

CM(2016)121-add3

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



# LIVRE BLANC SUR LE SURPEUPLEMENT CARCÉRAL

Délégués des Ministres

**Documents CM**CM(2016)121-add3 23 août 2016<sup>1</sup>**1266 Réunion, 28 septembre 2016**

10 Questions juridiques

**10.2 Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)**

d. Livre blanc sur le surpeuplement carcéral

**Pour examen par le GR-J lors de sa réunion du 13 septembre 2016****TABLE DES MATIÈRES**

<b>I.</b>	<b>Le surpeuplement carcéral et la croissance de la population carcérale.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>Le surpeuplement carcéral : état réel de la situation.....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>La position du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement carcéral et la croissance de la population carcérale.....</b>	<b>8</b>
	a. Position générale.....	8
	b. La Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale.....	10
	c. Les autres textes juridiques pertinents.....	11
<b>IV.</b>	<b>Les raisons du recours abusif à la privation de liberté et du surpeuplement carcéral.....</b>	<b>12</b>
	a. Les politiques et les législations pénales entraînant une utilisation abusive du système pénal.....	12
	c. La durée de la détention provisoire.....	14
	d. Le recours limité aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté.....	14
	e. Les autres facteurs qui prolongent la privation de liberté.....	15
<b>V.</b>	<b>Comment remédier au surpeuplement carcéral ?.....</b>	<b>16</b>
	a. La privation de liberté comme mesure de dernier recours.....	16
	b. La révision du droit pénal, la dépenalisation et les alternatives aux poursuites pénales.....	18
	c. La capacité carcérale et la population carcérale.....	20
	d. La prévention et la prise en charge de la récidive.....	21
	e. Le rôle des mécanismes de suivi et des organismes consultatifs.....	22
	f. La cohérence des rôles et des objectifs des différents acteurs du processus de justice pénale.....	23
<b>VI.</b>	<b>La nécessité d'élaborer des stratégies et des plans d'action nationaux en matière pénale.....</b>	<b>24</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusions.....</b>	<b>27</b>

<sup>1</sup> Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.

### Liste des abréviations

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

CCJE : Conseil consultatif de juges européens

CCPE : Conseil consultatif de procureurs européens

CDPPS : Conférence des directeurs des services pénitentiaires et de probation du Conseil de l'Europe

CM : Comité des Ministres

CEDH – Convention européenne des droits de l'homme

CommDH : Commissaire aux droits de l'homme

La Cour : Cour européenne des droits de l'homme

CPT : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

H/Exec : Memoranda du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

JAI : Justice et affaires intérieures, Commission européenne

MNP : mécanisme national de prévention

N<sup>o(s)</sup> : numéro(s)

ONU DC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

PC-CP : Conseil de coopération pénologique

PC-OC : Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes et sur la coopération dans le domaine pénal

PFCT : Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

R ou Rec : Recommandation

RPE : Règles pénitentiaires européennes

SMC : sanctions et mesures appliquées dans la communauté

SPACE : Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe

## Introduction

1. Le surpeuplement carcéral est un problème récurrent auquel sont confrontées de nombreuses administrations pénitentiaires en Europe. Dans beaucoup des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, les prisons sont surpeuplées<sup>2</sup> et même dans les pays où le nombre total de détenus est inférieur au nombre de places disponibles, il arrive que certains établissements souffrent particulièrement de ce problème.

2. Le Conseil de l'Europe n'a cessé de recommander aux autorités nationales de remédier au problème du surpeuplement carcéral, considérant qu'il s'agit, avec la croissance de la population carcérale, d'un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et le système de justice pénale dans son ensemble, tant en termes de protection des droits de l'homme que pour la gestion efficiente des établissements pénitentiaires. Le 30 septembre 1999, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Ce texte recommande et propose, avec grande pertinence, plusieurs mesures concrètes à prendre à tous les niveaux (législatif, judiciaire, exécutif).

3. Plus de 15 ans après l'adoption de cette recommandation et malgré les efforts consentis par les Etats membres, le problème demeure considérable à l'échelle européenne, tout comme dans maintes autres parties du monde. Par conséquent, au cours des dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a eu à examiner de nombreuses plaintes liées aux mauvaises conditions de détention et a trouvé de nombreuses violations de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

4. Dans le contexte des relations interétatiques, ce problème se pose parfois avec acuité lorsqu'il s'agit de faire droit à une demande d'extradition aux fins de poursuites ou de transfèrement de personnes condamnées. En effet, une telle mesure peut se révéler difficile à mettre en œuvre s'il existe des préoccupations en ce qui concerne les mauvaises conditions de détention, en particulier le surpeuplement carcéral, dans l'Etat d'accueil.

5. L'arrêt rendu récemment par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-404/15 et C-659/15 PPU Pál Aranyosi et Robert Căldăraru est éloquent à cet égard. La Cour y rappelle que l'interdiction absolue des peines et traitements inhumains ou dégradants fait partie des droits protégés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, l'autorité responsable de l'exécution du mandat d'arrêt européen doit bien apprécier le risque de tels traitements avant de décider de la remise de la personne concernée. La Cour estime en particulier que lorsqu'un tel risque découle des conditions générales de détention dans l'Etat membre d'émission, l'exécution du mandat doit être reportée jusqu'à l'obtention d'informations complémentaires permettant d'écarter l'existence d'un tel risque. Si l'existence de ce risque ne peut pas être écartée dans un délai raisonnable, cette autorité doit décider s'il y a lieu de mettre fin à la procédure de remise<sup>3</sup>.

6. Plusieurs conférences des directeurs des services pénitentiaires du Conseil de l'Europe se sont penchées sur la question du surpeuplement carcéral et à la 17<sup>e</sup> Conférence à Rome (novembre 2012), des juges et des procureurs européens ont été conviés à une réunion spéciale afin de mieux comprendre les conséquences de la détention provisoire et des politiques de prononcé des peines sur le surpeuplement carcéral, ainsi que l'utilité et l'efficacité des alternatives à l'emprisonnement. Lors de la 19<sup>e</sup> Conférence des directeurs des services pénitentiaires et de probation (CDPPS) (Helsinki, 2014), une initiative a été lancée visant à créer un groupe de travail constitué de juges, de procureurs, de représentants des ministères de la justice et de représentants des services pénitentiaires et de probation pour examiner cette problématique et préconiser des mesures permettant de lutter contre le surpeuplement carcéral, l'idée étant d'aider les autorités nationales à amorcer un dialogue entre les juges, les procureurs, les législateurs, les décideurs et les services pénitentiaires et de probation en vue de convenir de stratégies nationales de long terme et d'actions spécifiques dans ce domaine.

7. Le présent Livre blanc est l'œuvre du comité de rédaction sus-évoqué, composé de représentants de plusieurs organes et comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe compétents en et intéressés directement par la matière de prévention de la criminalité et de politiques et pratiques pénales dans les Etats membres. La liste intégrale des membres du comité, constitué à l'initiative du Comité européen pour les problèmes criminels, ainsi que les organes et comités qu'ils représentent, font l'objet de l'Annexe I au présent document.

<sup>2</sup> Dans le présent texte, le terme « prison » désigne de manière générale tout établissement décrit à la règle 10 des Règles pénitentiaires européennes.

<sup>3</sup> Voir : <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160036fr.pdf>

8. Le présent Livre blanc ne formule pas de nouvelles recommandations spécifiques en matière de surpeuplement carcéral - les préconisations de la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale demeurent d'actualité - mais met en lumière les aspects autour desquels pourrait tourner le dialogue que devraient amorcer et entretenir les autorités nationales pour définir de manière concertée des stratégies de long terme et des mesures spécifiques de lutte contre le surpeuplement carcéral, et les mettre en œuvre efficacement, sur fond de réforme générale des politiques pénales alignée sur les dernières études de recherche et conforme aux attentes réalistes concernant le rôle que les législations et politiques pénales devraient jouer dans la société. Ce document a donc pour objet d'inciter les Etats membres à ouvrir un débat national sur leur système pénal et à prendre des décisions fondées sur des besoins manifestes et des objectifs à remplir à courte et à longue échéance. Dans ce cadre, les autorités nationales devraient régulièrement réexaminer la situation pour déterminer dans quelle mesure l'incarcération sert effectivement à lutter contre la criminalité et dans quelle mesure les détenus libérés sont effectivement préparés à leur réinsertion dans la société et à une vie non délinquante.

9. Le comité de rédaction a mené ses travaux de décembre 2014 à avril 2016. Le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) a approuvé le texte lors de la réunion de son groupe de travail en mai 2016. Livre blanc a été finalement approuvé par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en juin 2016.

### **I. Le surpeuplement carcéral et la croissance de la population carcérale**

10. Il n'existe aucune définition précise et internationalement reconnue du surpeuplement carcéral. D'une manière générale, ce terme désigne les situations où la demande de places en prison est supérieure au nombre total de places disponibles dans un Etat membre ou un établissement donné. Toutefois, contrairement à ce que prescrit la règle 18.3 des Règles pénitentiaires européennes<sup>4</sup>, l'expression « espace minimum » reste indéfinie dans quelques Etats membres et il est donc difficile de se mettre d'accord sur la capacité des systèmes pénitentiaires.

11. Le fait est qu'il existe de nettes différences en niveau des méthodes utilisées par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour calculer la capacité carcérale et que, par conséquent, les statistiques relatives à cette capacité devraient être évaluées à l'aune de l'espace ou des mètres carrés dont dispose réellement chaque détenu, ainsi que du temps passé chaque jour en cellule. Il faudrait également tenir compte du fait que l'espace et les mètres carrés ne sont pas les seuls facteurs pertinents pour évaluer les situations de surpeuplement. Ce problème relève également de la problématique plus générale de l'adéquation des conditions carcérales, notamment en termes de dotation en personnel et d'activités motivantes axées sur la réinsertion des détenus et conformes aux normes internationales.

12. Comme indiqué en introduction, les principes énoncés dans la Recommandation du Conseil de l'Europe n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale demeurent d'actualité, mais il faut reconnaître que des évolutions ont été enregistrées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe depuis 1999 et que ce fait peut expliquer certaines difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des principes de la recommandation.

