention provisoire est ouverte en application de l'article 495-10 du code de procédure pénale. Tout recours contre la décision rendue (par référence à l'article 396 alinéa 2 du code de procédure pénale) est exclu. Cependant la décision (l'ordonnance) d'homologation est susceptible de recours devant la cour d'appel, qui de façon incidente contrôlera la mesure de détention.

1.5.7 – Le contrôle par le premier président de la cour d'appel : le référé-détention

Cette procédure, créée par la loi du 9 septembre 2002 permet au procureur de la République qui interjette appel d'une ordonnance de mise en liberté contraire à ses réquisitions dans un délai de quatre heures à compter de sa notification de saisir le premier président de la cour d'appel qui peut, s'il considère que le maintien en détention est manifestement nécessaire au vu d'au moins deux des critères prévus par l'article 144 jusqu'à ce que la chambre de l'instruction se prononce au plus tard dans les dix jours de l'appel.

¹⁰⁷ Cf Rapports 2003 et 2004.

¹⁰⁸ Cf Chapitre 2 du présent rapport, p. 10.

¹⁰⁹ Sur l'analyse de cette nouvelle procédure, voir Rapport 2004, p. 12 à 14.

¹¹⁰ Le Conseil d'Etat a suspendu en référé la circulaire d'application (C.E. 6 mai 2005 - Syndicat des avocats de France, à publier au recueil req. 279833).

1.5.8 – La Cour de cassation

Ce contrôle présente bien les caractéristiques d'un contrôle « *externe* » (c'est-à-dire s'exerçant sur des décisions déjà rendues) de conformité aux normes. Ce contrôle, qui ne s'exerce qu'en droit, aboutit à la cessation immédiate de la détention provisoire se traduisant par la remise en liberté de la personne détenue lorsqu'il est constaté que, en raison de l'irrégularité relevée, le titre de détention peut être considéré comme inexistant et la détention dépourvue de fondement légal (par exemple, dans le cas d'une prolongation intervenue au-delà des délais légaux).

1.5.9 – La Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme exerce un contrôle effectif sur le respect des critères fixés par l'article 5-3 de la Convention, notamment sur la durée de la détention provisoire.

Concernant la France, du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2002, cinq arrêts ont constaté une violation de l'article précité pour durée déraisonnable de la détention provisoire ; depuis cette dernière date, trois nouvelles condamnations ont concerné la France.

Il ressort de ces décisions que la Cour européenne des droits de l'homme se livre, pour chaque cas d'espèce, à un contrôle de la pertinence et de la suffisance, de la motivation retenue par les juridictions nationales au moment où celles-ci ont statué (tel ou tel critère pouvant perdre de sa pertinence au fil du temps). La Cour rappelle constamment que les autorités doivent agir avec toute la promptitude nécessaire, le caractère raisonnable de la durée de la détention étant, par ailleurs, rapproché de la complexité réelle de l'affaire.

Il y a lieu d'ajouter qu'aux termes de l'article 41 de la Convention, si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ces protocoles, et si le droit interne du pays concerné ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. Cette règle trouve application en matière de détention provisoire.

2 – Pratiquement, un dispositif diversement apprécié

Les praticiens auditionnés par la Commission n'ont, pour la plupart, pas contesté que le dispositif juridique français relatif à la détention provisoire s'était affiné dans le sens d'un accroissement des possibilités, pour le détenu et sa défense, mais également pour le ministère public, de faire valoir leurs droits respectifs dans le cadre des voies de recours mises à leur disposition.

Mais la réalité quotidienne vécue par les professionnels, telle qu'elle a été relatée par ceux qui ont été entendus par la Commission, conduit à rendre compte de sentiments nuancés et d'un certain nombre de motifs d'insatisfaction.

De façon liminaire, bien que cette question dépasse le strict objet de la présente étude, on ne peut manquer de mentionner la persistance des

interrogations que suscite parfois le recours formel aux critères légaux, plus particulièrement celui du trouble à l'ordre public, dont l'utilité n'est généralement pas niée, mais qu'il peut s'avérer délicat de continuer à appliquer au-delà d'une certaine durée de la procédure.

2.1 – La maîtrise du déroulement des procédures

D'une manière générale, la difficulté de maîtriser la gestion dans le temps d'un dossier d'instruction a été soulignée. A cet égard, le problème de l'encombrement des cabinets d'instruction, bien que dépassant l'objet de l'étude de la commission, n'a pas manqué d'être évoqué¹¹¹.

Par ailleurs, les doléances récurrentes exprimées auprès de la Commission concernent les commissions rogatoires et les expertises. L'attente du retour d'une commission rogatoire après exécution ou du dépôt d'un rapport d'expertise, ressentie comme un « *temps mort* » au regard de la détention provisoire, reste une période délicate dans la gestion de son contentieux¹¹². La nécessité de renforcer les moyens de contrôle des délais d'exécution des commissions rogatoires et des missions d'expertise est généralement ressentie par les magistrats concernés.

2.2 – Le juge des libertés et de la détention

Au terme de près de cinq ans d'existence, le juge des libertés et de la détention est généralement ressenti comme une instance utile en ce qu'elle permet de distancier le débat sur la détention des préoccupations immédiates – et logiquement simplificatrices – liées à l'enquête qui sont, par nature, celles du juge d'instruction.

Mais son mode de saisine a parfois été critiqué en ce que, pour permettre au juge des libertés et de la détention de jouer un véritable rôle d'arbitre, celle-ci devrait émaner du parquet ou du mis en examen, mais non du juge d'instruction.

Il a souvent été déploré que le juge des libertés et de la détention apparaisse, dans la réalité, comme institutionnellement dévalorisé par rapport à l'ambition que cette institution représentait lors de sa création. Ces fonctions, très prenantes sans que des compensations aux servitudes qu'elles impliquent soient toujours prévues dans les juridictions, sont souvent confiées à des magistrats récemment arrivés dans la juridiction et qui, malgré leur bonne volonté, se sentent peu considérés et ressentent leurs fonctions comme assez ingrates alors même qu'elles leur imposent, en raison de leur permanence, des servitudes particulières. Les moyens mis à leur disposition, notamment en ce qui concerne le greffe, ne sont pas toujours suffisants.

En amont de l'intervention juridictionnelle, c'est-à-dire au stade de l'enquête, il a été suggéré de rechercher le moment adéquat du défèrement, et par conséquent du placement éventuel en détention provisoire, de manière à permettre au juge des

¹¹¹ Voir sur ce point les développements du rapport de la Mission « Célérité et qualité de la Justice » présidée par M. Jean-Claude Magendie.

¹¹² Idem

libertés et de la détention de statuer dans les meilleures conditions en disposant d'un maximum d'informations, notamment sur la personnalité du mis en examen et les garanties concrètes de représentation.

2.3 – Les avocats

Les avocats peuvent, à cet égard, dans le respect de leur déontologie, jouer un rôle important comme « *apporteurs* » d'éléments d'information, dont l'enquête rapide de personnalité peut ne pas rendre compte.

Les avocats interviennent dans beaucoup de dossiers au titre de l'aide légale. La rémunération est fonction de la mission au sens global du terme, sans tenir compte des éventuels incidents contentieux qui peuvent exister (assistance devant le juge des libertés et de la détention, nombre d'interrogatoires, reconstitutions etc ... pluralité d'assistances ou de représentation devant la chambre de l'instruction) alors même que de nombreux tribunaux de grande instance sont éloignés du siège de la cour d'appel ¹¹³.

Si dans certains grands barreaux les permanences pénales incombent à des avocats d'une part motivés d'autre part formés, dans d'autres barreaux, compte tenu des effectifs de ceux-ci une permanence pénale échoit à des avocats non spécialisés et aux derniers inscrits au tableau.

2.4 – Les chambres de l'instruction

Il existe incontestablement une inadéquation entre le rôle essentiel de la chambre de l'instruction dans le contrôle des flux de la détention provisoire et les moyens généralement mis à la disposition de ces juridictions, trop souvent contraintes de traiter superficiellement un contentieux représentant approximativement plus de la moitié de l'ensemble du contentieux soumis à leur examen.

Une inadéquation similaire existe en ce qui concerne le président de la chambre de l'instruction, souvent contraint à ne consacrer qu'un temps insuffisant au contrôle du fonctionnement des cabinets d'instruction.

Un renforcement des moyens mis à la disposition des chambres de l'instruction pourrait, là encore, rendre plus fréquentes et plus fluides les relations juges d'instruction-chambres de l'instruction. Certains des membres de ces juridictions pourraient, à cet égard, en raison de leur expérience dans le respect des compétences respectives de chacun, jouer un rôle de « référent » pour les juges d'instruction.

¹¹³ Cf décret du 19 décembre 1991 article 90, l'unité de valeur étant rémunérée sur une base de l'ordre de 22,56 euros. Toutes les procédures devant la chambre de l'instruction, quel que soit leur nombre, sont rémunérées à 5 UV (Unités de Valeur).

Par ailleurs, il a été rapporté à la Commission que les chambres de l'instruction se trouvent souvent démunies quant à la connaissance réelle de la personnalité du détenu, dont la mise en liberté pourrait être envisagée à condition que des garanties crédibles de représentation figurent au dossier.

En outre, la plupart des intervenants ont déploré que la multiplication des demandes de mise en liberté et des voies de recours subséquentes constitue un facteur de dépréciation de la qualité de l'examen du dossier dans le cadre du contentieux de la détention. Le caractère répétitif des réponses à des demandes elles-mêmes répétitives cadre mal avec la lourdeur de la procédure suivie devant la chambre de l'instruction et les garanties qu'elle est censée représenter. Un examen périodique approfondi du dossier, préférable à la multiplication des examens souvent superficiels au gré des demandes de mise en liberté, est généralement souhaité.

Il est incontestable qu'il convient de trouver un équilibre entre :

- d'une part, le droit absolu de chacun de demander sa mise en liberté et d'en contester les refus,
- d'autre part, les nécessités d'un bon fonctionnement des juridictions, notamment d'instruction qui doivent pouvoir consacrer leur temps à l'examen de moyens sérieux.

Il faut permettre et favoriser l'examen au fond des dossiers, certes sans occulter les règles de forme, mais sans pression inutile (due au risque d'erreurs sur ces règles formelles). Les examens répétés de mêmes dossiers, sur des mêmes demandes, chronophages par nature nuisent incontestablement à une possibilité d'examen approfondi, même si le code de procédure pénale régit ces demandes (article 148-2).

Il s'agit de ce que l'on peut appeler la « *mithridatisation* » de l'analyse. Cela signifie que la répétition de demandes (identiques ou presque) sur un même dossier, pour des mêmes faits concernant les mêmes personnes ne favorise pas, de fait, une analyse poussée, voire objective du dossier. C'est ainsi que peut échapper à la vigilance des uns et des autres un argument sérieux et crédible, non pris comme tel par l'effet de l'habitude génératrice, parfois, de la lassitude.

A cet égard, le système en vigueur en Allemagne, tel qu'il a été rapporté par le magistrat de liaison en poste dans ce pays, présente des dispositions qui ont retenu l'attention de la Commission et qui prévoient que si la prolongation de la détention provisoire au delà d'un délai de six mois s'avère nécessaire, le juge des enquêtes est dans l'obligation de transmettre son dossier à une juridiction du second degré, le tribunal supérieur régional, qui procède à son examen approfondi. A défaut, le prévenu est remis en liberté d'office. Il semble que cet examen soit conçu comme assez exceptionnel et solennel, en tout cas de nature à accélérer le règlement des procédures comportant un ou des détenus.

Sur cette question, la Commission rejoint totalement certaines des conclusions du rapport du groupe de travail chargé de tirer les enseignements de l'affaire dite « *d'Outreau* ».

Ces points de convergences ne doivent pas étonner. Il est apparu en effet que les causes d'insatisfaction ne relevaient pas pour l'essentiel, d'insuffisances dans le dispositif législatif lui-même.

Mais on peut ajouter qu'il ne paraît pas réaliste d'envisager une procédure de cette nature sans prévoir, parallèlement, des procédures d'allègement de l'examen des demandes « *ordinaires* » de mise en liberté. Pour celles-ci, on pourrait prévoir qu'elles ne seraient pas toujours orientées vers la collégialité.

Le sentiment qui a plutôt prévalu, au terme des auditions auxquelles la commission a procédé, est que les dysfonctionnements du système proviennent le plus souvent du manque de moyens mis à la disposition des organes chargés du contrôle de la détention provisoire, ainsi que du manque d'échanges réciproques entre les différents intervenants, et, parfois du manque de fluidité de leurs relations.

La Commission ne peut, enfin, que regretter de n'avoir pu disposer d'éléments statistiques permettant de mieux appréhender l'effectivité du contrôle juridictionnel « *externe* » de la détention provisoire, notamment celui exercé par les chambres de l'instruction sur les décisions des juges des libertés et de la détention¹¹⁴. A défaut de tels éléments, toute appréciation, dans ce domaine, est nécessairement empreinte d'approximation et de subjectivité.



Au terme de ses travaux, dont elle ne saurait prétendre qu'ils sont exhaustifs, la Commission, à l'instar de l'opinion généralement exprimée par les professionnels qu'elle a entendus, ne ressent pas la nécessité de procéder à une réforme institutionnelle profonde en ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la détention provisoire. Ses propositions seront donc essentiellement de nature fonctionnelle.

Au début du processus, le choix, lorsqu'il est possible, du moment le plus adéquat du déferrement, par une coordination qui devrait être de rigueur, en amont même de l'intervention juridictionnelle, dès l'enquête, entre les différents intervenants, paraît de nature à améliorer les conditions dans lesquelles se déroule le débat qui précède la décision juridictionnelle concernant la détention provisoire.

Il apparaît, par ailleurs, que les moyens dégagés pour assurer le fonctionnement de deux des pivots du système, c'est-à-dire le juge des libertés et de la détention et la chambre de l'instruction ne sont pas à la hauteur des ambitions législatives. Cette observation n'est sans doute pas nouvelle, mais l'éluder conduirait, sans nul doute, à rendre vaine toute réforme de structure.

Le décalage entre la lourdeur de la procédure devant la chambre de l'instruction et le volume du contentieux de la détention constituée, d'après les opinions généralement exprimées, l'un des défauts de l'institution.

¹¹⁴ Voir annexe 2, page 153.

Un examen approfondi périodique des dossiers d'instruction lorsque la détention provisoire dépasse une certaine durée serait sans doute plus efficace qu'un examen fréquent mais superficiel.

Parallèlement, sans remettre en cause le principe de la collégialité, il peut être suggéré de prévoir que l'examen des demandes de mise en liberté, hors les cas où celles-ci font apparaître un élément nouveau, puisse être orienté, au second degré de juridiction, vers un juge unique.

Enfin la commission réitère son souhait de pouvoir disposer d'éléments statistiques significatifs concernant les recours exercés en matière de détention provisoire et le sens des décisions prises dans ce domaine.

ANNEXE I (Source ENM)

TABLEAUX DES PROLONGATIONS (MAJEURS)

1) DETENTION CRIMINELLE DES MAJEURS

Peine encourue	Durée mandat de dépôt initial 145-2 CPP al 1	Durée prolongations 145-2 CPP al 1	Durée maximum de détention				
			Droit commun 145-2 al 2 CPP	L'un des faits constitutifs a été commis hors du territoire national 145-2 al 2 CPP	Poursuites pour plusieurs crimes mentionnés aux livres II (crimes et délits contre les personnes) et IV du CP (crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la Paix Publique ou pour trafic de stupéfiants, terrorisme, proxénétisme, extorsion de fonds ou pour un crime commis en bande organisée) 145-2 al 2 CPP	Révocation du contrôle judiciaire Art 141-3 CPP	Prolongation par la chambre de l'instruction 145-2 al 3 (saisie par le juge des libertés et de la détention).
moins de 20 de réclusion ou détention criminelle	1 AN	6 MOIS (avec débat contradictoire pour chaque prolongation)	2 ans	3 ans	4 ANS	MAXIMUM PLUS 4 MOIS (La durée cumulée ne peut excéder de plus de 4 mois la durée maximale de la détention prévue)	Maximum plus 2 fois 4 mois.
égale ou supérieure à 20 de réclusion criminelle	1 AN	6 MOIS (avec débat contradictoire pour chaque prolongation)	3 ANS	4 ANS	4 ANS	MAXIMUM PLUS 4 MOIS (La durée cumulée ne peut excéder de plus de 4 mois la durée maximale de la détention prévue)	Maximum plus 2 fois 4 mois.

ANNEXE II (Source ENM)

TABLEAU DÉTENTION CORRECTIONNELLE DES MAJEURS

Durée de la détention en fonction de la nature de l'infraction, des antécédents et/ou de la peine encourue		Révocation du contrôle judiciaire (dans les hypothèses où la D.P. ab initio est possible) 141-3 CPP	Prolongation exceptionnelle par la chambre de l'instruction
Peine encourue inférieure à trois ans	Détention ab initio impossible	DP sur révocation contrôle judiciaire possible 4 mois	impossible
Peine encourue inférieure ou égale à 5 ans Et pas d'antécédents : Pas de peine criminelle Pas de peine ferme + 1 an	Détention de 4 mois, prolongation impossible	+ 4 mois	impossible
Peine encourue + 5 ans Ou antécédents : Peine criminelle ou peine ferme + 1 an	1 an	+ 4 mois	impossible
L'un des faits constitutifs a été commis hors du territoire national et les conditions précédentes sont réunies	2 ans	+ 4 mois	+ 4 mois
Trafic de stupéfiants, terrorisme, association de malfaiteurs, proxénétisme, extorsion de fonds ou infraction commise en bande organisée et peine encourue égale à 10 ans	2 ans	+ 4 mois	+ 4 mois
Délit d'association de malfaiteurs de l'article 421-5 (terrorisme) 706-24-3 du CPP	3 ans	+ 4 mois	impossible

ANNEXE III (Source ENM)

Les tableaux ci-dessous résument les règles applicables :

DETENTION CRIMINELLE DES MINEURS articles 11 et 12 ordonnance du 2 février 1945 ; article 137 à 137-4 ; 144 et 145 du code de procédure pénale.				
AGE	DUREE MANDAT INITIAL	PROLONGATION	MAXIMUM	REVOCACTION DU CJ
Moins de 13ans	DETENTION EXCLUE EN TOUTE MATIERE			
Plus 13 ans à moins de 16 ans	6MOIS art 11 al 4 de l'ord. du 2.02.45 et 145-1 al 4 du CPP	6 MOIS avec débat contradictoire *	1 AN	Maximum + 1 MOIS
Egal ou plus de 16 ANS	1 AN art 145-2 CPP et 11 al 5 de l'ord. du 2.02.45	6 MOIS avec débat contradictoire renouvelable avec DC pour chaque prolongation	2 ANS	Maximum + 1 MOIS

* En matière criminelle, le trouble à l'ordre public ne peut servir de fondement à la prolongation de la détention d'un mineur âgé de 13 à 16 ans.

DETENTION CORRECTIONNELLE DES MINEURS articles 11et 12ordonnance du 2 février 1945 et art 137 à 137-4 ; 144 et 145 du code de procédure pénale.					
AGE	PEINE ENCOURUE	DUREE MD INITIAL	PROLONGATION	MAXIMUM	REVOCACTION DU CJ
Plus de 13 et moins de 16 ans	Inférieure à 10 ans	DP exclue			15jours + 15 jours *
	10 ans d'emprisonnement				1 mois + 1 mois *
Egal ou plus de 16 ans	Inférieure à 3 ans	DP exclue			1 mois
Egal ou plus de 16 ans	peine correctionnelle inférieure ou = à 7 ANS art 11 de l'ord , 143-1et 145 al 6 du CPP	1 MOIS	1 MOIS (avec débat contradictoire)	2 MOIS	Maximum + 1 MOIS
Egal ou plus de 16 ans	Peine correctionnelle supérieure à 7 ans art 11 ord 45, art 145 al 6 du CPP	4 MOIS	4 MOIS renouvelable 1 fois avec débat contradictoire	1 AN	Maximum + 1 MOIS

* L'article 11-2 de l'ordonnance du 2/2/45 n'opère aucun renvoi aux textes sur le débat contradictoire mais la circulaire du 7/11/02 estime qu'il est obligatoire dans ces hypothèses également.

ANNEXE IV (Source ENM)

Placement en détention « ab initio »	Peine encourue	MD initial
	Peine moins 3 ans	impossible
	Peine = ou + de 3 ans	Possible 4 mois 143-1 CPP
	Peine criminelle	Possible 1 an
Révocation du CJ 141-2 CPP	Peine d'emprisonnement	Possible + 4 mois

CHAPITRE 2

CONTROLE DE LA DETENTION PROVISOIRE ET REPARATION DE LA DETENTION PROVISOIRE INJUSTIFIEE

L'examen des requêtes en réparation d'une détention provisoire injustifiée conduit nécessairement les juridictions civiles qui en sont chargées depuis la loi du 15 juin 2000, premiers présidents de cours d'appel et Commission nationale de réparation des détentions, pour remplir la mission que leur impartissent les articles 149 et suivants du code de procédure pénale, c'est à dire apprécier l'existence et évaluer le montant du préjudice moral et matériel causé au requérant par cette détention en vue de sa réparation intégrale, à prendre en considération les décisions de placement et de maintien en détention provisoire rendues par les magistrats dans le contexte du fond d'une affaire pénale donnée comme le déroulement consécutif de cette détention autrement dit les conditions dans lesquelles elle a été exécutée.

La question se pose donc de savoir quel lien entretient ce contentieux de la réparation avec l'idée de contrôle de la détention provisoire ou plus largement s'il permet de tirer un certain nombre d'enseignements utiles en termes de contrôle de la détention provisoire.

L'examen des décisions rendues par la Commission nationale sur les années 2002 à 2004 montre alors que ce contentieux s'il ne donne pas lieu au contrôle du bien fondé de la détention provisoire ordonnée (1) fournit néanmoins l'occasion d'un contrôle indirect, a posteriori des conditions dans lesquelles celle-ci a été subie (2).

1 – L'absence de contrôle du bien fondé du recours à la détention provisoire

Les juridictions de la réparation de la détention provisoire injustifiée se refusent à contrôler les deux types de décisions : décision de placement ou de maintien en détention provisoire et décision définitive de non-lieu, relaxe ou acquittement dont la conjonction dans une affaire donnée peut conduire à leur saisine. On exposera cette jurisprudence (1.1) avant d'en rechercher les raisons (1.2).

1.1 – Les décisions hors contrôle

⇒ **La décision de placement ou de maintien en détention provisoire :**

Les décisions des premiers présidents ont parfois comporté, surtout pendant les premiers mois d'application du nouveau régime de réparation, des motifs portant appréciation du recours à la détention provisoire ou de sa prolongation dans l'affaire dont ils étaient saisis, soit pour en souligner la nécessité¹¹⁵, soit au contraire pour en contester l'utilité¹¹⁶.

La Commission nationale est très rapidement venue affirmer que de tels motifs sont sans portée sur le principe et sur le montant de la réparation et sont donc dépourvus de pertinence¹¹⁷. Les motifs de l'incarcération, qu'il s'agisse de la qualification des faits poursuivis ou des motifs servant de base au placement en détention sont sans incidence sur le principe et l'évaluation de la réparation¹¹⁸. Autrement dit et plus largement suivant la formule-type souvent reprise¹¹⁹ : « *Le bien fondé de la décision de placement ou de maintien en détention échappe au contrôle du premier président ; les énonciations de la décision déferée relative à la nécessité d'une telle décision sont sans portée sur l'évaluation de l'indemnisation à accorder à quelque titre que ce soit* »¹²⁰.

Sur la base de cette affirmation de principe, la Commission nationale refuse alors logiquement d'apprécier le comportement de chacune des parties prenantes à la détention provisoire injustifiée : l'institution judiciaire et le détenu provisoire.

S'agissant de l'institution judiciaire, les motifs relatifs à l'absence comme à l'existence éventuelle d'un dysfonctionnement du service de la justice sont pareillement erronés et sans effet sur la réparation¹²¹. Plus précisément, l'appréciation de la durée de la procédure d'instruction échappe au contrôle du premier président statuant en application de l'article 149 du code de procédure pénale¹²².

S'agissant du détenu provisoire, la tentation - qui n'a pas entièrement disparu - a été grande pour l'agent judiciaire du Trésor de soutenir que ce dernier, par son comportement, avait contribué à son placement et à son maintien en détention provisoire et partant à la réalisation du préjudice subi du fait de la détention ; ce qui revient à invoquer l'incidence de la faute de la victime¹²³ cause d'exonération partielle.

Qu'elle soit développée à propos des aveux¹²⁴ du détenu provisoire ou de ses dénégations¹²⁵ en cours de procédure, cette prétention a, symétriquement, été

¹¹⁵ 19 septembre 2002 : 02 RDP 016 ; 21 novembre 2002 : 02 RDP 041 ; 20 décembre 2002 : 02 RDP 061.

¹¹⁶ 21 juin 2002 : 01 RDP 023 ; 21 novembre 2002 : 02 RDP 038 ; 20 décembre 2002 : 02 RDP 014.

¹¹⁷ 19 septembre 2002 : 02 RDP 016.

¹¹⁸ 20 décembre 2002 : 02 RDP 047.

¹¹⁹ 24 janvier 2002 : 01 RDP 003 ; 3 mai 2002 : 01 RDP 002 ; 28 juin 2002 : 01 RDP 023 ; 21 novembre 2002 : 02 RDP 038 ; 20 décembre 2002 : 02 RDP 061

¹²⁰ Même si c'est quasiment toujours à propos du préjudice moral causé par la détention que la question est évoquée, très exceptionnellement à propos du préjudice matériel.

¹²¹ 28 juin 2002 : 01 RDP 024 ; 20 décembre 2002 : 02 RDP 068 ; 3 mars 2003 : 02 CRD 080 ; 11 octobre 2004 : 04 CRD 004.

¹²² 14 novembre 2003 : 03 CRD 010.

¹²³ 28 juin 2002 : 01 RDP 025.

¹²⁴ 27 mai 2002 : 01 RDP 014 et 01 RDP 015 ; 28 juin 2002 : 01 RDP 025 ; 11 octobre 2002 : 02 RDP 013 ; 15 juillet 2004 : 03 CRD 068.

écartée : « le comportement du requérant lors de l'enquête et de l'instruction est sans influence sur le principe et le montant du droit à réparation, dès lors que la procédure s'est terminée par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenus définitive ».

⇒ La décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenue définitive :

L'agent judiciaire du Trésor n'est pas plus fondé à opposer au requérant, de façon proche, « sa participation à des faits criminels » pour lesquels « il n'a pas été condamné »¹²⁶, « il a précisément été innocenté »¹²⁷, « il a été définitivement jugé qu'ils n'ont pas donné lieu à des actes constitutifs d'infraction »¹²⁸.

1.2 – Les raisons

Le refus de contrôle du bien fondé du recours à la détention provisoire qui s'est finalement avérée injustifiée aux termes d'une décision pénale définitive tient à une double raison qui en explique en même temps la limite.

S'agissant de la décision de placement ou de maintien en détention provisoire, il s'agit pour les premiers présidents et la Commission nationale de ne pas empiéter sur la compétence dévolue à d'autres juridictions. Ainsi, l'appréciation de la régularité de la détention ne relève pas de ceux-ci mais du juge pénal¹²⁹. Et celle d'un éventuel dysfonctionnement du service de la justice renvoie à l'action en responsabilité contre l'Etat prévue par l'article L.781-1 du code de l'organisation judiciaire dont le droit à réparation intégrale de la détention provisoire injustifiée n'est, on le sait¹³⁰, pas exclusif.

S'agissant de la décision de non-lieu, relaxe ou acquittement, la jurisprudence marque un retour à un respect scrupuleux de l'autorité de chose jugée en excluant toute débat de nature à instaurer une distinction entre « vrais » et « faux » innocents dont le précédent régime d'indemnisation issu de la loi du 17 juillet 1970 n'avait pas su se départir. Il ne saurait donc être soutenu par l'agent judiciaire du Trésor que la décision définitive ne peut « valoir déclaration d'innocence »¹³¹. Et doit pareillement être écartée, comme tendant à revenir sur la décision pénale définitive, la motivation d'un premier président selon laquelle le requérant « n'a dû sa relaxe qu'à l'impossibilité dans laquelle se sont trouvés les enquêteurs de déterminer l'origine de l'argent découvert sur lui et demeuré saisi et confisqué au titre de l'infraction douanière »¹³².

¹²⁵ 27 mai 2002 : 01 RDP 017 ; 20 décembre 2002 : 02 RDP 056 ; 31 janvier 2003 : 02 CRD 063 et 02 CRD 073 ; 14 novembre 2003 : 03 CRD 004 ; 17 décembre 2004 : 04 CRD 023 et 04 CRD 024.

¹²⁶ 4 avril 2003 : 02 CRD 079.

¹²⁷ 3 mars 2003 : 02 CRD 071.

¹²⁸ 19 décembre 2003 : 02 CRD 081P.

¹²⁹ 11 juin 2004 : 03 CRD 071.

¹³⁰ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2003 p. 75 et juin 2004 p. 39.

¹³¹ 4 avril 2003 : 02 CRD 083P.

¹³² 17 décembre 2004 : 04 CRD 009.

Cette solution de principe ne cède que lorsque les textes imposent précisément aux juridictions de la réparation de la détention de prendre en considération et donc de contrôler l'une ou l'autre décision voire les deux pour vérifier l'existence d'une condamnation partielle ou d'un cas d'exclusion de la réparation susceptible de conduire à l'irrecevabilité de la requête.

Ainsi la décision de placement est directement en cause dans le cadre du cinquième cas d'exclusion à savoir lorsque la personne a fait l'objet d'une détention provisoire pour s'être librement et volontairement accusée ou laissé accuser à tort en vue de faire échapper l'auteur des faits aux poursuites.

Les trois premiers cas d'exclusion – irresponsabilité au sens de l'article 122-1 du code pénal, amnistie postérieure à la mise en détention et prescription de l'action publique postérieure à la libération- renvoient à l'analyse de la décision définitive dont ils doivent constituer l'unique fondement. Mais, comme dans le cas précédent, on n'en connaît pas pour l'instant d'illustration positive dans la jurisprudence de la commission nationale.

L'hypothèse, qui s'est plus fréquemment présentée, d'une condamnation partielle du requérant intervenue dans la même affaire¹³³, conduit à contrôler simultanément les deux décisions puisque la jurisprudence vérifie que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné était (irrecevabilité)¹³⁴ ou n'était pas (ouverture du droit à réparation)¹³⁵ susceptible à elle seule de fonder la mesure de placement et maintien en détention pour la totalité de la durée subie au titre de l'infraction pour laquelle il a bénéficié d'un non lieu d'une relaxe ou d'un acquittement.

Le contrôle du recours à la détention provisoire apparaît donc exceptionnel et interfère avec la recevabilité du droit à réparation de la détention injustifiée.

Les conditions dans lesquelles cette dernière a été exécutée font en revanche partie intégrale de l'appréciation du bien fondé du droit à réparation dans le cadre de l'évaluation du préjudice moral causé.

2 – Le contrôle indirect des conditions d'exécution de la détention provisoire

Un contrôle par les juridictions en charge du contentieux de la réparation de la détention provisoire injustifiée des conditions dans lesquelles celle-ci a été exécutée le plus souvent plusieurs années auparavant ne peut, par définition, qu'être un contrôle a posteriori, rétrospectif, se traduisant par une allocation, le cas échéant majorée, de dommages et intérêts.

Dans ce cadre, il faut d'emblée souligner qu'alors que l'article 149 du code de procédure pénale prévoit la réparation intégrale du préjudice moral et matériel que

¹³³ Hypothèse distincte du quatrième cas d'exclusion de la détention pour autre cause.

¹³⁴ 11 juin 2004 : 03 CRD 071. Cf supra I^{ère} partie chapitre 3.

¹³⁵ 6 mai 2003 : 02 CRD 082P. Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p.38.

« *cette détention* » a causé au requérant, la formule-type utilisée par la Commission nationale pour traduire les exigences posées par ce texte fait elle référence au préjudice causé par « *la privation de liberté* »¹³⁶. Il y a, semble-t-il, dans cette substitution de termes une position de principe suivant laquelle la détention provisoire doit se concevoir comme, et partant se limiter à la seule privation de liberté c'est à dire celle d'aller et de venir ; conception qui rejoint celle des différents organes en charge directe du contrôle des conditions de détention¹³⁷.

Le préjudice causé par la privation de liberté dépend donc d'abord dans tous les cas de la *durée de la détention*. Il est dès lors logique qu'elle figure parmi les trois¹³⁸ facteurs de base d'évaluation du préjudice moral même s'il est impossible d'en préciser, en tout cas d'en chiffrer, l'incidence. Et l'on sait que la pluralité de périodes de détention provisoire dans la même affaire, deux voire trois, en liaison parfois avec l'instauration d'un appel tournant en cour d'assises¹³⁹, est un facteur d'aggravation du préjudice et de sa réparation. On soulignera simplement que le placement (le cas échéant renouvelé) et le maintien en détention provisoire, évacués dans un premier temps en raison du refus de contrôle de la décision les ordonnant¹⁴⁰, refont inexorablement surface à ce stade ; sans qu'aucune différence ne puisse toutefois être tirée, à durée égale, du caractère bien ou mal fondé du recours à la détention provisoire.

Si le *lieu de détention* est exceptionnellement pris en compte¹⁴¹, ce sont surtout ce que l'on appelle communément les *conditions de détention* qui doivent retenir l'attention. L'idée générale qui se dégage de la jurisprudence de la Commission nationale de réparation est qu'il ne doit pas y avoir une aggravation de la situation du détenu provisoire allant au-delà de cette privation de liberté. Dès lors, toute circonstance établie aboutissant à rendre les conditions de détention plus difficiles, pénibles ou éprouvantes¹⁴² par comparaison à la seule privation de liberté peut, quelle qu'en soit l'origine, constituer un facteur de majoration de la réparation du préjudice moral causé par la détention.

Ainsi la privation de liberté ne doit pas avoir provoqué (maladie contractée en détention) ou aggravé (par le défaut ou le retard de soins)¹⁴³ une *affection* physiologique¹⁴⁴ ou psychologique¹⁴⁵ préexistante chez le requérant.

L'*isolement* du détenu provisoire, qu'il s'agisse de l'isolement par rapport à l'extérieur et notamment la famille du fait d'un refus de visites¹⁴⁶ - la jurisprudence refusant de s'engager dans la discussion et donc dans le contrôle du bien ou du mal

¹³⁶ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 37.

¹³⁷ Cf. infra chapitre suivant.

¹³⁸ A côté de l'âge du requérant au moment de son incarcération et de l'absence d'antécédent carcéral : Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 43.

¹³⁹ 3 mars 2003 : 02 CRD 071.

¹⁴⁰ Cf. supra Ière partie chapitre 3.

¹⁴¹ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2004, p. 44.

¹⁴² Cf. supra Ière partie chapitre 3.

¹⁴³ 15 juillet 2003 : 02 CRD 049 ; 14 novembre 2003 : 03 CRD 021.

¹⁴⁴ 11 juin 2003 : 02 CRD 093.

¹⁴⁵ 19 décembre 2003 : 03 CRD 035.

¹⁴⁶ 20 décembre 2002 : 02 RDP 047 et 02 RDP 048 ; 31 janvier 2003 : 02 CRD 057 ; 3 mars 2003 : 02 CRD 053.

fondé d'un tel refus - ou de l'isolement à l'intérieur de la prison¹⁴⁷, dépasse également la simple privation de liberté.

Il en va, bien entendu, et a fortiori de même des agressions le cas échéant sexuelles, blessures et autres sévices subis au cours de la détention notamment de la part de codétenus¹⁴⁸. L'hypothèse semble encore susciter dans la jurisprudence récente¹⁴⁹ une certaine difficulté d'appréhension de la part de la Commission nationale dans le cas des conditions très dures réservées aux détenus provisoires se voyant reprocher des infractions sexuelles, qualifiés de « pointeurs »¹⁵⁰ par leurs codétenus.

La difficulté, dans ce dernier cas¹⁵¹, comme dans les autres¹⁵², tient naturellement à la preuve.

Il faut alors souligner qu'elle peut être surmontée par une expertise ou une autre mesure d'instruction que la Commission nationale n'hésite pas, le cas échéant, à ordonner comme elle l'a fait de manière éclatante dans l'affaire Cadet au regard de la *surpopulation carcérale* pour en conclure que les conditions de détention induites en l'espèce par celle-ci dépassaient là encore la seule privation de liberté¹⁵³.

Conclusion

La jurisprudence sur la réparation des détentions provisoires injustifiées permet donc d'avoir une idée assez concrète des conditions d'*exécution* de la détention. Elle ne permet pas, en revanche à elle seule, hors examen des dossiers soumis¹⁵⁴, d'obtenir le dessin en creux des possibles errements ayant abouti au *prononcé* de la détention que ce soit au stade du placement ou de la prolongation.

¹⁴⁷ Cf. supra Ière partie chapitre 3.

¹⁴⁸ 28 juin 2002 : 01 RDP 018 ; 24 juin 2003 : 02 CRD 096.

¹⁴⁹ 11 juin 2004 : 03 CRD 069 ; 11 octobre 2004 : 04 CRD 007 ; 17 décembre 2004 : 04 CRD 024.

¹⁵⁰ 19 septembre 2002 : 02 CRD 019.

¹⁵¹ 17 décembre 2004 : 04 CRD 023.

¹⁵² Pour : un syndrome dépressif : 6 octobre 2003 : 03 CRD 003 ; la privation de visites familiales : 21 novembre 2002 : 02 RDP 051.

¹⁵³ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport juin 2004, p. 44 à 46.

¹⁵⁴ L'article R. 28 du code de procédure pénale prévoit la transmission du dossier de la procédure pénale par le greffe de la juridiction ayant rendu la décision de non-lieu de relaxe ou d'acquittement au greffe de la cour d'appel ayant reçu la requête en réparation.

Chapitre 3

LE CONTROLE DES CONDITIONS DE L'EXECUTION DE LA DETENTION PROVISOIRE

On entend ici évoquer le contrôle des conditions dans lesquelles s'effectue la détention provisoire, quelle que soit par ailleurs la décision du magistrat qui ordonne la mise en détention ou sa prolongation, examinée précédemment.

Il faut le dire d'emblée : il n'y a aucun contrôle particulier des conditions de la détention provisoire. Il n'y a que des contrôles de la détention, ou plus exactement des établissements pénitentiaires, sur lesquels on reviendra naturellement. Parmi ces établissements, figurent évidemment les maisons d'arrêt, où sont placés les prévenus. Ils sont donc englobés, du point de vue des contrôles, dans l'ensemble de la population carcérale, sans distinction.

On pourrait discuter ce choix. Le code de procédure pénale définit, on le sait, un régime particulier de détention pour les prévenus et chacun convient qu'il existe et qu'il revient aux magistrats et à l'administration pénitentiaire de le mettre en œuvre. Sans qu'il soit utile d'y revenir en détail ici, relevons à nouveau que ce régime, pour des raisons qu'on peut penser légitimes, est *de facto* le plus draconien des régimes pénitentiaires¹⁵⁵. On sait de surcroît que la première entrée en prison est un épisode difficile, une adaptation douloureuse ; les suicides en prison, dont le taux est particulièrement élevé en France, surviennent notamment durant les premiers mois de détention provisoire. Il n'était pas absurde de penser qu'une personne – physique ou morale – soit particulièrement chargée, pour le compte en quelque sorte des magistrats instructeurs, du contrôle de la détention des personnes prévenues.

Mais ce n'est pas là le choix qui a été fait. L'approche par institutions – les établissements – ou même comme on le verra par fonctions au sein de l'institution, amenuise les différences au sein des personnes en détention. Même lorsqu'on prend soin de définir parmi elles des personnes plus particulièrement dignes d'intérêt – on songe ici au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) –, sont visés les « mineurs privés de liberté »¹⁵⁶ ou les « femmes privées de liberté »¹⁵⁷, mais non pas les détenus à titre provisoire.

On doit donc admettre que tous les contrôles qui s'exercent sur le cours de la détention s'appliquent indifféremment aux prévenus et aux condamnés, à l'exception des contrôles exercés par les magistrats qui ont vocation ou bien à se préoccuper des seuls prévenus (le magistrat instructeur s'agissant des visites et de la

¹⁵⁵ Sur ce point, voir le rapport 2003 de la Commission de suivi de la détention provisoire.

¹⁵⁶ Sur la détention provisoire des mineurs, voir le Rapport 2004 de la Commission.

¹⁵⁷ Cf. CPT, *Les normes du CPT*, Strasbourg 2004, 80 p.

correspondance, selon les articles D.64 et D.65 du code de procédure pénale) ou bien au contraire des seuls condamnés (le juge de l'application des peines, par nature¹⁵⁸). Autrement dit, on ne peut porter d'appréciation sur le contrôle de la détention provisoire qu'à travers l'opinion qu'on se fait des contrôles « généraux » de la détention. Ce qui complique singulièrement la tâche. Non pas tant parce que, depuis quelques années, on s'est intéressé à ces contrôles qui ont connu un regain de vigueur et une meilleure organisation ; que parce que ceux qui les pratiquent le plus sérieusement n'ont pas vocation à percevoir de différence entre condamnés et prévenus dans les établissements où ils se mêlent, ou surtout ne sont pas en état de faire une différence dans leurs missions (sauf cas individuels) entre les uns et les autres.

Bridée par un tel constat, la Commission n'a pourtant pas remis en cause cette approche par les contrôles de l'ensemble de la population pénitentiaire. Il lui est apparu, d'une part, qu'ajouter un contrôle spécifique ne ferait qu'accroître le nombre de contrôleurs sans réel avantage ; d'autre part et surtout, que rien ne s'oppose par principe à ce qu'un contrôleur chargé d'une mission soit également investi d'une autre très voisine, dès lors qu'il n'est pas démontré que les deux ne sont pas également et complètement remplies. Néanmoins, il importe de souligner d'emblée le caractère relativement lacunaire de l'information dont a disposé la commission, non du fait de ceux qui ont bien voulu éclairer ses travaux, mais de la manière dont l'organisation de leur mission les contraignait d'appréhender les choses.

On se livrera donc à un examen de l'ensemble des contrôles existants en premier lieu, avant d'en tracer un bilan conduisant à quelques propositions en second lieu.

1 - Les contrôles existants

La multiplicité des organes qui s'y livrent est le premier paradoxe du contrôle. Elle s'explique parce qu'en réalité, comme l'a relevé la commission réunie pour « l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires »¹⁵⁹, le contrôle remplit plusieurs fonctions : vérification, médiation, observation¹⁶⁰. Elle existe aussi, on ne doit pas en douter, parce qu'à la diversité des fonctions que remplit la prison, correspondent autant de regards destinés à en apprécier la qualité.

On se bornera ici à classer ces contrôles non par finalités mais par institutions. Selon ce critère, il apparaît vite que quatre sortes de contrôles sur les établissements pénitentiaires français existent : ceux de l'administration pénitentiaire et de la Chancellerie ; ceux des magistrats ; ceux de personnes distinctes de l'administration ; enfin ceux d'autorités administratives indépendantes.

¹⁵⁸ Sur le rôle duquel on reviendra néanmoins.

¹⁵⁹ Rapport au Garde des sceaux, ministre de la justice. Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. Commission présidée par Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation. Paris, *la Documentation française*, juillet 2000, 263 p.

¹⁶⁰ Commission Canivet, rapport, *op. cit.*, p.222.

1.1 – Les contrôles exercés par l’administration pénitentiaire

1.1.1 – Le greffe

Il faut citer en premier lieu le greffe de chaque établissement, qui n’est pas à proprement parler un organe de contrôle des conditions de détention, mais à qui il incombe de vérifier, en quelque sorte de manière inséparable de la procédure, saisie du côté de l’administration pénitentiaire, le bien-fondé de la détention. Autrement dit le greffe vérifie, comme le lui incombe le code de procédure pénale (article D. 148, deuxième alinéa), le titre en vertu duquel la personne qui lui est amenée doit être placée en détention. De la même manière qu’il avise le parquet, à l’issue de chaque période de détention, lorsque celle-ci touche à sa fin (via le chef d’établissement en principe).

1.1.2 – L’inspection des services pénitentiaires

C’est le principal organe de contrôle administratif des prisons, qui a développé et structuré fortement ses missions depuis quelques années¹⁶¹.

Créée en 1962, héritière de l’inspection générale des prisons et des dépôts de mendicité du XIX^{ème} siècle, l’inspection, qui est à la disposition du directeur de l’administration pénitentiaire, comprend, outre le chef de service, qui est toujours un magistrat, dix inspecteurs. Actuellement, ceux-ci comptent un adjoint au chef de l’inspection, directeur régional des services pénitentiaires, un magistrat, trois directeurs de services pénitentiaires (hors classe), un directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse, un chef de service pénitentiaire et trois directeurs régionaux, mis à la disposition de l’inspection depuis 2002, et qui se partagent les inspections dans les neuf régions pénitentiaires.

Autrement dit, d’une part, l’inspection ne comporte que des personnes qui, à des titres divers, ont déjà eu une expérience de la gestion du milieu carcéral (il n’y a pas d’inspecteur recruté comme tel à l’orée d’une carrière) ; d’autre part, l’adjonction de trois directeurs régionaux a permis un accroissement substantiel, donc un meilleur échelonnement, des inspections d’établissements.

La compétence de l’inspection couvre naturellement tous les établissements pénitentiaires quelle que soit leur appellation, les directions régionales et les services pénitentiaires d’insertion et de probation (S.P.I.P.) rattachés à la « pénitentiaire » depuis 1999.

Alors que, pour l’essentiel, jusqu’à cette date, les inspections n’étaient que ponctuelles et répondaient à des situations d’urgence, de mai 2002 à mai 2004, grâce à l’adjonction des trois inspecteurs « territoriaux », tous les établissements pénitentiaires de métropole ont fait l’objet de visites auxquelles ont dû ajouter l’inspection des établissements de La Réunion (on sait l’état sinistre de la maison d’arrêt de Saint-Denis) et de Mayotte, soit en moyenne vingt-cinq contrôles par an

¹⁶¹ L’article D. 229 du code de procédure pénale définit le contrôle de l’inspection comme, de manière générale, les contrôles des autorités administratives.

pour ces trois inspecteurs. Il est admis aujourd'hui qu'à intervalles réguliers (en principe tous les deux ans), les établissements seront ainsi inspectés de manière systématique et depuis la fin de l'année 2004 une nouvelle « tournée » a commencé, qui permet de faire le point sur l'évolution des choses depuis l'inspection précédente, notamment sur les recommandations qui ont pu y être faites.

Ces inspections donnent lieu en effet à un rapport assorti de recommandations, classées par ordre de priorité, lequel est envoyé au directeur régional compétent de l'administration pénitentiaire, afin que soient mises en œuvre les améliorations jugées nécessaires.

Les visites sont guidées par un *vade mecum* commun aux inspecteurs, qui met l'accent en particulier sur trois aspects distincts :

- la prise en charge de la population carcérale, en particulier le respect des droits qui s'attachent à la personne des détenus ;
- la mise en œuvre des mesures de sécurité ;
- la gestion des ressources humaines (réduction du temps de travail, répartition des tâches...).

Elles permettent de faire apparaître des questions communes à tous les établissements ou plusieurs d'entre eux et d'y apporter des réponses administratives, par le biais de circulaires de la direction de l'administration pénitentiaire.

En-dehors de ces visites à présent systématiques, l'inspection effectue deux autres sortes de contrôles. Le premier, le plus traditionnellement pratiqué, est le contrôle qui fait suite à un incident sérieux (évasion, décès de détenu...) pour en examiner les causes et y déceler d'éventuelles erreurs de gestion ; il en existe une cinquantaine par an. Le second, facilité par les visites systématiques, est un contrôle de nature plus ponctuelle, mais thématique, sur un « échantillon » de plusieurs établissements, relatif à des situations spécifiques ; les difficultés des services de nuit dans les prisons, ou la protection des détenus les plus vulnérables face aux violences entre détenus, ont fait ou font l'objet d'approches de cette nature.

Le rattachement de l'inspection au directeur de l'administration pénitentiaire est justifié par les liens étroits qui existent entre le rôle de l'inspection et la vie des services de cette administration. Les inspections, lorsqu'elles mettent en cause des comportements fautifs, peuvent déboucher sur des poursuites disciplinaires à l'encontre d'agents ; lorsqu'elles sont mises en œuvre après la survenance d'incidents, elles permettent au directeur d'avoir une idée précise et impartiale de leurs causes. En ce sens, l'inspection des services pénitentiaires se rapproche davantage de corps comme l'inspection générale de la police nationale ou l'inspection générale des services de la préfecture de police (dont les recrutements sont d'ailleurs homologues) que d'inspections générales de ministère.

1.1.3 – L’inspection générale des services judiciaires

Précisément, existe au sein du ministère de la Justice une de ces inspections générales, l’inspection générale des services judiciaires, dont est d’ailleurs issu l’actuel chef de l’inspection des services pénitentiaires.

Son rôle dans le contrôle des établissements pénitentiaires apparaît beaucoup plus limité. Elle intervient, à la demande du Garde des Sceaux, ou bien lorsque l’existence d’évènements graves au sein d’un ou de plusieurs établissements peut conduire à mettre en cause des éléments de politique pénitentiaire, ou bien lorsque la question posée met en cause non seulement les services de l’administration pénitentiaire, mais d’autres services de la Chancellerie (notamment la direction des services judiciaires ou la direction de l’administration générale et de l’équipement). Dans cette hypothèse, il est souhaitable que soit menée une inspection qui soit extérieure à l’administration pénitentiaire elle-même (et non pas extérieure au système carcéral, de manière générale, comme voudrait sans doute le penser l’administration pénitentiaire¹⁶²). Tel est l’apport essentiel de l’inspection générale des services judiciaires. Au surplus, comme pour toutes les inspections générales ministérielles, elle n’a de compte à rendre qu’au ministre et ses rapports, sauf volonté contraire de ce dernier, ne sont pas publics.

Mais en réalité son intervention dans ce domaine est rare. D’une part, la gravité qui est à l’origine de son rôle est peu fréquente ; d’autre part, elle n’a nullement été conçue comme une sorte d’autorité de recours de l’inspection des services pénitentiaires et encore moins comme l’organe d’une médiation entre la population en prison et le ministre de la justice. Par conséquent, on ne saurait s’étonner de la voir jouer en matière de détention, et plus encore de détention provisoire, un rôle très épisodique et donc secondaire.

1.1.4 – Les contrôles d’autres administrations

Les multiples fonctions que jouent les établissements pénitentiaires en matière d’entretien, de nourriture, de santé et de travail des détenus et des prévenus font que les contrôles habituellement effectués par les inspections propres à chaque administration compétente se font aussi dans ces établissements (article D.231 du code de procédure pénale). Sans prétendre d’ailleurs à l’exhaustivité, on peut citer les principaux.

⇒ Le contrôle des comptes de l’établissement

Comme toute administration manipulant des fonds publics, les comptes des établissements sont soumis aux contrôles prévus par le code des juridictions financières et le décret du 29 décembre 1962. Selon le directeur régional adjoint des services pénitentiaires de Paris, entendu par la Commission, l’inspection du Trésor contrôle les « livres prévus par la réglementation comptable¹⁶³ » des établissements entre trois et cinq fois par an.

¹⁶² Sur ce point, Commission Canivet, rapport, *op. cit.*, p. 140.

¹⁶³ Article D. 152 du code de procédure pénale.

Mais ces contrôles, cela va de soi, portent sur la régularité des opérations comptables et ne sont donc susceptibles d'affecter que de manière très indirecte les populations détenues.

⇒ Le contrôle des ateliers de travail

Beaucoup plus importante pour ces populations est l'intervention de l'inspection du travail en milieu carcéral, pour le contrôle de la conformité des ateliers ouverts aux détenus et aux prévenus aux normes en vigueur, nationales, communautaires ou internationales, applicables dans ces ateliers (article D.232 du code de procédure pénale).

Les visites des inspecteurs se traduisent par des rapports relevant les infractions aux normes et contenant des recommandations pour y remédier, adressées, selon l'article D.109-1 du code de procédure pénale, au directeur de l'établissement et, selon les interlocuteurs de la Commission, au directeur régional de l'administration pénitentiaire en charge de l'établissement. Des améliorations sont ainsi apportées au cadre matériel des ateliers. Certains ont dû être fermés en raison de l'exigence des travaux rendus nécessaires pour rendre les locaux conformes aux normes applicables. Ces travaux, lorsque les ateliers sont concédés par l'administration à une entreprise extérieure, sont à la charge du concessionnaire ; ils sont à la charge de l'administration pénitentiaire, lorsque celle-ci organise elle-même le travail, autrement dit que l'atelier est en régie. L'un des interlocuteurs de la commission n'a pas dissimulé, ce qui n'est pas vraiment une surprise, que les ateliers étaient beaucoup plus rapidement mis aux normes par les concessionnaires que par l'administration elle-même, en dépit des délais mentionnés par le code de procédure pénale.

Ces inspections ont une double limite. La première réside dans les conditions mêmes de mises au travail en prison. En vertu de l'article 720 alinéa 3 du code de procédure pénale, le travail des personnes incarcérées ne fait pas l'objet d'un contrat de travail, pas plus que d'accords ou de conventions collectifs du travail¹⁶⁴. Autrement dit, alors que l'examen des relations de travail dans l'entreprise, et non pas seulement des conditions matérielles de la production, fait partie intégrante de la mission de l'inspection du travail, en prison celle-ci se borne à ce seul dernier aspect ou si l'on préfère, aux seuls problèmes nés de l'application du livre II du code du travail, et notamment à son titre III, relatif à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail. La seconde, et ici la principale, tient au fait que, comme il a déjà été indiqué¹⁶⁵, les prévenus ont peu accès au travail pénitentiaire. Par conséquent, les améliorations susceptibles de résulter des visites des inspecteurs ou contrôleurs du travail ne les concernent guère en fait.

⇒ Le contrôle des fonctionnaires des affaires sociales

Les fonctionnaires des directions régionales (et départementales ?) des affaires sociales ou, parfois, les inspecteurs de l'inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.), viennent dans les établissements contrôler la manière dont les

¹⁶⁴ Voir *a contrario* le champ d'application, pourtant très général, de l'article L.131-2 du code du travail.

¹⁶⁵ Rapport 2003 de la Commission.

détenus ont accès aux soins, dont sont organisées les structures qui peuvent en dispenser en milieu carcéral et la déontologie des professionnels de santé ayant accès aux personnes détenues (article D. 348-1 du code de procédure pénale résultant de l'article 92 du décret du 8 décembre 1998). Ces contrôles ont été organisés notamment à la suite de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994¹⁶⁶ qui en a aligné les principes sur ceux applicables dans le droit commun de la santé et de la protection sociale.

Les interlocuteurs de la Commission ont toutefois mentionné l'existence de ces contrôles, sans guère pouvoir en évaluer les effets exacts. En tout état de cause, ils ne paraissent pas avoir suscité de bouleversements dans l'organisation des soins en prison, alors que de l'aveu unanime des responsables de la politique pénitentiaire, la prise en charge de nombreuses personnes souffrant de problèmes sanitaires, en particulier d'affections mentales, est une des grandes difficultés du moment.

Plus importante apparaît la faculté dont disposent les personnes incarcérées, comme l'administration pénitentiaire elle-même, de saisir directement (ou par le truchement de l'établissement) l'I.G.A.S. de questions relatives à leur état de santé et aux soins qui leur sont dispensés. Plus de trois cents demandes sont ainsi adressées¹⁶⁷ chaque année à l'I.G.A.S. : ainsi dans l'affaire sur laquelle on reviendra, jugée par le Conseil d'Etat (Assemblée, 17 février 1995, *Marie*, au rec.), était en cause une punition disciplinaire infligée à un détenu ayant écrit à l'I.G.A.S. pour se plaindre du fonctionnement du service de santé interne de la prison, qui refusait de lui prodiguer des soins dentaires à la suite de blessures subies lors de son arrestation. Mais aucun bilan global n'a été signalé à la Commission de l'usage qui est fait de cette possibilité et des suites qui lui sont données. Ce qui donne à penser que la coordination entre cette procédure, d'une part, et les autres procédures de contrôle, d'autre part, n'est pas assurée comme elle le devrait.

⇒ Le contrôle des services vétérinaires

Ils sont chargés, comme pour les autres collectivités (cantines scolaires, par exemple) de vérifier la qualité de l'alimentation servie aux personnes incarcérées¹⁶⁸. Aucune indication n'a été donnée sur ce point à la Commission, autre que l'existence de ces contrôles.

⇒ Le contrôle des autorités académiques

Comme en matière de santé, les personnels de l'éducation nationale chargés de tâches d'enseignement dans les établissements pénitentiaires sont soumis au contrôle de leurs autorités hiérarchiques (article D. 456 du code de procédure pénale).

Pas davantage que dans les cas précédents, la Commission n'a pu dresser même une estimation de ces contrôles. Elle a toutefois tiré des contacts qu'elle a pu avoir avec les enseignants qu'elle a rencontrés dans le cadre de son précédent rapport toutefois, que les liens entre enseignants et autorités académiques

¹⁶⁶ Cf. le chapitre II de son titre Ier.

¹⁶⁷ Selon les données fournies par la Commission Canivet, rapport p.147.

¹⁶⁸ Cf. article D. 354 du code de procédure pénale relatif à l'alimentation des détenus.

apparaissent quelque peu distendus, les activités de formation en prison n'étant pas au nombre des priorités d'évidence des dernières.

1.1.5 – Deux contrôles de « proximité » : le directeur régional et la commission de surveillance

⇒ En-dehors de la responsabilité qui lui incombe de suivre la mise en œuvre des recommandations qui résultent des contrôles qui viennent d'être évoquées, le directeur régional a des responsabilités propres sur les établissements qui relèvent de son ressort. La Commission a eu l'occasion de mesurer combien il pouvait être associé à la marche de ces derniers. Son action, schématiquement, comporte quatre volets.

De manière classique, il est le relais de l'administration centrale auprès des établissements. Mais les notes et circulaires de cette administration qu'il leur diffuse sont en principe toujours accompagnées d'un commentaire adapté qu'il signe personnellement.

Plus spécifiquement, il est informé de la survenance de tout incident et il peut solliciter du directeur de l'établissement toute information complémentaire et, lorsqu'il le juge utile, dépêcher sur place un fonctionnaire de la direction régionale.

Le directeur régional est aussi un instrument de recours des personnes incarcérées à l'encontre de décisions du directeur d'établissement, singulièrement en matière disciplinaire (article D.260 code de procédure pénale). Mais il peut en outre se saisir sans demande préalable de la décision prise et la modifier, lorsqu'il estime que celle-ci est entachée d'erreur manifeste.

Enfin, la direction régionale assure des contrôles réguliers sur site, en-dehors des horaires normaux de travail.

Autrement dit, le directeur régional assure un peu plus que les classiques fonctions hiérarchiques d'un supérieur administratif, sans pouvoir être pour autant un organe de contrôle impartial. Les aspects délicats qui s'attachent aux décisions d'un directeur d'établissement, investi d'un pouvoir étendu sur la population carcérale, ont contraint d'étendre à leur tour les fonctions du directeur régional, à la fois plus proche dans la gestion que ne le voudrait le classique étagement local-régional, mais aussi capable de réformer et de contrôler de manière plus approfondie l'échelon inférieur.

⇒ La commission de surveillance (article D.180 et s. du code de procédure pénale) est, elle, en revanche, organisée pour être un véritable organe local de contrôle puisqu'elle réunit une fois par an, sous la présidence du préfet du département¹⁶⁹, les parties prenantes de la vie de l'établissement, magistrats, administration pénitentiaire, autres administrations (notamment police et gendarmerie), auxiliaires de justice et associations. Une visite de l'établissement

¹⁶⁹ Ou du sous-préfet dans les chefs-lieux d'arrondissement. S'agissant des autorités préfectorales, celles-ci sont en outre investies par l'article D. 229 (préc.) du code d'une mission de contrôle. Il n'a pas été porté à la connaissance de la Commission que cette mission ait trouvé à s'exercer en-dehors de la compétence propre de la commission de surveillance.

précède la réunion, au cours de laquelle son directeur présente un rapport d'activité sur l'année écoulée.

Tous les sujets relatifs à la vie pénitentiaire peuvent être abordés dans ces réunions, sous forme de questions adressées au directeur, notamment par les magistrats. Mais ceux qui concernent plusieurs administrations sont évidemment privilégiés : la question récurrente de savoir à qui incombe la responsabilité des transfèrements des détenus ou plus généralement les problèmes liés aux escortes, ont été ainsi souvent évoqués. A la commission de surveillance de la maison d'arrêt de la Santé, pour donner plus d'efficacité à ces réunions, un thème précis est déterminé dans l'ordre du jour et traité par les participants.

Enfin, les personnes incarcérées sont informées de la réunion de la commission de surveillance et peuvent, à cette occasion, saisir le préfet de requêtes relatives à leurs conditions de détention (articles D.183 et D.261 code de procédure pénale).

La Commission a eu l'écho d'appréciations très divergentes sur les travaux des commissions de surveillance : lieu d'échanges irremplaçable pour les uns, suite de bavardages attendus pour les autres. Il est probable que ces divergences, qui peuvent refléter des personnalités ou des intérêts distincts, s'expliquent surtout par des expériences variables d'une commission à l'autre, suivant l'intérêt qu'y porte ses responsables. En tout état de cause, la Commission n'a pas été saisie d'une évaluation d'ensemble des travaux des commissions de surveillance, qui devraient être *a minima* l'occasion d'échanges des informations entre contrôleurs qui peuvent s'ignorer.

1.2 – Les contrôles exercés par les magistrats

On doit distinguer ici le rôle essentiel joué par les magistrats de l'ordre judiciaire et le rôle proprement juridictionnel, plus secondaire, assuré par les magistrats de l'ordre administratif.

1.2.1 – Les magistrats de l'ordre judiciaire

Au sein du siège et du parquet, les contrôles des conditions de détention sont assurés de manière différente. On ne reviendra évidemment pas ici sur la manière dont la mise en détention ou la fin de la détention sont ordonnées et contrôlées : cet aspect a fait l'objet d'un précédent chapitre. Pour le surplus, on peut classer dans trois rubriques différentes ces interventions : la définition de ces conditions, leur surveillance et leur exécution par rapport à la finalité qui leur est donnée.

⇒ La définition des conditions de détention (rapports avec l'extérieur)

C'est au juge d'instruction de les déterminer en partie mais pour un point crucial s'agissant des personnes placées en détention provisoire. Il s'agit, comme on le sait, de la communication avec l'extérieur. La correspondance et les visites peuvent être interdites par ce magistrat en fonction des nécessités de l'instruction

(article 145-4 code de procédure pénale¹⁷⁰). Le même juge délivre les permis de visite et restreint éventuellement le droit de correspondre (les correspondances lui sont par ailleurs communiquées). Ces restrictions ne s'appliquent évidemment pas aux relations de la personne détenue avec son défenseur

S'il ne s'agit pas, ce faisant, d'un contrôle au sens où il est entendu ici, la question se pose de savoir comment peuvent être contrôlées les mesures ainsi ordonnées, dans la mesure où, intervenant en général à l'orée de la période de détention, elles ont une importance cruciale pour l'incarcéré avant qu'il ne parvienne, selon un mot rapporté à la Commission, à « s'installer dans la détention ». Dans une moindre mesure comment aussi peuvent être utilisées de manière à renseigner (anonymement) sur le milieu carcéral les données personnelles ainsi recueillies (tel juge indiquait tirer des enseignements de la lecture de la correspondance du détenu).

Cette question se pose d'autant plus que la qualité de l'information dont dispose le juge d'instruction sur le déroulement de la détention apparaît variable. Non que l'on puisse faire grief aux magistrats instructeurs de ne pas se rendre dans les établissements pénitentiaires : il est notoire que très peu y effectuent les visites qui leur sont ouvertes ; mais on peut leur faire crédit qu'ils n'ignorent pas les conditions d'incarcération des maisons d'arrêt du ressort de leur juridiction. Ils n'ignorent pas davantage le contexte familial et social du prévenu, notamment ses garanties de représentation. En revanche, ils n'ont pas forcément une claire perception des effets de l'incarcération de la personne dont ils ont à instruire le dossier pénal et dont le juge des libertés et de la détention a ordonné l'emprisonnement, pour des motifs que l'on évoquera plus loin. De manière générale, la mesure de ces effets reste souvent la grande inconnue de la période de la détention provisoire.

⇒ La surveillance des conditions de détention

Le code de procédure pénale est riche en exigences de présence de magistrats dans les établissements pénitentiaires (articles 222, 727 et D. 176 et s. du code de procédure pénale).

Ces prescriptions soulèvent deux questions.

En premier lieu, elles sont loin d'être observées et ce de deux points de vue. D'une part, bien des magistrats soumis à une telle obligation ne la remplissent pas. Non par indifférence, mais en raison des charges multiples qui leur incombent. Par conséquent, le fait de se rendre ou non en établissement pénitentiaire relève de priorités personnelles (la Commission a naturellement rencontré des magistrats pour lesquels cette obligation était importante), lesquelles peuvent varier fortement d'un magistrat à l'autre, particulièrement ceux qui se succèdent dans les mêmes fonctions. D'où les interrogations sur la permanence de la satisfaction des obligations sur ce point. D'autre part, lorsqu'elles ont lieu, ces visites s'insèrent en fait dans un ensemble plus vaste de travail quasi-conjoint des juridictions et des établissements,

¹⁷⁰ Selon cet article, le juge d'instruction peut prescrire à l'encontre du détenu provisoire l'interdiction de communiquer pour une période de dix jours, renouvelable une fois. Après un mois de détention, les interdictions de visites de membres de la famille ne peuvent être interdites que par décision spécialement motivée, susceptible de recours.

entre lesquels peut s'organiser ainsi un véritable *continuum* d'observations et de réflexions sur la personne poursuivie. Tel est le cas, en particulier, des juges des enfants ou de magistrats du parquet (souvent un substitut du procureur).

En second lieu, la raison d'être de ces visites n'apparaît pas nettement. Le code est vague sur ce point : « vérifier les conditions de la détention ». Naturellement, on peut toujours invoquer à l'appui de ces prescriptions la nécessité pour la hiérarchie des juridictions de s'assurer de la mise en œuvre à la fois des principes de la sanction et des droits des détenus. Mais cette explication n'est pas suffisante. Y a-t-il des normes précises que ces magistrats sont chargés d'ordonner ? Si oui, lesquelles ? De quelle appréciation sont-ils chargés ? A qui doivent-ils en rendre compte ? Leurs observations doivent-elles s'imposer au directeur de l'établissement ? En réalité, il est simplement demandé aux magistrats de donner leur impression générale sur le fonctionnement de l'établissement, à charge pour eux d'en rendre compte, par le truchement du rapport conjoint du premier président et du procureur général (article D.179 code de procédure pénale), au Garde des Sceaux, lequel en tire les conséquences qu'il estime devoir tirer. En réalité, cette intermédiation apparaît si lourde et si peu opérante que les visites ne figurent pas, ce que l'on peut comprendre, au premier rang des priorités des intéressés.

Mais on peut imaginer volontiers que les conditions de la détention intéressent directement les magistrats qui sont chargés d'en décider le principe. A cet égard, cependant, il a été indiqué de manière constante à la Commission que les juges des libertés et de la détention (dont la charge est évidemment très lourde et qui n'ont pas en général d'empathie spontanément affirmée pour ces fonctions) ne se rendaient pas dans les établissements pénitentiaires et que les présidents de chambre de l'instruction, tenus en principe de se rendre dans chaque établissement du ressort de la cour d'appel une fois par trimestre, « notamment pour entendre les détenus qui auraient des réclamations à présenter » (article D 178 du code de procédure pénale), effectuaient des visites, mais peu fréquemment, l'usage dépendant là aussi des personnes.