13. L'accroissement de la mobilité en Europe, l'expansion et l'accessibilité accrue des transports internationaux et le développement rapide des nouvelles technologies dans le monde ont eu de nombreuses répercussions positives sur nos sociétés. Parallèlement, les formes graves de criminalité organisée transnationale et de terrorisme ont augmenté, d'où un durcissement des politiques pénales dans de nombreux Etats membres depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle. Or, une approche plus sévère entraîne très souvent des peines d'emprisonnement plus longues, sans possibilité de libération conditionnelle, ni d'examen des conséquences potentielles d'une telle évolution sur les systèmes pénitentiaires. Il semble également que dans de nombreux Etats, l'opinion publique ait changé d'attitude vis-à-vis de la criminalité. La volonté de réprimer plus sévèrement ce phénomène ou d'appliquer des politiques de tolérance zéro ou d'autres politiques du même ordre a conduit à une augmentation des incarcérations.

---

<sup>4</sup> Règles pénitentiaires européennes, 18.3 : « Le droit interne doit définir les conditions minimales requises concernant les points répertoriés aux paragraphes 1 et 2 ».

14. En tout état de cause, il est essentiel de se rappeler que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont chacun une politique de répression de la criminalité propre, ce qui a des répercussions sur les pratiques en matière de prononcé des peines, sur la durée de la détention et sur le recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté. En outre, les évolutions en matière de criminalité sont sujettes à variation, d'une augmentation à une réduction de la délinquance ou d'une situation de surpeuplement carcéral grave dans certains pays à la fermeture de prisons dans d'autres, du moins temporairement, en l'absence de détenus. Les causes profondes du surpeuplement carcéral peuvent également être très différentes d'un pays à l'autre, tout comme la manière dont elles se conjuguent. Le présent Livre blanc met donc l'accent sur des aspects qu'il faut considérer à la lumière des traditions juridiques, des pratiques et des cultures nationales, conformément aux normes et aux principes pertinents du Conseil de l'Europe.

## II. Le surpeuplement carcéral : état réel de la situation

15. La réalité nous montre qu'au cours des dernières décennies, de nouveaux types d'infraction ont été introduits dans les codes pénaux nationaux, principalement pour répondre aux évolutions évoquées plus haut (voir paragraphes 13 et 14). Certaines infractions ont été définies dans des instruments juridiques internationaux contraignants, obligeant les signataires à reprendre ces mêmes définitions dans leur législation interne. Ces infractions concernent des actes criminels graves pour lesquels les Etats doivent prévoir la possibilité d'appliquer des peines d'emprisonnement, dans certaines limites. Pour autant, dans la plupart des pays, cet élargissement du champ d'infraction ne s'est pas accompagné d'une révision rigoureuse de la législation pénale afin de réorganiser les définitions, de redéfinir les sanctions et les mesures et de dépénaliser certaines infractions mineures. Cette situation a très probablement contribué, dans certains pays, à l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement prononcées mais aussi à une durée plus longue d'incarcération, deux facteurs majeurs du surpeuplement carcéral.

16. Cette tendance est néanmoins loin d'être homogène en Europe et il existe de nettes différences d'un pays à l'autre. Cela étant, on peut souligner que les statistiques carcérales sont fortement influencées par le nombre total d'admissions dans les établissements pénitentiaires, la durée des sanctions imposées et les dispositifs de libération anticipée tels que la liberté conditionnelle, les périodes de probation et les mesures alternatives (partielles ou totales) à l'incarcération. La durée moyenne de l'incarcération a augmenté dans bon nombre d'Etats ces dix dernières années, de 1% en moyenne, voire de 3 à 5% dans certains pays<sup>5</sup>. En 2014, le nombre de détenus condamnés à des peines d'emprisonnement de 10 ans ou plus s'est accru de 2,1% par rapport à 2013<sup>6</sup>.

17. Par contre, on observe une légère tendance à la baisse de la population carcérale ces dernières années, principalement en raison de la diminution du nombre de détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement. Entre 2012 et 2013, le nombre de personnes détenues dans les établissements pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe a diminué d'environ 56 700 personnes. Malgré la baisse du nombre brut de détenus, le taux médian de population carcérale en Europe a augmenté de 5% de 2012 à 2013. En 2012, il était de 127 détenus pour 100 000 habitants et en 2013, il était passé à 134 détenus pour 100 000 habitants. D'après SPACE I, en 2012, 22 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe connaissaient un problème de surpeuplement carcéral. En 2013, ce chiffre avait baissé à 21 et en 2014, à 13. En 2013, 19 administrations pénitentiaires ayant des prisons surpeuplées étaient les mêmes qu'en 2012<sup>7</sup>. En 2014, 1 600 324 personnes étaient détenues en Europe et la baisse enregistrée par rapport à 2013 s'établissait à 78 893 personnes. Le taux médian de population carcérale a également diminué de 7% par rapport à 2013. En 2014, il était de 124 détenus pour 100 000 habitants<sup>8</sup>. Ces évolutions, bien que modestes par rapport au nombre total de détenus en Europe, doivent être saluées et les autorités nationales devraient être encouragées à poursuivre dans ce sens. Il est cependant trop tôt pour déterminer tous les facteurs potentiels de cette diminution de la population carcérale.

<sup>5</sup> Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE I, 2012).

<sup>6</sup> Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE I, 2013).

<sup>7</sup> Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE I, 2014).

<sup>8</sup> La baisse de la population carcérale à hauteur de 200 000 détenus de 1999 à 2014 (comme le montrent les statistiques SPACE I de la période) découle principalement de la baisse du nombre de détenus en Europe de l'Est et en tout premier lieu en Fédération de Russie.

18. Il importe de préciser que les statistiques SPACE mesurent le surpeuplement au moyen d'un indicateur de « densité carcérale », obtenu en calculant le ratio entre le nombre de détenus et le nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires, et exprimé en nombre de détenus pour 100 places disponibles. Toutefois, la capacité carcérale est calculée différemment selon les pays et les statistiques SPACE s'appuient sur les informations fournies par chacun d'entre eux<sup>9</sup>. Sans norme commune établie par le Conseil de l'Europe pour calculer la capacité carcérale selon la même formule quel que soit le pays en Europe, les chiffres pris en compte par SPACE ne sont pas tout à fait comparables.

19. Comme indiqué précédemment, le fait que le nombre total de détenus dans un pays donné soit inférieur au nombre total de places disponibles ne signifie pas nécessairement que le pays n'est pas confronté au problème du surpeuplement dans certaines de ses prisons. Ainsi, d'après SPACE I, 13 pays européens connaissaient des problèmes de surpeuplement en 2014 (contre 21 en 2013). D'après les rapports publiés par le CPT à la suite de ses visites, le nombre de pays concernés serait supérieur. Cette différence s'explique par le fait que SPACE s'inspire des réponses fournies par les pays à son questionnaire, et que chaque pays utilise ses propres critères pour calculer le taux de surpeuplement, alors que le CPT s'appuie sur ses propres normes pour établir un tel calcul.

20. Un établissement pénitentiaire rempli à plus de 90% de sa capacité connaît un risque imminent de surpeuplement carcéral. Cette situation est très risquée et les autorités devraient s'en alarmer et prendre les mesures nécessaires pour éviter tout engorgement. En effet, en règle générale, les prisons sont divisées en quartiers et, même si le nombre total de détenus est inférieur au nombre de places disponibles, il peut arriver que certains quartiers, à l'instar des cellules disciplinaires, des unités de soins médicaux ou des quartiers réservés aux femmes ou aux mineurs, soient remplis à moitié, alors que d'autres sont surpeuplés. Notons à cet égard que, d'après les statistiques SPACE de 2014, sur 52 administrations pénitentiaires, seules 16 indiquaient un taux d'occupation carcérale inférieur à 90% de la capacité, une tendance inquiétante s'il en est.

21. Certains pays recourent au système des listes d'attente lorsque le surpeuplement devient critique et risque d'entraîner une violation de l'article 3 de la CEDH. S'il s'agit d'une solution temporaire, il ne faudrait pas qu'elle conduise à la non-exécution de la peine d'emprisonnement pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, après le prononcé de la peine ou l'ordonnance d'exécution, car le but punitif et de réinsertion de l'incarcération perdrait toute sa force ou presque.

22. Pour lutter contre le surpeuplement carcéral, certains pays ont choisi d'augmenter le nombre de places disponibles, soit en construisant de nouveaux établissements, soit en reconstruisant et en agrandissant les établissements existants. Le Conseil de l'Europe, par le biais des recommandations du Comité des Ministres, et le CPT, dans ses rapports, n'ont cessé de souligner que cette solution seule n'est pas suffisante pour réduire les taux d'incarcération. La pratique a montré que le taux de population carcérale augmente à la suite de la construction intensive de prisons. Les bâtiments anciens et vétustes devraient être remplacés par de nouveaux bâtiments offrant des conditions de détention humaines, sans pour autant conduire à un nombre toujours croissant de places disponibles et, partant, à des taux d'incarcération supérieurs.

23. Dans des arrêts pilotes, la Cour a dénoncé le problème structurel du surpeuplement carcéral en Italie et en Hongrie. Elle a rappelé que la solution la plus appropriée serait de recourir aussi largement que possible aux mesures pénales alternatives à la détention et de réduire au minimum le recours à la détention provisoire<sup>10</sup>. Dans l'arrêt pilote relatif au surpeuplement carcéral et aux mauvaises conditions de détention dans plusieurs établissements pénitentiaires en Bulgarie<sup>11</sup>, la Cour mentionne, entre autres solutions possibles, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ou la réparation de fond en comble des structures existantes. Il ressort donc que, pour la Cour, la construction ou la reconstruction de prisons ne constitue qu'une mesure parmi beaucoup d'autres pour lutter contre le surpeuplement carcéral et que l'accent devrait plutôt être mis sur les mesures alternatives à la détention et sur un moindre recours à l'incarcération<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Dans leur réponse aux questionnaires SPACE, de nombreux pays ne précisent pas le nombre de mètres carrés par détenu. De plus, certains pays appliquent le principe de « capacité fonctionnelle » pour déterminer la capacité de leurs établissements pénitentiaires (ainsi, le service national de gestion des détenus et l'administration pénitentiaire de l'Angleterre et du pays de Galles définissent la capacité fonctionnelle comme « le nombre total de détenus qu'un établissement peut accueillir compte tenu de la sécurité nécessaire pour assurer le contrôle et du bon fonctionnement du régime prévu » : *Population Monthly Bulletin*, décembre 2015). Il est donc impossible d'établir une mesure objective du surpeuplement carcéral dans ces pays.