En revanche, certaines habitudes particulières de travail peuvent se révéler bénéfiques. A la demande de l'administration pénitentiaire de la direction régionale d'Ile-de-France, des rencontres régulières (deux fois par an) ont été organisées entre les responsables de cette direction à Paris (essentiellement le directeur de la maison d'arrêt de la Santé) et les magistrats de la section anti-terroriste du parquet de Paris. Selon ce qui a été indiqué, les deux parties y trouvent beaucoup d'intérêt, notamment, peut-on penser, sur le déroulement et les effets de la détention sur les personnes poursuivies pour infractions relevant de cette section.

On garde donc une impression mitigée de ces contrôles. Leur raison d'être est peu claire. Les résultats obtenus sont peu exploités. Si certains magistrats les exercent assidûment, d'autres ne s'y intéressent guère. Plus fondamentalement, on peut se demander si l'association du juge d'instruction à la personne de celui qu'il met en détention, qui est au fondement du dispositif actuel, n'a pas été perdue de vue, tout simplement parce qu'elle n'a plus guère de sens. Des dispositifs alternatifs fonctionnent, mais le plus souvent au gré d'initiatives personnelles.

⇒ L'exécution de la peine

Il revient évidemment au juge de l'application des peines de vérifier les conditions dans lesquelles la peine est exécutée et s'il y a lieu d'en modifier le cours, au moyen d'une des mesures prévues par le code pénal (article 132-26, par exemple) et le code de procédure pénale (article 722) : semi-liberté, placement à l'extérieur, permission de sortir, libération conditionnelle... Faut-il préciser que cette définition exclut, par principe, les détenus provisoires ?

Selon les textes en vigueur, ce juge est en effet chargé de déterminer « pour chaque condamné les principales modalités du traitement pénitentiaire ». Il dispose de prérogatives qui ne sont pas négligeables, quant à l'information qu'il doit recueillir de l'administration pénitentiaire et quant aux observations qu'il doit faire de manière ponctuelle ou dans son rapport annuel¹⁷¹.

Il s'en déduit que ce juge est en principe totalement étranger au déroulement de la détention provisoire, qui ne concerne en rien, par nature, l'exécution d'une peine. On peut souhaiter qu'il en soit ainsi. Mais la pratique n'est cependant pas celle-là. Selon ce qui a été indiqué à la Commission, les juges de l'application des peines ne font pas, dans leur séjour dans les établissements, de différences notables entre détenus et prévenus. Il est donc probable – mais cette pratique peut varier selon les magistrats – que toute personne incarcérée qui le demande soit entendue, comme le veut le code de procédure pénale pour les condamnés (article D. 116) par ces juges, que ce soit antérieurement à un jugement ou postérieurement à une condamnation. Il est également possible que dans les observations du « JAP » figurent également des notations relatives aux prévenus.

Seul, toutefois, un examen systématique de ces observations, qui n'existe pas, pourrait permettre d'en savoir davantage sur le rôle que jouent ces magistrats dans le contrôle de la détention provisoire.

1.2.3 – Les magistrats de l'ordre administratif

Les décisions prises par les juges d'application des peines, dont on a regretté, jusqu'à l'intervention de la loi du 15 juin 2000, qu'elles ne puissent être susceptibles de recours, le sont désormais. Elles ressortissent évidemment de la seule compétence des tribunaux judiciaires.

En revanche, les décisions prises par l'autorité pénitentiaire à l'égard d'une personne incarcérée sont des décisions administratives, susceptibles comme telles de recours pour excès de pouvoir ou bien de recours en indemnisation sur le terrain de la faute, devant le juge administratif. Celui-ci est donc au nombre des organes jouant un rôle dans le contrôle des conditions de détention.

Ce rôle a été critiqué sur trois plans.

¹⁷¹ Sur ce point, Commission Canivet, rapport, p.143.

On n'évoquera guère le premier, relatif au principe de la compétence du juge administratif en la matière. La critique tire argument de ce que la détention provisoire, comme l'exécution d'une peine, sont trop liées à la procédure judiciaire pour qu'elles en soient distraites. Mais sans prétendre entrer dans le fond de ces distinctions, la répartition entre les deux juges par « blocs » de compétence n'est pas ce qui sert de fondement à la compétence du juge judiciaire et du juge administratif, à de rares exceptions près. Et l'important n'est pas tant de savoir qui est le juge que de savoir s'il existe, pour la personne incarcérée qui est l'objet d'une décision prise par un directeur d'établissement, s'il y a un juge utile, c'est-à-dire protecteur des droits de chacun.

Beaucoup plus importantes par conséquent sont les deux autres critiques.

Il est reproché d'abord au juge administratif d'être lent. Un jugement pouvant intervenir au terme d'un an ou de deux, voire davantage, alors que, comme on le sait, le recours contentieux pour excès de pouvoir n'a pas d'effet suspensif. Autrement dit, le recours n'aurait pas d'effet pratique évident, ou, pour exprimer les choses à la manière du droit contemporain, ne serait guère « effectif ».

Il est ensuite fait grief au juge administratif d'être restrictif dans la manière d'accueillir les recours contre ce type de décisions. La notion de « mesure d'ordre intérieur »¹⁷² qu'il a inscrite dans sa jurisprudence, lui permettrait d'écarter comme irrecevables les requêtes dirigées contre des décisions qu'il estime être dépourvues d'effets juridiques sur la situation de ceux auxquels elles sont destinées. Le motif en est bien connu *de minimis non curat, praetor* : le juge ne peut être occupé de décisions multiples qui sont celles que le proviseur du lycée, le commandant du bataillon ou le directeur d'établissement pénitentiaire prennent à l'égard des personnes (élèves, militaires, détenus) pour assurer la vie collective. Du prétoire ont donc été longtemps écartées les décisions prises par ce dernier. Les personnes incarcérées seraient donc dépourvues de recours effectif contre de telles décisions.

Depuis quelques années, cependant, les choses ont sensiblement évolué.

1. En premier lieu, la réforme réalisée par la loi du 15 juin 2000 a créé au sein de la juridiction administrative un juge des référés, qui peut être saisi ou bien à fin de priver d'effet une décision administrative susceptible de constituer une atteinte grave à une liberté fondamentale (« référé-liberté ») ou bien à fin de suspendre toute décision administrative dont la légalité apparaît douteuse, s'il y a urgence à le faire (« référé-suspension »). D'évidence, les décisions prises par un directeur d'établissement pénitentiaire sur une personne incarcérée, en particulier celles qui ont pour effet d'aggraver les conditions de sa détention, rentrent aisément dans l'une ou l'autre catégorie d'actes administratifs ainsi visés. En particulier, la privation de liberté et les restrictions apportées par la détention peuvent relever dans beaucoup de cas du référé-liberté, soumis en première instance au juge des référés du tribunal administratif, dont la décision est susceptible d'appel devant le juge du Conseil d'Etat qui doit se prononcer dans les quarante-huit heures.

¹⁷² C'est-à-dire de mesure purement interne à un service administratif, discrétionnaire et sans effet sur la situation juridique de celui auquel elle s'applique, selon la définition la plus usuelle.

De fait, les litiges soumis en la matière au juge administratif depuis cette réforme ont été tranchés dans des délais suffisants pour garder à la décision du juge son plein effet. Par exemple dans le cas de l'affaire qui oppose le Garde des Sceaux à M. S. : cette personne incarcérée a été placée en cellule disciplinaire pour trente jours, dont dix avec sursis, par décision du 10 janvier 2004. A la demande de M. S., le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a prononcé, cinq jours plus tard, la suspension de la mesure, sur le fondement de la disposition du code de justice administrative relative au référé-liberté. Mais sur appel du Garde des Sceaux, formé le 3 février 2004, le juge des référés du Conseil d'Etat annule l'ordonnance du juge de première instance, et valide donc la mesure de la commission de discipline, le 10 février 2004 (ordonnance n° 264 182). Ou encore dans le cas de M. C., qui défère au juge des référés du tribunal de Nantes, sur le fondement de la disposition du code de justice administrative relative au référé-liberté, la décision de la commission de discipline de la maison d'arrêt de Nantes, en date du 11 mars 2004, ordonnant sa mise en cellule disciplinaire pour trente jours, dont dix avec sursis. Le juge rejette cette demande le 17 mars suivant. L'intéressé relève appel de l'ordonnance de rejet et obtient gain de cause devant le juge des référés du Conseil d'Etat le 23 mars 2004, soit douze jours après la décision de la commission de discipline (ordonnance n° 265 735). Ou enfin dans le cas de M. B., détenu à la maison d'arrêt de Nantes, demandant à être soustrait d'une cellule qu'il partage avec trois fumeurs, en raison de son état de santé : le juge des référés du tribunal administratif enjoint au Garde des Sceaux, par ordonnance du 24 août 2005, de soustraire M. B au tabagisme ; saisi par le ministre, le juge des référés du Conseil d'Etat, statuant par ordonnance du 8 septembre 2005 (n° 284 803), annule l'ordonnance du 24 août et rejette la demande présentée au tribunal par M. B.

En réalité, la procédure de référé administratif paraît si expédiente qu'elle a eu trois effets inattendus. D'une part, celui de permettre aux personnes incarcérées de formuler des demandes excédant largement non seulement les pouvoirs du juge des référés, mais surtout la compétence du juge administratif, comme ces demandes répétées tendant à obtenir... le constat de l'inexistence dans toutes les juridictions françaises du juge d'instruction depuis la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, et corrélativement une mise en liberté (par ex. JRCE 14 août 2003, M. Louis G., n°259 268)¹⁷³ ; ou encore celle d'intimer au Gouvernement de prendre immédiatement le décret d'application de la loi du 9 mars 2004 relatif aux conditions de saisine des juridictions d'application des peines (JRCE, 8 septembre 2005, M. Germain G., n°284 832) : c'est dire que la procédure de référé administratif n'apparaît pas dénuée de tout résultat aux yeux des justiciables concernés. D'autre part, celui d'autoriser aussi les organisations syndicales de personnels déconcentrés de l'administration pénitentiaire de contester, surtout par la voie du référé-suspension, des mesures prises par l'administration relatives aux surveillants : par ex. JRCE, 21 mars 2001, *Syndicat Lutte pénitentiaire de l'Union régionale Antilles-Guyane*, n°231 087 (au rec.) ou JRCE, 15 novembre 2001, même requérant, n°240 041 ; par là se trouve renforcé le contrôle de légalité des mesures administratives prises en matière pénitentiaire, comme il l'est dans les autres matières, par des décisions rapides, visant à prévenir

¹⁷³ Ou, de manière à peine mieux fondée, la demande adressée au juge du référé-liberté tendant à ce qu'il soit enjoint au parquet général d'Agen de produire sans délai l'avis de réception postal attestant la date à laquelle la Cour de cassation a reçu le pourvoi de l'auteur de la demande, dirigé contre l'arrêt du 9 octobre 2002 de la chambre de l'instruction de la Cour d'Agen relatif à sa demande de mise en liberté (JRCE, 12 mai 2003, M. G., n° 256 638).

la mise en œuvre d'actes administratifs entachés d'irrégularité. Enfin, l'efficacité des référés « suspension » et « liberté » a eu certainement pour effet de rappeler aux justiciables l'existence d'autres référés du juge administratif, notamment le référé dit « constat » (article R.531-1 du code de justice administrative), sans doute employé récemment à des fins plus polémiques qu'utiles, dans l'envoi d'un expert pour vérifier les conditions de détention d'un établissement (ordonnance du 21 juillet 2005 du juge des référés du tribunal administratif de Lyon)¹⁷⁴. Quoiqu'il en soit des usages du référé, il est clair le temps du juge est entré dans le temps carcéral.

2. Mais les choses ont également évolué, en second lieu, dans la définition du champ que le juge administratif reconnaît pour sien. S'il est vrai que, dans le passé, la notion de « mesure d'ordre intérieur » a pu paraître s'appliquer à un grand nombre de situations, depuis une vingtaine d'années la jurisprudence en a, en général, singulièrement réduit la portée¹⁷⁵. Alors que l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat avait jugé, le 27 janvier 1984, contrairement aux conclusions de son commissaire du gouvernement, que le placement d'un détenu en quartier de haute sécurité était une mesure d'ordre intérieur, insusceptible d'être déférée utilement au juge (*Caillol* au rec. p.28), la même assemblée a jugé, le 17 février 1995, que la sanction de huit jours de mise en « cellule de punition » avec sursis, infligée à un détenu, relevait du contrôle du juge (*Marie*, au rec. p.85, préc.). Alors que le Conseil d'Etat jugeait encore, en 1996, que la sanction de « mise à l'isolement » d'un détenu ne pouvait être contestée devant lui, au motif que cette mesure « ... qui n'a pas pour effet d'aggraver les conditions de détention n'est pas, par nature, susceptible d'exercer une influence sur la situation juridique d'une personne qui en est l'objet » (28 février 1996, *Fauqueux*, au rec. p.52), il a jugé six ans plus tard que la décision du directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy de placer un détenu à l'isolement était susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (30 juillet 2003, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice*, n°252 712). Autrement dit, le juge administratif n'a pas entendu réserver son contrôle aux seules mesures qualifiées de sanctions disciplinaires. Il avait d'ailleurs déjà fait de même pour les décisions de l'administration pénitentiaire ayant des effets pécuniaires sur les personnes incarcérées¹⁷⁶, ou portant atteinte aux correspondances avec les avocats¹⁷⁷, ou interdisant aux détenus de recevoir certaines publications¹⁷⁸, ou mettant en cause la liberté d'aller et de venir¹⁷⁹. Dès lors, le contrôle du juge s'exerce maintenant sur toute décision dont les effets sont importants sur la condition de la personne détenue ou bien qui méconnaît des droits qui lui sont attachés : « le juge va ainsi entrer au cœur du fonctionnement de l'institution carcérale pour se préoccuper de la situation du détenu » note M. Bouju¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Cf. le journal *Le Monde* du 2 septembre 2005.

¹⁷⁵ Pour une approche de cette diminution de la portée de la notion : Chronique de Jacques-Henri Stahl et Laurent Touvet, Rétrécissement de la notion de mesure d'ordre intérieur, *Actualité juridique, Droit administratif*, 1995, p.379. Pour une analyse récente de la question : David Bouju, Le détenu face aux mesures d'ordre intérieur, *Revue de droit public*, n° 3-2005, p. 597-634.

¹⁷⁶ 3 novembre 1989, *Pitalugue*, au rec. p. 77.

¹⁷⁷ 12 mars 1980, *Centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines*, au rec. p.141.

¹⁷⁸ 10 octobre 1990, *Garde des sceaux c/ Hyver*, au rec. p.911.

¹⁷⁹ 21 octobre 1988, *Syndicat des avocats de France*, au rec. p.373 (à propos de l'installation de portiques de détention d'objets métalliques aux portes des établissements pénitentiaires).

¹⁸⁰ Article préc., p. 600.

S'il a certes maintenu la qualification de mesures d'ordre intérieur pour le placement en cellule disciplinaire par le seul directeur d'établissement, c'est après s'être livré à une analyse de l'article D.250-3 du code de procédure pénale, aux termes duquel le placement ainsi réalisé, d'une durée qui ne pouvait excéder quarante-huit heures, était fait à titre provisoire et conservatoire, en attendant la décision de la commission de discipline ayant à statuer sur des manquements au règlement de l'établissement (12 mars 2003, *Garde des Sceaux c/ F.*, n°237 437)¹⁸¹. Cette décision ne remet donc nullement en cause la portée de l'évolution sensible des deux décennies écoulées, d'où il ressort qu'en milieu pénitentiaire, la quasi-totalité des décisions ayant des effets sur les conditions de détention peut désormais être contestée.

Un contrôle d'un grand nombre de décisions, avec une procédure d'urgence rendant effective la portée de l'intervention du juge, alors que parallèlement, subsistent bien entendu le recours pour excès de pouvoir classique comme le recours en responsabilité de l'administration¹⁸² : on doit admettre que le contrôle de l'administration pénitentiaire, donc de la détention provisoire, par le juge administratif est loin d'être inexistant ou plutôt inefficace, comme il a pu l'être dans le passé. Faut-il aller plus loin, et admettre, comme il a été suggéré¹⁸³, la recevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigé contre toute mesure d'ordre intérieur ? Notons qu'il y a incompatibilité dans les termes : une mesure d'ordre intérieur est, par sa définition même, celle qui ne peut être contestée devant le juge ; ce qui est proposé est bien d'abandonner la qualification de mesure d'ordre intérieur donnée à toute mesure prise par l'administration pénitentiaire. On reviendra sur ce point. Mais relevons en tout état de cause ici que, s'il est possible de formuler un tel vœu, la décision de le faire appartient exclusivement au juge lui-même. Et qu'il y a sans doute d'autres moyens de parvenir à des résultats identiques en termes de contrôle.

1.3 – Les contrôles des autorités administratives indépendantes

Les personnes incarcérées perdent de ce fait leur liberté de mouvement. Mais, jusqu'à leur condamnation éventuelle pouvant porter sur d'autres droits, elles demeurent, comme on l'a rappelé bien souvent, des citoyens comme les autres. Par conséquent, elles conservent la possibilité – sans doute compliquée en pratique – ouverte à chacun de saisir d'une réclamation toute personne privée ou publique dont l'action porterait préjudice à leurs intérêts (on pense par exemple au droit de réponse prévu par les lois sur la presse et l'audio-visuel). *A fortiori*, ont-elles toute latitude pour saisir, dans le champ de compétence qui est le sien, une autorité administrative indépendante, en vue d'obtenir auprès d'elle gain de cause sur une question qui les concerne.

¹⁸¹ On peut citer plus un arrêt récent d'une cour administrative d'appel qui qualifie de mesure d'ordre intérieur – contre laquelle une requête n'est pas recevable – le refus de remettre à une personne détenue une correspondance qui lui est adressée : CAA Nancy, 24 mars 2005, *Garde des sceaux c/ M.L.*, n° 00NC01402, *Actualité juridique, droit administratif*, 2005, p.808.

¹⁸² Pour un exemple de condamnation de l'Etat au profit de proches d'un personne sous écrou décédée durant son incarcération : 23 mai 2003, *Mme Karima Chabba*, n° 244 663. Par cette décision, le Conseil d'Etat est passé d'un régime de responsabilité fondé sur la faute lourde à un régime de responsabilité, plus contraignant pour l'administration, fondé sur la faute simple : l'évolution va, dans ce contentieux aussi, dans le sens d'un contrôle accru.

¹⁸³ David Bouju, préc., p.630 s.

La plupart de ces autorités, cependant, ont peu de liens avec le déroulement de la détention, en particulier avec un éventuel contrôle de la détention provisoire¹⁸⁴. La commission nationale de l'informatique et des libertés, instituée par la loi du 6 janvier 1978 modifiée, ou la commission d'accès aux documents administratifs créée par la loi du 17 juillet 1978 modifiée, peuvent certes intervenir, de manière marginale, pour faciliter aux personnes détenues respectivement l'accès à des fichiers nominatifs les concernant ou à des documents administratifs relatifs à une procédure entamée à leur encontre¹⁸⁵. Mais si l'intervention de ces commissions peut être contraignante pour l'administration, elle a peu de chances de modifier de manière substantielle le cours des choses de la détention elle-même¹⁸⁶. Sans méconnaître leur rôle dans certains cas particuliers, il nous paraît, dans le domaine du contrôle, nécessairement limité.

Ce n'est pas le cas en revanche pour deux autorités administratives indépendantes qui nécessitent des développements particuliers.

1.3.1 – Le contrôle de la commission nationale de la déontologie de la sécurité (C.N.D.S.)

Cette commission, d'institution récente (loi n° 2000-494 du 6 juin 2000) veille au respect par toutes les personnes, publiques ou privées, dotées de pouvoir de contrainte, des règles déontologiques dont le respect doit accompagner la mise en œuvre de ce pouvoir. Son champ d'investigation vise donc au contrôle non seulement des forces de police et de gendarmerie, principalement concernées, mais aussi des personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects ou des personnels d'entreprises privées de gardiennage. Malgré les fortes réticences d'origine de la Chancellerie, les surveillants des services extérieurs de l'administration pénitentiaire ont été inclus dans ce champ.

La commission doit être saisie par l'intermédiaire d'un parlementaire. Elle peut enquêter sur pièces et sur place sans contrainte. Elle adresse des demandes à l'administration qui doit lui répondre. Elle publie un rapport annuel dans lequel elle a choisi heureusement, pour mieux se faire entendre, de détailler les affaires sur lesquelles elle a eu à intervenir et d'indiquer les recommandations que, après enquête, elle a cru nécessaire ensuite d'adresser aux responsables.

Sur la petite centaine d'affaires soumises à la CNDS en 2004¹⁸⁷, bien peu ont pour théâtre la prison. Il en existe quelques-unes cependant, toutes relatives, comme on peut s'en douter, à des emplois immodérés et injustifiés, de la force par les surveillants. Il est possible que le nombre de saisines de faits mettant en cause des

¹⁸⁴ Qu'il s'agisse par exemple du contrôle des opérations boursières, de la détermination des conditions de la concurrence dans les secteurs de l'énergie ou des télécommunications, ou du bruit engendré par les activités aéroportuaires.

¹⁸⁵ Y compris, en particulier depuis l'élargissement de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 par la loi du 12 avril 2000 relative aux relations entre l'administration et les usagers, les documents administratifs relatifs à la personne du détenu et aux décisions qui sont prises à son égard.

¹⁸⁶ Cf. les données fournies par Mme Puybasset, présidente de la CADA, devant la Commission Canivet : rapport p. 139.

¹⁸⁷ 97 affaires, selon le rapport annuel de la Commission remis le 18 avril 2005 au Président de la République, soit 38% d'augmentation par rapport au nombre d'affaires examinées en 2003.

personnels de l'administration pénitentiaire s'accroisse dans les années qui viennent. Non à raison du nombre d'incidents susceptibles d'être intervenus, mais parce que la CNDS est une institution récente, qui peut être appelée à se développer.

Du seul point de vue qui nous intéresse ici, qui est celui du contrôle de la détention provisoire, on doit noter que l'objet du contrôle de la CNDS est la fois limité mais parfaitement satisfaisant.

Il est limité puisque le rôle de la Commission n'est pas de s'intéresser à l'incarcération et aux conditions dans lesquelles elle est faite, mais aux personnels de surveillance et à la question de savoir s'ils exercent leur mission dans les conditions qu'exige la déontologie qui leur est applicable. En bref, elle ne s'intéresse pas aux détenus, mais aux surveillants. Bien entendu, ces deux perspectives ont en commun : l'exercice irréprochable d'une profession de surveillance facilite la détention ; ses déviations l'empirent. Mais les conditions de la détention englobent bien d'autres domaines relatifs au cadre de règles qui la définissent, aux droits de la personne détenue, à l'environnement matériel, à l'intervention du magistrat instructeur et à celle d'autres personnels, aux rapports avec les autres incarcérés, aux conditions dans lesquelles s'exécutent l'entrée et la sortie... Aucun de ces domaines ne relève de la compétence de la CNDS.

Dans ces limites cependant, cette commission a un rôle pleinement satisfaisant.

Son existence même, tout d'abord, et la possibilité d'être saisie, fait évidemment peser sur les personnels une obligation de conformité aux règles qui leur sont applicables. On doit évidemment rappeler que les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire exécutent une tâche extrêmement difficile comme il est souvent mais justement indiqué ; et non pas seulement de manière générale du fait de la nature de leur mission, mais dans les années actuelles¹⁸⁸, en raison des conditions dans lesquelles elle se déroule aujourd'hui. Il faut aussi indiquer que, comme tous les fonctionnaires, les surveillants sont nommés dans un emploi réglementaire et soumis au principe hiérarchique ce qui signifie à la fois obéissance à l'autorité supérieure et contrôle de celle-ci : par conséquent, d'éventuels comportements incompatibles avec les règles en vigueur relèvent avant tout du pouvoir hiérarchique, donc de la capacité de celui-ci à les prévenir et, s'il s'en produit, à les sanctionner par la voie disciplinaire.

Mais à ce dispositif classique, la commission nationale de déontologie de la sécurité ajoute trois garanties.

En premier lieu, elle peut être saisie par le détenu lui-même. Certes, la loi impose que cette démarche soit effectuée, comme pour le Médiateur de la République, par le truchement d'un parlementaire ; mais il n'y a nul inconvénient à cela ; les parlementaires sont à même de déterminer si les faits dont ils sont saisis par une personne incarcérée doivent ou non être portés à la connaissance de la

¹⁸⁸ Ce n'est pas le lieu de revenir ici sur le triple fait du surpeuplement carcéral d'une part, de la présence en établissement pénitentiaire de nombreuses personnes atteintes d'affections mentales d'autre part (on rappelle que 20% des entrants en prison ont déjà été l'objet de soins psychiatriques), enfin de la propension, notamment parmi les jeunes détenus, du recours à la violence.

CNDS ; c'est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui la question pénitentiaire est loin de laisser indifférent le Parlement (on y reviendra plus loin). Autrement dit, si l'on devait imaginer par pure hypothèse que des incidents demeurent confinés dans l'enceinte où ils se sont produits, le détenu garde la possibilité (à quoi personne ne saurait évidemment s'opposer) d'en saisir un parlementaire à fin de saisine de la commission nationale de déontologie de sécurité. Il en va ainsi du détenu provisoire aussi bien que du détenu après condamnation.

En deuxième lieu, les faits dénoncés donnent lieu à une investigation de la CNDS, qui demeure extérieure à l'administration pénitentiaire elle-même. Concrètement, il revient à cet organisme de procéder à une étude du dossier et d'entendre les protagonistes de l'affaire. Elle délègue à l'inspection de l'administration pénitentiaire, qui opère ici pour son compte – et non, peut-on penser, pour celui du directeur de l'administration pénitentiaire – la mission de procéder à des investigations sur place. La CNDS est donc en mesure d'obtenir une vue aussi exacte que possible des événements.

En troisième lieu, cette vue provisoire est confrontée aux observations de l'administration et du ministre (selon la pratique courante en matière de contrôle), à qui sont proposés des remèdes propres à prévenir tout incident identique. Il est ainsi possible à la fois de garantir, dans l'intérêt des personnes incarcérées, un changement dans les comportements, mais aussi de déjouer, dans l'intérêt des personnels pénitentiaires, des interprétations malveillantes des conduites adoptées. La CNDS fonctionne ainsi dans le double intérêt des personnes emprisonnées et de ceux qui les surveillent.

Par conséquent, le contrôle de la CNDS est un élément qui s'ajoute de manière significative au dispositif existant.

1.3.2 – Le contrôle du Médiateur de la République

Il s'agit d'une initiative récente du Gouvernement.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1973 modifiée instituant un Médiateur de la République, celui-ci « reçoit... les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat... et de tout autre organisme investi d'une mission de service public ». L'article 6 de la même loi dispose que « toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article 1^{er} n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République ». Enfin, pour faciliter l'exercice de la mission ainsi définie par le législateur, un décret du 18 février 1986 a institué dans chaque département un délégué du Médiateur de la République chargé d'apporter aux usagers « les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations » (article 6-1 de la loi).

Aucune de ces dispositions ne fait obstacle à ce qu'un détenu (à titre provisoire ou non) fasse usage de ces dispositions lorsqu'il estime devoir formuler

une « réclamation » à l'encontre du fonctionnement le concernant du « service public » assuré par l'administration pénitentiaire. Comme il a été déjà indiqué, rien ne fait obstacle à ce que le droit commun des autorités administratives indépendantes s'applique aux détenus : ce qui est vrai pour l'ensemble de ces autorités trouve donc à s'appliquer dans le cas particulier du Médiateur de la République. Mais il est vraisemblable que, lors de l'élaboration de la loi, comme de sa modification, on n'a guère pensé au service public des prisons.

C'est aussi le moment de dire ici¹⁸⁹ que, de leur côté, les prévenus ou les condamnés, massivement dotés, en raison de leur origine sociale, d'un faible « capital » scolaire, en général, peu versés dans une connaissance experte de la loi, sont demeurés sans doute longtemps dans la conviction que, dans l'établissement, l'administration pénitentiaire était leur interlocuteur unique et obligé. Mais les choses ont évolué. La conscience, qu'hormis la privation de la liberté de mouvement, les emprisonnés restaient dépositaires en principe d'un certain nombre de droits attachés ou non à la qualité de citoyens s'est constituée progressivement, sous l'influence des mouvements généraux qui ont affecté la société française, et de changements plus particuliers relatifs aux détenus, qui trouvent notamment leurs sources dans les règles européennes sur lesquelles on reviendra.

Enfin, à l'inverse de ce qui s'est passé en France, les institutions d'autres pays européens comparables à celles de notre Médiateur de la République se sont largement investies dans la condition carcérale et ont vite joué un rôle majeur dans les conflits d'intérêt pouvant survenir entre administration pénitentiaire et « usagers » du service. A moins même qu'une institution dérivée soit spécialement dévolue à ce domaine. Dans le premier cas, on pense en particulier au *Defensor del pueblo* espagnol, qui a publié depuis sa création en 1983 deux rapports sur la situation dans les prisons du royaume (respectivement en 1988 et 1997) et qui instruit quotidiennement les plaintes des prisonniers, de leurs familles ou de leurs avocats, voire des fonctionnaires chargés des prisons ou de leurs syndicats ; dans le second cas au Royaume-uni¹⁹⁰.

Il était par conséquent judicieux que, devançant en quelque sorte les questions que l'on pouvait se poser sur l'exercice des droits des détenus à saisir (par l'intermédiaire d'un parlementaire, comme le veut la loi) le Médiateur de la République, et celles aussi sur la faculté de régler des conflits en-dehors des recours gracieux ou hiérarchiques classiques, le Gouvernement s'interroge sur les moyens de faciliter l'accès de l'institution aux personnes incarcérées.

La convention passée entre le Garde des Sceaux et le Médiateur de la République le 16 mars 2005 semble pourtant aller au-delà de la mise en œuvre d'une réelle facilité d'accès par les personnes incarcérées au droit qu'elles tiennent de la loi du 3 janvier 1973. Elle donne pour tâche au Médiateur de « se tenir à l'écoute des personnes détenues pour faciliter le règlement amiable des différends dans leurs relations avec les administrations..., et pour faciliter ainsi leur réinsertion ». Pour ce faire, en vertu du même article, le Médiateur désigne un

¹⁸⁹ En nous appuyant certes sur une conviction née des caractéristiques sociales des détenus, plutôt que sur des faits établis.

¹⁹⁰ Le « Prisons and probation Ombudsman for England and Wales » (PPO), placé auprès du ministre de l'intérieur.

délégué chargé d'intervenir dans l'établissement pénitentiaire – distinct ou non, peut-on penser, des délégués départementaux existants. En outre, chaque personne incarcérée, dès son entrée en établissement, recevra systématiquement une « information complète sur... les modalités d'une réclamation » au Médiateur (article 5). Autrement dit, on n'en reste pas seulement à veiller à ce que l'administration pénitentiaire assure l'acheminement des procédures entamées par les personnes détenues auprès du Médiateur de la République. Et pas davantage aux différends pouvant survenir entre ces dernières et la seule administration pénitentiaire (mais de tels différends doivent évidemment être réputés englobés dans les différends mentionnés à l'article 2). Car dans ces hypothèses, il n'était nul besoin d'une convention avec le Médiateur. Mais on met à disposition des incarcérés d'une part des délégués chargés, peut-on le penser, de recevoir leurs doléances, et d'autre part une information à même de leur faciliter l'exercice de leurs droits. De telles « facilités » dans l'exercice par les citoyens des droits qu'ils tiennent de la loi du 3 janvier 1973 n'existent pour aucune autre catégorie. Davantage qu'un accès des personnes détenues au Médiateur, il convient d'évoquer de nouvelles modalités par le Médiateur et ses agents de l'exercice de leur mission.

Il est vrai que la portée de la convention a une double limite. Limite circonstancielle d'abord : la convention définit une procédure expérimentale pendant une durée de dix-huit mois (article 8) applicable dans dix établissements seulement¹⁹¹. A ce stade, ni la prolongation de l'expérience, ni son extension ne sont donc acquises. En réalité, cette convention a été conçue par la Chancellerie comme une des réponses possibles aux recommandations du rapport Canivet¹⁹². On peut admettre qu'il soit nécessaire d'en vérifier la validité. On peut seulement regretter que, de manière plus générale, on n'ait pas cherché à systématiser d'emblée, par le seul canal des diligences de l'administration pénitentiaire, les garanties de nature à permettre l'accès de toutes les personnes incarcérées au Médiateur, dès lors qu'elle le souhaite. Limite juridique ensuite : la présence de « délégués » au rôle un peu incertain (on reviendra sur ce point), ne dispense évidemment pas les auteurs de réclamations de se plier aux dispositions de la loi du 3 janvier 1973, notamment celles de précéder leur réclamation des « démarches nécessaires auprès des administrations intéressées » (article 7 de la loi) et d'adresser leur demande à un député ou à un sénateur qui la transmette au Médiateur.

Il n'en demeure pas moins que la convention aura très vraisemblablement pour conséquence de faciliter grandement l'accès des réclamations des personnes détenues au Médiateur et corollairement d'accroître le nombre de recommandations que celui-ci sera amené à faire relativement à de telles personnes éventuellement lésées dans leurs droits. Dans la mesure où rien n'épargne comme on l'a indiqué les pratiques de l'administration pénitentiaire de telles réclamations, il en résulte que le rôle de contrôle, sans doute indirect, du Médiateur de la République sur ces pratiques va s'en trouver accru dans les prochains mois. La convention du 16 mars 2005 représente à cet égard une évolution positive.

¹⁹¹ Cinq maisons d'arrêt (Luynes, Epinal, Fresnes, Nanterre, Saint-Etienne), deux centres de détention (Bapaume, Melun), deux centres pénitentiaires (Marseille, La Farlède) et une maison centrale (Poissy), dont cinq dès mars 2005 et les cinq derniers au trimestre suivant).

¹⁹² Op. cit.

1.4 – Les contrôles d'autres personnes

On évoquera pour terminer cette énumération des « contrôleurs » d'établissements pénitentiaires les « contrôles » qui sont le fait de personnes non publiques¹⁹³, c'est-à-dire d'une part les contrôles de personnes privées, le plus souvent personnes physiques ou morales (associatives), ou contrôles de personnes morales qui ne sont pas nationales mais qu'on pourrait aisément qualifier de publiques, dans la mesure où on entend par là ceux qui relèvent d'organismes internationaux regroupant des Etats. Le point commun de ces organismes est que le mot de « contrôles » paraît relativement peu adapté à leurs modalités d'intervention. En effet, si toutes ces personnes ont accès aux établissements pénitentiaires, aucune ne détient de pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration qui gère ces établissements. Leur « influence » se mesure donc au dialogue, le plus souvent discret qu'elles peuvent avoir avec les agents en service dans les établissements, et s'il n'en existe pas, auprès de l'opinion publique que certaines d'entre elles ambitionnent d'informer sur la situation dans les prisons, ou bien aux recommandations qu'elles peuvent émettre auprès des autorités françaises, s'agissant des organismes internationaux. Ce n'est donc que par approximation que l'on peut parler ici de contrôle, si on veut bien entendre par cette notion le pouvoir de modifier directement un comportement administratif. Il n'en reste pas moins vrai que certaines de ces personnes peuvent peser de manière non négligeable dans l'évolution du dispositif, y compris en matière de détention provisoire.

1.4.1 – Le contrôle de personnes privées

Comme on le sait, des personnes entrent à divers titres dans les établissements pénitentiaires pour apporter aux personnes détenues diverses formes d'aide : matérielle, morale, spirituelle, juridique. Les conditions dans lesquelles ces personnes sont admises sont prévues par le code de procédure pénale, non seulement, bien entendu, pour les conseils des détenus, mais aussi pour celles qui par exemple font fonctionner des bibliothèques d'établissement (article D. 441-2 code de procédure pénale), ou sont admises comme visiteurs de prison (article D. 472 code de procédure pénale) ou sont reconnues comme aumôniers des prisons (article D. 433 code de procédure pénale).

Aucune de ces dispositions, en définissant la mission dont elles sont investies, ne prévoit naturellement de pouvoir de contrôle, ni rien de ce qui pourrait s'en approcher (investigation, rapport régulier...). Leur présence a exclusivement pour but de soulager la condition des personnes incarcérées. En premier examen, évoquer à leur propos une mission de contrôle est donc contraire à leur rôle. Il est d'ailleurs vraisemblable que les intéressés, personnes physiques ou personnes morales, ne souhaitent nullement voir associer le contrôle à leur activité, pour éviter de colorer celle-ci de la moindre ambiguïté.

Toutefois, c'est précisément cette activité qui confère à ceux qui l'exercent un rôle de témoin.

¹⁹³ C'est-à-dire de personnes ne relevant pas d'une collectivité publique nationale.

Le Garde des Sceaux a lui-même souhaité que les personnes qui travaillent ainsi en établissement soient mieux associées à l'administration pénitentiaire. Non seulement sur le plan financier, de manière à ce que les subventions accordées par l'Etat soient mieux garanties dans la durée (circulaire ministérielle du 24 décembre 2002) ; mais aussi dans les objectifs du travail associatif, de telle sorte qu'il complète, notamment en matière de maintien des liens sociaux des détenus et de leur réinsertion, la tâche de l'administration. C'est ainsi que le 17 décembre 2004 des conventions d'objectifs ont été passées entre le directeur de l'administration pénitentiaire et plusieurs associations, source, a-t-on indiqué, de « méthodes de travail commun » et de « dialogue »¹⁹⁴.

Mais, en tout état de cause, les associations et leurs représentants en prison, ayant ou non signé des conventions avec l'Etat, associées au travail pénitentiaire ou simplement observatrices, dans un but déterminé ou non¹⁹⁵, parce qu'ils ont des échanges avec les détenus, parce que leur activité se déroule en milieu carcéral, sont en état de témoigner des réalités des établissements pénitentiaires¹⁹⁶. C'est pourquoi, tout naturellement, bon nombre d'entre eux participent à la commission de surveillance annuelle de chaque établissement et peuvent y faire part de leurs observations.

On peut penser, de manière générale, qu'il appartient à chaque chef d'établissement de recueillir, de la manière la plus utile possible, les observations de ceux qui sont amenés à se rendre en prison, sans préjudice, naturellement, de l'usage public¹⁹⁷ que chaque association, librement, peut faire des informations qu'elle a rassemblées.

1.4.2 – Le contrôle des parlementaires

La loi du 15 juin 2000 (article 129¹⁹⁸) a prévu que les membres du Parlement aient accès, sur simple demande et sans préavis, à tout établissement pénitentiaire, pour en examiner le fonctionnement¹⁹⁹. Cette disposition est corollaire des rapports que tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont consacré aux prisons ces dernières années. Elle provient d'un amendement de M. Jean-Luc Warsmann, député, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

¹⁹⁴ Cf. *Etapes* (lettre mensuelle d'information du personnel de l'administration pénitentiaire, n° 116, février 2005. Les associations signataires sont le Genepi, Auxilia, le Club informatique pénitentiaire (CLIP), l'Union des fédérations régionales de maisons d'accueil des familles et des proches de personnes incarcérées (UFRAMA), l'Association nationale des visiteurs de prison (ANVP), le Courrier de Bovet, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et la Fédération des relais enfants-parents (FREP).

¹⁹⁵ On pense notamment ici à l'Observatoire international des prisons.

¹⁹⁶ Comme l'ont fait d'ailleurs certaines personnes physiques dans des ouvrages publiés et connus.

¹⁹⁷ Dans les limites des seules exigences de prudence et de déontologie qui vont de soi, s'agissant d'apprécier l'exercice d'une mission difficile – l'exécution des peines ou la mise en œuvre de la détention provisoire – qui n'est pas de leur responsabilité.

¹⁹⁸ Devenu l'article 720-1A du code de procédure pénale.

¹⁹⁹ Et aussi aux locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire dans lesquels les étrangers expulsés sont reconduits à la frontière sont retenus dans l'attente de leur départ ainsi qu'aux zones d'attente dans lesquelles sont placés les étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire.

Les conditions d'application de ces visites sont peu contraignantes et leur contenu révèle au contraire la préoccupation du législateur de conférer au parlementaire un pouvoir d'investigation très large.

Cette disposition a été mise en œuvre depuis la publication de la loi. Dans les faits, on constate que cette application est le fait de parlementaires intéressés (minoritaires), qu'elle est d'autant plus fréquemment utilisée que l'actualité y conduit (réforme de procédure, incident dans un établissement), enfin que, dans la grande majorité des cas²⁰⁰, les chefs d'établissement sont prévenus à l'avance des visites. Autrement dit, l'usage n'est pas celui d'une majorité de parlementaires débarquant à l'improviste dans l'établissement de leur circonscription ; mais celui d'un certain nombre d'entre eux (souvent issus des commissions des lois) de planifier un certain nombre de visites dans des établissements variés.

Les constats auxquels peuvent ainsi procéder députés et sénateurs ne conduisent pas plus que ceux des associations ou des personnes physiques à un contrôle direct des modalités de gestion de l'administration. Il va de soi que les membres du Parlement ne sauraient se substituer au pouvoir hiérarchique du ministre sur les agents de l'administration pénitentiaire. Mais, comme dans le cas précédent – et sans doute avec le retentissement que confère la fonction d'élu parlementaire et les moyens mis à sa disposition – l'existence d'un contrôle *indirect* n'en est pas moins certaine. Les constats opérés nourrissent bien évidemment le contrôle politique de l'exécutif par le Parlement : non seulement des visites peuvent susciter des questions écrites ou orales ou des interpellations diverses des autorités responsables, mais plus encore elles peuvent déterminer des choix législatifs, singulièrement au moment des discussions de la loi de finances. En bref, on peut estimer que, par la loi du 15 juin 2000, le Parlement s'est donné les moyens de vérifier lui-même les suites données aux rapports sur les prisons.

Il faut naturellement apprécier l'efficacité politique de ce contrôle et savoir notamment si, par rapport au *statu quo ante*, les visites des parlementaires dans les établissements ont modifié les conditions du débat législatif sur la matière. Cette appréciation est délicate car elle requiert une analyse des travaux parlementaires sur le sujet. Sur ce point, la Commission pense que ces visites contribuent – à la condition qu'elles soient régulièrement poursuivies – à la prise en considération par le Parlement de la réalité pénitentiaire.

1.4.3 – Le contrôle du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.)

Le contrôle du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qu'on appellera ci-après de ses initiales CPT, est au moins aussi intéressant par sa méthodologie exemplaire que par les résultats concrets auxquels aboutit son contrôle.

1. Il est inutile de revenir longuement sur le caractère du CPT. L'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

²⁰⁰ 80%, a-t-il été indiqué par un des interlocuteurs de la Commission.

fondamentales stipule que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». La Cour européenne des droits de l'homme contrôle *a posteriori* (sur plainte d'éventuelles victimes, après épuisement des voies de recours internes) l'application par les Etats membres du Conseil de l'Europe de cette stipulation : elle a d'ailleurs accordé une attention très vigilante aux pratiques pouvant être identifiées comme « torture » ou « traitements inhumains ou dégradants »²⁰¹. Mais il est apparu – avec l'élargissement du Conseil de l'Europe et certaines pratiques constatées antérieurement – que l'efficacité de la prohibition du recours à la torture serait mieux garantie par l'institution d'un contrôle « pro-actif » (dit-on à Strasbourg), c'est-à-dire préventif, portant sur les dispositifs pénitentiaires des Etats²⁰², et développé de manière systématique par un instrument spécialisé. Tel a été l'objet de la convention du Conseil de l'Europe de 1987, qui a institué le CPT, dont l'article 1^{er} stipule que : « par le moyen de visites, le Comité [CPT] examine le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Plus généralement, comme il l'indique dans la préface de son premier rapport consacré à la France, le Comité identifie son but comme « la prévention des mauvais traitements ».

Les 45 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la convention de 1987 (en dernier lieu la Serbie-Monténégro, le 3 mars 2004²⁰³)²⁰⁴ ; ces Etats ont ensemble, au 1^{er} septembre 2003, une population carcérale de 1 794 697 détenus. Les premières visites du CPT ont eu lieu en 1990. Elles n'ont pas cessé depuis lors.

En raison de vacances, le CPT compte actuellement 36 membres (et non 45), élus pour quatre ans²⁰⁵ par le comité des ministres du Conseil de l'Europe sur proposition des Etats en raison de leurs compétences dans le champ carcéral : ce sont des avocats, des fonctionnaires (policiers ou agents des administrations pénitentiaires), des magistrats, des médecins principalement, siégeant à titre individuel (ils ne représentent pas leurs Etats d'origine). Ces membres élisent un bureau, dont le président est aujourd'hui une criminologue britannique. Ils disposent de services, répartis notamment en trois « unités », chacune responsable des visites dans une aire géographique déterminée : ainsi « l'unité 1 » est chargée des visites dans seize Etats membres du Conseil de l'Europe dont la France.

2. Les effets des visites en France du CPT sont loin d'être négligeables. Non seulement parce que les visites effectuées y sont régulières (comme dans les autres Etats) et qu'ainsi le Comité peut demander à revenir dans des lieux déjà visités pour y constater l'évolution – ou l'absence d'évolution – survenue²⁰⁶ ; mais surtout parce

²⁰¹ Notamment par ses arrêts du 18 janvier 1978, *Irlande c/ Royaume-Uni*, série A n° 25, du 27 août 1992, *Tomasi c/ France*, série A n° 241-A, du 28 juillet 1999, *Selmouni c/ France*, grande chambre, et bien d'autres.

²⁰² Et plus généralement de tous les dispositifs « d'enfermement » étatiques : garde à vue, hospitalisation d'office, rétention des étrangers, centre de mineurs fermé, prison militaire.

²⁰³ La France a signé la convention dès l'origine ; elle l'a ratifiée le 9 janvier 1989. La convention est entrée en vigueur pour ce qui la concerne le 1^{er} mai 1989. Monaco, devenu le 46^{ème} Etat membre du Conseil de l'Europe en 2004, s'est engagé à signer la convention de 1987 en 2005.

²⁰⁴ La France a également signé le 16 septembre 2005 le protocole additionnel du 18 décembre 2002 à la Convention des Nations Unies contre la torture du 10 décembre 1984.

²⁰⁵ Mandat renouvelable deux fois.

²⁰⁶ Le CPT a effectué cinq visites en France, respectivement du 27 octobre au 8 novembre 1991 ; du 20 au 22 juillet 1994 ; du 6 au 18 octobre 1996 ; du 14 au 26 mai 2000 ; du 11 au 17 juin 2003.

que, alors que les rapports du CPT dressés à l'issue de chaque visite, et qui contiennent observations et recommandations de même que ses échanges avec les Etats visités, sont publics ; certes, ces textes sont confidentiels à l'origine ; mais les Etats ont la possibilité de lever cette confidentialité ; de fait, dans la très grande majorité des cas – dont celui de la France –, ils se sont affranchis, de bon ou de moins bon gré, du caractère confidentiel des rapports : ceux-ci sont donc désormais publics (on ne voit guère en la matière de retour en arrière souhaitable ni possible)²⁰⁷. Autrement dit, les questions posées par les visites du CPT sont portées devant l'opinion. C'est sans doute pourquoi les visites sont préparées soigneusement par le Gouvernement (envoi d'une circulaire du Premier ministre aux administrations concernées) qui détache un « agent de liaison » responsable des relations avec la délégation du CPT et le contenu du rapport (qui inclut une réponse du gouvernement) étudié avec une particulière attention. On reviendra plus loin sur les suites données aux recommandations du Comité.

Le CPT a consacré six rapports à la situation française, y compris le rapport du 24 mars 1995 spécialement voué – ce qu'on peut estimer regrettable – à la visite effectuée en Martinique en 1994, partie de la visite effectuée en France à la même date. Deux sont issus de visites présentées comme « exigées par les circonstances » (article 7 paragraphe 1 de la convention de 1987)²⁰⁸ ; les autres peuvent être regardées comme des visites périodiques, dont un certain nombre de visites « de suivi », c'est-à-dire effectuées dans des établissements déjà visités antérieurement²⁰⁹. Ces rapports, qui commencent par un bref rappel des conditions d'accueil de la délégation du CPT (conditions satisfaisantes selon le Comité, à l'exception de certaines difficultés rencontrées localement, lors des premières visites, et de la communication de certains documents, en particulier médicaux), décrivent ensuite, par catégorie d'établissements d'une part (pénitentiaires, police, psychiatriques) et par rubrique (mauvais traitements, conditions de détention, activités ouvertes au détenu, soins médicaux, accès au monde extérieur, s'agissant des établissements pénitentiaires) les constats opérés sur place, enfin font état des recommandations, parfois formulées immédiatement par la délégation (en cas de carences graves), ou indiquées lors de la rédaction du rapport.

La tonalité des six rapports est généralement critique. Sans qu'il soit nécessaire ici de revenir dans le détail de leur contenu (qui échappe à l'objet de ce travail), d'ailleurs bien connu des autorités françaises, il suffit de relever néanmoins un double mouvement. Les premiers rapports – visites de 1991, de 1994 en Martinique et dans une moindre mesure de 1996 – mettent l'accent sur les conditions matérielles dégradées de la détention, dues à l'état de vétusté des établissements visités d'une part, au surpeuplement d'autre part. Les rapports intermédiaires relatifs aux visites de 1996 et 2000 appellent moins l'attention sur ces domaines, que sur certains aspects structurels de la détention en France comme le traitement des détenus « difficiles », l'hospitalisation des détenus, l'insuffisance des programmes

²⁰⁷ Selon le CPT, sur 169 rapports écrits par lui à la suite de visites, 134 ont été publiés (avec les réponses des gouvernements).

²⁰⁸ La première est celle de juillet 1994, motivée par les conditions de détention du dépôt de la préfecture de police de Paris et plus généralement des « établissements de police » ; la seconde, en juin 2003, qui concerne beaucoup plus directement cette commission, a pour origine à la fois le surpeuplement des maisons d'arrêt et le nombre important de suicides en milieu carcéral.

²⁰⁹ Marseille-les Baumettes et Paris-la Santé ont été visitées ainsi à deux reprises, en 1991 et 1996 pour la première maison d'arrêt ; en 1996 et 2000 pour la seconde.

d'activités offerts, les rapports de violence entre détenus ; éventuellement sur certains aspects plus ponctuels comme les cas de mauvais traitements observés en milieu pénitentiaire²¹⁰. Le rapport du 31 mars 2004 relatif à la visite de 2003 revient à nouveau, comme on l'a indiqué, sur le surpeuplement et ses effets sur la détention, en particulier dans les maisons d'arrêt de Loos et de Toulon²¹¹ : il relève que les détenus des maisons d'arrêt (visités) sont « soumis à un ensemble de facteurs néfastes... qui peuvent légitimement être décrits comme s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant » et que « depuis sa première visite en France, le CPT n'a cessé de mettre en évidence les problèmes affectant le système pénitentiaire, en particulier les maisons d'arrêt, en termes de surpeuplement et de conditions de détention »²¹². Le CPT épouse ainsi les données des établissements de détention, singulièrement des maisons d'arrêt, sur la moyenne durée rétrospective, sans brider son opinion.

3. Au moins aussi intéressante que le fond des observations formulées est la méthodologie adoptée par le CPT pour effectuer sa mission : elle paraît être digne d'attention.

En premier lieu, la vision que le CPT a des populations incarcérées est globale. Elle ne s'intéresse pas seulement aux conditions matérielles de la détention mais aussi, comme on vient de le voir, au rôle du personnel des prisons, aux possibilités pour une personne incarcérée de faire valoir des droits, notamment de se soigner et d'avoir des relations avec les siens, aux relations avec les autres détenus. A cet égard, sauf peut-être certaines associations exclusivement dévolues aux personnes détenues, mais sans pouvoir d'inspection et de contrôle, son approche est sans équivalent. Tout au plus peut-on relever qu'échappe moins à sa compétence qu'à son intérêt effectif le déroulement de la peine et, dans une moindre mesure (son mode de contrôle ne lui permet guère) l'efficacité du travail de réinsertion. Mais il n'en reste pas moins que le périmètre de ses compétences excède celui de chaque inspection administrative française et que le contenu de ses observations est plus vaste que ne peuvent le faire les magistrats ou quelque autorité indépendante que ce soit par exemple. Le CPT ne raisonne nullement par organismes ni même par fonctions. Tout ce qui est relatif à la vie en établissement le concerne.

Certains pays européens ont l'équivalent national du CPT (l'inspection britannique par exemple). En France, le rôle du CPT est sans équivalent interne.

En deuxième lieu, cette globalité rejaille sur les compétences rassemblées au sein du CPT, dont les membres sont, comme on l'a vu, compétents en matière pénitentiaire, c'est-à-dire de gestion de populations pénales, de droit pénal et de « criminologie », de médecine, de psychologie, etc. Certes la composition du Comité, dépendante des propositions des Etats, ne lui apporte pas toujours l'ensemble des compétences souhaitées. Ainsi, dans son quatorzième rapport général d'activités²¹³,

²¹⁰ Cf. dans la visite effectuée en 2000, le cas d'un détenu du centre pénitentiaire de Lannemezan, que le Comité a été interrogé à Perpignan, où il avait été transféré... opportunément.

²¹¹ Il s'agit de l'ancienne maison d'arrêt de Toulon, existante avant l'ouverture de la maison d'arrêt de La Farlède.

²¹² Rapport du 31 mars 2004, adopté par le CPT au cours de sa sessions de novembre 2003, p. 17 (§ 25).

²¹³ Ronéogr., 34p., Strasbourg, 21 septembre 2004.

le CPT relève que « le nombre de membres du Comité issus du milieu médical n'est toujours pas tout à fait équivalent à celui des juristes » ou qu'il serait avantageux pour lui d'accroître ses membres compétents en matière de « psychiatrie infant-juvénile » ou « de soins infirmiers ». Mais les délégations envoyées dans les pays du Conseil de l'Europe pour y effectuer des visites s'adjoignent en général deux experts (universitaires le plus souvent) destinés à compléter le regard des membres du CPT. Il en résulte que les délégations sont donc résolument interdisciplinaires.

En troisième lieu, la convention de 1987 a conféré au CPT de larges prérogatives lors des visites : « l'accès au territoire de l'Etat concerné et le droit de s'y déplacer sans restrictions ; la possibilité de se rendre à son gré en tout lieu où se trouvent des personnes privées de liberté, y compris le droit de se déplacer sans entrave à l'intérieur de ces lieux ; l'accès à des renseignements complets sur les lieux où se trouvent les personnes privées de liberté ainsi qu'à toute autre information dont dispose la Partie et qui est nécessaire au Comité pour l'accomplissement de sa tâche²¹⁴ ». Autrement dit, cette institution internationale a les pouvoirs d'apprécier sur pièces et sur place dont disposent normalement quelques organes nationaux d'exception, en particulier les inspections générales. Certes, des difficultés ont pu exister dans l'interprétation qu'il convenait de donner à ces prérogatives, notamment lorsque la loi nationale apparaissait en conflit avec le texte de la convention : ainsi pour les documents couverts par le secret médical. Mais ces difficultés ont été très largement résolues et les rapports du CPT témoignent de l'accueil ouvert que les délégations ont rencontré au cours de leurs visites successives.

Enfin, en dernier lieu, les textes institutifs du CPT prévoient la possibilité pour les membres de ses délégations de s'entretenir en particulier, sans témoins ni préavis, avec toute personne faisant l'objet d'une mesure d'incarcération. C'est là, on le sait, une condition essentielle de son pouvoir de contrôle, ou plutôt de tout pouvoir de contrôle. Mais, de manière plus générale, la Commission a eu le sentiment que le CPT avait développé la prudence et les compétences nécessaires dans l'appréhension de la réalité carcérale, laquelle, on le sait, parce qu'elle met en scène des réalités difficiles et des rapports humains complexes, peut se dérober facilement à l'observateur hâtif.

*

En définitive, le dispositif de contrôle existant ne se sépare guère, dans ses lignes de force, des contrôles existants dans d'autres domaines de la vie sociale. S'agissant en particulier des contrôles d'origine administrative, le pouvoir hiérarchique et les inspections y jouent un rôle majeur, selon une approche au principe de laquelle sont les dysfonctionnements de la machine carcérale dont l'origine réside dans le comportement des agents. A quoi s'ajoute le rôle particulier du juge d'application des peines ou du juge des enfants, consacré en principe aux condamnés, mais de fait souvent aussi aux détenus provisoires. D'autres magistrats, des autorités administratives indépendantes, des personnes diverses, nationales ou internationales, ajoutent désormais, mais de manière plus factuelle, leurs

²¹⁴ Ibid., p.17

investigations, selon une approche différente, plus centrée sur la situation et les droits des personnes détenues.

2 – Evolution des dispositifs de contrôle

Il est difficile de porter un jugement de valeur sur l'ensemble de ces contrôles. On peut en revanche tenter de dégager succinctement quelques idées et principes simples qu'inspire leur fonctionnement.

2.1 – Bilan des contrôles

2.1.1 – Une efficacité dans l'ensemble satisfaisante

Et d'abord quelle est leur efficacité ?

L'efficacité du contrôle dépend naturellement de la finalité qui lui est assignée. On vient d'indiquer à cet égard qu'il en existe deux distinctes : le bon fonctionnement du dispositif pénitentiaire, la situation faite aux détenus en fonction des droits qui leur sont reconnus. Ces deux finalités se recouvrent heureusement, mais elles ne se confondent pas.

Sans trancher ce débat, sur lequel on reviendra, on peut poser qu'est efficace un contrôle qui, dans la limite de sa finalité et de ce qu'il a constaté, provoque des remèdes aux situations qu'il dénonce.

A cet égard, la Commission a relevé une incontestable préoccupation de l'administration pénitentiaire de se réformer, lorsqu'elle y est invitée par les organes de contrôle. Et non pas seulement lorsque les difficultés sont dénoncées par les constats faits par ses propres responsables, mais à l'issue de tous les contrôles sans restriction.

On peut en avoir trois indications relativement précises.

En premier lieu, et sans qu'il soit nécessaire ici d'en rappeler l'historique récent, la réglementation applicable aux détenus a évolué, singulièrement la partie réglementaire (décrets simples) du code de procédure pénale. Certes, il n'y a pas eu de loi pénitentiaire destinée à refondre les dispositions en vigueur, comme il a été envisagé naguère. Mais de manière sans doute plus discrète, les constats d'insuffisance de la réglementation se sont traduits, après les modifications législatives lorsqu'elles étaient juridiquement nécessaires (ainsi de la réforme du système de santé des prisons, déjà évoquée), par des modifications de décrets relativement nombreuses.

En deuxième lieu, l'administration pénitentiaire indique elle-même²¹⁵ que les observations faites ou les jugements rendus (par le juge administratif en particulier) donnent lieu à des modifications sensibles des pratiques en prison. Au-delà des cas

²¹⁵ Audition du directeur régional de la région Ile-de-France.

particuliers visés par tel ou tel contrôle, l'administration s'efforce de tirer les conséquences pour l'ensemble de ses établissements des constats (ou condamnations) opérés. Loin de vouloir mener, comme savent le faire les services, une politique de raidissement faite d'ignorance et de mauvaise volonté, elle adapte en général la réalité pénitentiaire aux exigences des contrôleurs.

En troisième lieu, les rapports du CPT sur les sites visités à deux reprises montrent que l'administration s'est efforcée de remédier aux difficultés matérielles dénoncées la première fois (insalubrité, douches en nombre insuffisant...). Des travaux ont été entrepris et des améliorations ont été apportées. Pas sur tous les points cependant. Mais dans la limite des possibilités existantes : il est clair que la question du surpeuplement n'a pas été réglée. On y reviendra. Mais, dans les limites de ce qu'elle pouvait faire, l'administration n'a pas ignoré les recommandations qui lui étaient faites.

2.1.2 – Les limites à l'efficacité des contrôles

Mais, précisément, il y a donc bien des limites aux suites données aux contrôles. Au moins quatre.

La première est que l'action administrative s'inscrit naturellement, comme on vient de l'indiquer, dans les moyens qui lui sont dévolus. Elle ne peut donc tout faire. Mais elle s'inscrit aussi dans des procédures hiérarchiques et budgétaires. Sa vitesse de réaction n'est pas toujours adaptée aux exigences de l'urgence des dysfonctionnements constatés. Comme on l'a fait remarquer à la Commission, la comparaison est à cet égard éclairante s'agissant des recommandations que les inspecteurs du travail peuvent faire dans leurs visites aux ateliers de travail. Elles sont suivies immédiatement d'effet dans les ateliers gérés par des entreprises privées ; avec des délais beaucoup plus conséquents dans ceux gérés par l'administration pénitentiaire. Il n'y a là aucune indication que le privé se plierait mieux aux contrôles que le public ; seulement la marque des procédures inadaptées de ce dernier qui, en prison comme ailleurs, sont à la source de complications lourdes et de lenteurs incomprises, générant elles-mêmes des sentiments d'insatisfaction ou de découragement.

La deuxième est que l'efficacité du contrôle dépend de la rapidité avec laquelle il peut être saisi de toute difficulté et, une fois saisi, de sa capacité de réaction. Or le contrôleur²¹⁶ peut être saisi de deux manières : par l'administration ou par le détenu. Il n'est pas difficile d'imaginer (surtout lorsque la saisine vient du Garde des Sceaux ou du directeur de l'administration pénitentiaire) que la première voie est plus rapide. L'efficacité du contrôle repose donc aussi sur la diligence des personnels d'établissement à acheminer les correspondances qu'elles sont dans l'obligation d'acheminer, et celle des organismes de contrôle à étudier ces saisines (parfois répétitives et de peu de portée, mais parfois aussi urgentes et indispensables) et à leur donner des suites utiles. A cet égard, les contrôles

²¹⁶ On fait masse ici des contrôles : comme on l'a indiqué, la plupart des organismes sont saisis ou bien par l'administration ou bien par le détenu ; rarement par les deux simultanément.

extérieurs à ceux de la Chancellerie ne pèchent pas toujours par excès de rapidité, notamment dans les domaines de la santé et de l'hygiène²¹⁷.

La troisième limite est la difficulté qu'on peut avoir (en-dehors des cadres de l'administration pénitentiaire) à avoir des vues d'ensemble des établissements, tels qu'ils peuvent être perçus par les contrôleurs, en raison du fractionnement des contrôles. Il n'y a pas d'inconvénient, au contraire, à spécialiser les contrôles selon les activités d'un monde pénitentiaire multiforme. Mais ou bien un seul organisme comprend des équipes pluridisciplinaires (c'est le choix, comme on l'a vu, du CPT), ou bien, si chaque discipline ressortit à un organisme distinct, alors il convient qu'entre ces organismes l'information (c'est-à-dire les constatations opérées et les recommandations faites) puissent circuler, singulièrement pour éclairer ceux qui ont la gestion des établissements. C'est la vocation première de la commission de surveillance, mais le mode d'expression qu'on y trouve le plus souvent fait qu'elle ne joue pas ce rôle de manière efficace. Ce peut être aussi l'objet des réunions de synthèse mentionnées à l'article D.216-1 du code de procédure pénale : elles n'apparaissent pas suffisantes. On peut se demander, par exemple, si les constats opérés dans les ateliers de travail sont portés à la connaissance de ceux qui contrôlent la qualité des soins, et réciproquement. De multiples personnes travaillent auprès des détenus en prison. L'intérêt des établissements est que tous les constats opérés sur ce travail et sur la vie qui s'y déroule, de manière générale, soient rassemblés et analysés comme il convient²¹⁸.

La dernière limite est que l'administration peut en général modifier son fonctionnement et améliorer marginalement le cadre des établissements. Elle ne peut pas (sauf mesures exceptionnelles telles que les programmes de construction d'établissements décidés à plusieurs reprises ces dernières années) refondre à la fois les principes et les bâtiments qui servent de support à son action.

2.2 – Que faut-il contrôler ?

Cette ultime limite renvoie à son tour à une série d'autres questions, qui sont elles aussi relatives au contrôle. On peut les ramasser par la formule suivante : dans le contexte de vétusté et d'encombrement qui est celui de beaucoup de maisons d'arrêt, et alors que l'action des personnels est, dans l'ensemble, beaucoup plus scrupuleusement assurée qu'elle a pu l'être dans le passé, quels doivent être les moyens et l'apport du contrôle ? Autrement dit, puisque ce qui est pour l'essentiel critiquable dans la situation des détenus provisoires est moins la faute du fonctionnaire que l'environnement matériel de la détention, quelles conséquences en tirer pour la nature des contrôles à organiser ?

La Commission a débattu de ces questions en premier lieu sous l'angle des normes qui devaient être celles que le contrôleur est chargé de faire respecter, débat qui avait été d'ailleurs au cœur du travail de la commission « Canivet ». Plus

²¹⁷ Cf. les observations formulées sur ce point par un membre de l'observatoire international des prisons, *Libération* du 11 juillet 2005.

²¹⁸ Dans le même ordre d'idée, le président Canivet suggérait, lors de son audition devant la Commission, que les dossiers qui donnent lieu à réparation en matière de détention provisoire, fassent l'objet d'une étude non nominative et générale, pour détecter les dysfonctionnements des systèmes juridictionnel et pénitentiaire.

trivialement, on pouvait se demander pourquoi, alors que le CPT mettait en cause le surpeuplement, qui paraît être au cœur des dysfonctionnements majeurs de la prison aujourd'hui, l'inspection des services pénitentiaires et les contrôles administratifs nationaux en général en restent plus volontiers aux défaillances humaines du service. Ou de manière encore plus abrupte : si les contrôles étaient efficaces, comme se peut-il que les maisons d'arrêt soient dans l'état où elles se trouvent ?

La réponse à cette question est double.

1. D'une part, majoritairement, la Commission a estimé que ce qui était demandé aux services de contrôles nationaux était bien l'application des normes nationales. C'est bien là la raison d'être des services d'inspection tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui, quel que soit leur ministre (ou directeur) de rattachement. A trop vouloir introduire d'autres normes, on risquerait de créer des incertitudes dans les services sur le contenu normatif, et l'on susciterait des espoirs sans lendemain, sauf à créer des tensions insupportables entre contrôleurs et contrôlés, qui n'apporteraient aucun progrès réel. Pour n'en prendre qu'un exemple, le principe pour le détenu provisoire d'être placé dans une cellule individuelle, posé par la loi du 5 juin 1875 et repris aujourd'hui à l'article 716 du code de procédure pénale, est largement méconnu dans les faits, on le sait²¹⁹. Mais l'encellulement collectif des détenus provisoires – devenu la règle – est prévu par le même article du code à titre provisoire (la loi du 12 juin 2003, on le sait, a prolongé la durée de ce régime transitoire). Les contrôles nationaux n'ont, sur ce point, aucune observation à formuler. De leur côté, les organisations internationales, singulièrement le CPT, appliquent des normes beaucoup plus générales. En matière d'encellulement, la nouvelle version (2006) des « règles pénitentiaires européennes » actuellement en discussion²²⁰ ne prévoit pas seulement, allant d'ailleurs un peu plus loin que la loi française que « les détenus non condamnés doivent se voir offrir la possibilité de disposer d'une cellule individuelle, sauf dans les cas [où le contraire est préférable] ou si un tribunal a ordonné des conditions spécifiques d'hébergement »²²¹ ; elle prévoit aussi que « les locaux de détention... doivent respecter la dignité humaine » et que « la législation nationale doit définir des mécanismes pour assurer que ces conditions minimales ne puissent être menacées par la surpopulation carcérale »²²². Si même les membres du CPT ne voyaient dans le surpeuplement de maisons d'arrêt qu'ils visitent aucune conséquence dommageable pour les détenus, les normes qu'ils sont chargés d'appliquer leur font obligation de marquer leur désapprobation.