<sup>10</sup> *Torreggiani et autres c. Italie*, n<sup>os</sup> 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, paragraphe 94, 8 janvier 2013 ; *Varga et autres c. Hongrie* (n<sup>os</sup> 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, et 64586/13, paragraphe 104, 10 mars 2015).

<sup>11</sup> *Neshkov et autres c. Bulgarie*, n<sup>os</sup> 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 et 9717/13, 27 janvier 2015.

<sup>12</sup> *Torreggiani*, paragraphe 95 ; *Varga*, paragraphe 105.

24. Une étude réalisée dans quatre pays du Partenariat oriental (Arménie, Géorgie, République de Moldova et Ukraine) renseigne également sur la situation actuelle en matière de surpeuplement carcéral dans ces Etats membres du Conseil de l'Europe situés en Europe de l'Est. L'étude a été menée en octobre et novembre 2015 dans le cadre du projet régional intitulé « Promotion de réformes dans le système pénitentiaire (passage d'une approche punitive à une démarche axée sur la réinsertion) », mené au titre du Cadre de coopération programmatique UE/Conseil de l'Europe<sup>13</sup>.

25. Relevons également qu'en matière de construction de nouvelles prisons en Europe, la tendance est à la construction de prisons de haute sécurité, coûteuses au plan technologique. Or, il faut souligner que les détenus qui méritent d'être placés dans ce type d'établissement représentent une minorité. Pour la majorité des détenus, un niveau de sécurité normal suffit ; en outre, la plupart d'entre eux ont besoin de programmes de réinsertion plutôt que de conditions d'incarcération qui empêchent leur socialisation. Par conséquent, il faudrait envisager de construire en parallèle des établissements pénitentiaires modernes d'un point de vue technologique mais présentant un niveau de sécurité faible à moyen, car ils engendrent moins de coûts et sont mieux dotés en personnel et plus adaptés aux besoins des détenus et de la société en général. Ils permettent en outre de mieux associer la communauté à la préparation de la sortie de prison et la réinsertion sociale des détenus. Parallèlement, les structures pénitentiaires anciennes et vétustes devraient être fermées.

### III. La position du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement carcéral et la croissance de la population carcérale

#### a. Position générale

26. Au niveau du Conseil de l'Europe, la lutte contre le surpeuplement carcéral passe par des textes normatifs et par des évaluations spécifiques de situations individuelles. Les recommandations du Comité des Ministres énoncent les principes fondamentaux que les pays européens doivent suivre pour offrir des conditions carcérales et traiter les détenus conformément aux normes internationales (voir annexe II). Outre la recommandation n° R (99) 22 susmentionnée (examinée plus en détail ci-après), ces normes sont énoncées dans les Règles pénitentiaires européennes (Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres)<sup>14</sup>.

27. Néanmoins, la Cour, comme indiqué précédemment, a reçu de nombreuses plaintes au cours des années précédentes et a rendu des arrêts en raison de violations de l'article 3 de la CEDH, dues, entre autres, au surpeuplement carcéral. Cela a conduit et conduit encore à des décisions prises dans des cas particuliers et à des arrêts pilotes (rendus conformément à l'article 61 du Règlement de la Cour). Ces arrêts sont prononcés lors d'un problème structurel ou systémique ou lorsqu'un autre dysfonctionnement similaire est identifié par la Cour dans un Etat défendeur donné. Après qu'un arrêt définitif ait été prononcé par la Cour, conformément à l'article 46, paragraphe 2 de la CEDH, le Comité des ministres, commence à superviser les mesures prises par l'Etat quant à l'exécution de l'arrêt.

28. Par ailleurs, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et la Cour européenne des droits de l'homme ont évalué des situations particulières de surpeuplement carcéral. La Cour donne son appréciation concernant les circonstances précises des affaires portées à sa connaissance et a le dernier mot sur ce qui constitue une violation de la CEDH. Le CPT publie des rapports généraux et des rapports par pays à la suite de visites dans les Etats membres durant lesquelles il évalue les infrastructures pénitentiaires ; il formule des recommandations spécifiques et développe des normes générales en matière de traitement des détenus. Si les rapports généraux du CPT sont systématiquement publiés, les rapports par pays le sont uniquement si le pays concerné y consent, ce qui est le cas de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

<sup>13</sup> « Criminal justice responses to prison overcrowding in Eastern Partnership countries, Compilation of the reports of a study carried in Armenia, Georgia, Republic of Moldova and Ukraine », Conseil de l'Europe, mars 2016, [http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/Criminal%20Justice%20Response%20to%20Prison%20Overcrowding%20in%20EaP%20Countries\\_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/Criminal%20Justice%20Response%20to%20Prison%20Overcrowding%20in%20EaP%20Countries_ENG.pdf)

<sup>14</sup> « 18.1 Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent satisfaire aux exigences de respect de la dignité humaine et, dans la mesure du possible, de la vie privée, et répondre aux conditions minimales requises en matière de santé et d'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne l'espace au sol, le volume d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération.

18.2 Dans tous les bâtiments où des détenus sont appelés à vivre, à travailler ou à se réunir :

a. les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que les détenus puissent lire et travailler à la lumière naturelle dans des conditions normales, et pour permettre l'entrée d'air frais, sauf s'il existe un système de climatisation approprié ;

b. la lumière artificielle doit être conforme aux normes techniques reconnues en la matière ; et

c. un système d'alarme doit permettre aux détenus de contacter le personnel immédiatement.

18.3 Le droit interne doit définir les conditions minimales requises concernant les points répertoriés aux paragraphes 1 et 2.

18.4 Le droit interne doit prévoir des mécanismes garantissant que le respect de ces conditions minimales ne soit pas atteint à la suite du surpeuplement carcéral ».



29. Selon la Cour, le surpeuplement peut en soi, dans certaines situations, être considéré comme étant d'une telle gravité qu'il constitue une violation de l'article 3. Dans plusieurs affaires, la Cour a conclu que le fait de disposer de moins de 3 m<sup>2</sup> d'espace vital pendant la détention emportait directement une violation de l'article 3. Dans d'autres affaires, même quand l'espace vital était supérieur à 3 m<sup>2</sup>, la Cour a examiné les effets cumulés des conditions carcérales, matérielles et autres, et en particulier la liberté de mouvement et le temps passé en dehors de la cellule, pour déterminer s'il y avait violation de l'article 3.

30. A maintes reprises, la Cour a estimé que la détention en cellules partagées non adaptées à cette fin, notamment dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité, constituait un traitement inhumain ou dégradant et emportait donc une violation de l'article 3 de la CEDH.

31. Dans l'affaire *Ananyev c. Russie*<sup>15</sup>, la Cour a défini des critères permettant de déterminer les cas de surpeuplement dans les cellules partagées. Ainsi, elle a insisté sur le fait que non seulement chaque détenu doit avoir un emplacement individuel pour dormir, mais que l'espace vital individuel doit être d'au moins 3 m<sup>2</sup> et que la surface totale de la cellule doit permettre aux détenus de se mouvoir librement d'un meuble à l'autre. En outre, elle a observé que les requérants ne sortaient jamais de leur cellule, sauf pour une heure d'exercice à l'extérieur, qu'ils prenaient leur repas et satisfaisaient leurs besoins naturels directement dans leur cellule, dans des conditions de promiscuité, et que l'un d'entre eux avait vécu dans de telles conditions pendant plus de trois ans. Par conséquent, elle a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 3 de la Convention.

32. La Cour a adopté cette même approche générale dans plusieurs autres affaires<sup>16</sup>. Soulignons toutefois que dans sa jurisprudence postérieure, concernant à la fois les conditions de détention provisoire et les détenus condamnés, la Cour a réaffirmé qu'elle ne saurait donner la mesure, de manière précise et définitive, de l'espace personnel qui doit être octroyé à chaque détenu aux termes de la Convention, cette question pouvant dépendre de nombreux facteurs<sup>17</sup>.

33. Les conditions matérielles d'hébergement des détenus couvrent, outre la question de l'espace au sol dans la cellule et son état général, celle de l'accès à la lumière naturelle et à l'air frais. Le commentaire relatif à la règle 18 des Règles pénitentiaires européennes explique par ailleurs que plus un détenu passe du temps dans sa cellule, plus il ressent l'effet du surpeuplement et de l'insalubrité.

34. La Cour a adopté la même position, faisant valoir qu'il faut examiner la question de savoir si l'espace personnel affecté aux détenus est suffisant ou non en tenant compte des possibilités offertes de passer du temps hors de la cellule ; en outre, le détenu doit avoir accès à la lumière naturelle, à l'air libre et à la ventilation, conformément aux normes de base en matière sanitaire et hygiénique<sup>18</sup>.

35. Même dans les cas où aucune violation directe de l'article 3 de la CEDH n'est constatée, le surpeuplement carcéral doit être considéré comme un fait particulièrement problématique du fait de ses répercussions négatives sur les détenus, leur état de santé et la possibilité pour eux de suivre un programme de réinsertion, ainsi que de ses conséquences sur la gestion globale de l'établissement, l'ordre et les conditions de travail du personnel pénitentiaire.

36. Comme le CPT l'a souligné dans plusieurs de ses rapports, une prison surpeuplée signifie des conditions d'hébergement exigües et insalubres, une absence constante d'intimité (cela même lorsqu'il s'agit de satisfaire ses besoins naturels)<sup>19</sup>, un nombre réduit d'activités hors cellule parce que la demande est supérieure au personnel et aux locaux disponibles, des services de santé surchargés, une tension accrue et, par voie de conséquence, davantage de violence entre les détenus ainsi qu'entre les détenus et le personnel.

<sup>15</sup> Voir *Ananyev et autres c. Russie*, n<sup>os</sup> 42525/07 et 60800/08, 10 janvier 2012.