2. Il est, d'autre part, une autre réponse sans doute plus satisfaisante. Comme on l'a indiqué ci-dessus, la finalité qui guide les contrôleurs n'est pas la même selon les organismes. Les uns privilégient, parce que tel est leur rôle, une approche par le personnel ; les autres une approche par le détenu. Il s'ensuit des conséquences différentes à tirer dans l'un et l'autre cas dans les observations qui peuvent être faites sur pièces ou sur place. L'exemple le plus simple est celui de la Commission nationale de déontologie de la sécurité : saisie, elle constate le cas échéant des

²¹⁹ Sur cette question, voir le rapport 2003 de la Commission, p.62.

²²⁰ Une version intérieure, très similaire, est déjà en vigueur.

²²¹ Partie VII, § 95, des Règles pénitentiaires européennes, Conseil de coopération pénologique du Comité européen pour les problèmes criminels, Strasbourg, 5 novembre 2004.

²²² Ibid., § 15, 1 et 4.

manquements à la déontologie résultant d'écarts des personnels pénitentiaires avec les règles en vigueur ; elle ne se préoccupe nullement des conditions dans lesquelles se trouvait la victime de ces écarts. Le CPT, lui, doit veiller au respect des normes européennes, qui ont d'évidence leur origine dans la « dignité » et les droits du détenu. Telle est, sans doute, cette sorte de dualisme qui caractérise actuellement les contrôles de la prison en France.

La question devient dès lors de savoir si l'on doit s'en satisfaire.

2.3 – Des améliorations possibles

2.3.1 – Les objectifs

Il faut aborder de manière plus générale la question de l'adaptation éventuelle des contrôles de la prison en fonction des finalités qui leur sont assignées.

⇒ La question du maintien d'un contrôle du travail (difficile) des personnels, quelle que soit leur activité (surveillant, agent du service pénitentiaire d'insertion et de probation, ou désormais de la protection judiciaire de la jeunesse, médecin, enseignant...) ne se pose pas. Il doit continuer d'être assuré. Pour beaucoup de raisons, il serait irréaliste de penser que ce contrôle, portant sur une activité professionnelle, ne soit pas assuré, à défaut de praticiens, par des personnes qui en connaissent bien les contraintes et les dimensions. Par conséquent, on doit en déduire que la division des contrôles est encore nécessaire. On doit donc veiller à ce que cette division n'engendre pas l'ignorance et le repli et que les constats opérés soient non seulement transmis au chef d'établissement ou au directeur régional de l'administration pénitentiaire mais soient rassemblés et synthétisés dans des documents accessibles.

⇒ La question des « droits des détenus » est nettement plus délicate. C'est incontestablement une approche récente et heureuse que des contrôles soient conçus dans une telle perspective. Encore faut-il en voir toutes les dimensions. Il semble qu'il y en ait trois.

La première est que la privation de la liberté, qu'implique la détention (provisoire) s'exécute de la meilleure manière possible, c'est-à-dire sans excès de la part du personnel²²³, mais aussi sans risque par rapport aux motifs pour lesquels la personne a été placée en détention, notamment ceux tirés de l'ordre public. Autrement dit, l'exécution de la détention a des exigences pour la personne du détenu ; elle a aussi des exigences en matière de sécurité, qui ne sont pas toujours faciles à déterminer²²⁴, mais qui ne peuvent être ignorées.

²²³ Par exemple ceux décrits à l'article D. 220 ou aux deux derniers alinéas de l'article D. 241 du code de procédure pénale.

²²⁴ De nombreux pays européens, et avec eux le COPT, conçoivent –sauf cas particulier – que les détenus peuvent avoir un large accès au téléphone. Tel n'est pas le cas en France, où la recherche du téléphone cellulaire est un des buts classiques de fouille. Faut-il autoriser ou proscrire ?

La deuxième est que la durée de la détention, quel qu'en soient le délai et les circonstances, s'accomplisse dans toutes les conditions de dignité humaine compatibles avec l'état de détenu. Non seulement il ne saurait y avoir aucun traitement inhumain ou dégradant, mais l'aménagement de la prison ne doit pas, par son inconfort, son insalubrité, son impossibilité de travailler... ajouter une peine imprévue à la privation de liberté.

La troisième, qui paraît sensiblement plus nouvelle encore, est que le seul droit dont le détenu est privé est celui d'aller et de venir. Il importe donc, dit-on, que l'exercice de tous les autres droits dont il dispose, ou toutes les libertés du citoyen²²⁵, puisse lui être garanti. Cette exigence, souvent indiquée, a les meilleures intentions du monde. Elle n'est pas toujours empreinte du plus solide réalisme. Car, d'une part, la liberté d'aller et de venir conditionne l'exercice effectif d'autres libertés (que signifie la liberté du commerce et de l'industrie en détention ?) ; d'autre part, les contraintes de la vie collective, notamment mais pas exclusivement celles tenant à la sécurité, peuvent en elles-mêmes faire obstacle à ce que soient exercées d'autres libertés (quid de l'accès à un scrutin – professionnel par exemple – lorsqu'aucun vote par correspondance n'est prévu ? Le déplacement du détenu créerait des sujétions impossibles à assumer) ; la prison – ne l'a-t-on pas assez dit ? - ne se sépare pas tellement sur ce point de la caserne. Dit autrement, cela signifie que l'administration est certainement fautive de ne pas assurer aux détenus les droits dont ils sont en état de pouvoir disposer (liberté de penser par exemple) ; elle ne l'est pas de ne pas le faire lorsque les sujétions qui résultent de la nature même de la détention²²⁶ font obstacle à ce que le détenu puisse accéder, sans organisation particulière, aux autres libertés. Il y a, dans cette « organisation particulière » la place pour une interprétation donnée à l'administration pénitentiaire d'user et non pas d'abuser.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas douteux aujourd'hui, que la vie du détenu doit être au principe de contrôles dans les établissements et qu'on peut se demander si les contrôles nationaux tels qu'ils sont conçus aujourd'hui ont fait à ce principe une place suffisante.

Il convient donc qu'il existe, en sus du contrôle des personnels, un contrôle chargé d'une part de veiller à la manière dont les détenus sont traités, s'ils disposent des droits auxquels ils peuvent avoir accès et, s'agissant de ceux qui leur auraient été refusés, si l'administration l'a fait à bon escient²²⁷. Mais un tel contrôle doit aussi s'assurer d'autre part, sous peine de voir le premier demeurer assez vain, que les réclamations des détenus sous toutes les formes que la réglementation détermine (elle est très heureusement libérale en la matière²²⁸) parviennent effectivement aux organes de contrôle, dans des délais et sous des formes compatibles avec l'efficacité de leur intervention.

²²⁵ Sur l'énumération de ces libertés, voir B. Genevois, « Principes généraux du droit », § 469 sq., in *Encyclop. Dalloz*, Contentieux administratif, octobre 2004.

²²⁶ C'est-à-dire l'enfermement de la personne ; on ne songe pas ici aux aléas matériels liés à des facteurs conjoncturels (ainsi l'insuffisance des crédits), ou aux conditions du moment qui font, par exemple, que l'encellulement individuel des prévenus ne peut être assuré.

²²⁷ Le désir d'un détenu d'être soustrait d'une cellule dont les autres détenus étaient fumeurs, mentionné ci-dessus, est une bonne illustration de cette appréciation délicate. Saisi sur le terrain de l'exercice d'une liberté fondamentale, le premier juge a décidé que l'administration devait le placer dans une cellule sans fumeurs. Le juge de cassation a été d'une opinion inverse.

²²⁸ Principalement codifiée aux articles D. 259 sq. du code de procédure pénale.

2.3.2 – Evolutions possibles

Ces réflexions ont amené la Commission à proposer que soit entamée une réflexion susceptible de conduire à des contrôles publics nationaux²²⁹ organisés suivant un dispositif à trois étages dont l'esquisse (verticale) pourrait être la suivante.

⇒ S'inspirant de modèles européens dans lesquels les représentants de la population locale jouent un grand rôle dans le contrôle des établissements pénitentiaires²³⁰, sans aller toutefois jusqu'à leur donner un rôle trop exclusif, le comité de surveillance de chaque établissement pourrait s'ouvrir à toutes les personnes physiques (privées) qui sont impliquées d'une manière ou d'une autre dans sa mission ou son fonctionnement, en veillant à un équilibre entre les fonctions assumées, dans la limite d'un nombre maximum (dix ou quinze). Cette part du comité de surveillance pourrait se réunir de manière autonome avec le chef d'établissement, en-dehors des réunions du comité de surveillance, pour partager avec lui toute information utile sur l'établissement, et notamment s'assurer de la bonne coordination des observations recueillies ainsi que des suites qui leur sont données ; elle pourrait aussi veiller à l'information de la population locale sur la vie de l'établissement. Enfin, les conditions dans lesquelles ces comités locaux pourraient être dotés d'un secrétariat national devraient être réfléchies.

⇒ Tout autre serait le contrôle administratif, exercé dans les conditions actuelles, qui n'appellent pas de changement significatif, sauf à rechercher, comme il a été dit, de manière plus systématique à définir un tableau d'ensemble des données recueillies. La composition et le rattachement de l'inspection des services pénitentiaires ont pu apparaître de prime abord comme trop liés à la direction de l'administration pénitentiaire. Mais les auditions auxquelles elle a procédé ont convaincu la Commission qu'il fallait au contraire à celle-ci un outil d'information et de remise en ordre rapide, qui ne pouvait être manié que par des fonctionnaires particulièrement au fait de la réalité pénitentiaire. Les autres organes spécialisés doivent demeurer dans leur rôle, mais les observations ponctuelles ainsi faites doivent servir de source plus systématiquement à des synthèses destinées à renseigner les responsables : l'examen d'un cas individuel révèle la manière dont il a été géré ; l'examen de vingt cas individuels fait apparaître des lignes générales d'évolution. Enfin, il n'a pas paru choquant à la Commission que, dans la mesure du possible, le juge d'application des peines continue de s'intéresser *de facto* au sort des détenus provisoires. Cette intervention, si illogique qu'elle puisse apparaître, est de nature à assurer la présence effective d'un magistrat auprès de cette population. Le juge des enfants (inversement, mais symétriquement voué pour l'essentiel à des détenus provisoires qui constituent la très grande part des mineurs incarcérés²³¹, mais tout aussi bien à des mineurs condamnés) est trop spécialisé et le magistrat chargé de l'instruction ne se déplace pas dans les établissements. Quant au parquet, que la Commission estime de manière générale très sensibilisé aux questions de détention, il serait judicieux de mieux utiliser les observations des substituts chargés de la détention, qui devraient conserver un caractère informel et concret.

²²⁹ Il ne relève pas des prérogatives des seules autorités françaises de modifier les contrôles qui résultent d'accords internationaux pas davantage ceux qu'organisent à leur manière des personnes privées.

²³⁰ Voir en annexe notamment l'audition du magistrat de liaison auprès du gouvernement britannique.

²³¹ Voir sur ce point le rapport 2004 de la Commission.

⇒ Enfin on doit imaginer, au plan national, la création, ainsi que cela s'est fait dans plusieurs pays européens, d'un médiateur national chargé des détenus, connaisseur des questions pénitentiaires, disposant, avec ses collaborateurs, d'un pouvoir d'enquête et de recommandations très étendu dans les domaines qu'on a désignés plus haut de déroulement de la détention, de respect de la dignité humaine et des conditions dans lesquelles les détenus peuvent exercer leurs droits et libertés.

Cette proposition se heurte immédiatement à deux objections : l'une institutionnelle, l'autre pratique.

On fera valoir évidemment qu'il existe un Médiateur de la République, lequel a pour vocation d'être l'intermédiaire vis-à-vis des administrations publiques de tous les citoyens, sans aucune exception. Cet argument est loin d'être négligeable. Mais il ne paraît pas dirimant. D'une part, d'autres médiateurs ont été créés ces dernières années, s'intéressant à des populations plus restreintes. On ne songe pas tellement au Défenseur des enfants, dont l'activité le porte vers une population qui échappe largement, par définition, aux missions du Médiateur de la République. Mais plutôt, par exemple, aux médiations instituées dans le cadre du ministère de l'Education Nationale en matière de signes religieux, que pouvaient tout aussi bien revendiquer le Médiateur de la République. D'autre part, une telle institution a aussi, semble-t-il, sa raison d'être, dès lors que les détenus, comme on l'a indiqué plus haut, s'ils sont des citoyens comme les autres, n'exercent pas comme les autres la totalité de leurs droits et libertés. Enfin, les contrôles dans les prisons nécessitent des pouvoirs d'investigation exceptionnels qui ne doivent être conférés qu'à un contrôleur spécialement dévolu à cette tâche. On pourrait aussi imaginer que la saisine de ce médiateur, ouverte à tous les détenus quelle que soit leur situation, ne nécessiterait pas les formes de saisine requise par la procédure devant le Médiateur de la République : on pense en particulier au rôle d'intermédiaire que jouent les parlementaires.

Naturellement, ce médiateur serait également doté de prérogatives propres d'investigation, sans attendre les saisines des détenus. A cet égard, la Commission pense que les propositions de la commission « Canivet » sur ce point, même si les contrôles se sont substantiellement améliorés depuis lors, restent actuelles. Elle y renvoie donc volontiers. En réalité, il s'agit aussi de tirer les leçons de l'expérience du CPT, dont les missions restent significatives, mais ne portent, en l'état, que sur un nombre restreint d'établissements.

L'objection pratique réside dans le nombre de contrôles ainsi opérés. A force de multiplier les instances, ne jette-t-on pas l'opprobre, au moins la suspicion, vis-à-vis des personnels des établissements, le plus souvent de bonne qualité, confrontés à des réalités difficiles, accentuées par les conditions de la situation actuelle parfaitement décrites et connues ? La question de la multiplicité des contrôles actuels a été posée aux interlocuteurs de la Commission : les interlocuteurs compétents ont à peu près unanimement répondu que ces contrôles rassuraient les personnels plutôt qu'ils ne les préoccupaient, en ce que les difficultés de leurs métiers pouvaient ainsi être mieux connues et appréhendées. C'était l'opinion de la commission « Canivet », qui estimait que le médiateur national pouvait jouer un rôle très positif pour les agents concernés. C'est également l'avis de la Commission.

Celle-ci conçoit les difficultés de l'entreprise, en des temps où les moyens doivent être limités et où la création d'institutions nouvelles ne fait pas forcément recette. La Commission est toutefois convaincue qu'un examen systématique, large, compétent et public en matière de détention facilitera la prévention des difficultés et la gestion du moyen et du long terme.

Si toutefois les choix à opérer n'allaient pas en ce sens, il existe une autre solution, moins radicale, qui s'inscrit dans le prolongement de la convention passée en 2005 avec le Médiateur de la République (cf. ci-dessus).

Cette convention, qui ne définit aujourd'hui qu'une expérience de dix-huit mois pourrait être avantageusement élargie dans deux directions, en-dehors de son extension dans le temps et dans l'espace.

Extension des missions d'abord. Aux termes de l'article 6-1 de la loi du 3 janvier 1973, les délégués départementaux du Médiateur de la République ont pour rôle d'apporter aux administrés « les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations ». S'il est jugé utile d'apporter, par le biais de délégués dans les prisons, les mêmes aides aux détenus, on ne voit pas pourquoi celles-ci ne pourraient pas être étendues à toutes les possibilités de réclamations dont disposent, en vertu notamment du code de procédure pénale, les personnes incarcérées. La caractéristique du droit en vigueur, on l'a dit, est d'offrir de nombreuses et réelles possibilités de plaintes aux détenus. L'intervention de délégués chargés de les assister peut avoir un double effet positif. Elle peut naturellement faciliter la transmission effective et rapide de telles réclamations, non seulement parce qu'existera le témoignage d'un tiers sur leur existence, mais aussi parce qu'elles auront été rédigées avec plus de soin et de discernement. Mais elle peut aussi rationaliser quelque peu, et prévenir, la rédaction de réclamations répétitives et inutiles, désencombrer les corps de contrôle de « fausses » difficultés pour les aider à se concentrer sur les « vraies ». Au fond, il s'agit d'assister les détenus dans les démarches qui leur sont ouvertes, un peu à la manière dont certaines associations assistent déjà pour faire valoir leurs droits les étrangers retenus dans les centres de rétention en cas de reconduite à la frontière. A terme, il n'y a donc pas de véritables motifs pour que l'aide soit réservée aux seules réclamations adressées au Médiateur de la République.

Extension aussi des précautions prises pour que ces intermédiaires jouent le rôle qui doit être le leur. Si une connaissance du milieu carcéral peut être requise de ces intervenants, il convient surtout d'une part que garantie soit donnée qu'ils sont entièrement indépendants de l'administration pénitentiaire et des autres personnels des prisons, d'autre part que des précautions soient prises pour leur assurer un libre exercice effectif de leur activité dans les établissements : accès conçu largement ; confidentialité des entretiens avec les détenus... A cet égard, si une convention devait être à nouveau signée, il apparaît à la Commission qu'elle pourrait avantageusement comporter de telles précisions, sans lesquelles l'efficacité du travail de ces intermédiaires pourrait être mise en doute, ce doute conduisant à la diminution de la confiance qui doit pouvoir être mis en eux.

Telles sont les suggestions que la Commission est amenée à faire après avoir étudié la manière dont est contrôlée la détention, par conséquent, puisqu'on a indiqué d'emblée qu'en ce domaine les choses n'étaient pas séparables, l'exécution dans les établissements de la détention provisoire. Elles n'entraînent aucun bouleversement des institutions existantes. Mais la situation actuelle de la détention provisoire paraît exiger que la vigilance sur la bonne exécution de ses tâches par l'administration, s'accompagne, en parallèle, d'une vigilance identique portée aux conditions dans lesquelles les détenus provisoires sont incarcérés.

CONCLUSION

Le rapport a envisagé successivement les données générales de la détention provisoire et, au titre du thème d'études qu'elle a retenu cette année, le contrôle de la détention provisoire.

*

Les données générales de la détention provisoire n'ont donc pas substantiellement évolué en 2005.

La surpopulation carcérale, en particulier dans les maisons d'arrêt, s'est maintenue à un niveau élevé (129,7% au 1^{er} mai 2005, taux légèrement inférieur à celui de 2004). Elle est due elle-même à plusieurs facteurs dont l'augmentation du recours à la détention provisoire depuis la fin de l'année 2001. Mais ce recours lui-même traduit à la fois un effet « volume » (de plus en plus de personnes majeures mises en cause) et un effet « intensité » : dans les personnes qui font l'objet de poursuites, une plus grande part est écrouée. Il traduit aussi, comme l'ont relevé les précédents rapports de la Commission, une évolution dans les procédures pénales : un nombre croissant d'affaires relève de la comparution immédiate, laquelle entraîne souvent des détentions provisoires (de brève durée) ; de moins en moins d'affaires confiées à l'instruction, laquelle s'accompagne d'une fréquence de la mise en détention nettement plus forte que dans la décennie précédente. On est tenté de relier cette fréquence à la nature des dossiers que connaît désormais le juge d'instruction : mais si on peut le présumer, on ne peut véritablement l'établir.

La surpopulation carcérale ne saurait s'expliquer par le seul recours accru à la détention provisoire (qui représente plus du tiers des personnes incarcérées). La durée de celle-ci augmente de manière progressive depuis une dizaine d'années. Et d'autres facteurs tiennent à la population des condamnés. Les entrées en prison après condamnation n'ont cessé d'augmenter depuis 2001 et, bien que cette matière échappe à la compétence de la Commission, il est raisonnable de penser que la nature et la durée des condamnations prononcées explique également l'accroissement de la population carcérale.

Certaines évolutions sont encore incertaines et demandent à être confirmées. La portée des mesures arrêtées notamment en 2004, en particulier l'impact de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou « plaider coupable », est trop récente pour qu'un bilan puisse en être dressé. Non pas forcément en termes d'incidence directe sur la détention provisoire (les infractions concernées ne sont pas en général de celles qui y conduisent), mais en termes de fonctionnement des juridictions pouvant avoir des effets indirects sur les autres procédures.

Ce bilan sera cependant d'autant plus aisé à établir dans les prochains mois que le cadre normatif s'est à peu près stabilisé.

La stabilité du droit ne saurait naturellement être absolue et l'on ne doit évidemment pas répugner à adopter des mesures que les circonstances requièrent. Mais l'ampleur des modifications des règles de la procédure pénale s'est heureusement atténuée depuis la loi du 9 mars 2004 (ses textes d'application mis à part). Il reste que, dans les mesures particulières qui doivent inéluctablement être prises, il est souhaitable que les moyens corrélatifs en termes de détention provisoire soient dégagés. Il existe en France une réelle et heureuse volonté de produire des textes cohérents et, comme l'indique clairement le rapport, protecteurs des droits de la personne ; mais ils le sont sans être accompagnés des mesures matérielles qui sont indispensables à leur application. De telle sorte que la mise en œuvre ruine souvent la protection de principe ainsi définie.

Le système de réparation de la détention provisoire injustifiée peut corriger pour partie ces difficultés de la mise en œuvre. Au moins, naturellement, pour les personnes incarcérées faisant l'objet d'une décision de non lieu de relaxe ou d'acquiescement, qu'on a d'ailleurs du mal à quantifier. Pour celles-là, l'indemnisation qui leur est consentie fait largement la place à la réparation du préjudice effectif, qui inclut les conditions matérielles de la détention.

*

Il convient évidemment de distinguer le contrôle du principe de la décision qui place ou maintient une personne en détention provisoire du contrôle du déroulement de celle-ci dans une maison d'arrêt. Le premier appartient très rigoureusement à la procédure pénale ; le second relève du contrôle général des établissements pénitentiaires, dont presque aucun aspect, d'ailleurs, n'est particulièrement dévolu aux personnes détenues à titre provisoire.

Au titre du premier, les critères du contrôle sont de nature législative ou conventionnelle (c'est-à-dire contenus dans le droit international, singulièrement la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) : il s'agit de vérifier que les conditions, rigoureuses en principe, permettant de recourir à la détention provisoire, ou de la prolonger, sont remplies. En sont chargés à divers titres des instances juridictionnelles, singulièrement le juge des libertés et de la détention et le juge du recours, c'est-à-dire la chambre de l'instruction et la Cour de cassation, et aussi le président de la chambre de l'instruction, lequel dispose en outre de prérogatives non juridictionnelles pour s'assurer du bon fonctionnement des cabinets des juges d'instruction. Ce dispositif, qu'a sensiblement amélioré la présence du « juge des libertés et de la détention », n'appelle pas de remarques substantielles dans ses principes. La collégialité, sûrement souhaitable en théorie pour des décisions lourdes de conséquence, est hors de portée pour des raisons matérielles.

En revanche, il faut bien rappeler, même si ce rappel a un caractère rituel, les difficultés pour le magistrat qui décide à être muni des enquêtes nécessaires sur la personnalité de la personne sur laquelle il doit se prononcer. On doit rappeler aussi l'encombrement des juridictions, en particulier celui des chambres de l'instruction, saisies de demandes en liberté, certes compréhensibles mais fréquemment répétitives, mécaniques et vaines, en l'absence de circonstances de fait ou de droit nouvelles : cette « mithridatisation » des affaires ne favorise pas, c'est l'évidence

même, un examen serein et approfondi. On doit rappeler, enfin, les difficultés à trouver parfois, dans le respect absolu des compétences de chacun, des relations de travail confiantes et satisfaisantes entre juges d'instruction et chambres de l'instruction.

Le second contrôle, celui de l'exécution, est de nature entièrement différente. Il est, à dire vrai, multiforme quant à son objet et aux organismes, juridictionnels ou non, publics ou privés, français ou internationaux, qui en ont la charge. A tel point qu'on ne peut manquer dès l'abord de se préoccuper de la multiplicité de ces contrôles d'une part, et de leur efficacité d'autre part, dès lors que les maisons d'arrêt sont pour la plupart dans un état si médiocre. En réalité, tous ces contrôles ont leur raison d'être : la direction de l'administration pénitentiaire requiert bien entendu le sien propre, comme chacune des administrations qui ont une part de responsabilité dans le monde carcéral ; les personnes qui interviennent dans le champ de la protection des droits des prévenus ont également vocation à exercer de tels contrôles. La Commission a eu le sentiment que les contrôleurs, quelle que soit, si l'on peut ainsi s'exprimer, leur appartenance, assumaient leur délicate mission avec beaucoup de rigueur et de qualités personnelles.

L'objectif premier du contrôle de l'exécution de la détention provisoire (et aussi de l'exécution des peines : il s'agit le plus souvent des mêmes) est parfaitement clair. Il s'agit d'éclairer les responsables, singulièrement le directeur de l'administration pénitentiaire et les chefs d'établissement, sur les origines de tout incident mineur ou majeur, pour y porter remède et en prévenir de semblables. La réalité du monde carcéral impose cette vigilance. Faut-il en rester là ? On doit bien constater d'une part que les critères qui servent de fondement au contrôle, ne sont guère, contrairement à la matière précédente, des critères issus de la loi ; d'autre part que la nécessité d'une synthèse des données observées n'est pas toujours satisfaite ; enfin que les garanties qui doivent s'attacher au déroulement des missions de contrôle restent souvent dans l'imprécision. Il semble pourtant que ces critères et aussi la méthodologie qui doit s'attacher à un véritable contrôle des établissements de détention ont fait des progrès substantiels ces dernières années, grâce notamment au droit des conventions internationales et à l'expérience d'organismes internationaux, en particulier du Comité européen de prévention de la torture (CPT) et aussi grâce à l'examen des données de la réparation de la détention provisoire injustifiée : l'examen en quelque sorte « en creux » des affaires de la commission nationale de réparation – qui reste à faire dans le détail – fournit sur ce point, à travers ce qu'elle inventorie de l'exécution de la détention, d'utiles enseignements.

La Commission est consciente des mérites des contrôles existants, comme des contraintes et des difficultés qu'il y a à exercer ce double contrôle. Compte tenu du constat qu'elle a fait des données générales de la détention provisoire, il lui est apparu que quelques propositions devaient être faites de nature à l'améliorer. Elles figurent dans le rapport lui-même. Elles ont été condensées dans un « relevé » qui a été joint au texte.

RELEVÉ DE PROPOSITIONS

1) Rechercher, en amont de l'intervention juridictionnelle, le moment adéquat du défèrement de manière à permettre à l'autorité judiciaire compétente de disposer d'un maximum d'informations au moment de la prise de décision concernant la détention provisoire.

2) Valoriser le statut du juge des libertés et de la détention au sein des juridictions.

3) Dégager les moyens nécessaires au fonctionnement satisfaisant de cette institution.

4) Dégager les moyens nécessaires au fonctionnement satisfaisant des chambres de l'instruction, de manière à permettre, notamment, aux présidents de ces juridictions d'assurer effectivement les fonctions qui leur sont personnellement dévolues par la loi.

5) Prévoir un examen périodique approfondi des dossiers d'instruction par la chambre de l'instruction lorsque la détention provisoire dépasse une certaine durée (laquelle pourrait être fixée à six mois).

6) Prévoir, parallèlement, qu'à l'intérieur de ces périodes, la décision du deuxième degré de juridiction concernant la détention provisoire puisse être orientée, ou non, vers la collégialité, selon qu'elle fait apparaître, ou non, des éléments nouveaux ; cette décision pourrait être prise par le président de la chambre de l'instruction.

7) Prévoir la désignation d'un membre de la chambre de l'instruction « *référé* » de chaque cabinet d'instruction.

8) Disposer de statistiques significatives concernant :

- l'exercice des voies de recours exercées en matière de détention provisoire et le sens des décisions prises dans ce domaine,
- les détentions provisoires suivies d'une décision définitive de relaxe ou d'acquiescement.

9) Instituer au sein des comités de surveillance d'établissement une « commission permanente » restreinte, composée du chef d'établissement et de représentants de personnes locales.

10) Créer un secrétariat national des comités de surveillance réduit en nombre, chargé d'animer et de synthétiser leurs travaux.

11) L'envoi à la direction de l'administration pénitentiaire des compte-rendus des contrôles des différentes administrations sur le fonctionnement des

établissements doit être systématique et des synthèses périodiquement faites de ces rapports.

12) Création d'un Médiateur national des détenus, doté de pouvoirs d'investigation autonomes et étendus, entouré d'une équipe restreinte et expérimentée.

13) A défaut (proposition 12), extension des tâches des médiateurs créés par la convention passée entre le Garde des sceaux et le Médiateur de la République en 2005, simultanément à un renforcement des garanties dont ils doivent bénéficier dans l'exercice de leurs fonctions.

ANNEXES

ANNEXE 1 – ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE

ANNEXE 2 – ÉLEMENTS DE STATISTIQUES PENALES

ANNEXE 3 – REPARATION DE LA DETENTION
PROVISOIRE : DONNEES LOCALES

ANNEXE 4 – LISTE DES AUDITIONS

ANNEXE 1

ELEMENTS DE DROIT COMPARE

REPONSES DES MAGISTRATS DE LIAISON EN ALLEMAGNE, ANGLETERRE, ESPAGNE, ITALIE ET PAYS-BAS A LA DEMANDE D'INFORMATIONS DE LA COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE.

<p>LA SITUATION EN ALLEMAGNE FREDERIC BAAB, MAGISTRAT DE LIAISON</p>
--

En réponse à votre demande de renseignements concernant le contrôle de la détention provisoire en Allemagne, j'ai l'honneur de vous communiquer les éléments d'information suivants :

I) Contrôle des motifs et de la durée de la détention provisoire

Les décisions relatives au placement et au maintien en détention provisoire relèvent de l'autorité judiciaire. Rappelons pour mémoire que la décision initiale de placement en détention provisoire appartient au juge des enquêtes (Ermittlungsrichter) qui est l'équivalent du juge des libertés et de la détention en France.

Les décisions rendues postérieurement relèvent également de l'autorité judiciaire qui est seule compétente pour ordonner le maintien en détention. Ce contrôle des motifs et de la durée de la détention provisoire peut s'exercer, soit à la demande de la personne détenue (a), soit d'office (b). Ces décisions sont susceptibles de recours (c).

a) Contrôle exercé à la demande de la personne détenue

Le principe est que toute personne en détention provisoire a le droit de demander au juge, à tout moment, de contrôler le bien-fondé de son maintien en détention (Haftprüfung).

Le juge rend sa décision après avoir entendu les observations orales du détenu et de son avocat (article 118 du code de procédure pénale). Il peut également ordonner préalablement toute mesure d'investigation utile pour apprécier les éléments de l'espèce (article 117 du CPP).

b) Contrôle exercé d'office

1) Contrôle exercé par le juge des enquêtes

Outre le contrôle exercé à la demande du détenu, le juge des enquêtes doit procéder d'office à un contrôle de la détention provisoire tous les trois mois, sauf dans le cas où le détenu est assisté d'un avocat (article 117 du CPP).

2) Contrôle exercé par la juridiction supérieure sur les détentions de plus de six mois

Le principe est que les détentions provisoires de plus de six mois font l'objet d'un contrôle systématique. Ce contrôle n'est pas exercé par le juge des enquêtes qui a pris la décision initiale de placement en détention provisoire, mais par les tribunaux supérieurs régionaux (Oberlandesgericht) qui sont les juridictions du second degré en Allemagne.

Ce principe figure aux articles 121 et 122 du code de procédure pénale dont les principales dispositions sont les suivantes :

Article 121 – Détention provisoire de plus de six mois

« Aussi longtemps qu'un jugement ordonnant une peine d'emprisonnement ou une mesure de sûreté n'a pas été rendu, le maintien en détention provisoire au-delà d'une période de six mois ne peut être ordonné que dans les cas où le nombre important ou la difficulté particulière des mesures d'investigation nécessaires à l'enquête, ou tout autre motif grave, le justifie.

La personne détenue doit être immédiatement remise en liberté à l'expiration de ce délai de six mois, sauf dans le cas où le tribunal supérieur régional a ordonné son maintien en détention. »

Article 122 – Contrôle de la détention provisoire (besondere Haftprüfung) par le tribunal supérieur régional

« Dans le cas visé à l'article 121, le juge des enquêtes communique le dossier par l'intermédiaire du procureur de la République au tribunal supérieur régional, lorsqu'il estime nécessaire de maintenir la personne en détention ou lorsque le procureur de la République le requiert.

Le tribunal supérieur régional rend sa décision, par ordonnance motivée, après avoir entendu préalablement la personne détenue et son avocat. »

c) Voies de recours (articles 304 et suivants du code de procédure pénale)

Les décisions relatives à la détention provisoire sont susceptibles de recours. La décision fait l'objet dans un premier temps d'un recours gracieux devant le juge des enquêtes qui a ordonné la mesure. Dans le cas où celui-ci ne fait pas droit à la demande de remise en liberté, la demande est alors portée devant le tribunal de grande instance (Landgericht) qui statue sur le maintien en détention (Beschwerde).

La décision du tribunal peut être contestée devant la juridiction supérieure régionale (weitere Beschwerde).

II) Dispositions relatives aux conditions d'exécution des détentions provisoires

Les seules dispositions applicables au niveau fédéral en ce qui concerne les conditions d'exécution de la détention provisoire figurent à l'article 119 du Code de procédure pénale. Elles sont complétées par des réglementations particulières au niveau des Länder.

Article 119 – Exécution de la détention provisoire

« (1) Le détenu ne doit pas être placé dans la même cellule que d'autres personnes incarcérées. Dans la mesure du possible, il doit être séparé des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement.