<sup>16</sup> *Torreggiani et autres c. Italie* (n<sup>os</sup> 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, 8 janvier 2013) ; *Vasilescu c. Belgique* (n<sup>o</sup> 64682/12, 25 novembre 2014) ; *Canali c. France* (n<sup>o</sup> 40119/09, 25 avril 2013) ; *Mandić et Jović c. Slovénie* (n<sup>os</sup> 5774/10 et 5985/10, 20 octobre 2011) et *Štruč et autres c. Slovénie* (n<sup>os</sup> 5903/10, 6003/10 et 6544/10, 20 octobre 2011) ; *Varga et autres c. Hongrie* (n<sup>os</sup> 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13, 10 mars 2015) ; *Butko c. Russie* (n<sup>o</sup> 32036/10, 12 novembre 2015), arrêt de principe sur le surpeuplement dans les colonies pénitentiaires russes ; *Shishanov c. Moldova* (n<sup>o</sup> 11353/06, 15 septembre 2015), arrêt de principe sur le surpeuplement dans les prisons moldaves ; *Iacov Stanciu c. Roumanie* (n<sup>o</sup> 35972/05, 24 juillet 2012), arrêt de principe sur le surpeuplement dans les prisons roumaines ; *Melnik c. Ukraine* (n<sup>o</sup> 72286/01, 28 mars 2006), arrêt de principe sur le surpeuplement dans les prisons ukrainiennes.

<sup>17</sup> Voir *Suldin c. Russie* (n<sup>o</sup> 20077/04, paragraphe 43, 16 octobre 2014) et au sujet des détenus condamnés, *Semikhvostov c. Russie* (n<sup>o</sup> 2689/12, paragraphe 79, 6 février 2014) ; voir aussi *Logothetis et autres c. Grèce* (n<sup>o</sup> 740/13, paragraphe 40, 25 septembre 2014).

<sup>18</sup> Voir, par exemple, *Kulikov c. Russie* (n<sup>o</sup> 48562/06, paragraphe 37, 27 novembre 2012) et *Butko c. Russie* (n<sup>o</sup> 32036/10, 12 novembre 2015).

<sup>19</sup> Voir *Szafrański c. Pologne* (n<sup>o</sup> 17249/12, 15 décembre 2015), où la Cour a estimé que le non-cloisonnement des toilettes entraînait une absence d'intimité et emportait donc violation de l'article 8.

37. En décembre 2015, le CPT a publié un document intitulé « Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT », dans lequel il fixe les normes minimales à 6 m<sup>2</sup> d'espace vital pour une cellule individuelle, à l'exclusion des sanitaires, et à 4 m<sup>2</sup> par détenu dans une cellule collective, à l'exclusion des sanitaires, qui doivent être entièrement cloisonnés. En outre, la cellule doit mesurer au moins 2 m d'un mur à l'autre et 2,5 m du sol au plafond. Pour les cellules collectives destinées à quatre détenus maximum, aux 6 m<sup>2</sup> minimum d'espace vital pour une cellule individuelle devraient s'ajouter 4 m<sup>2</sup> par détenu supplémentaire.

38. Dans ce même document, le CPT indique que « La question des normes concernant l'espace vital individuel n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît à première vue ». Ces normes diffèrent en fonction du type d'établissement, du niveau d'occupation initialement prévu pour l'hébergement et du régime. Aussi le CPT prône-t-il des normes souhaitables plus élevées à appliquer par les Etats membres, en particulier lors de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Il serait ainsi souhaitable qu'une cellule de 8 à 9 m<sup>2</sup> n'accueille pas plus d'un détenu et qu'une cellule mesurant 12 m<sup>2</sup> n'en accueille pas plus de deux.

39. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les prisons peuvent accueillir des personnes qui peuvent se sentir vulnérables, en quête d'identité et de protection, ce qui constitue un terreau fertile pour les bandes organisées et les détenus radicalisés qui cherchent à recruter des adeptes et à influencer les esprits. Dans les établissements surpeuplés, la direction et le personnel sont souvent impuissants devant de tels phénomènes, car le manque de ressources ne leur permet pas de garantir un espace minimum ni de consacrer du temps et de l'attention aux activités individuelles avec les détenus, ni de préparer comme il se doit la sortie de prison et la réinsertion sociale des détenus.

40. La gestion d'établissements pénitentiaires surpeuplés est également difficile d'un point de vue administratif (posant donc des problèmes à tous les niveaux du service pénitentiaire), mais aussi des soins de santé et des relations avec la famille, les représentants légaux et les organismes extérieurs qui œuvrent à la réinsertion sociale des détenus.

41. Dans certains pays, des incitations financières existent pour le personnel qui travaille dans des établissements surpeuplés. A cet égard, le CPT a souligné à juste titre qu'un système prévoyant des incitations financières pour gérer une prison en s'appuyant sur un surpeuplement constant ne semble pas compatible avec le but de l'administration pénitentiaire d'héberger tous les détenus dans un environnement sûr, convenable et sain<sup>20</sup>.

42. Le commentaire des Règles pénitentiaires européennes souligne également que le niveau de la population carcérale est déterminé par le fonctionnement du système de justice pénale et n'est pas toujours directement lié à l'évolution du taux de délinquance dans un pays donné. Dans l'élaboration des politiques et des stratégies générales en matière de justice pénale et dans l'adoption de sanctions et de mesures spécifiques, il faut donc dûment tenir compte de leur effet sur les taux d'incarcération<sup>21</sup>.

b. La Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale

43. La recommandation s'adresse à toutes les autorités compétentes au niveau national : législateurs, ministres de la Justice et de l'Intérieur, juges, procureurs, services pénitentiaires et de probation et collectivités locales.

44. La Recommandation n° R (99) 22 doit donc être dûment prise en compte par toutes les institutions compétentes lors de l'adoption des stratégies globales de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène, et lors de l'élaboration de règles nationales spécifiques visant à prévenir le surpeuplement carcéral.

45. Les principes de bases énoncés en partie I de l'annexe à la recommandation demeurent tout aussi pertinents et valables aujourd'hui que lorsqu'ils ont été approuvés<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Cf. paragraphe 32 du rapport sur la visite du CPT au Royaume-Uni (2008). Le gouvernement britannique a tenu compte de ces observations et a rectifié la situation depuis.

<sup>21</sup> Voir le commentaire relatif à la règle 18.

<sup>22</sup> La privation de liberté devrait être considérée comme une sanction ou mesure de dernier recours

- L'extension du parc pénitentiaire devrait être une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable
- Il convient de prévoir un ensemble approprié de sanctions et de mesures appliquées dans la communauté
- Décriminaliser certains types de délits ou les requalifier (de façon à éviter qu'ils n'appellent des peines privatives de liberté)
- Afin de concevoir une action cohérente contre le surpeuplement des prisons, une analyse détaillée des principaux facteurs contribuant à ces phénomènes devrait être menée.

46. En outre, la partie II de l'annexe propose des mesures pour lutter contre la pénurie de places dans les prisons. Outre le fait de recommander de fixer et de respecter strictement la capacité maximale de chaque établissement pénitentiaire - dans le droit fil des Règles pénitentiaires européennes- elle porte sur les situations effectives de surpeuplement. Elle recommande ainsi de prévoir davantage d'activités hors des cellules, de faciliter le contact des détenus avec leurs familles, d'améliorer l'alimentation et l'hygiène, de former le personnel à un traitement plus humain et positif des détenus et de recourir la plus largement possible aux congés pénitentiaires et aux régimes de semi-liberté ou aux régimes ouverts.

47. La partie III est consacrée aux mesures à mettre en œuvre avant le procès pénal. Elle recommande notamment d'appliquer le principe de l'opportunité des poursuites et de recourir à des procédures simplifiées, à des transactions (la médiation par exemple) et à la déjudiciarisation, ainsi que de raccourcir la durée des procédures pénales dans la mesure du possible, de faire usage des alternatives à la détention provisoire et de dégager les ressources financières et humaines nécessaires pour garantir le bon fonctionnement des services pénitentiaires et de probation.

48. La partie IV porte sur les mesures à mettre en œuvre au stade du procès pénal. Elle recommande notamment de recourir davantage aux alternatives à la privation de liberté et de réduire la durée des peines en combinant privation de liberté et mesures non carcérales. La probation, les obligations de soins, la médiation et la combinaison de sanctions constituent quelques exemples. Le rôle des juges et des procureurs dans le processus de conception et d'application des politiques pénales est tout particulièrement souligné. Il est recommandé aux procureurs et aux juges d'accorder une attention permanente aux incidences des pratiques de prononcé sur le surpeuplement carcéral et d'être au fait de la situation de la population carcérale avant de prononcer des peines. Les peines devraient être individualisées en vue de prendre en compte non seulement la gravité de l'infraction mais aussi les circonstances personnelles de l'auteur de l'infraction, notamment les circonstances aggravantes ou atténuantes.

49. Enfin, la partie V de l'annexe à la Recommandation R(99)22 propose des mesures à mettre en œuvre au-delà du procès pénal. La mise en œuvre efficiente des sanctions et mesures appliquées dans la communauté est recommandée, comme est soulignée la nécessité de créer les infrastructures requises pour l'exécution et le suivi de ces sanctions et de mettre au point des techniques d'évaluation des risques (des besoins). L'accent est mis sur la réinsertion et sur le fait que les programmes de traitement devraient commencer pendant la détention de sorte que le détenu soit effectivement préparé à sa sortie de prison et sa réinsertion sociale.

#### c. Les autres textes juridiques pertinents

50. Depuis 1999, le Comité des Ministres a adopté plusieurs autres recommandations qui renforcent la position du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'exécution des sanctions et mesures pénales. Le texte le plus connu et le plus important est la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes (citée plus haut), mais la Recommandation Rec(2006)13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus, ainsi que la Recommandation CM/Rec(2012)12 relative aux détenus étrangers et la Recommandation CM/Rec (2014)4 sur la surveillance électronique sont également pertinentes. Ces textes ne cessent de réaffirmer que la privation de liberté doit être une mesure de dernier recours, tout en soulignant la nécessité de développer les alternatives à la détention provisoire et les sanctions et mesures appliquées dans la communauté en substitution à l'incarcération.

51. La Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle préconise le recours à ce type de mesure<sup>23</sup> pour éviter la désocialisation des détenus, améliorer leur réinsertion et renforcer la sécurité de la communauté. Pour être efficace cependant, la libération conditionnelle doit être soigneusement préparée ; des périodes minimales de détention doivent être fixées par la loi (et ne doivent pas être si longues que l'objectif de la libération conditionnelle ne pourrait être atteint) ; des systèmes de dédommagement des victimes doivent être prévus par la loi ; des thérapies doivent être proposées en cas de toxicomanie ou d'alcoolisme ; les cours, les formations ou les activités professionnelles doivent être favorisées ; la restriction de la liberté de mouvement ou la réinsertion doivent faire partie des conditions requises pour libérer un détenu.

<sup>23</sup> Elle indique ainsi en préambule : « Reconnaissant que la libération conditionnelle est une des mesures les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société, selon un processus programmé, assisté et contrôlé ».

52. D'autres organisations se sont également intéressées à la question du surpeuplement carcéral et ont suggéré des mesures à prendre pour y remédier<sup>24</sup>.

#### **IV. Les raisons du recours abusif à la privation de liberté et du surpeuplement carcéral**

a. Les politiques et les législations pénales entraînant une utilisation abusive du système pénal

53. Il est difficile de répondre de manière générale à la question de savoir ce qui provoque le surpeuplement carcéral, car les systèmes juridiques et les pratiques en matière de prononcé des peines varient en Europe. Il n'en reste pas moins que ces législations et pratiques constituent une des causes profondes de l'accroissement des taux d'incarcération. En conséquence, dans certains pays, les centres de détention provisoire sont surpeuplés, tandis que dans d'autres, le nombre croissant d'étrangers incarcérés entraîne une inflation carcérale ; les établissements peuvent également être surpeuplés du fait de l'allongement des durées des peines et, partant, du nombre croissant de détenus condamnés à de longues peines de prison ou à perpétuité. Cette situation est aggravée par la conviction erronée que l'incarcération a un effet dissuasif, d'où le nombre accru de condamnations. Dans certains pays, l'augmentation du nombre de détenus condamnés à de courtes peines peut également causer un engorgement. Il convient de noter que dans la plupart des pays, le surpeuplement carcéral découle d'une combinaison de ces facteurs ou de tous ces facteurs à la fois.

54. Le problème du surpeuplement carcéral est étroitement lié au fonctionnement des systèmes nationaux de justice pénale ainsi qu'aux valeurs, principes et traditions qui sous-tendent ces systèmes. Ces valeurs, principes et traditions sont le résultat de processus très longs et sont parfois très difficiles à faire évoluer, car ils sont le reflet de l'histoire et des réalités culturelles et sociales, tout en étant déterminés, en partie, par les choix politiques. De plus, les systèmes de justice pénale constituent souvent un ensemble hétéroclite de règles, apparues selon les besoins et venues s'ajouter les unes aux autres au fil des décennies, voire des siècles. Les orientations générales et les principes de base de ces systèmes ont donc souvent échappé à une analyse d'ensemble. Les déséquilibres qui apparaissent dans ces systèmes, à l'image du surpeuplement carcéral, sont le reflet de ces réalités et sont donc très difficiles à supprimer. De plus, il peut arriver que le droit pénal n'intègre pas les évolutions et les transformations sociétales de manière cohérente ni opportune.

55. Depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et encore aujourd'hui, l'incarcération est considérée comme la principale forme de réaction ou de punition en cas de violation grave des normes et des règles sociales. Dans une société démocratique, la question de savoir quel comportement constitue une infraction pénale, et si une peine d'emprisonnement est la meilleure réponse, relève du politique et doit être réglée par le parlement et le gouvernement.

56. La responsabilité de la lutte contre le surpeuplement carcéral et l'inflation carcérale, et les possibilités en la matière, sont donc, dans une large mesure, du ressort des décideurs politiques et des législateurs. Ces mêmes décideurs déterminent également, en partie ou totalement, les ressources économiques et humaines à allouer aux services pénitentiaires et de probation. Les acteurs du système de justice pénale - police, procureurs, juges et services pénitentiaires et de probation - ont également une responsabilité en la matière.

57. Il faut se rappeler que les conceptions et les valeurs auxquelles adhèrent les décideurs politiques et les législateurs sont souvent proches de celles de leurs électeurs. Ces conceptions et valeurs en ce qui concerne la criminalité et les sanctions à appliquer peuvent être d'une nature qui ne facilite pas la réduction de la population carcérale, ni ne permet de résoudre le problème du surpeuplement carcéral. Elles doivent être respectées au nom du pluralisme démocratique, dans les limites toutefois de la protection des droits de l'homme. Le système de justice pénale et l'application de sanctions ont aussi une fonction essentielle en termes de droits des victimes (potentielles). Il est en effet nécessaire d'apaiser l'agitation sociale que provoquent des actes criminels graves. Lorsqu'ils décident des actes à incriminer et de la manière de les sanctionner, les Etats doivent favoriser le sentiment que justice a été rendue et qu'aucune impunité ne saurait être tolérée.

58. Il convient de garder à l'esprit que le pluralisme démocratique suppose également la tenue de débats ouverts sur les politiques pénales et le système de justice pénale, permettant d'entendre les différents arguments et d'être informé et inspiré par les résultats des études et les expériences concrètes du fonctionnement de la justice pénale.

<sup>24</sup> Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Mandela) (2015) ; Manuel de l'ONUDC sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale (2013) et Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (Doc. A/HCR/30/19).

b. Le recours limité aux alternatives à la détention provisoire<sup>25</sup>

59. A travers plusieurs textes adoptés par le Comité des Ministres ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe n'a cessé de défendre le principe selon lequel la privation de liberté devrait être une sanction ou une mesure de dernier recours, le droit à la liberté étant l'un des droits les plus fondamentaux de l'être humain et la privation de ce droit ayant des conséquences lourdes et graves sur les intéressés<sup>26</sup>. Dans de nombreux pays, le surpeuplement carcéral est un problème qui touche particulièrement les centres de détention provisoire car, trop souvent, les prévenus ont tendance à être incarcérés.

60. Le recours à la détention provisoire afin d'intimider des prévenus, des opposants politiques ou des journalistes n'a pas lieu d'être. Divers organes du Conseil de l'Europe, tels le Commissaire aux droits de l'homme<sup>27</sup> ou l'Assemblée parlementaire<sup>28</sup>, ont émis de vives critiques à cet égard, car cette situation est contraire aux engagements politiques et aux obligations légales contractées par les Etats lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe et constitue une violation flagrante de la Convention européenne des droits de l'homme.

61. Certains pays peuvent avoir tendance à arrêter des personnes au stade de l'enquête, puis à prolonger leur détention provisoire, alors qu'une telle mesure n'est pas forcément nécessaire ni justifiée, voire tout à fait inutile au stade de l'enquête. Une telle approche peut violer les droits fondamentaux, notamment l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et les principes reconnus de l'état de droit, et contribue au surpeuplement carcéral et à de mauvaises conditions de détention.

62. Eu égard à la présomption d'innocence, le placement en détention provisoire ne devrait pas être une mesure de premier ressort mais de dernier recours, après évaluation de chaque cas d'espèce (conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence y relative de la Cour) et du risque de récidive, de fuite, de falsification de preuves ou de subornation de témoins et d'entrave à l'exercice de la justice.

63. Dans certains pays, en cas de récidive, la loi prévoit le placement automatique en détention provisoire. Or, ce principe peut être problématique car la définition de la récidive varie énormément. Dans certains pays, la récidive désigne le fait de commettre à nouveau tout type d'infraction, indépendamment de sa gravité, même s'il s'agit d'une infraction mineure. Dans d'autres, la personnalité de l'auteur de l'infraction ou les circonstances personnelles peuvent appeler des mesures alternatives. Par conséquent, les tribunaux devraient avoir la possibilité de prendre des décisions au cas par cas.

64. Dans la plupart des pays européens, l'éventail des alternatives à la détention provisoire est suffisamment large. Le problème réside dans leur faible application par la justice, pour différentes raisons qui peuvent être liées à la pression exercée par l'opinion publique et à la peur de la délinquance. Dans d'autres pays, si la législation prévoit des mesures alternatives à la détention provisoire, en réalité, aucune structure sociale ni administrative n'existe qui peut accueillir ou gérer un nombre important de personnes inculpées susceptibles de bénéficier de mesures alternatives. Les tribunaux n'ont donc plus qu'une seule solution : la privation de liberté. S'il peut au départ être coûteux d'investir dans la création de telles structures et de les doter en personnels - et de former celui-ci - un tel investissement ne peut qu'être payant sur le long terme. La privation de liberté (voir ci-après, paragraphe 78) est en soi la sanction ou la mesure la plus coûteuse, à quoi s'ajoutent les pertes qui s'ensuivront du fait de la dégradation de la situation de la personne incarcérée, qui se retrouve sans emploi ni logement et représente donc un futur client potentiel des services sociaux publics.

65. Des études récentes fondées sur les statistiques SPACE<sup>29</sup> montrent que l'introduction de nouvelles mesures alternatives à la détention provisoire n'a pourtant pas contribué, ou très peu, à réduire le nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement. Il semble au contraire y avoir une extension du filet pénal. Ce type d'effet potentiel devrait être évalué avec soin et tout impact négatif devrait être évité.

66. L'assignation à résidence, le couvre-feu, la liberté sous caution, la conservation des documents de voyage, l'obligation de présentation, etc., sont autant d'exemples de mesures alternatives à la détention provisoire. Il ne faut pas oublier que la législation en vigueur dans les pays européens prévoit également la mise en liberté provisoire dans l'attente du procès, sans condition. Les tribunaux devraient montrer davantage de volonté à appliquer ces diverses alternatives.

<sup>25</sup> La Recommandation Rec(2006)13 du Comité des Ministres concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus définit l'expression « détention provisoire ».

<sup>26</sup> Voir *Varga et autres c. Hongrie* (n<sup>os</sup> 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13, 10 mars 2015), où la Cour exhorte les autorités hongroises à réduire le nombre de détenus, à recourir au minimum à la détention provisoire et à encourager le recours aux mesures alternatives à l'incarcération.

<sup>27</sup> CommDH/(2011)44, 4 octobre 2011.

<sup>28</sup> Recommandation 2081 (2015) sur « L'abus de la détention provisoire dans les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme ».

<sup>29</sup> Cf. « Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems? », in « Punishment and Society » 2015, Vol. 17(5), pages 575-597.

c. La durée de la détention provisoire

67. Dans certains Etats membres, la détention provisoire dure parfois très longtemps et constitue l'une des principales causes du surpeuplement carcéral. Outre le fait qu'elle porte atteinte au principe d'efficacité de la justice et prolonge la période d'incertitude en ce qui concerne la présomption d'innocence, la détention provisoire a des conséquences négatives majeures sur les personnes concernées et leur famille. En général, les centres de détention provisoire manquent des moyens nécessaires pour organiser des programmes d'activités et des visites, et les détenus n'ont pas de contact avec le monde extérieur ni sont préparés à leur sortie de prison.