(2) Toutefois, il peut être placé dans la même cellule que d'autres détenus s'il en fait expressément la demande par écrit. Le détenu peut également être placé dans la même cellule que d'autres personnes incarcérées lorsque son état physique ou mental l'exige.

(3) Le détenu ne peut être soumis à certaines restrictions ou contraintes particulières que lorsque la finalité de la détention provisoire ou le maintien de l'ordre au sein de l'établissement l'exigent.

(4) Le détenu peut bénéficier d'un régime de détention plus favorable ou prendre part à des activités au sein de l'établissement, à condition que ces mesures soient compatibles avec la finalité de la détention provisoire et qu'elles ne troublent pas le fonctionnement interne de l'établissement.

(5) Le détenu peut être entravé lorsque :

- il existe un risque qu'il commette des actes de violences contre les personnes ou les biens, ou qu'il oppose de la résistance aux agents de l'établissement pénitentiaire ;*
- il a tenté de s'évader, ou qu'il existe un risque d'évasion ;*
- il existe un risque qu'il se suicide ou qu'il se mutilé, et qu'il n'existe aucune autre mesure moins contraignante pour écarter ce risque.*

Toutefois, le détenu doit être désentravé au cours de l'audience devant le tribunal.

(6) Ces mesures sont ordonnées par le juge des enquêtes. En cas d'urgence, elles peuvent également être ordonnées, à titre provisoire, par le procureur de la République, le directeur de l'établissement pénitentiaire, ou un agent de cet établissement spécialement chargé de surveiller le détenu. Ces mesures provisoires doivent être confirmées ultérieurement par le juge. »

Une réforme de la matière est envisagée actuellement, l'objectif étant d'élaborer un corpus uniforme de règles précises et détaillées qui soit applicable sur l'ensemble du territoire allemand. Un projet de texte est actuellement en cours de négociation avec les Länder.

III) Contrôle sur les conditions de la détention

a) Contrôle judiciaire

Contrairement à ce qui est prévu en France, les autorités judiciaires allemandes ne sont pas tenues de visiter régulièrement les établissements pénitentiaires pour contrôler sur place les conditions de la détention. Il n'existe aucune disposition dans le code de procédure pénale allemand qui soit comparable aux dispositions des articles 727 et D 176 et suivants du code de procédure pénale français.

Les détenus peuvent toutefois saisir directement la chambre de l'application des peines (Strafvollstreckungskammer) du tribunal de grande instance qui est l'équivalent du juge de l'application des peines en France (articles 109 et 110 de la loi sur l'application des peines – Strafvollzugsgesetz).

Article 109 – Saisine de l'autorité judiciaire

« Toute personne incarcérée a le droit de contester une mesure relative aux modalités d'exécution de sa peine au sein de l'établissement devant l'autorité judiciaire. L'intéressé peut notamment demander au tribunal d'ordonner à l'administration pénitentiaire de prendre une mesure qui lui avait été refusée antérieurement.

La saisine de l'autorité judiciaire n'est recevable que lorsque le requérant démontre que la décision a porté atteinte à ses droits.

Les Länder peuvent soumettre l'exercice de ce droit à la mise en oeuvre d'une procédure administrative préalable.¹ »

b) Contrôle administratif

Ce type de contrôle est exercé par l'administration pénitentiaire qui relève en Allemagne de la compétence exclusive des ministères de la Justice des Länder (direction de l'administration pénitentiaire et de l'application des peines). L'organisation interne des services peut varier d'un Land à l'autre. Ainsi, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (18 millions d'habitants) qui possède le plus grand nombre d'établissements pénitentiaires en Allemagne (37 en tout) a délégué cette

¹ La procédure judiciaire ne pourra donc être engagée qu'après une décision de refus rendue par l'administration pénitentiaire dans le cadre d'une procédure gracieuse.

mission à un service administratif spécialement créé à cet effet. Ces contrôles sont effectués régulièrement selon les dispositions réglementaires propres à chaque Land. Il n'existe donc pas dans ce domaine de législation fédérale qui soit uniformément applicable sur l'ensemble du territoire allemand.

Les contrôles sont exercés en pratique par le directeur de l'établissement lui-même et par la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice du Land concerné qui est autorité de tutelle dans ce domaine.

Ce système de contrôle s'inscrit dans le cadre général prévu à l'article 108 de la loi sur l'exécution des peines.

Article 108 – Plaintes et réclamations

« Toute personne incarcérée a le droit d'adresser des demandes, des propositions ou des plaintes sur des sujets qui la concernent directement au directeur de l'établissement pénitentiaire. Des audiences doivent se tenir régulièrement au sein de l'établissement.

Les personnes incarcérées ont également le droit de rencontrer les représentants de l'autorité chargée de contrôler l'établissement pénitentiaire lorsque ceux-ci visitent l'établissement.² »

c) Contrôle exercé par les parlementaires et des représentants de la société civile

1) Parlementaires

Les membres du parlement fédéral (Bundestag) et des parlements régionaux (Landtag) ont accès aux établissements pénitentiaires qu'ils peuvent visiter à tout moment.

Ces visites sont effectuées en pratique par les membres des parlements des Länder. Il existe d'ailleurs dans chaque parlement régional une commission qui a compétence pour recevoir les plaintes et les pétitions adressées par tous les citoyens du Land (Petitionausschuss). En Rhénanie-Palatinat, il existe même une commission parlementaire spécialement chargée de visiter les établissements pénitentiaires (Besuchskommission).

2) Société civile (conseils d'établissement)

Il existe des conseils d'établissement (Anstaltsbeiräte) qui font l'objet de quelques dispositions très générales au niveau fédéral.

² Il s'agira en pratique du directeur de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice du Land.

Ces organes sont composés de représentants de la société civile (syndicats, églises, services sociaux, associations...) choisis en fonction de leur représentativité, de leur compétence professionnelle et de leur engagement particulier dans le domaine de l'application des peines.

Ces conseils établissent en règle générale un rapport annuel de leur activité qu'ils adressent au ministre de la Justice du Land (c'est notamment le cas en Sarre).

Le rôle du conseil d'établissement est défini aux articles 162 à 165 de la loi sur l'application des peines.

Article 162 – Création

« Un conseil d'établissement est créé auprès de chaque établissement pénitentiaire.

Les agents de l'administration pénitentiaire ne sont pas admis à siéger au sein du conseil d'établissement.

La mise en oeuvre du présent article est de la compétence des Länder. »

Article 163 – Mission

« Les membres du conseil d'établissement concourent au bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire et à la prise en charge des personnes détenues. Ils apportent aide et conseil au directeur de l'établissement en lui soumettant toute proposition utile. Ils contribuent également à la réinsertion des personnes condamnées après leur remise en liberté. »

Article 164 – Pouvoirs

« Les membres du conseil d'établissement sont autorisés à recevoir des demandes, des propositions et des plaintes. Ils peuvent recueillir toute information utile sur les conditions de la détention, les activités et la formation professionnelle proposées au sein de l'établissement pénitentiaire, ainsi que la prise en charge matérielle et médicale des détenus. Ils peuvent également visiter l'établissement.

Les membres du conseil d'établissement peuvent rendre visite aux détenus au sein de l'établissement. Le contenu des entretiens individuels et de leur correspondance avec les détenus sont confidentiels. »

Article 165 – Confidentialité

« Les informations concernant notamment l'identité et la personnalité des détenus sont strictement confidentielles. Les membres du conseil d'établissement ne

peuvent en faire état publiquement. Il restent soumis à cette obligation après la cessation de leurs activités au sein du conseil d'établissement. »

d) Contrôle exercé par un organe fédéral (Convention des Nations Unies contre la torture)

L'Allemagne envisage de signer prochainement le protocole additionnel du 18 décembre 2002 à la Convention des Nations Unies contre la torture du 10 décembre 1984. Cet instrument prévoit la création dans chaque pays d'un organe central chargé de contrôler les conditions de détention, non seulement dans les établissements pénitentiaires, mais aussi dans les établissements de soins spécialisés fermés (hôpitaux psychiatriques) et les centres de rétention pour les étrangers en situation irrégulière. La création d'un tel organe de contrôle au niveau national avait suscité des réserves de la part de la délégation allemande au cours des négociations, l'Allemagne estimant qu'elle possédait déjà un système de contrôle suffisamment efficace au niveau de chaque Land.

La mise en place de cet organe fédéral de contrôle est actuellement en cours de négociation avec les Länder. Pour l'instant, seuls les ministères de la Justice des Länder ont donné leur accord de principe sur ce projet (les ministères de l'intérieur et des affaires sociales n'ont pas encore officiellement pris position).

Réserve faite de sa dimension politique, il n'est pas certain cependant que la création d'un nouvel organe de contrôle réponde à un réel besoin en Allemagne.

e) Conseil de l'Europe – Comité pour la prévention de la torture

Le Comité pour la prévention de la torture s'est rendu en Allemagne au mois de décembre 2000. Il a visité des services de police, des centres de rétention pour étrangers en situation irrégulière et des établissements de soins fermés dans différents Länder (Bade-Wurtemberg, Bavière, Berlin, Brandebourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie). Les recommandations publiées par le CPT ont plus particulièrement porté sur le centre de rétention pour étrangers du Land de Brandebourg dont l'organisation interne avait été critiquée à l'époque.

La prochaine visite aura lieu dans le courant de l'année 2005.

Conclusion

L'Allemagne dispose d'un système de contrôle de la détention provisoire qui repose essentiellement sur l'autorité judiciaire et les ministères de la Justice des Länder qui ont une compétence exclusive dans le domaine de l'application des peines.

Contrairement à ce qui est prévu en France, les autorités judiciaires allemandes ne sont pas tenues d'effectuer des visites régulières au sein des

établissements pénitentiaires. Cette mission est confiée aux ministères de la Justice des Länder, aux parlements régionaux et aux représentants de la société civile qui siègent dans les conseils d'établissement.

Ce dispositif, qui repose sur différentes autorités de contrôle, semble assez efficace en pratique et les conditions de détention sont dans l'ensemble plutôt satisfaisantes en Allemagne. Le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires est légèrement supérieur à 100 % actuellement (81 000 détenus pour 78 000 places disponibles en 2003).

L'Allemagne envisage de signer prochainement le protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la torture, ce qui devrait conduire à la mise en place d'un organe de contrôle au niveau fédéral.

F. Baab, magistrat de liaison à Berlin

LA SITUATION EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES
BERNARD RABATEL, MAGISTRAT DE LIAISON

Le contrôle de la détention avant jugement (« *remand* ») en Angleterre et au Pays de Galles

• Les décisions de maintien en détention ou de remise en liberté

Les statistiques concernant les personnes remises en liberté après une première décision de placement en détention provisoire sont difficiles à obtenir. En effet, elles sont fournies à titre volontaire par les directeurs d'établissement. Au cours d'une étude conduite en 2000 sur la détention provisoire, un tiers des directeurs a accepté de fournir des chiffres, qui varient entre 2 et 80%, constat qui jette un doute sur leur représentativité.

De plus, toujours selon l'étude menée en 2000, seuls 47% des hommes et 35% des femmes en « *remand* » étaient condamnés à des peines d'emprisonnement suite à leurs procès. Chaque année, ces pourcentages sont sensiblement les mêmes.

Cette étude a également montré que de nombreuses personnes placées en détention provisoire seraient insuffisamment informées de leur droit de former une demande de mise en liberté. La révision des dépenses gouvernementales de 1998 avait attribué 750.000 livres sterling au Service des prisons, avec pour objectif d'atteindre une couverture nationale complète des informations sur le système de la libération sous caution, ce qui aurait pu emporter une diminution de 4,5% de la population carcérale. Aujourd'hui, les directeurs de prisons affirment que les personnes placées en « *remand* » bénéficient d'une information claire, dans la semaine qui suit leur arrivée en prison, sur les possibilités d'obtenir une libération sous caution. Néanmoins, en 2000, 63% des personnes placées en détention provisoire déclaraient avoir besoin des conseils d'un professionnel du droit, soit un *Bail Information Officer*, soit un *Legal Services Officer*. Mais parmi ces personnes, seules 41% pour les hommes mineurs et 46% pour les hommes majeurs l'avaient effectivement obtenu, les pourcentages étant légèrement inférieurs pour les femmes. Toutefois, ces chiffres varient énormément d'une prison à l'autre (de 12 à 78%). Le Service des prisons a, quant à lui, indiqué que pour l'année 1999/2000, 35% des individus ayant obtenu des renseignements sur la libération (« *bail* ») étaient par la suite libérés sous ce régime.

• Les visites des prisons par l'autorité judiciaire

Concernant les visites des prisons par les membres du siège ou du parquet, il n'existe au Royaume-Uni aucune obligation pour les juges ou les "procureurs" (*prosecutors*) de visiter régulièrement les prisons. D'une manière générale, les juges n'effectuent qu'une seule visite en prison, lors leur formation.

- **Le contrôle de la détention provisoire par voie interne**

Il n'existe pas de contrôle spécifique de la détention provisoire par voie interne par l'administration pénitentiaire. Toutefois, dans le cas des prisons gérées par des personnes morales de droit privées, un contrôle global des conditions de détention est effectué par des membres du Service des prisons.

- **L'action des personnels publics au sein des prisons**

Concernant les postes en relation avec l'instruction et la santé, le recrutement se fait au cas par cas, mais il existe quelques critères communs de sélection.

Le candidat doit être citoyen britannique ou du Commonwealth, britannique protégé, citoyen de l'Union européenne, Islandais, Norvégien, du Lichtenstein ou Suisse. Les membres de la famille d'un ressortissant de l'Union européenne peuvent également être recrutés, même s'ils ne sont pas eux même européens.

Le candidat ne doit pas appartenir à une organisation considérée comme raciste par le Service des prisons.

Si le candidat est sélectionné pour un entretien, une enquête est faite sur sa nationalité, sa santé et sur d'autres sujets, notamment sur l'existence d'éventuelles condamnations judiciaires.

Le candidat ne doit pas avoir été sujet à une faillite personnelle.

Si le poste inclut des contacts avec des mineurs de dix-huit ans, il sera demandé au *Criminal Records Bureau* (bureau des enregistrements criminels, sorte de casier judiciaire) des comptes rendus standards ou approfondis, ceci afin de s'assurer que le candidat est apte à travailler avec des enfants.

Concernant l'enseignement, il ne semble pas que la possession d'un diplôme de professeur soit obligatoire. A l'inverse, les professionnels de la santé doivent être qualifiés ; les assistants psychologues et les étudiants en psychologie doivent justifier d'un niveau universitaire minimum. Concernant les postes religieux, les "aumôniers" attachés aux prisons sont issus de plusieurs religions (chrétienne, bouddhiste, musulmane, juive et sikh entre autres), certains travaillant d'ailleurs à plein temps dans l'établissement pénitentiaire. Ils sont nommés en fonction de leurs compétences et de leurs capacités.

- **Les organismes externes et indépendants de contrôle**

Le contrôle des conditions de détention par voie externe est global. L'inspection se fait aussi bien pour les personnes en détention avant jugement que pour les détenus condamnés.

Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for England and Wales

Le poste de Chef inspecteur des prisons d'Angleterre et du Pays de Galles a été créé en 1980. Il a pour fonction d'inspecter, ou de faire inspecter par l'un de ses trente deux collaborateurs, toutes les prisons d'Angleterre et du Pays de Galles, et ce sous tous leurs aspects. Ils effectuent en moyenne vingt inspections approfondies et vingt inspections « surprises » par an, ce qui est en dessous des objectifs fixés au moment de la création du poste, du fait d'un manque de personnel. Les inspecteurs sont recrutés aussi bien pour avoir eu une expérience de travail dans les prisons, que pour être des spécialistes de l'éducation, de la santé, de l'équipement, etc.

Le *Chief inspector* dépend directement du Secrétaire d'Etat, auquel il adresse ses rapports et qui lui désigne des sujets particuliers à étudier.

En 2000, le *Chief inspector* a rendu un rapport entièrement consacré à la détention hors condamnation. Il en ressort que les personnes placées en détention provisoire sont traitées de manière globalement très insatisfaisante, notamment du fait de leur incarcération avec les détenus condamnés. Les quelques différences de statut entre ces deux types de détenus sont quasiment impossibles à faire respecter. Le nombre de suicides des personnes en détention provisoire, notamment des femmes, est en augmentation.

Independent Monitoring Board for Prisons and Immigration Removal Centres

Les comités indépendants de contrôle sont habilités à se rendre dans les prisons et les centres de renvoi des immigrés. Leur rôle est qualifié de vital par le gouvernement du fait de leur indépendance et de leur regard "non-professionnel". En effet, ces comités sont composés de volontaires recrutés au niveau local, provenant de tous les niveaux de la société. Chaque comité est rattaché à l'une des 137 prisons ou à l'un des neuf centres d'immigration, mais en est totalement indépendant.

Les membres d'un comité peuvent accéder à tout moment à l'établissement auquel ils sont affectés, ceci dans le but d'interroger les équipes ou les détenus, de recueillir leurs plaintes et de vérifier la décence et l'humanité des conditions de vie et de travail. Le cas échéant, ils peuvent rédiger un rapport. Sauf urgence ou demande particulière, ils s'y rendent au moins une fois par mois.

Chaque comité rend un rapport annuel au Secrétaire d'Etat au Home Office concernant le fonctionnement de la prison ou du centre, le traitement des détenus, sa gestion économique et donne des suggestions s'il l'estime nécessaire. Des changements significatifs ont pour origines ces rapports.

Aucune qualification spéciale n'est requise pour devenir membre d'un comité de contrôle ; toutefois les volontaires reçoivent les formations nécessaires. La fonction de membre d'un comité de contrôle nécessite approximativement quatre demi journées de travail par mois.

• Les visites de personnes externes

Les organisations internationales ne semblent pas spécialement intéressées par des visites de prisons britanniques. En revanche, un certain nombre d'associations britanniques non gouvernementales le font ; elles peuvent être classées en deux catégories.

Certaines ont pour but d'influencer la politique gouvernementale en matière de détention (qu'elle soit provisoire ou pour l'exécution d'une peine). Il en est ainsi pour le *Prison Reform Trust*, qui joue un rôle important dans la réflexion publique sur la réforme du système carcéral. Cette association estime que le système pénitentiaire du Royaume-Uni est particulièrement vieilli et inadapté. Il faut remarquer que le plupart des prisons sont d'époque victorienne. Concernant la détention provisoire, le *Prison Reform Trust* dénonce les conditions médiocres dans lesquelles les personnes qui attendent leur jugement sont détenues, la durée d'incarcération trop longue du fait de l'absence d'un planning de procédure à respecter, les contacts insuffisants des détenus avec leurs proches, le manque d'accès aux activités internes des prisons (cours ou travail) et le manque d'aide à la réinsertion lorsque l'individu est acquitté par la suite.

Il existe également la NACRO (*National association for the Care and Resettlement of Offenders*) qui s'intéresse plus spécifiquement au bien être et à la réinsertion des détenus. Cette association publie annuellement ses statistiques accompagnées d'un rapport.

Les autres associations ont un objectif purement social et caritatif, c'est à dire offrir un soutien aux détenus, leur rendre visite, leur écrire ou soutenir leurs familles.

Le travail de ces deux types d'association est estimé utile et nécessaire par les pouvoirs publics.

LA SITUATION EN ESPAGNE
SAMUEL VUELTA SIMON, MAGISTRAT DE LIASON

Réponse à la demande d'informations sur
le contrôle de la détention provisoire avant jugement en Espagne

En préalable, on remarquera qu'en Espagne, le régime intérieur d'un détenu provisoire ou d'un condamné est le même, sauf si (pour le détenu provisoire) le juge a ordonné sa mise au secret de l'intéressé (*incomunicación*). Ce régime interdit à la personne pendant une durée de cinq jours, renouvelables une fois (article 506 du code de procédure pénale espagnol), les promenades, les visites, les courriers, etc.

Hormis ce cas très provisoire, et bien sûr, le fait qu'un détenu provisoire ne puisse bénéficier de réductions de peines ou de permissions de sortie, le détenu et le condamné ont droit aux mêmes activités (loisir ou travail), aux mêmes thérapeutiques et aux mêmes protections. Pour illustrer cette conception, on remarquera que les dispositions pénitentiaires de la loi de procédure espagnole ne parlent pas de « détenus » et de « condamnés » mais, sans distinction, de « *internos* », équivalent d'interne, de pensionnaire.

La seule différence de traitement qui existe est, que dans un centre pénitentiaire, il existe plusieurs quartiers (*modulos*) et que les détenus provisoires sont, en principe, regroupés dans un quartier qui leur est réservé.

1°/ Les décisions des magistrats, postérieurement à une première décision de mise en détention provisoire, sur la prolongation ou l'interruption de cette détention, apparaissent-elles, dans les règles de la procédure pénale actuelle, comme un instrument satisfaisant de la régulation de la détention provisoire en général ? Que faut-il penser des visites prévues par le code de procédure pénale (art. 727, D.176 à D.179) incombant à l'autorité judiciaire ?

Afin de mieux comprendre le système espagnol de privation de liberté avant jugement, on peut le diviser en trois phases successives : la période de détention policière (équivalente de notre garde à vue) d'une durée maximum de soixante-douze heures, une période de détention judiciaire d'une durée de soixante-douze heures également (sans équivalent en procédure française) et, enfin, une période de détention provisoire dont la durée maximale varie en fonction de la gravité des infractions reprochées.

Bien que ce ne soit pas à proprement parler un contrôle de la détention provisoire stricto sensu, il convient de s'intéresser aux méthodes de contrôle prévues par le droit espagnol pour la phase de détention policière, en raison de leur originalité par rapport à notre système.

En effet, une loi organique 6/1984 du 24 mai 1984 a introduit l'*Habeas Corpus*, figure d'inspiration anglo-saxonne. Il s'agit de la possibilité pour toute personne détenue qui n'a pas encore été vue par un juge, de demander cette comparution. La demande peut être formulée par la personne elle-même, l'un de ses proches, le ministère

public ou le Défenseur du peuple (voir infra sur cette institution). Quel que soit le cas de figure, sa demande doit être satisfaite dans les vingt-quatre heures. Le juge devant qui sera présenté le détenu (en pratique le juge d'instruction de permanence du lieu où se trouve la personne) se doit d'examiner la requête sauf trois exceptions (incompétence matérielle obstacle, la situation est déjà sous le contrôle d'un juge, l'*Habeas corpus* est de la compétence d'un juge d'instruction central).

Une audience se tient en présence de la personne et de son avocat, de l'enquêteur qui détient la personne, du ministère public et du greffier. A l'issue, le juge de l'*Habeas corpus* pourra, soit prescrire la poursuite des opérations au service enquêteur, soit remettre en liberté la personne, soit même, se saisir de l'affaire en cours d'enquête (pour les cas où aucun juge ne soit encore en charge de l'enquête menée par la police).

Cette procédure d'*Habeas corpus* est utilisée fréquemment, souvent par des délinquants chevronnés avec pour seul but de gêner les enquêteurs dans leur travail. Elle n'a pas eu pour effet pervers de paralyser le cours de la justice pénale. Elle est admise aujourd'hui comme une garantie des droits des personnes face aux services d'enquête, qui, en Espagne, ont une autonomie d'action très importante en matière d'enquête préliminaire ou de flagrance : l'information de l'autorité judiciaire en vue de son intervention, la « *judicialización* » selon l'expression espagnole, n'intervenant que lorsque des actes gravement attentatoires aux libertés sont nécessaires à l'enquête (écoutes téléphoniques, recherches bancaires, perquisitions, etc.).

Bien sûr, cette méfiance judiciaire par rapport à l'action des forces de l'ordre (police nationale ou garde civile), qui s'est traduite dans la loi en 1984, est directement en relation avec les années de dictature qu'a connues l'Espagne.

En ce qui concerne les modes ordinaires de contrôle de la détention judiciaire et de la détention provisoire stricto sensu, il existe, de manière comparable au système français, deux situations :

- tout d'abord, c'est le juge d'instruction ou juge correctionnel espagnol qui prend les décisions motivées de placement en détention provisoire (article 502). C'est ce même magistrat qui décide des prolongations ou de la mise en liberté. Les décisions de placement en détention provisoire ou de prolongation de cette mesure peuvent faire l'objet d'un premier recours de la part de l'intéressé. Il s'agit d'un recours de « réforme » (recours gracieux) devant le même juge qui a rendu la décision (article 507).
- c'est par la suite, dans un deuxième temps et en cas de non modification de la décision, que la juridiction d'appel pourra décider de la mise en liberté du mis en examen (*imputado*). L'appel des décisions du juge qui ordonne, prolonge ou rejette le recours sera connu par la juridiction de rang supérieur, l'Audiencia provincial, dans un délai de trente jours (articles 216 à 238 du code de procédure pénale).

De manière comparable à ce qui se passe en France, et sans pour autant que cela ne jette le discrédit sur les décisions de second degré, les juges d'appel confirment, la plupart du temps, les décisions de première instance.

Comme en France, le système espagnol prévoit l'obligation hebdomadaire pour le juge d'instruction de se rendre à l'improviste, dans les prisons de son ressort accompagné d'un représentant du ministère public. Si la ville où se trouve la juridiction d'instruction est également siège de l'Audiencia provincial (équivalent, par certains aspects, de notre cour d'appel), la visite sera faite par le président de cette juridiction, un magistrat et un représentant du ministère public (article 526).

2°/ L'administration pénitentiaire opère-t-elle, par voie interne, un contrôle particulier de la détention provisoire ? Quel est le rôle de la commission de surveillance ? D'autres initiatives internes existent-elles ? Comment améliorer un tel contrôle ?

En Espagne, l'administration pénitentiaire, qui comme en France ressortissait traditionnellement du ministère de la Justice, dépend depuis 1994 du ministère de l'Intérieur qui comprend une direction générale des institutions pénitentiaires. Néanmoins, le contrôle du fonctionnement des établissements pénitentiaires appartient principalement à l'institution judiciaire, et à l'intérieur de celle-ci au juge de vigilance (ou surveillance) pénitentiaire.

Tout d'abord, signalons qu'il est permis à tout « *interno* » de présenter au chef d'établissement, une plainte ou une demande relative à son traitement ou ses conditions de détention afin qu'il prenne les mesures de correction nécessaire ou qu'il transmette la demande à l'autorité judiciaire compétente, une information sur ces droits est donnée à tout nouvel arrivant (article 49 et 50 de la loi générale pénitentiaire).

Ensuite donc, il existe dans l'organisation judiciaire espagnole un magistrat spécialisé, le « juge de vigilance pénitentiaire » qui a, en fait, une double fonction : d'une part, veiller à l'exécution des peines et, d'autre part, surveiller le fonctionnement des institutions pénitentiaires afin de garantir le respect des droits des personnes détenues (articles 76 à 78 de la loi organique générale pénitentiaire).

Pour une population d'environ 40 millions d'habitants répartis en 50 *provincias* (départements), l'Espagne compte environ 3500 magistrats du siège dont une petite trentaine en charge d'une juridiction de vigilance pénitentiaire (trois sont en poste à Madrid). Dans huit départements où n'existe pas encore cette juridiction spécifique, c'est un magistrat de l'Audiencia provincial (tribunal départemental) qui exerce les fonctions de juge de vigilance pénitentiaire à temps partiel en plus d'une autre fonction (juge pénal, juge d'instruction) selon les cas .

Qu'il s'agisse des condamnés ou des détenus provisoires, ce magistrat veille à la défense des droits des détenus et corrige les déviations et abus qui pourraient provenir de l'administration pénitentiaire .

Par droits des détenus, il faut entendre tous les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels qui sont compatibles avec l'objet de la détention ou l'accomplissement de la peine. Il lui appartient ainsi : d'autoriser les sanctions d'isolement en cellule d'une durée supérieure à quatorze jours, de statuer sur les

recours formés par les détenus contre les sanctions disciplinaires, de statuer sur les demandes ou réclamations des détenus relatives au régime et au traitement pénitentiaire dans la mesure où sont affectés leurs droits fondamentaux ou leurs droits et avantages pénitentiaires, etc.

Au terme de l'article 76-2 h de la loi générale pénitentiaire, le juge de vigilance pénitentiaire peut bien sûr également effectuer les visites des établissements pénitentiaires qui sont prévues par la loi de procédure pénale (article 526 déjà cité).

3°/ L'action des personnels publics intervenant auprès de détenus nécessite-t-elle des modalités particulières de gestion en matière de formation, d'affectation, de suivi et de contrôle ?

Il appartient à la direction générale des institutions pénitentiaires, à travers la sous-direction générale de l'inspection pénitentiaire, de contrôler l'activité du personnel et des services des centres pénitentiaires, et de diligenter les éventuelles procédures disciplinaires ouvertes contre ces agents (art.7 du décret-royal du 2 août 1996 sur la structure organique du ministère de l'Intérieur).

4°/ Faut-il créer un organisme externe et indépendant chargé de contrôler, notamment, les conditions d'exécution de la détention provisoire ?

La détention provisoire a été très récemment réformée en Espagne, par la loi organique 13/2003 du 24 octobre 2003 « modifiant la loi de procédure pénale en matière de détention provisoire », publiée au Bulletin officiel de l'Etat le 27 octobre 2003, et entrée en vigueur le lendemain. La dernière réforme remontait à 1995.

En raison de cette récente réforme, le débat espagnol actuel ne porte pas sur une réforme de ce type. Les moyens de contrôle sont jugés suffisants.

5°/ Les visites existantes de personnes externes au système pénitentiaire (inspection du travail, organisations internationales, parlementaires, associations ou personnes physiques...) sont-elles utiles ? Pourquoi ? Faudrait-il les supprimer ? Les encourager ? Les concevoir différemment ?

En plus du contrôle réalisé par le juge de vigilance pénitentiaire, un contrôle extérieur non-négligeable est également effectué par le Défenseur du peuple (Médiateur), les O.N.G. habilitées, et par les différents groupes parlementaires par le biais des questions au Gouvernement .

L'article 11 de la Constitution prévoit que le gouvernement et chacun de ses membres peut faire l'objet d'interpellation lors de la séance hebdomadaire des questions parlementaires. C'est dans ce cadre général que s'effectue le contrôle parlementaire de l'activité de l'administration pénitentiaire, à travers les questions des différents groupes politiques sur la politique gouvernementale en matière pénitentiaire (en particulier sur la question très brûlante du rapprochement des détenus terroristes basques, qu'ils soient détenus provisoires ou condamnés, revendication posée comme essentielle dans le cadre du processus de paix au Pays basque espagnol) .

L'article 62 du règlement pénitentiaire (décret-royal du 9 février 1996) est, lui, consacré à la participation et à la collaboration des ONG aux activités des établissements pénitentiaires. Les institutions ou associations publiques et privées qui se dédient à l'assistance aux détenus, après approbation de leurs objectifs par la direction générale des institutions pénitentiaires, sont admises à intervenir en milieu pénitentiaire, et à l'issue du programme d'intervention, réalisent un rapport d'évaluation de l'impact et du résultat du programme qui est également un moyen de contrôle de l'activité de l'administration pénitentiaire .

Il faut enfin, au nombre des intervenants extérieurs, non judiciaires, mentionner le Défenseur du peuple, institution espagnole dont la pratique s'est orientée fortement vers le contrôle de la situation des personnes privées de leur liberté.

Prévue par l'article 54 de la Constitution espagnole, l'institution du Défenseur du peuple, haut-commissaire désigné par le parlement pour veiller à la défense des droits constitutionnellement garantis aux citoyens et surveiller l'activité de l'administration, est régie par une loi du 6 avril 1981. Le Défenseur du peuple est nommé pour cinq ans par les deux chambres du parlement espagnol à la majorité des 3/5 . L'institution n'est pas sans rappeler celle du Médiateur français.

Il peut procéder d'office ou sur demande d'une partie (toute personne invoquant un intérêt légitime, quels que soient son âge, nationalité, situation de détenu ou d'incapable, etc.) à toute enquête pour contrôler l'action de l'administration et de ses agents dans le cadre du respect des droits fondamentaux du citoyens, la notion d'administration incluant l'administration militaire, le fonctionnement de l'administration de justice, et bien sûr celui de l'administration pénitentiaire.

Les plaintes doivent simplement être présentées de manière personnelle (pas de lettres anonymes) et dans le délai maximum d'un an à partir de la connaissance par le plaignant du fait incriminé . Le Défenseur du peuple accuse réception de toute plainte reçue et informe le plaignant du résultat de ses investigations et démarches .

Dans la pratique espagnole de cette institution, l'administration pénitentiaire est fréquemment l'objet de contrôles, visites et enquêtes de la part du Défenseur du peuple ou de ses adjoints, tant d'office qu'à la suite de demandes de rapports divers ou sur plainte de détenus ou de leurs familles .

Le contrôle de l'administration pénitentiaire, et en général celui des conditions de détention, a toujours été l'un des axes importants de l'activité du Défenseur du peuple espagnol . En effet, celui-ci a commencé effectivement ses activités en 1983, et dès 1988 présentait un rapport au parlement sur la situation pénitentiaire . En 1997 a été présenté et publié un second rapport du Défenseur du peuple sur la situation pénitentiaire au cours de la période 1988-1996 .

Il en ressort, en ce qui concerne le contrôle de l'administration pénitentiaire par le Défenseur du peuple, que celui-ci intervient en trois temps :

- réception, appréciation du bien fondé et résolution, dans la mesure du possible, des plaintes adressées depuis la prison par les détenus, par leurs familles ou

leurs avocats, de même d'ailleurs que celles émanant des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire ou de leurs syndicats .

- traitement (la plupart du temps téléphonique mais éventuellement suivi de demandes écrites de renseignements) du problème soulevé, avec l'administration pénitentiaire, de façon à tenter de le régler rapidement.
- visites des établissements pénitentiaires. Ainsi, chaque année, une trentaine d'établissements pénitentiaires sont visités par le Défenseur du peuple (par exemple, la prison de *Madrid I Carabanchel* a été visitée quasiment chaque année). Il s'entretient avec les détenus qui l'ont demandé et se réunit, à l'issue de sa visite, avec le responsable de l'établissement pour évoquer les améliorations à apporter ou les situations particulières à modifier .