68. De longues périodes de détention provisoire ne devraient mener à un prononcé automatique de peines d'emprisonnement d'une durée égale au temps déjà passé en prison. Si la période de détention provisoire doit normalement être déduite de la peine définitive, elle ne doit toutefois pas venir rallonger la durée de cette dernière.

69. Peu de pays ont pris la décision de permettre aux personnes placées en détention provisoire de prendre part aux programmes d'activités destinés aux détenus condamnés. En effet, tout en étant fondée sur de bonnes intentions, cette mesure ne peut pas être appliquée partout en raison du principe de présomption d'innocence et du fait que, dans de nombreux pays, les centres de détention provisoire sont séparés des autres établissements pénitentiaires.

70. La détention provisoire peut avoir des conséquences particulièrement négatives sur certains groupes vulnérables comme les enfants en conflit avec la loi, les parents d'enfants en bas âge, les toxicomanes, les alcooliques et les personnes souffrant de troubles mentaux. C'est pourquoi des mesures non-privatives de libertés devraient être privilégiées. Les enfants de parents incarcérés demeurent souvent dans la « zone d'ombre » de l'attention publique et la société n'a toujours pas pleinement pris la mesure des conséquences que la perte temporaire d'un parent peut avoir. Les deux derniers groupes ont besoin de soins et d'une prise en charge qui n'existent souvent pas dans les centres de détention provisoire, et le temps d'attente avant la prise en charge effective dans une institution adaptée peut avoir des conséquences graves sur leur santé et leur bien-être. Retirer ces personnes des centres de détention provisoire et des prisons en général pour les placer dans des centres adaptés serait un moyen de contribuer à leur réinsertion et de réduire significativement la population carcérale. Certains pays indiquent que jusqu'à 70% de leur population carcérale souffrent d'alcoolisme ou de toxicomanie.

d. Le recours limité aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté

71. La Recommandation n° R (92) 16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC)<sup>30</sup> établit un ensemble de normes et de principes pour appliquer de telles sanctions et mesures et, ce faisant, incite les Etats membres à introduire un système fiable qui favorise, au niveau de la justice, le recours aux SMC plutôt qu'à l'incarcération. Les SMC peuvent être un moyen de maintenir le juste équilibre entre la protection de la société, la réparation du préjudice causé aux victimes et la prise en compte des besoins des délinquants en termes d'insertion sociale.

72. Les SMC peuvent, en tout ou en partie, remplacer les peines d'emprisonnement. Il peut s'agir par exemple d'une obligation de soins, d'amendes, de la confiscation de biens, de peines avec sursis subordonnées au respect, par l'auteur de l'infraction, de certaines conditions, de travaux d'intérêt général et de maintes autres sanctions et mesures, généralement tout spécialement adaptées à l'intéressé et aux circonstances de l'infraction. Elles ont toutes en commun de punir l'infraction commise par une sanction/réaction adaptée et donc efficace, qui peut même contribuer à prévenir la récidive. Les sanctions économiques, associées à des SMC ou comme seule mesure alternative à l'incarcération, semblent assez efficaces et ont souvent plus d'effet sur le délinquant que la simple incarcération.

73. Les statistiques SPACE montrent que les SMC sont de plus en plus utilisées en Europe depuis quelque temps. Cette situation s'explique en partie par des modifications législatives, par la création de services de probation dans la plupart des pays, ou leur restructuration, et par le développement de nouvelles technologies permettant de mieux surveiller les auteurs d'infractions au sein de la communauté.

74. Il n'en reste pas moins que les SMC peuvent être beaucoup plus et beaucoup mieux utilisées en Europe. La diminution du nombre de détenus constitue un indicateur en la matière. Si cette diminution n'est pas visible, alors le recours aux SMC n'est pas efficace et (comme indiqué plus haut) le filet pénal s'étend au lieu de se réduire, révélant une préférence pour la répression pénale des infractions.

<sup>30</sup> La recommandation est en cours de révision et une nouvelle mouture sera diffusée en 2017.

75. Les travaux d'intérêt général constituent un exemple en la matière. Ils permettent de maintenir les délinquants au sein de la société, de développer leurs compétences sociales et professionnelles et de favoriser leur réinsertion sociale. Le rôle des collectivités locales dans ce cadre est essentiel, car ce sont elles qui doivent offrir les possibilités de travail d'intérêt général. Elles deviennent donc des partenaires dans la lutte contre la criminalité d'une façon qui sort des méthodes traditionnelles de justice pénale, tout en facilitant l'insertion sociale des délinquants, un indicateur fondamental d'une société inclusive.

76. Aux conséquences profondément négatives de la privation de liberté sur le détenu s'ajoute l'incidence d'une telle mesure sur la famille et en particulier les enfants ; or, cette incidence est rarement prise en compte ou évaluée<sup>31 32</sup>. Outre les pertes matérielles subies par la famille du fait de la perte de revenus et, souvent, de logement, l'incarcération entraîne souvent la perte du statut social, un sentiment de honte et d'angoisse chez le partenaire et les enfants et la perte de la garde et des aides parentales. Globalement, on estime à environ 2 millions le nombre d'enfants ayant un parent incarcéré en Europe. Dans la plupart des cas, ces enfants souffrent de stigmatisation, de problèmes personnels et de difficultés scolaires, une situation dont les autorités devraient tenir compte lorsqu'elles étudient les meilleurs moyens de lutter contre la criminalité.

77. Concernant les taux élevés d'incarcération, le Comité pour la prévention de la torture a estimé qu'« investir des sommes considérables dans le parc pénitentiaire ne constitue pas une solution » (voir paragraphe 28 du 11<sup>e</sup> rapport général d'activités, CPT/Inf(2001)16) et qu'il faudrait revoir les politiques en matière de détention provisoire. En 2010, le Comité des Ministres indiquait que « la création de nouvelles places de détention ne peut en aucun cas constituer en elle-même une solution durable au problème du surpeuplement carcéral, et que cette mesure devrait être étroitement soutenue par d'autres mesures visant à réduire le nombre global des personnes en détention provisoire » (voir Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)35).

78. Par ailleurs, il convient de relever que l'incarcération est une sanction très coûteuse. Les dépenses engagées par détenu varient nettement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, mais on notera que les dépenses totales des établissements pénitentiaires en Europe s'élevaient à 27 milliards d'euros en 2013<sup>33</sup>.

e. Les autres facteurs qui prolongent la privation de liberté

79. Certaines administrations pénitentiaires n'ont cessé d'exprimer leur préoccupation quant au fait que les établissements pénitentiaires accueillent de plus en plus de personnes issues de milieux défavorisés, alcooliques ou toxicomanes pour beaucoup d'entre elles et souvent atteintes de troubles de la personnalité ou d'autres troubles mentaux. Cette situation, source d'épreuve quotidienne pour le personnel, qui n'est pas nécessairement formé en la matière, ne contribue en rien à répondre aux besoins spéciaux de ces personnes et à protéger durablement la société.

80. La lenteur des procédures pénales conduit souvent à de longues périodes injustifiées de privation de liberté, en particulier avant le procès. La trop grande complexité des systèmes de justice, et les longs délais qui en découlent, peut expliquer cette situation, tout comme l'examen d'affaires complexes relatives à des groupes criminels organisés, pour lesquelles il est difficile de recueillir des éléments de preuve, de trouver des témoins et d'enquêter sur l'infraction.

81. Les peines d'emprisonnement sont plus longues en Europe du Sud-Est qu'en Europe du Nord, d'où une rotation plus lente de la population carcérale. Les statistiques SPACE montrent que cette rotation est bien plus élevée en Europe du Nord et que les détenus sont incarcérés moins longtemps (ce qui ne signifie pas que certains de ces pays ne sont pas confrontés au problème du surpeuplement carcéral).

82. Les mesures de protection publique et les peines visant à sanctionner les groupes criminels organisés, les personnes accusées de terrorisme et les délinquants sexuels sont également à l'origine de peines d'emprisonnement longues. Les détenus concernés, même s'il s'agit d'un petit nombre, passent de longues années en prison et sont souvent condamnés à perpétuité. Cette situation peut donc entraîner un engorgement dans certaines prisons de haute sécurité qui accueillent généralement ce type de détenus.

<sup>31</sup> Les conférences des directeurs des services pénitentiaires et de probation du Conseil de l'Europe de 2015 et de 2016 portaient tout particulièrement sur ce point.

<sup>32</sup> La même logique, à savoir la préservation de la famille et des relations sociales avant le procès et au stade du procès, sous-tend la Décision-cadre 2009/829/JHA du Conseil concernant l'application, entre les Etats membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire.

<sup>33</sup> Statistiques SPACE I, 2014.

83. Lorsque les peines d'emprisonnement sont longues et que les perspectives de sortie sont incertaines, la planification structurée de la peine, mais aussi du retour en société, n'est pas chose facile. En d'autres termes, les détenus concernés et la durée de leur séjour en prison soulèvent des questions difficiles et délicates. Le plus souvent, des raisons de protection publique doivent exister pour justifier des mesures de surveillance intensive une fois la personne libérée et, dans le cas des délinquants sexuels, des obligations de soins peuvent s'imposer. D'où la nécessité de disposer de ressources ciblées suffisantes pour suivre les auteurs d'infractions graves, répétées et violentes, afin de les réinsérer et, parfois, de les surveiller, fut-ce pendant des années. Eu égard à la durée de leur peine et à la charge qui pèse sur la société et les établissements pénitentiaires, il semble sensé de rechercher rapidement en temps utile d'autres moyens de faire sortir ces personnes de prison.

## V. Comment remédier au surpeuplement carcéral ?

### a. La privation de liberté comme mesure de dernier recours

84. Comme indiqué plus haut, le principe de la privation de liberté comme mesure de dernier recours est consacré par les recommandations pertinentes du Comité des Ministres. Ces textes invitent les Etats membres à recourir aux peines privatives de liberté uniquement lorsque la gravité de l'infraction, combinée aux circonstances individuelles de l'espèce, rendent manifestement inadéquates toute autre sanction ou mesure. Si cette approche est largement acceptée, dans la réalité les interprétations varient, ce qui peut conduire à des transcriptions différentes de ce principe en mesures et règles concrètes dans les différents systèmes de justice pénale. L'analyse de ce principe sous l'angle législatif fait l'objet de la partie VI b.