Les plaignants sont informés des démarches effectuées et de leur résultat. Actuellement l'institution du Défenseur du peuple est relativement bien connue des personnes privées de liberté, ce qui est prouvé par l'important courrier reçu à ses bureaux (à titre d'indication 7000 lettres entre 1988 et 1996).

Les plaintes reçues par le Défenseur du peuple sont de **deux sortes**. Les unes ont trait à la situation procédurale du détenu et aux décisions de justice dont ils font l'objet, auquel cas le Défenseur du peuple ne peut prendre aucune position ni initiative, **étant tenu de respecter l'autonomie et l'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles**. Les autres ont trait à la situation pénitentiaire du détenu, qui peuvent donner lieu à intervention du Défenseur du peuple quand il existe des indices d'irrégularité dans la situation du détenu ou d'atteinte aux droits fondamentaux (par exemple en 1998 ont été ouvertes 18 enquêtes à la suite de plaintes pour mauvais traitements en prison).

Chaque année, le Défenseur du peuple présente devant la Chambre des députés un rapport d'activité, à l'issue duquel il peut formuler des recommandations sur des points particuliers. En 1993, recommandation sur l'emploi des mesures coercitives prévues par la loi (mise à l'isolement provisoire, emploi de la force physique, matraques de caoutchouc, vaporisateurs de défense, etc.) par les fonctionnaires de l'A.P. pour éviter de possibles abus, en demandant une information détaillée du juge de vigilance pénitentiaire en cas d'emploi de telles mesures; ces recommandations ont été transmises officiellement par l'administration pénitentiaire à tous les chefs d'établissement. En 1993 et 1994, recommandations sur le droit à l'intimité dans les établissements pénitentiaires, s'agissant des fouilles corporelles. En 1996, recommandation sur la transmission d'information aux familles de détenus malades pendant leurs séjours en infirmerie ou hôpital pénitentiaire, etc.

Madrid, le 31 janvier 2005
Samuel VUELTA SIMON
Magistrat de liaison

<p>LA SITUATION EN ITALIE EMMANUEL BARBE, MAGISTRAT DE LIAISON</p>
--

Rome, le 22/02/2006

LE MAGISTRAT DE LIAISON EN ITALIE

MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA
COMMISSION DE SUIVI DE LA
DETENTION PROVISOIRE

OBJET : DEMANDE D'INFORMATIONS DE LA COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION
PROVISOIRE. LE CONTROLE DE LA DETENTION AVANT JUGEMENT. SITUATION DE L'ITALIE.

Ref : 616-9/2004

J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir recevoir les réponses au questionnaire relatif au contrôle de la détention avant jugement que vous avez bien voulu me transmettre.

1° Les décisions des magistrats, postérieurement à une première décision de mise en détention provisoire, sur la prolongation ou l'interruption de cette détention, apparaissent-elles, dans les règles de la procédure pénale actuelle, comme un instrument satisfaisant de la régulation de la détention provisoire en général ?

Il convient dans un premier temps de rappeler les règles en vigueur pour l'Italie.

La mesure de détention peut être prise :

- au stade de l'enquête par le juge de l'enquête préliminaire, à qui elle est demandée par le ministère public (il ne peut se saisir d'office).
- au stade du jugement par la juridiction saisie.

En Italie, la mesure restrictive de liberté peut s'effectuer soit en détention, soit au domicile de la personne (arrêts domiciliaires). Ces deux notions sont juridiquement équivalentes : au moment du calcul de la peine à effectuer, les arrêts domiciliaires sont pris en compte au même titre que la détention.

La mesure restrictive de liberté (en prison ou au domicile) peut faire l'objet alternativement (electa una via) :

- soit d'un réexamen par le tribunal du réexamen (qui se trouve près le TGI du siège de la Cour d'appel),
- soit directement d'un recours en cassation. Dans le premier cas, le tribunal a pleine juridiction pour un nouvel examen. En revanche, en cas de recours en cassation, la cour est tenue par l'effet dévolutif du recours, qui ne peut en principe porter sur le fond.
- L'appel est réservé aux autres mesures pouvant être prises par le juge des libertés et pouvant restreindre, mais de façon moindre, la liberté personnelle d'un individu.

La décision du Tribunal du réexamen ne peut aggraver la situation de la personne. Elle peut donc consister en :

- la confirmation de la mesure,
- la révision (vers une atténuation) de la mesure,
- l'annulation de la mesure.

La décision sur la prolongation de la détention provisoire obéit exactement aux mêmes règles.

Comment peut-on évaluer ce système ?

Tout d'abord, il convient de souligner que pratiquement toutes les mesures originaires de détention ou de prolongation font l'objet d'un recours devant le tribunal du réexamen, pour plusieurs raisons :

- il est gratuit ou presque.
- Il n'oblige pas les avocats (contrairement à l'appel) à rédiger des écritures, puisque le tribunal doit se saisir du dossier tel qu'il était au moment de la décision objet de l'appel.
- pour la décision initiale de détention, il permet aux avocats d'avoir accès à la procédure du ministère public¹.

Le Président du tribunal du réexamen de Rome m'a indiqué qu'environ 90 % des mesures de confirmation de la détention lui sont déférées. Plus de 90 % font l'objet d'un rejet. Quoi qu'il en soit, les quelques juges des libertés que j'ai interrogés m'ont indiqué que l'existence du tribunal du réexamen a un effet positif sur leurs décisions (dans le sens d'une limitation du nombre des décisions de détention), dans la mesure où le contrôle exercé est réel. Il convient de souligner qu'en raison du délai très court dont dispose le tribunal pour statuer (15 jours), le contrôle sur les dossiers très complexes est souvent amoindri, le tribunal du réexamen ayant plus facilement tendance à s'en remettre à la décision du juge des enquêtes préliminaires.

En réalité, le problème se pose plus dans le sens de la consommation de la ressource induit par ce système : c'est ainsi que les membres du tribunal du

¹ Ceci tient à la procédure pénale italienne dans laquelle l'ordonnance initiale d'incarcération provisoire est rédigée par le juge en l'absence de la personne. Au moment de son arrestation, le juge « valide » dans un premier temps l'arrestation, puis entend la personne dans un délai de 5 jours. A l'issue de cette audition, qui se fait en présence de l'avocat, mais sur la base de l'ordonnance du juge (et non sur la base du dossier lui-même) le juge confirme ou infirme sa décision.

réexamen de Rome estiment qu'il serait notamment préférable que les décisions initiales et de prolongation soient adoptées collégalement, en limitant ensuite le recours à la cassation.

Dans le système italien, il est très difficile d'adopter une réforme engendrant une diminution du nombre des décisions prises et donc de la possible intervention d'un avocat (compte) : leur nombre se situe entre 150 et 170 milles et 25 % des parlementaires sont avocats.

Que faut-il penser des visites prévues par le code de procédure pénale (art. 727, D. 176 à D.179) incombant à l'autorité judiciaire ?

L'Italie dispose, à travers l'article 67 de la loi sur l'organisation pénitentiaire² de l'équivalent de l'article 727 de notre code de procédure pénale.

Le juge ayant ordonné la mesure de détention provisoire – en majorité le juge de l'audience préliminaire – se limite donc, quant à l'exécution de la mesure, à exercer un contrôle de deux types :

- il autorise les correspondances avec l'extérieur (épistolaires, éventuellement téléphoniques),
- Il ordonne une expertise médicale (sa compétence est liée) si l'avocat de la personne détenue soutient que son état de santé n'est pas compatible avec la détention.

En revanche, l'usage n'est pas qu'il se rende dans les prisons.

2°/ L'administration pénitentiaire opère-t-elle, par voie interne, un contrôle particulier de la détention provisoire ? Quel est le rôle de la commission de surveillance ? D'autres initiatives internes existent-elles ? Comment améliorer un tel contrôle ?

J'ai interrogé l'administration pénitentiaire (direction générale des traitements aux détenus), qui m'a indiqué que les détenus « provisoires » faisaient l'objet des mêmes contrôles que les détenus définitifs.

Comme l'administration pénitentiaire française, l'administration italienne doit veiller, à travers son greffe, à libérer automatiquement les personnes pour lesquels n'existe plus de titre de détention valable.

A noter que cette administration indique que la séparation entre détenus provisoires et détenus condamnés définitivement est effective dans les prisons italiennes.

3°/ L'action des personnels publics intervenant auprès de détenus nécessite-t-elle des modalités particulières de gestion en matière de formation, d'affectation, de suivi et de contrôle ?

² Ordinamento giudiziario. Il s'agit d'une loi de 1975 qui régleme toute ce qui concerne la détention.

Le personnel pénitentiaire italien fait l'objet d'une formation objet d'un questionnaire que je joins en pièce jointe. La réponse est donc nécessairement positive : pour l'Italie, le personnel pénitentiaire doit recevoir une formation spécifique.

4° Faut-il créer un organisme externe et indépendant chargé de contrôler, notamment, les conditions d'exécution de la détention provisoire ?

Les différents interlocuteurs que j'ai rencontrés estiment qu'un tel organisme ne serait pas véritablement nécessaire. En Italie, la question de l'indépendance de la magistrature est sensible, voire exacerbée. La création d'un tel organisme serait difficile à imaginer.

5° Les visites existantes de personnes externes au système pénitentiaire (inspection du travail, organisations internationales, parlementaires, associations ou personnes physiques...) sont-elles utiles ? Pourquoi ? Faudrait-il les supprimer ? Les encourager ? Les concevoir différemment ?

L'article 67 de la loi sur l'organisation pénitentiaire dispose que « les établissements pénitentiaires peuvent être visités sans autorisation par :

- le Président du Conseil des ministres et le Président de la Cour constitutionnelle ;
- les ministres, les juges de la Cour constitutionnelle, les sous-secrétaires d'Etat, les membres du parlement et ceux du Conseil supérieur de la magistrature ;
- le Président de la Cour d'appel, le Procureur général près la Cour d'appel, le Président du Tribunal et le Procureur près le Tribunal, les juges de l'application des peines dans le cadre de leurs attributions respectives, tout autre magistrat dans l'exercice de ses fonctions.
- Les conseillers régionaux et le commissaire du gouvernement pour la région, pour les établissements dans leur circonscription.
- etc.. »

Bien que cet article ne l'indique pas de manière spécifique, il permet aux visiteurs de rencontrer les détenus, et notamment les personnes en détention provisoire.

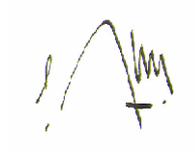
Il m'a été difficile de savoir quel usage est fait de ces dispositions pour ce qui concerne les premières catégories. En ce qui concerne les parlementaires, certains font valoir que ces visites concernaient souvent des détenus ayant, pour une raison ou pour une autre, une certaine notoriété.

Pour répondre plus précisément à la question, l'article 67 ne fait l'objet d'aucune discussion particulière, ni d'aucun projet de réforme.

Par ailleurs, la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (STCE n° 126) est entrée en vigueur en Italie le 1^{er} avril 1989. L'Italie a fait l'objet d'une visite de ce comité pour la troisième fois en 2000. Le rapport de cette visite a été rendu public. Il n'est pas surprenant que les observations les plus abondantes du comité aient porté sur le régime de l'article 41 bis de l'organisation pénitentiaire réservé aux détenus liés à la criminalité

organisée, lequel est applicable également aux détenus provisoires. Ceci n'a pas empêché l'Italie de rendre définitives ces dispositions, adoptées pour une période d'essai de dix ans, en 2002.

Emmanuel BARBE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'E. Barbe', with a stylized flourish at the end.

Le contrôle de la détention avant jugement

Pour une meilleure compréhension des réponses apportées aux questions, il m'apparaît important de faire un rappel des conditions de détention provisoire aux Pays-Bas.

A l'expiration de la garde à vue de quatre jours décidée par un juge d'instruction qui peut être prolongée de deux jours par ce dernier, la personne interpellée pourra être placée en détention provisoire si elle est soupçonnée d'avoir commis une infraction réprimée par une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à quatre ans ou s'il s'agit d'une infraction spécialement décrite par le code pénal : menace, chantage, escroquerie, recel...quel que soit le quantum de la peine encourue ou si le suspect ne dispose pas d'un domicile aux Pays-Bas.

Seule la chambre d'instruction peut placer le suspect en détention provisoire s'il existe :

- des risques de fuite ou un motif sérieux de mise en danger de la sécurité de la société,
- un risque de voir la personne commettre une infraction dont la peine encourue est égale ou supérieure à six ans d'emprisonnement, ou une infraction qui mettrait en péril la sûreté de l'Etat, ou la santé ou la sûreté des personnes, ou qui entraînerait un danger général pour les biens,
- un soupçon sérieux que le suspect, qui a commis une atteinte aux biens, risque de commettre une nouvelle infraction alors que le délai d'épreuve de cinq ans de restriction de liberté ou de travail d'intérêt général lié à une condamnation précédente n'est pas écoulé,
- une nécessité d'établir la vérité par des méthodes autres que ses propres déclarations.

La détention provisoire ne peut être prononcée lorsqu'il est improbable que le prévenu soit condamné à une peine d'emprisonnement.

La détention provisoire initiale est de dix jours, elle pourra être renouvelée par la chambre de l'instruction à trois reprises pour une durée de trente jours chaque fois. A l'issue d'une période de cent-six jours, le prévenu doit obligatoirement comparaître devant le tribunal pour y être jugé. Si l'affaire n'est pas, au bout de cette période, en état d'être jugée, le prévenu est remis en liberté. Toutefois, si l'affaire l'exige, le tribunal de la détention peut maintenir le prévenu en détention jusqu'à sa comparution effective devant le tribunal de jugement sans autre limitation que celle de l'application du délai raisonnable de la Convention européenne des droits de l'homme. De telles prolongations sont exceptionnelles.

La détention des prévenus s'exécute dans des maisons d'arrêt. Ils sont placés dans un quartier spécifique. Le programme quotidien n'est pas fondamentalement différent de celui des condamnés. Toutefois, le programme d'éducation et de resocialisation est moins lourd et le travail en détention n'est pas obligatoire à ce stade.

I Les décisions des magistrats, postérieurement à une première décision de mise en détention provisoire, sur la prolongation ou l'interruption de cette détention, apparaissent-elles, dans les règles de la procédure actuelle, comme un instrument satisfaisant de la régulation de la détention provisoire en général ? Que faut-il penser des visites prévues par le code de procédure pénale incombant à l'autorité judiciaire ?

Aux Pays-Bas, le contrôle de la détention provisoire est fait par la chambre de l'instruction qui siège au tribunal d'arrondissement (l'équivalent de nos TGI) et le contrôle de la détention lors de la garde à vue dans les locaux de police est fait par le juge d'instruction. Ces contrôles sont décrits par les magistrats comme sérieux et réels et l'appréciation est critique. Le contrôle par le juge d'instruction et la chambre d'instruction est jugé satisfaisant.

Il n'existe pas de juge de l'application des peines aux Pays-Bas.

II L'administration pénitentiaire opère-t-elle, par voie interne, un contrôle particulier de la détention provisoire ? Quel est le rôle de la commission de surveillance ? D'autres initiatives existent-elles ? Comment améliorer un tel contrôle ?

Il n'y a pas de contrôle interne par l'administration pénitentiaire de la détention provisoire. Aux Pays-Bas, il existe une commission de surveillance : « het commissie van toezicht » au sein de chaque tribunal sur le ressort duquel se trouve une maison d'arrêt. Elle est composée de deux magistrats, d'un avocat et d'une personne du secteur socio-éducatif. Elle se réunit une fois tous les trois mois. Son rôle est double, elle contrôle le déroulement de la détention provisoire et est une instance d'appel contre toutes décisions administratives concernant la détention.

III L'action des personnels publics intervenant auprès de détenus nécessite-t-elle des modalités particulières de gestion en matière de formation, d'affectation, de suivi et de contrôle ?

Il n'existe pas de contrôle et de formation particulière pour les magistrats ou les membres de la commission de surveillance ou de la chambre de l'instruction. Il existe par contre une jurisprudence sur les droits et devoirs du détenu.

IV Faut-il créer un organisme externe et indépendant chargé de contrôler, notamment, les conditions d'exécution de la détention provisoire ?

Un tel projet n'est pas à l'ordre du jour aux Pays-Bas.

V Les visites existantes de personnes externes au système pénitentiaire (inspection du travail, organisations internationales, parlementaires,

association ou personnes physiques...) sont-elles utiles ? Pourquoi ? Faudrait-il les supprimer ? Les encourager ? Les concevoir différemment ?

Des visites de services extérieurs sont possibles dans les prisons des Pays-Bas. Diverses personnes peuvent indifféremment pénétrer dans les locaux pénitentiaires et visiter l'établissement ou les détenus.

- L'inspection du travail effectue un contrôle strict des conditions de travail des personnels et des détenus.
- Les organisations internationales peuvent si elles en font la demande effectuer des contrôles ou visiter des détenus en particulier. Des mesures de sécurité sont alors adaptées en fonction de la dangerosité du détenu.
- Le contrôle parlementaire se fait soit par le biais de questions écrites au ministre de la Justice ou par des visites de groupes parlementaires. Ils n'effectuent pas des visites systématiques mais régulièrement des enquêtes.
- Les personnes en relation avec le reclassement du détenu ont accès à la maison d'arrêt. Ces travailleurs sociaux, professionnels ou privés, ont vocation à aider à la préparation de l'audience de jugement et à aider le prévenu à produire des informations sur sa situation familiale, personnelle et professionnelle et à préparer sa réinsertion dans la vie active. Ces visites peuvent aussi constituer un soutien psychologique au détenu. Dans ce dernier cadre, ces visiteurs de prison sont essentiellement des personnes privées. En outre, il existe un soutien médical et psycho médical institutionnel pour le prévenu.

* * *

Le magistrat de liaison aux Pays-Bas
Décembre 2004

ANNEXE 2

ELEMENTS DE STATISTIQUES PENALES

Résultats pour l'année 2003 relatifs à la détention provisoire

Comme pour les rapports 2003 et 2004, cette annexe donne l'ensemble des résultats statistiques annuels disponibles, publiés ou non publiés, concernant la détention avant jugement et ses alternatives. L'année 2003 est la dernière pour laquelle cet ensemble est disponible au moment de l'achèvement de ce rapport. Les indications méthodologiques qui figuraient dans la première édition (2003, annexe 2) n'ont pas été intégralement reprises ici. Elles restent valables et le lecteur est invité à s'y reporter.

Il existe actuellement au moins six sources d'informations chiffrées relatives à la détention provisoire. Pourtant cette multiplicité ne permet pas de répondre avec précision aux questions posées à propos de la détention provisoire et certaines incohérences des résultats fournis par les diverses statistiques sur un même aspect peuvent être sources de problèmes.

1 – Statistique de police

Une rubrique de la statistique de police recense le nombre de personnes mises en cause et placées sous écrou à la fin de la phase policière de la procédure. Les mis en cause sont les personnes suspectées d'être les auteurs des infractions relevées dans la procédure transmise au parquet. Ces personnes doivent avoir été entendues par procès-verbal pour être comptabilisées ainsi. Les « écroués » représentent un sous ensemble des mis en cause. La définition est juridiquement assez floue, l'incarcération pouvant résulter de mandats divers. Cette statistique est collectée mensuellement. La publication est annuelle.

2 – Statistique dite des « cadres du parquet »

Les chiffres réunis annuellement dans les cadres du parquet, établis au niveau de chaque juridiction selon des méthodes liées aux outils de gestion locaux, ne concernent que l'ensemble des affaires traitées, sans distinction par types d'infractions. Les comptages par personnes ne commencent que pour les personnes poursuivies (mis en examen, accusés, prévenus). Pour les personnes mises en examen devant le juge d'instruction, les cadres contiennent depuis très longtemps un comptage des mandats de dépôt décernés dans l'année et les détentions provisoires « terminées » (pour le juge d'instruction) sont ventilées selon la nature de l'acte qui a mis fin à la détention. Ce tableau est complété par le dénombrement des personnes laissées en liberté après un débat contradictoire (*ab initio* ou différé). Toujours dans la partie concernant l'instruction, sont relevés les nombres de placements sous

contrôle judiciaire, selon le moment du placement (*ab initio* ou à l'occasion d'une mise en liberté) et selon les modalités du contrôle judiciaire.

Les cadres du parquet contiennent aussi des comptages pour les décisions de détention provisoire et de contrôle judiciaire prises dans le cadre de poursuites correctionnelles ne suivant pas une instruction, soit dans le cadre d'une comparution immédiate, soit dans le cadre d'une autre procédure.

Ces données sont collectées annuellement.

3 – Statistique issue du répertoire de l'instruction

La source de cette statistique est le répertoire informatisé des cabinets des juges d'instruction. La collecte porte sur les affaires terminées dans l'année. Les données publiées annuellement ventilent les détentions provisoires selon la décision de clôture de l'information (pour les personnes mises en examen concernées) sans préciser ce qu'il advient quant à la mise en liberté ou au maintien en détention.

4 – Statistique des condamnations inscrites au casier judiciaire

L'enregistrement informatique (anonyme) transmis par le casier judiciaire au centre d'exploitation statistique pour chaque condamnation comporte la date d'un éventuel mandat de dépôt antérieur au jugement et, dans ce cas, la date d'une éventuelle mise en liberté. Ceci indique donc la présence ou l'absence d'une détention avant jugement et permet de calculer la durée précise de cette détention avant jugement. Cette statistique ne distingue pas les condamnations correctionnelles selon la procédure suivie et donc, en ce qui concerne la détention provisoire, les cas relevant de la comparution immédiate de ceux qui relèvent de l'instruction préparatoire.

Bien entendu, le casier judiciaire ne donne aucun renseignement sur les acquittements et les relaxes qui ne sont comptabilisés que par les cadres des parquets, mais sans référence à une détention provisoire antérieure au jugement.

5 – Statistique mensuelle et trimestrielle « manuelle » des établissements pénitentiaires

Avec les cadres du parquet, cette source statistique est la plus ancienne à donner des renseignements relatifs à la détention provisoire et elle permet donc une mise en perspective de long terme. Les détenus à un moment donné (« stocks » au premier jour du mois ou du trimestre) ou les entrées (« flux » pendant la période pour la seule statistique trimestrielle) sont répartis en prévenus et condamnés, mais la notion de prévenu est large : il s'agit des prévenus en cours d'instruction, des prévenus en attente de jugement après instruction, des prévenus jugés en comparution immédiate et surtout des condamnés en période d'appel ou de pourvoi (condamnation non définitive et donc maintien du statut pénitentiaire de prévenu). Pour les entrants, les prévenus sont distingués selon qu'ils font l'objet d'une instruction ou d'une procédure de comparution immédiate. La statistique trimestrielle comptabilise également les mouvements de sortie selon le motif de libération. Certains de ces motifs concernent des prévenus : mise en liberté, ordonnance de

non lieu, condamnation avec sursis, acquittement ou relaxe. Les trois derniers motifs ne visent que les cas où la décision met fin à la détention provisoire, des prévenus libérés antérieurement pouvant également bénéficier d'un non lieu, d'un acquittement ou d'une relaxe ou être condamnés à une peine autre que l'emprisonnement ferme.

A côté d'une diffusion interne mensuelle et trimestrielle, cette source alimente le rapport annuel de la l'Administration pénitentiaire.

6 – Statistique issue du fichier national des détenus (F.N.D.)

Les mouvements de la population pénitentiaire suivis par le fichier national des détenus (FND) permettent de calculer régulièrement des flux d'entrée et de sortie à partir de fichiers extraits pour l'exploitation statistique. Les résultats ne concordent pas exactement avec ceux de la statistique trimestrielle des établissements pénitentiaires. Pour les entrées et les sorties, la description des motifs juridiques est plus précise : c'est ainsi la seule source qui isole les incarcérations avant jugement dans le cadre d'une comparution immédiate, la statistique trimestrielle les confondant avec les condamnés (non définitifs puisque disposant encore d'un délai d'appel). Le changement d'application informatique a entraîné en 2003 une rupture provisoire des séries produites.

La détention provisoire des mineurs

Les mineurs faisant l'objet d'une détention provisoire sont inclus dans la statistique policière (écroués), dans la statistique issue du casier judiciaire et dans les statistiques pénitentiaires. Ils le sont également dans les statistiques concernant l'instruction lorsque c'est le juge d'instruction (avant 2001) ou le juge des libertés et de la détention qui décerne le mandat de dépôt. Ces sources ne permettent pas de les distinguer. Les données issues du répertoire de l'instruction ou du FND peuvent faire la distinction pour les entrées entre mineurs et majeurs. La statistique trimestrielle le fait pour les détenus présents en début de trimestre : mais alors sont comptés comme mineurs seulement ceux qui le sont encore à ce moment, certains détenus majeurs ayant pu entrer alors qu'ils étaient mineurs.

Le dispositif statistique propre à la justice des mineurs a connu bien des difficultés avant de se stabiliser. Ce n'est qu'à partir de 1998 que se mettent en place des tableaux de bord pour les juges et tribunaux pour enfants prenant la suite de « cadres simplifiés » avec des ruptures des séries statistiques. L'Annuaire statistique de la Justice donne cependant une série pour les détentions provisoires décidées à l'égard de mineurs par les juges d'instruction (jusqu'en 2000) ou par les juges des enfants.

Statistique de police

(champ Métropole, relevé publication annuelle)

Personnes mises en cause : 956 423 (776 661 majeurs, 179 762 mineurs)

Dont écrouées : 63 672 (y compris les déférés libérés à Paris)

Gardes à vue : 426 671 (dont 78 922 avec une durée de plus de 24h.)

Nota bene : dans les graphiques du chapitre II sont représentées des séries excluant pour des raisons d'homogénéité les chèques sans provision qui ont été dépenalisés en 1992.

Statistique annuelle des parquets

(champ Métropole et DOM, relevés dans le fichier source) :

Affaires poursuivies en comparution immédiate : 42 026

Affaires transmises au juge d'instruction : 35 143

Nombre de personnes mises en examen : 51 821 (sans personnes morales)
Dont mineurs : 4 215

Nombre de mandats de dépôt : 24 001 (46,3 % des MEX)

Nombre de mesures de contrôle judiciaire
ab initio : 20 521 (40 % des MEX)
Lors d'une mise en liberté : 8 445

Détention provisoire et mode d'achèvement en 2003 :

Renvoi Tribunal correctionnel et maintien en détention : 6 854
Renvoi Cour d'assises et maintien en détention : 2 011
Mise en liberté : total 17 459
Dont :
Ordonnance de mise en liberté : 12 640
Ordonnance de non lieu : 88
Ordonnance de renvoi sans maintien en détention : 1 362
Autre cause : 3 362

Répertoire de l'instruction

(Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2005)

Nombre de personnes mises en examen dans les affaires terminées : 47 370
Dont réquisitoires introductifs pour crime : 10 845

Nombre de mesures de contrôle judiciaire : 22 631 dont 6 726 *ab initio*¹
dont mineurs : 2 684 contrôles judiciaires

*initio*¹
Nombre de mesures de détention provisoire 19 088 dont 11 329 *ab*
dont mineurs : 1 483 mesures de détention provisoire

¹ Mesure prise dans les 2 jours suivant le réquisitoire introductif. Cette définition ne correspond pas à la définition juridique.

Détention provisoire et décision de clôture de l'instruction

Ordonnance de non lieu : 552
 Renvoi chambre d'accusation majeurs : 2 208
 Renvoi chambre d'accusation mineurs : 279
 Renvoi devant le tribunal correctionnel : 14 305
 Renvoi devant le tribunal pour enfants : 1 204
 Autres décisions, non déclaré : 540

Juge des enfants

(tableaux de bord, Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2005)

Mineurs dont le juge des enfants est saisi : 79 000

Détention provisoire : 1 006
 Contrôle judiciaire : 3 285

Casier judiciaire : condamnations après détention provisoire

(Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2005, données provisoires)

Total : 35 447 condamnations après détention provisoire
 (pour 414 547 condamnations pour crime ou délit)

dont crimes : 2 427
 dont majeurs : 2 196
 dont mineurs : 231

dont délits : 33 020
 dont majeurs : 31 410
 dont mineurs : 1 610

Type de procédure correctionnelle
 Estimation DAGE (selon la durée de procédure) :
 comparution immédiate : 13 200
 condamnation correctionnelle après instruction : 19 820

Cette estimation est probablement erronée à cause de l'appel (les comparutions immédiates suivies d'appel sont à tort comptées comme instructions).

Fichier national des détenus

(champ Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2005)

Entrées en prison Total incarcérations 2003 : 81 905
 dont mineurs : 3 321

Avec le statut de prévenu : 59 348
 dont mineurs : n.d.

dont comparution immédiate : 28 616
 dont avant jugement de 1^{ère} instance : n.d.
 dont après condamnation en 1^{ère} instance : n.d.

dont autre procédure : 30 735
 dont mandat juge d'instruction : n.d.
 dont mandat juge des enfants : n.d.

Sorties de prison Total sorties 2003 : 78 066
 dont mineurs : 3 222

dont mise en liberté : 15 110 dont 1 408 mineurs
 dont expiration d'un mandat : 990 dont 232 mineurs
 dont non lieu : 83) 11 mineurs avec ONL
 dont acquittement, relaxe : 495) ou relaxe
 dont peine couverte par la détention provisoire : 193
 dont 24 mineurs
 dont condamnation sans emprisonnement : 1 248
 dont 20 mineurs

Statistique pénitentiaire trimestrielle

(Métropole, sommation des états trimestriels)

Entrées en prison Total incarcérations 2003 : 77 832

dont prévenus faisant l'objet d'une information : 29 100
 dont comparution immédiate : 27 111

Sorties de prison Total sorties 2003 : 74 304

dont mise en liberté : 15 492
 dont non lieu et main levée : 134
 dont acquittement, relaxe : 428
 dont peine couverte par la détention provisoire : 1 882
 dont condamnation avec sursis : 934

Tableau 1 : Entrées en prison selon la catégorie pénale.

Année	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Contrainte par corps	Ensemble
1969	11 963	48 762	13 117	3 125	76 967
1970	13 474	47 967	8 881	1 476	71 798
1971	12 824	43 433	15 062	3 334	74 653
1972	11 867	44 341	17 410	3 673	77 291
1973	11 428	42 920	17 730	3 366	75 444
1974	13 162	45 468	11 821	2 040	72 491
1975	16 177	48 966	10 305	1 669	77 117
1976	10 611	47 265	14 067	2 365	74 308
1977	10 718	49 465	16 399	2 771	79 353
1978	10 706	49 300	20 821	2 884	83 711
1979	11 602	51 802	22 185	3 317	88 906
1980	12 201	56 746	24 847	3 161	96 955
1981	10 468	54 010	14 158	2 262	80 898
1982	9 047	56 905	7 587	888	74 427
1983	10 011	62 530	11 913	1 908	86 362
1984	10 302	62 014	15 229	1 750	89 295
1985	10 363	55 969	15 288	1 297	82 917
1986	10 019	57 708	19 140	1 039	87 906
1987	9 640	55 541	24 764	752	90 697
1988	9 591	55 213	18 288	425	83 517
1989	10 721	53 306	11 662	251	75 940
1990	14 024	47 192	16 869	357	78 442
1991	21 013	45 021	21 298	455	87 787
1992	24 119	45 742	18 335	390	88 586
1993	17 938	44 160	18 079	244	80 421
1994	18 673	47 225	19 712	151	85 761
1995	18 183	44 650	19 930	97	82 860
1996	19 233	41 648	18 958	99	79 938
1997	21 210	35 378	19 097	53	75 738
1998	20 074	32 468	20 357	73	72 972
1999	20 214	31 368	21 747	93	73 422
2000	19 419	28 583	17 192	57	65 251
2001	20 195	23 688	20 006	33	63 922
2002	25 707	29 855	22 355	42	77 959
2003	27 111	29 100	21 602	19	77 832
2004	27 247	28 471	25 109	10	80 837

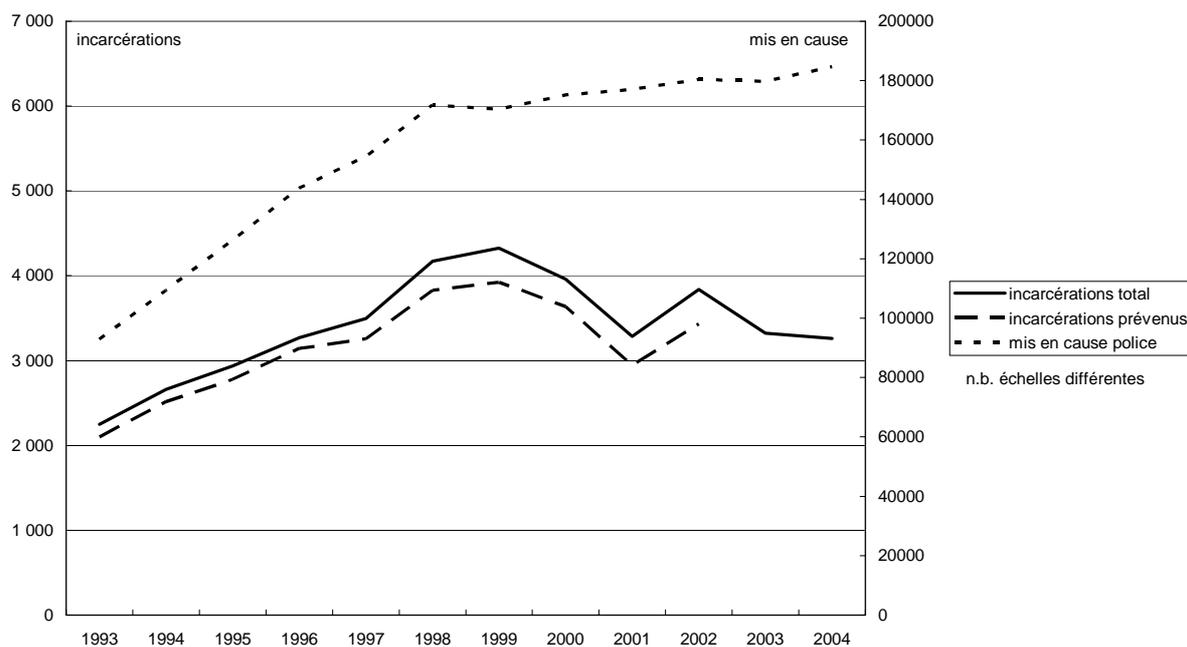
Source : statistique trimestrielle de la population pénale DAP (base SEPT)
Champ : métropole

Données concernant les mineurs

Tableau 2 : Détenus mineurs au premier janvier et proportion de prévenus.

au 1er janvier	Mineurs détenus total	Mineurs détenus prévenus	proportion de prévenus
1969	911	703	77,2%
1970	576	439	76,2%
1971	494	371	75,1%
1972	713	577	80,9%
1973	608	467	76,8%
1974	614	484	78,8%
1975	721	602	83,5%
1976	594	436	73,4%
1977	714	513	71,8%
1978	697	513	73,6%
1979	727	530	72,9%
1980	757	597	78,9%
1981	934	794	85,0%
1982	834	714	85,6%
1983	739	636	86,1%
1984	814	720	88,5%
1985	835	711	85,1%
1986	865	722	83,5%
1987	989	786	79,5%
1988	816	545	66,8%
1989	493	392	79,5%
1990	524	335	63,9%
1991	395	284	71,9%
1992	467	353	75,6%
1993	538	415	77,1%
1994	513	380	74,1%
1995	531	401	75,5%
1996	514	394	76,7%
1997	576	448	77,8%
1998	622	497	79,9%
1999	662	510	77,0%
2000	655	506	77,3%
2001	542	397	73,2%
2002	767	587	76,5%
2003	759	568	74,8%
2004	657	427	65,0%
2005	563	384	68,2%

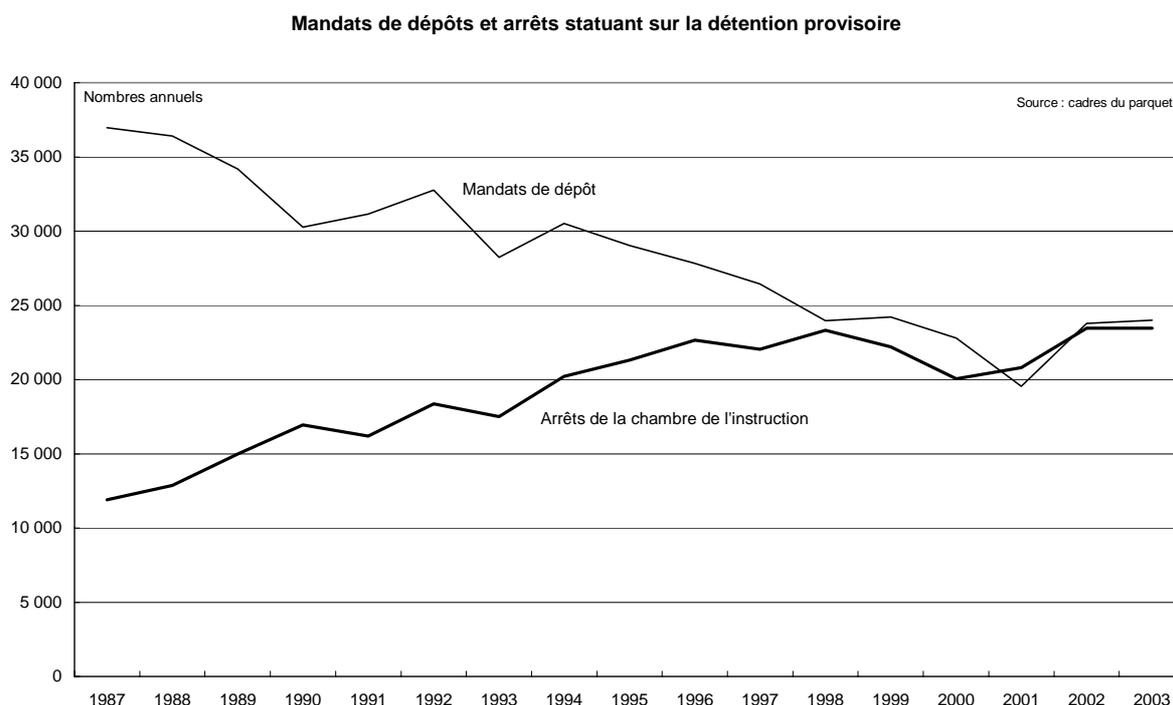
Mineurs mis en cause et incarcérations de mineurs



Données statistiques sur la chambre de l'instruction en matière de détention provisoire

La seule donnée disponible, issue des cadres des parquets, est le nombre annuel d'arrêts rendus statuant sur la détention provisoire. La série peut être reconstituée depuis 1987.

Il est remarquable que ce nombre ait augmenté très régulièrement jusqu'en 1998 alors que le nombre de mandats de dépôts décernés était en diminution (graphique ci-dessous).



On est ainsi passé en une dizaine d'années d'un peu plus d'un arrêt pour deux mandats de dépôt en moyenne à un arrêt pour un mandat de dépôt. Depuis 1998 ce ratio est assez stable et le nombre d'arrêts tend à suivre la courbe des mandats de dépôts.

ANNEXE 3

REPARATION DE LA DETENTION PROVISOIRE : DONNEES LOCALES

Comme dans ses deux précédents rapports¹, la Commission retrace la situation dans les ressorts des cours d'appel de Paris (1) et d'Aix-en-Provence (2) sur l'ensemble des cours pour l'année 2004 (3) dans les tableaux et graphiques suivants. La Commission a été aidée dans ce travail par M. Vivien DAVID, allocataire de recherche-moniteur et Melle Dorothée ARNOULD, attachée temporaire d'enseignement et de recherche.

1 - La situation dans la Cour d'appel de Paris

Nombre de **décisions étudiées** : 80

Nombre de **requêtes irrecevables** sur l'année 2004 : 7

Motifs :

- Dépassement du délai de 6 mois pour la saisine (1)
- Non respect du formalisme de la requête (1)
- Absence de décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement (3)
- Absence de décision d'une juridiction du ressort de la Cour d'appel (2)

Nombre de **désistements** sur l'année 2004 : 7

¹ Commission de suivi de la détention provisoire, Rapport 2003, p.80 et s. ; 2004, p. 163 et s.

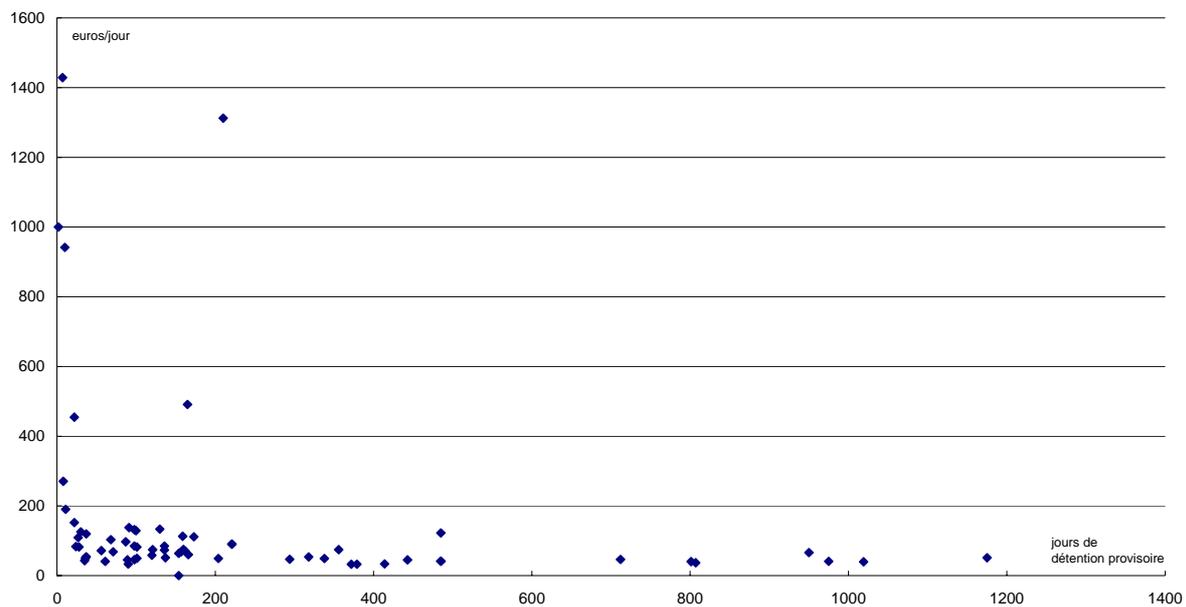
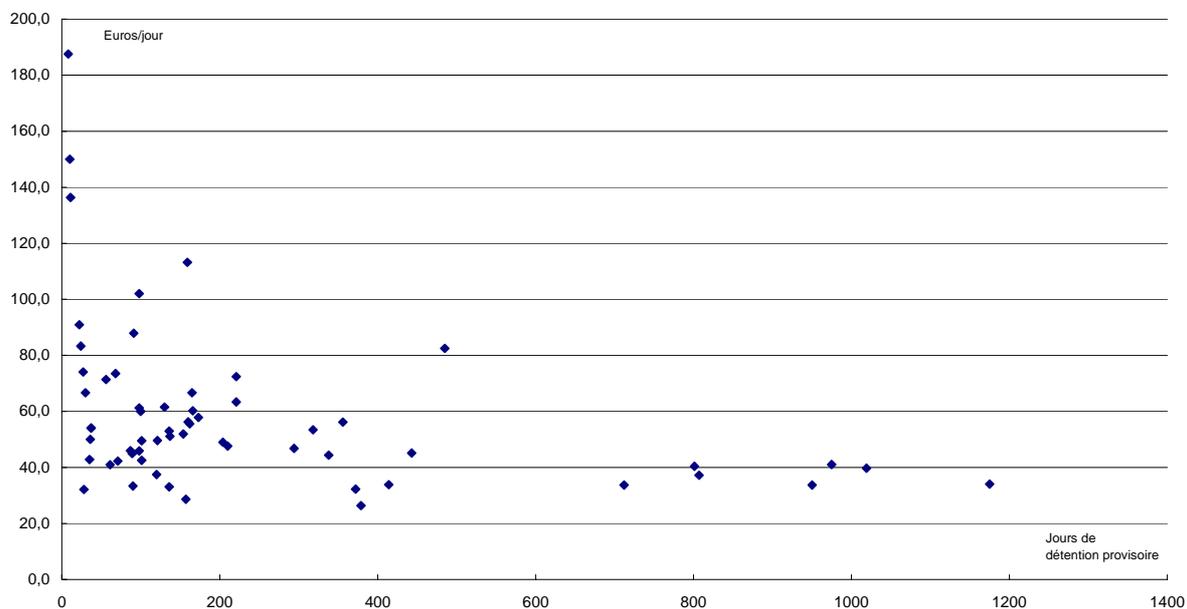
Premier semestre 2004					
Durée de la détention provisoire (en jours)	Indemnisation totale accordée² (en euros)	Indemnisation du préjudice moral proposée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral accordée (en euros)	Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)	Préjudice moral : réparation par jour de détention (en euros)
485	20000	15000	-	-	-
485	20000 (+ 500)	15000	-	-	-
801	32400	25000	32400	129,6	40,4
221	20000	7300	14000	191,8	63,3
136	11515	4500	7200	160	52,9
221	20000	7300	16000	219,2	72,4
165	81000 (+ 3000)	5500	11000	200	66,7
98	12896,88	-	10000	-	102,0
22	10000 (+ 1200)	-	10000	-	454,5
98	4500 (+ 1200)	-	4500	-	45,9
2	2000	750	2000	266,7	1000
101	8300	2500	4300	172	42,6
210	275630,32	7000	10000	142,9	47,6
37	2000	1165	2000	171,7	54,0
154	0	0	0	-	0
1019	40500 (+ 600)	Somme « de pur principe »	40500	-	39,7
294	13750	10000	13750	137,5	46,8
91	12514,42 (+ 1000)	5000	8000	160	87,9
136	9962,78	4500	4500	100	33,1
414	14000	10400	14000	134,6	33,8
61	2500	1800	2500	138,9	41,0
87	8458,63 (+ 800)	3000	4000	133,3	46,0
130	17359,33 (+ 800)	4200	8000	190,5	61,5
11	2090	300	1500	500	136,4
22	3341,22 (+ 800)	1000	2000	200	90,9
27	2945,19	1000	2000	200	74,1

² Entre parenthèses, le montant de l'indemnisation accordée au titre de l'article 700 du NCPC.

56	4000 (+ 800)	1800	4000	222,2	71,4
8	2166 (+ 800)	300	1500	500	187,5
338	16500	11000	15000	136,4	44,4
36	1800 (+ 700)	1500	1800	120	50
101	5000	3300	5000	151,5	49,5
485	59200 (+ 1200)	15000	40000	266,7	82,5
318	17000	11000	17000	154,5	53,5
7	10000	2500	10000	400	1428,6
712	33000	Réduction	24000	-	33,7
154	9865 (+ 800)	5000	8000	160	51,9
157	10716 (+ 1000)	3500	4500	128,6	28,7
173	19251 (+ 800)	5500	10000	181,8	57,8
37	4432,50	1500	2000	133,3	54,0
121	9000	4000	6000	150	49,6
30	3766,06 (+ 800)	1000	2000	200	66,7
24	2000 (+ 1000)	800	2000	250	83,3
1175	60000	20000	40000	200	34,0
120	6991,64 (+ 450)	3000	4500	150	37,5
372	12000	10000	12000	120	32,3
TOTAL	934351,97 (+ 18250)	-	433450	-	-
MOYENNE DU 1^{er} SEMESTRE	20763,38 (21168,93³)	5822,87	10080,23	193,9	124,5

³ Moyenne intégrant le montant des indemnités accordées au titre de l'article 700 du NCPC.

Second semestre 2004					
Durée de la détention provisoire (en jours)	Indemnisation totale accordée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral proposée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral accordée (en euros)	Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)	Préjudice moral : réparation par jour de détention (en euros)
71	4864,18 (+ 800)	1500	3000	200	42,2
356	26448,87	12000	20000	166,7	56,2
166	10000 (+ 600)	5500	10000	181,8	60,2
10	9417,19 (+ 500)	1500	1500	100	150
137	7000 (+ 500)	4500	7000	155,6	51,1
160	11951 (+ 1300)	5800	9000	155,2	56,25
90	3000 (+ 1000)	2400	3000	125	33,3
975	40000 (+ 800)	30000	40000	133,3	41,0
100	12913 (+ 2000)	3500	6000	171,4	60
89	4000 (+ 200)	3000	4000	133,3	44,9
379	12270,35	10000	10000	100	26,4
443	20000	13000	20000	153,8	45,1
35	1500 (+ 1000)	1000	1500	150	42,9
98	8300	3200	6000	187,5	61,2
204	10000	6800	10000	147,1	49,0
28	2296,53	600	900	150	32,1
807	30000 (+ 800)	24000	30000	125	37,2
159	18000 (+ 800)	5000	18000	360	113,2
950	63000	30000	32000	106,7	33,7
68	7000	2680	5000	186,6	73,5
162	11392 (+ 1000)	5200	9000	173,1	55,6
TOTAL	313353,12 (+ 11300)	-	245900	-	-
MOYENNE DU 2nd SEMESTRE	14921,58 (15459,67)	8151,43	11709,52	160,1	55,5
TOTAL ANNUEL	1247705,10 (+ 29550)	-	679350	-	-
MOYENNE ANNUELLE	18904,62 (19352,35)	6624,51	10614,84	181,6	101,5

Indemnisation totale par jour de détention CA PARIS (avec cas extrêmes)**Indemnisation du préjudice moral par jour de détention. CA PARIS sans cas extrêmes**

2 - La situation dans la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Nombre de décisions étudiées : 70

Nombre de requêtes irrecevables sur l'année 2004 : 4

Motifs :

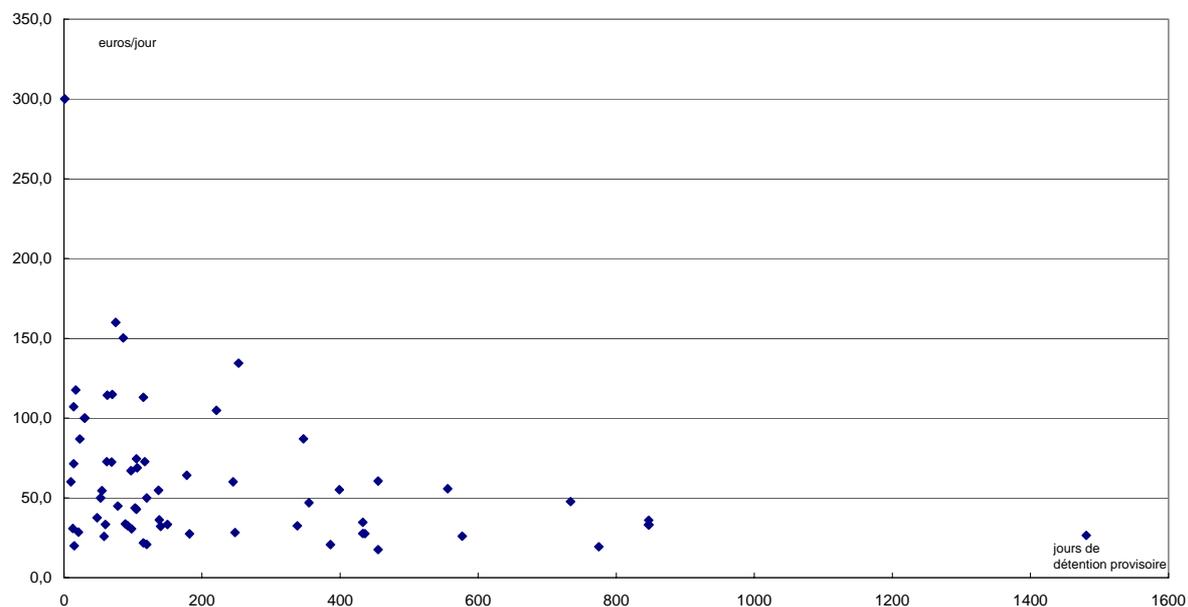
- Dépassement du délai de 6 mois pour la saisine
- Aucune réparation quand la décision de non-lieu a pour seul fondement la reconnaissance d'une irresponsabilité au sens de l'article 122-1 CP
- Décision de non-lieu non définitive car procédure pendante devant la Cour de cassation
- Décision de relaxe non définitive car frappée d'appel

Nombre de désistement entraînant dessaisissement de la juridiction sur l'année 2004 : 1

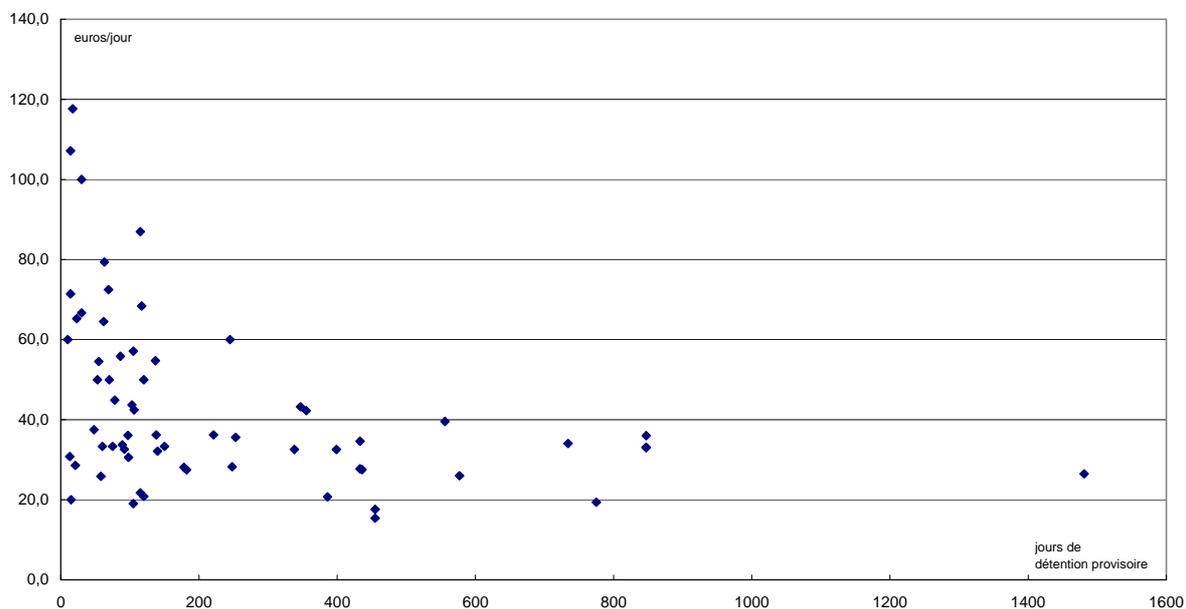
Premier semestre 2004					
Durée de la détention provisoire (en jours)	Indemnisation totale accordée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral proposée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral accordée (en euros)	Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)	Préjudice moral : réparation par jour de détention (en euros)
13	400	300	400	133 %	31
14	1 000	500	1 000	200 %	71
17	2 000	570	2 000	350 %	118
21	600	500	600	120 %	29
30	3 000	1 000	3 000	300 %	100
48	1 800	1 500	1 800	120 %	37,5
58	1 500	1 500	1 500	100 %	26
69	5 000	2 000	5 000	250 %	72
78	3 500	2 500	3 500	140 %	45
86	12 919,50	3 000	4 800	160 %	56
89	3 000	2 000	3 000	150 %	34
97	6 500	2 000	3 500	175 %	36
98	3 000	2 500	3 000	120 %	31
103	4 500	3 500	4 500	129 %	44
105	4 500	1 750	2 000	114 %	19
105	7 823,39	3 850	6 000	156 %	57
106	7 300	2 700	4 500	167 %	42
117	8 500	4 400	8 000	182 %	68
120	2 500	1 500	2 500	167 %	21
137	7 500	5 000	7 500	150 %	55
138	5 000	4 500	5 000	111 %	36
178	11 417,60	3 500	5 000	143 %	28
347	30 200	12 700	15 000	118 %	43
355	16 683,67	12 000	15 000	125 %	42
386	8 000	7 000	8 000	114 %	21
433	15 000	10 200	15 000	147 %	35
455	27 525,57	7 500	7 000	93 %	15
455	8 000	7 500	8 000	107 %	18
775	15 000	15 000	15 000	100 %	19
847	28 000	25 200	28 000	111 %	33
847	28 000	25 200	28 000	111 %	33
847	28 000	25 200	28 000	111 %	33
1481	39 200	34 000	39 200	115 %	26
TOTAL	346 869,73		284 300		
MOYENNES DU 1^{er} SEMESTRE	10 511,26	7 032,42	8 615,15	148,15%	41,65

Second semestre 2004					
Durée de la détention provisoire (en jours)	Indemnisation totale accordée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral proposée (en euros)	Indemnisation du préjudice moral accordée (en euros)	Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)	Préjudice moral : réparation par jour de détention (en euros)
1	300	100	300	300 %	300
10	600	400	600	150 %	60
14	1 500	700	1 500	214 %	107
15	300	250	300	120 %	20
23	2 000	900	1 500	167 %	65
30	3 000	1 100	2 000	182 %	67
53	2 650	1 500	2 650	177 %	50
55	3 000	2 500	3 000	120 %	55
60	2 000	1 400	2 000	143 %	33
62	4 508,57	2 100	4 000	190 %	65
63	7 200	2 000	5 000	250 %	79
70	8 038	2 300	3 500	152 %	50
75	12 000	2 500	2 500	100 %	33
92	3 000	3 000	3 000	100 %	33
115	2 500	2 000	2 500	125 %	22
115	13 000	4 000	10 000	250 %	87
120	6 000	6 000	6 000	100 %	50
140	4 500	3 500	4 500	129 %	32
150	5 000	5 000	5 000	100 %	33
182	5 000	5 000	5 000	100 %	27
221	23 164,40	7 350	8 000	109 %	36
245	14 700	8 500	14 700	173 %	60
248	7 000	6 500	7 000	108 %	28
253	34 000	6 000	9 000	150 %	36
338	11 000	11 000	11 000	100 %	33
399	22 000	13 000	13 000	100 %	33
433	12 000	8 000	12 000	150 %	28
436	12 000	10 100	12 000	119 %	28
556	31 000	18 500	22 000	119 %	40
577	15 000	15 000	15 000	100 %	26
734	35 000	20 400	25 000	123 %	34
847	30 500	25 200	30 500	121 %	36
TOTAL	333 460,97		244 050		
MOYENNES DU 2nd SEMESTRE	10 420,66	6 118,75	7 626,56	145	52,69
TOTAL ANNUEL	680 330,70		528 350		
MOYENNES ANNUELLES	10 466, 63	6 582,62	8 128,46	146,62	47

Indemnisation totale par jour de détention. CA AIX (avec cas extrême)



Indemnisation du préjudice moral par jour de détention. CA AIX sans cas extrême



3 – Réparation des détentions provisoires injustifiées année 2004

.../...

	Demandes reçues				Décisions rendues						Nombre total d'appels	reste à juger	Résultats							
	Total	Portant sur non lieu	Portant sur relaxe	Portant sur acquittement	Total	Irrecevabilité	Désistement	Incompétence	rejet	Indemnité			Affaires jugées	Affaires indemnisées	Taux d'indemnisation	Montants versés dans l'année	Moyenne par dossier	Montant le moins élevé	Montant le plus élevé	Nbre de mois de détention provisoire subis
CA d'Agen	5	0	3	2	3	0	0	0	0	3	1	5	3	3	100%	16 000 €	5 333 €	2 000 €	8 000 €	14,3
CA d'Aix-en-Provence	78	19	35	24	74	4	1	0	0	69	12	48	74	69	93%	697 486 €	10 108 €	300 €	40 200 €	556
CA d'Amiens	25	6	12	7	21	0	3	0	1	17	11	20	21	17	81%	289 995 €	17 059 €	658 €	45 000 €	
CA d'Angers	6	1	4	1	7	0	1	0	0	6	0	2	7	6	86%	47 925 €	7 988 €	1 500 €	24 000 €	16
CA de Basse-Terre	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	4	3	3	100%	128 839 €	42 946 €	1 524 €	125 660 €	23
CA de Bastia	6	0	6	0	10	0	0	0	0	10	2	6	10	10	100%	59 109 €	5 911 €	1 050 €	12 000 €	62
CA de Besançon	11	6	4	1	5	0	0	0	0	5	1	10	5	5	100%	34 883 €	6 977 €	1 000 €	12 500 €	47
CA de Bordeaux	16	6	8	2	9	1	0	0	0	8	0	16	9	8	89%	115 246 €	14 406 €	1 500 €	71 180 €	
CA de Bourges	3	2	1	0	3	1	0	0	0	2	1	3	3	2	67%	7 500 €	3 750 €	1 500 €	6 000 €	16
CA de Caen	13	2	3	8	3	0	0	0	0	3	0	13	3	3	100%	61 490 €	20 497 €	5 000 €	41 870 €	
CA de Chambéry	2	1	1	0	4	0	0	0	0	4	1	2	4	4	100%	45 144 €	11 286 €	7 500 €	19 976 €	20
CA de Colmar	11	6	4	1	10	0	0	0	0	10	0	15	10	10	100%	110 851 €	11 085 €	2 800 €	32 000 €	10
CA de Dijon	11	6	5	0	15	0	0	0	0	15	2	9	15	15	100%	250 598 €	16 707 €	2 379 €	97 773 €	84,4
CA de Douai	29	10	10	9	33	2	0	0	1	30	3	27	33	30	91%	308 386 €	10 280 €	50 €	61 125 €	193
CA de Fort-de-France	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0						
CA de Grenoble	8	2	4	2	19	0	0	1	1	17	2	5	19	17	89%	308 167 €	18 127 €	1 500 €	145 259 €	
CA de Limoges	5	3	2	0	1	0	0	0	0	1	1	4	1	1	100%	8 000 €	8 000 €	8 000 €	8 000 €	1
CA de Lyon	11	2	8	1	31	1	0	0	1	29	1	7	31	29	94%	194 795 €	6 717 €	1 200 €	21 793 €	96
CA de Metz	5	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	16	0	0						
CA de Montpellier	14	3	10	1	9	0	0	0	0	9	3	12	9	9	100%	59 000 €	6 556 €	700 €	18 000 €	47
CA de Nancy	10	3	2	5	8	1	0	0	0	7	2	7	8	7	88%	46 188 €	6 598 €	800 €	12 424 €	
CA de Nîmes	5	2	2	1	5	0	0	0	0	5	1	4	5	5	100%	121 185 €	24 237 €	8 000 €	52 000 €	56
CA d'Orléans	12	8	4	0	3	0	0	0	0	3	8	6	3	3	100%	13 136 €	4 379 €	2 000 €	8 700 €	
CA de Paris	93	33	31	29	76	7	6	0	1	62	11	76	76	62	82%	1 570 366 €	25 328 €	2 000 €	275 630 €	512
CA de Pau	4	2	2	0	7	0	0	0	0	7	0	6	7	7	100%	72 500 €	10 357 €	1 000 €	25 000 €	64,5
CA de Poitiers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
CA de Reims	6	5	1	0	6	0	0	0	0	6	0	2	6	6	100%	32 287 €	5 381 €			
CA de Rennes	4	2	2	0	4	1	0	0	0	3	0	4	4	3	75%	52 893 €	17 631 €	2 400 €	44 439 €	
CA de Riom	6	3	3	0	8	0	0	0	0	8	0	5	8	8	100%	31 000 €	3 875 €	680 €	12 250 €	
CA de Rouen	20	15	3	2	19	1	0	0	0	18	1	20	19	18	95%	214 989 €	11 944 €	500 €	46 816 €	128
CA de St-Denis Réunion	6	2	1	3	3	0	2	0	0	1	0		3	1	33%	43 000 €	43 000 €	43 000 €	43 000 €	
CA de Toulouse	18	11	3	4	15	0	0	0	0	15	1	16	15	15	100%	90 700 €	6 047 €	2 200 €	19 000 €	99
CA de Versailles	45	22	17	6	34	2	0	0	0	32	3		34	32	94%	323 102 €	10 097 €	1 €	53 319 €	
CA de Mamoudzou	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
CA de Nouméa	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0						
CA de Papeete	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1		1	1	100%	6 697 €	6 697 €	6 697 €	6 697 €	
TOTAL	491	186	191	114	449	21	13	1	5	409	69	373	449	409	91%	5 361 457 €	13 109 €	1 €	275 630 €	2045

ANNEXE 4

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Réunion du 14 septembre 2004

- Audition de M. François MOLINS, adjoint au Directeur des affaires criminelles et des grâces
- Audition de M. Patrice MOLLE, Directeur de l'administration pénitentiaire

Réunion du 12 octobre 2004

- Audition de Mme MARTIN, inspection des services pénitentiaires
- Audition de Mme VALDES-BOULOQUE, inspection générale des services judiciaires
- Audition de Mme PENDARIES, magistrat à l'administration centrale
- Audition de M. LAINE, magistrat à l'administration centrale

Réunion du 9 novembre 2004

- Audition de M. CORDESSE, magistrat à l'administration centrale, bureau de l'exécution des peines
- Audition de Mme PARMENTIER, magistrat à l'administration centrale, bureau des politiques partenariales, des alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement
- Audition de Maître NATALI, bâtonnier, vice-président de la conférence des bâtonniers, président de la commission pénale
- Audition de Maître DOUARRE, représentant le bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris
- Audition de Maître TCHOLAKIAN, membre de la commission libertés et droits de l'homme au Conseil national des barreaux

Déplacement du 14 décembre 2004 dans le ressort de la cour d'appel de Versailles

- Audition de Mme BELIN, doyen des juges d'instruction au tribunal de grande instance de Paris
- Audition de M. GANDREY, premier procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Versailles
- Audition de M. CATHELIN, vice-président placé auprès de premier président, exerçant les fonctions de juge des libertés et de la détention au tribunal de grande instance de Versailles
- Audition de Maître CHAMPAGNE, membre du conseil de l'ordre, ancien secrétaire de la conférence, président de la commission pénale du barreau des Yvelines
- Audition de M. SANCHEZ, directeur régional adjoint des services pénitentiaires de Paris
- Audition de Messieurs MONTFORT et GUERIN, président de chambre de l'instruction à la cour d'appel de Versailles

- Audition de Mme DUNO, conseiller à la cour d'appel de Versailles, chargé du suivi de l'application des peines, délégué du premier président aux conseils d'administration des établissements pénitentiaires
- Audition de M. JUNILLON, avocat général, chef du service criminel du parquet général de la cour d'appel de Versailles

La Commission remercie tout particulièrement pour leur accueil Monsieur Vincent LAMANDA et Monsieur Jean-Amédée LATHOUD, premier président et procureur général de la cour d'appel de Versailles.

Réunion du 25 janvier 2005

- Audition de M. CANIVET, premier président de la Cour de Cassation
- Audition de M. BLOCH, président de chambre de l'instruction à la cour d'appel de Paris

Réunion du 8 février 2005

- Audition de M. BAAB, magistrat de liaison français en Allemagne
- Audition de M. BARBE, magistrat de liaison français en Italie

Réunion du 15 mars 2005

- Audition de M. RABATEL, magistrat de liaison français en Angleterre

Réunion du 12 avril 2005

- Audition de M. VIOU, procureur général près la cour d'appel de Lyon
- Audition de Mme MAYER, secrétaire exécutive adjointe du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)
- Audition de M. VUELTA SIMON, magistrat de liaison français en Espagne

Réunion du 14 juin 2005

- Audition de Mme FROMENT, chef de l'inspection des services pénitentiaires