85. Dans nombre de ses arrêts, la Cour a réaffirmé que, compte tenu à la fois de la présomption d'innocence et de la présomption en faveur de la libération, la détention provisoire doit être l'exception et non la règle et ne peut être qu'une mesure de dernier recours<sup>34</sup>. Dans l'affaire *Torreggiani c. Italie*, la Cour a rappelé, dans le contexte de l'élaboration des politiques pénales et de l'organisation du système pénitentiaire, les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invitant les Etats à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leur politique pénale vers un moindre recours à l'enfermement dans le but, entre autres, de résoudre le problème de la croissance de la population carcérale.

86. Pour éviter tout recours excessif à la détention provisoire et à l'incarcération, les tribunaux devraient appliquer la privation de liberté comme une mesure de dernier recours. Malheureusement, trop souvent, l'incarcération est une mesure de premier ressort et n'est pas considérée ni acceptée comme un mode exceptionnel d'exécution d'une sanction pénale. Les tribunaux ne devraient priver quiconque de sa liberté au simple motif qu'une telle mesure est légale et exécutée conformément à la loi, mais parce que la mesure est raisonnable et nécessaire en toutes circonstances (évaluées au cas par cas). Il est donc nécessaire d'appliquer le principe de proportionnalité et d'évaluer avec soin le risque de récidive ainsi que le risque de tort causé à la société.

87. La durée de la détention provisoire devrait être fixée par la loi et/ou devrait être revue à intervalles réguliers. La durée de la détention provisoire ne devrait en aucun cas être supérieure à celle de la sanction prévue pour l'infraction présumée. Outre la nécessité de fixer dans le droit la durée de la détention provisoire, l'opportunité de prolonger la détention de tout prévenu ou suspect devrait être régulièrement réexaminée. En effet, avec le temps, la nécessité impérieuse de placer quelqu'un en détention provisoire peut s'atténuer, voir disparaître.

88. La détention provisoire peut durer plusieurs mois, voire des années, car le prévenu peut être considéré comme un détenu jusqu'à la décision de la juridiction de dernier recours. Il semble donc souhaitable d'envisager d'enfermer les personnes condamnées par un tribunal de première instance avec les détenus définitivement condamnés uniquement après que le tribunal de première instance a rendu son jugement, de façon à éviter les situations de surpeuplement en établissements de détention provisoire et à commencer à préparer leur réinsertion en vue de leur libération future (voir également le paragraphe 68 ci-dessus).

89. Aucune privation automatique de liberté ne devrait avoir lieu avant le procès ou en cas de non-respect des conditions de probation. Les tribunaux et les autres autorités de décision devraient au contraire avoir le droit mais aussi l'obligation d'examiner les circonstances de chaque cas d'espèce avant de prendre une décision sur la sanction ou la mesure la plus appropriée. Les décisions des tribunaux devraient être motivées.

<sup>34</sup> Voir notamment *McKay c. Royaume-Uni* [GC], n° 543/03, paragraphe 41, ECHR 2006 X.



90. Toute période de privation de liberté avant la condamnation, passée dans une quelconque institution ou structure ou, dans certains pays, en assignation à résidence, devrait être déduite de la durée totale de la peine d'emprisonnement.

91. Dans certains pays, le principe de l'opportunité des poursuites est appliqué ; il permet de mettre en balance la légalité des poursuites dans un cas d'espèce et la nécessité d'une telle mesure. La déjudiciarisation constitue également un moyen efficace de sanctionner un comportement délinquant et de protéger les droits des victimes. Ces méthodes peuvent en outre avoir un effet bénéfique en réduisant le surpeuplement carcéral.

92. Les mesures visant à améliorer l'accès à la justice et à assurer la bonne administration de la justice, notamment la définition et le respect des délais des procédures pénales, peuvent, outre le respect de l'Etat de droit, contribuer à diminuer le surpeuplement carcéral, en particulier avant le procès.

93. Avant le prononcé du jugement définitif, le juge devrait systématiquement peser les avantages et les désavantages d'une condamnation à une peine d'emprisonnement, notamment l'effet potentiel qu'une telle mesure peut avoir sur la personne concernée et sa famille, ainsi que les conséquences et les coûts généraux qu'elle entraîne pour la société.

94. La prudence est de mise avec les lois qui prévoient des peines d'emprisonnement systématiques et des peines d'emprisonnement minimales fixes pour certains types d'infraction. C'est en effet un des facteurs qui favorisent le recours excessif à l'incarcération et, par conséquent, le surpeuplement carcéral. En outre, ces lois limitent le pouvoir d'appréciation dont jouissent les tribunaux pour examiner chaque cas d'espèce et prendre une décision proportionnée à l'infraction commise, en tenant compte des éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes.

95. L'individualisation de la peine va de pair avec la proportionnalité de la sanction et devrait demeurer dans le champ d'appréciation du pouvoir judiciaire. A cet égard, les rapports présenticiels peuvent fournir des informations précieuses aux tribunaux et leur permettre de fonder leurs décisions sur des informations fiables concernant la situation sociale, familiale et autre de l'intéressé. Ce fait est particulièrement important dans le cas des jeunes délinquants. Il y a donc lieu d'envisager, le cas échéant, d'introduire de tels rapports dans les pays où cette possibilité n'existe pas et d'étendre leur utilisation dans les pays où elle existe déjà mais n'est pas obligatoire dans toutes les affaires dont connaît la justice.

96. Les évolutions récentes en matière de justice réparatrice, notamment la médiation entre les victimes et les auteurs d'infractions, se sont révélés efficaces, même en cas d'infraction grave. Si la médiation ne permet pas toujours d'éviter l'emprisonnement, ce type de solution devrait être étudié avec attention, eu égard également à la nécessité de lutter contre le surpeuplement carcéral.

97. Les règles relatives à la libération anticipée devraient être définies par la loi et assorties de conditions et de procédures claires. Les détenus devraient avoir le droit d'initier eux-mêmes la procédure (ou avec l'aide de leur avocat), indépendamment du droit dont jouissent les autorités pénitentiaires d'initier d'office une telle procédure. La participation du détenu à des programmes professionnels ou éducatifs ou à des programmes de lutte contre le comportement délinquant devrait être prise en compte pour décider de la libération anticipée, si celle-ci est justifiée.

98. Il importe de relever que les détenus devraient connaître dès le commencement de l'exécution de leur peine d'emprisonnement le moment auquel et les critères selon lesquels ils peuvent demander et/ou obtenir une libération conditionnelle. Il existe essentiellement deux systèmes distincts de libération conditionnelle en Europe : le système de libération discrétionnaire (une période minimale à accomplir, définie en termes absolus ou par référence à une proportion de la peine, et des critères clairs et réalistes à respecter avant la prise de décision par l'organisme compétent) et le système de libération d'office (le détenu a le droit d'office de bénéficier d'une libération conditionnelle du fait d'avoir purgé une période minimale d'emprisonnement, à moins qu'exceptionnellement, son comportement fasse que ce droit lui soit retiré pendant une période donnée)<sup>35</sup>.

99. Certains pays ont mis en place un système de libération dite temporaire, en vertu duquel un détenu peut être libéré sous condition tout en continuant à être considéré comme un détenu ; s'il commet une nouvelle infraction, il peut être renvoyé directement en prison, sans être rejugé. Dans la plupart des pays européens, les personnes libérées sous condition ne sont plus considérées comme des détenus. Si, pendant cette période, elles commettent une nouvelle infraction, une nouvelle procédure pénale est engagée et elles ne peuvent pas être automatiquement renvoyées en prison.

<sup>35</sup> Voir la Recommandation Rec(2003)22, règle 7, qui exprime une préférence pour le système de libération d'office du fait des économies de ressources qui peuvent ainsi être réalisées.

100. Seule une minorité de la population carcérale est condamnée à des peines d'emprisonnement longues ou à la réclusion à perpétuité. Cependant, avec le temps, le nombre de ces détenus enfermés pendant des décennies, voire pour la vie, s'accumule. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>36</sup>, tout détenu de la sorte devrait avoir le droit, à intervalles réguliers, de demander sa libération anticipée, et cette demande devrait être dûment considérée et les décisions en la matière dûment motivées<sup>37</sup>.

101. Dans bon nombre de pays européens, l'exécution des décisions judiciaires est assurée par le pouvoir exécutif, sous contrôle judiciaire, conformément à la logique voulant que le mode spécifique d'exécution des sanctions et mesures pénales individuelles relève avant tout de la responsabilité des services pénitentiaires et de probation et non de la justice, le personnel de ces services étant quotidiennement en contact avec les personnes privées de liberté<sup>38</sup>. Cette situation favorise une plus grande flexibilité et une meilleure individualisation des sanctions et mesures, qui sont ainsi adaptées à chaque cas d'espèce ; au final, le processus contribue à la gestion et la réinsertion des détenus.

102. Dans certains pays, c'est le pouvoir judiciaire qui décide de la classification initiale et de toutes les classifications subséquentes des détenus lors de l'exécution des peines d'emprisonnement. Ce système présente néanmoins une rigidité relative car l'administration pénitentiaire ne peut pas prendre de décisions à cet égard, notamment en vue du transfèrement de détenus depuis des établissements fermés vers des établissements semi-ouverts ou ouverts en cas de surpeuplement carcéral grave.

103. Le vieillissement de la population carcérale, qui peut être un problème particulier dans les pays où les peines d'emprisonnement de longue durée et les réclusions à perpétuité sont pratique courante, mérite une attention particulière. Non seulement ce phénomène entraîne un nombre excessif de ce type de détenus pendant de longues périodes de temps, mais il pose des problèmes en termes de gestion et d'éthique. En effet, très peu d'établissements pénitentiaires en Europe sont adaptés pour accueillir des détenus gravement malades ou en fin de vie, ou lourdement handicapés, et leur apporter les soins de santé et les services quotidiens dont ils ont besoin. Le personnel est également rarement formé à ce type de détenus et la souffrance que cela entraîne pour ces derniers et pour leur famille est importante. La question de la libération pour des motifs humanitaires a été soulevée à l'échelle nationale et internationale et dernièrement, l'APCE<sup>39</sup> a recommandé plusieurs mesures à cet égard, exhortant les autorités nationales à envisager de prévoir dans leur législation des possibilités de libération (temporaire et définitive) pour des motifs humanitaires pour les détenus condamnés et d'autres catégories de personnes incarcérées. Au risque de se répéter, de telles décisions devraient, dans l'idéal, relever de la responsabilité des services pénitentiaires eux-mêmes, sous contrôle judiciaire, pour permettre des décisions de gestion plus souples, prises au cas par cas.

#### b. La révision du droit pénal, la dépénalisation et les alternatives aux poursuites pénales

104. Il est recommandé aux Etats membres, même s'ils ne connaissent pas de graves problèmes de surpeuplement carcéral, d'évaluer de manière périodique leur système de justice pénale, en tout ou en grande partie, et de se pencher sur les objectifs poursuivis par les politiques pénales, les ressources disponibles et les résultats réellement obtenus par les diverses sanctions et mesures prévues par la loi et appliquées dans la pratique. Notons également que de nombreux professionnels tels que les juges ou les procureurs sont rarement, voire jamais, invités à réfléchir de manière plus approfondie sur les répercussions de leurs décisions et les facteurs qui influent sur l'exercice de leur pouvoir d'appréciation en relation avec le prononcé des peines.

105. Les raisons de la décriminalisation de certains comportements ne devraient pas provenir du surpeuplement carcéral actuel mais des principes de sanction humaine et proportionnée d'un acte socialement inacceptable donné. Bien entendu ces réformes législatives sont censées diminuer les taux d'incarcération et les autorités devraient en être conscientes.

<sup>36</sup> Voir, par exemple, l'affaire *Vinter et autres c. Royaume-Uni* (n<sup>os</sup> 66069/09, 130/10 et 3896/10, arrêt de Grande Chambre, 9 juillet 2013), où la Cour a conclu qu'une « période punitive à perpétuité » contraignant les meurtriers à mourir en prison était « inhumaine et dégradante ».

<sup>37</sup> Voir également la Recommandation (2003) 22, dont la règle 4a est libellée ainsi : « Afin de réduire les effets délétères de la détention et de favoriser la réinsertion des détenus dans des conditions visant à garantir la sécurité de la collectivité, la législation devrait prévoir la possibilité pour tous les détenus condamnés, y compris les condamnés à perpétuité, de bénéficier de la libération conditionnelle ».

<sup>38</sup> Voir également la Recommandation Rec(2003)22, règles 28 et 32 à 36.

<sup>39</sup> Recommandation 2082 (2015) et Résolution 2082 (2015) sur le sort des détenus gravement malades en Europe.

106. Il convient de faire preuve d'une attention particulière lorsqu'on détermine quels actes doivent être pénalisés ou si ces actes soulèvent des questions d'ordre principalement éthique. Un comportement donné peut être particulièrement discutable d'un point de vue éthique dans une certaine société, sans toutefois appeler systématiquement une sanction pénale, et encore moins une peine d'emprisonnement. Il importe de noter que la dépenalisation ne signifie pas nécessairement qu'un comportement est jugé légal ou moral, mais que d'autres réponses, qui sortent partiellement ou entièrement du cadre pénal, sont proposées. Un acte donné peut toujours être jugé illégal et immoral, mais d'autres mesures et sanctions peuvent être plus adaptées pour le sanctionner. En outre, il faut se rappeler que si tous les systèmes juridiques ne pénalisent pas tous les actes illégaux, d'autres mesures ou interventions peuvent être prévues pour corriger la situation.

107. Aujourd'hui, dans certains domaines, une « main tendue » sous forme de mesures sociales, administratives, civiles ou en matière de santé peut être bien plus bénéfique pour tous. Essentiellement, l'objectif devrait être de tenir le plus grand nombre de petits délinquants possible hors du système pénal, et en particulier hors du système pénitentiaire. Les mesures de droit pénal ne devraient pas être appliquées d'emblée, car elles sont souvent coûteuses et ne traitent pas nécessairement les causes profondes des problèmes rencontrés.

108. Une autre voie à suivre en matière de dépenalisation serait de raccourcir la durée des sanctions prévues dans la loi en réduisant la durée maximale des peines d'emprisonnement. Une telle mesure pourrait être adoptée pour des infractions précises, tout en tenant dûment compte du contexte (en comparant par exemple la sanction en question à celles prévues pour d'autres infractions, éventuellement de même type), la plupart des systèmes de justice pénale étant soumis à l'impératif de cohérence.

109. Il existe d'autres moyens de réduire le surpeuplement carcéral, notamment la substitution, en tout ou en partie, des peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, l'application de sanctions administratives (notamment économiques), la réduction de la durée d'emprisonnement ou la libération de certains (groupe d') auteurs d'infractions au moyen de grâces individuelles ou d'amnisties collectives. Dans son rapport élaboré à la suite de sa visite effectuée en Géorgie en 2012, le CPT, au sujet de l'amnistie collective octroyée pour faire face au grave problème du surpeuplement carcéral, affirme que les problèmes de surpeuplement et d'inflation de la population carcérale ne peuvent être réglés complètement et durablement en recourant à des mesures exceptionnelles de ce type. Il ajoute que la hâte relative avec laquelle l'amnistie a été déclarée et, dans ce cadre, l'absence de préparation en vue de la libération des intéressés, ainsi que le manque de structures d'aide adaptées dans la société, créent un risque de voir un grand nombre de ces détenus libérés renvoyés en prison très rapidement<sup>40</sup>.

110. D'autres méthodes telles que la suppression des possibilités concrètes de commettre des infractions ou d'en tirer profit se sont également révélées efficaces pour réduire les taux de criminalité et, partant, dans certains cas, les taux d'incarcération. Certains chercheurs y voient une sorte de « fausse » dépenalisation, tandis que pour d'autres, il s'agit de mesures générales de prévention. Quoi qu'il en soit, de telles méthodes peuvent être relativement efficaces, même si maints autres facteurs économiques et sociaux entrent en jeu. Ainsi, l'investissement dans des systèmes de verrouillage et d'alarme efficaces réduit les cambriolages. De même, dans les domaines de la fraude et d'autres types d'infractions économiques, où les possibilités concrètes d'infraction (par exemple, l'absence de mesures effectives de contrôle et de sécurité et certains problèmes techniques/pratiques liés aux systèmes informatiques) peuvent conduire à une fréquence élevée d'actes criminels souvent graves, l'amélioration des systèmes techniques de contrôle et des systèmes informatiques peut contribuer à réduire la criminalité.

111. La manière de traiter les auteurs d'infractions atteints de troubles mentaux est un autre aspect important sur lequel il convient de s'interroger, car certains pays ont tendance à maintenir ces personnes en prison au lieu de les prendre en charge dans des structures adaptées. Par conséquent, outre les éventuelles questions qu'une telle tendance soulève du point de vue des droits de l'homme, cette situation peut également contribuer au surpeuplement carcéral. Les Règles pénitentiaires européennes sont explicites à cet égard<sup>41</sup>. À l'évidence, toute décision devrait tenir compte des circonstances propres au cas d'espèce et s'efforcer de privilégier les raisons de santé dans toute décision de détention dans des établissements ou des quartiers spéciaux.

112. On peut considérer que seuls les actes et les comportements gravement néfastes ou comportant un risque de préjudice ou de danger réel pour autrui devraient être pénalisés et sanctionnés par des peines d'emprisonnement. L'impératif de proportionnalité entre le préjudice réel causé par l'infraction commise et le risque réel posé par l'auteur de l'infraction d'une part et le degré de punition d'autre part est un autre élément essentiel à prendre en compte.

<sup>40</sup> CPT/Inf (2013)18.

<sup>41</sup> Règle 12.1 : « Les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient être détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet ».

113. Parallèlement, il est nécessaire de reconnaître pleinement que les infractions commises par des personnes dangereuses méritent une attention particulière et appellent souvent de longues peines de privation de liberté au nom de la protection de la société et des victimes potentielles. Ce fait doit être considéré comme pleinement justifié. La définition de la dangerosité peut varier, mais celle proposée par le Comité des Ministres dans sa Recommandation CM/Rec(2014)3 relative aux délinquants dangereux peut servir de point de départ utile. Elle dispose en effet qu'« un délinquant dangereux est une personne ayant été condamnée pour un crime sexuel ou avec violence d'une extrême gravité contre une ou plusieurs personnes et présentant une probabilité très élevée de récidiver en commettant d'autres crimes sexuels ou violents d'une extrême gravité contre des personnes ». La violence peut être définie comme l'utilisation intentionnelle de la force physique ou psychologique.

114. En somme donc, une révision générale du système de justice pénale ou tout du moins, la révision des types d'infractions, de leur dangerosité pour la société et des sanctions prévues dans les codes pénaux, serait une mesure bienvenue car cela permettrait d'étudier la cohérence ainsi que les principes et les valeurs qui sous-tendent la politique pénale de tel ou tel pays, tout en offrant l'occasion de lutter contre le surpeuplement carcéral. Certes, il s'agit d'une tâche difficile, mais elle n'est pas impossible et elle peut ouvrir la voie à des réformes durables du droit pénal, qui pourra ainsi être modernisé.

115. En conséquence, pour réduire durablement la population carcérale, il importe d'étudier les possibilités, d'un point de vue législatif :

- de dépénaliser certaines infractions (certains pays ont dépénalisé la conduite en état d'ivresse et l'usage de drogue et remplacé les sanctions pénales par des sanctions administratives et des obligations de soins ; d'autres ont dépénalisé l'immigration irrégulière ; d'autres encore ont remplacé l'incarcération pour non-paiement d'une amende par des travaux d'intérêt général) ;
- d'individualiser les peines prononcées en ce qui concerne leur nécessité et leur proportionnalité ;
- de favoriser la déjudiciarisation par rapport au processus de justice pénale (par exemple, suspension de l'affaire, suspension du prononcé de la peine) au moyen de la médiation, de la réparation et du dédommagement des victimes ;
- de prévoir suffisamment de mesures alternatives à la détention provisoire ;
- de prononcer des peines avec sursis, assorties ou non de conditions ;
- de remplacer, pour certaines infractions, les peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (travaux d'intérêt général, dédommagement des victimes, surveillance électronique, etc.) ;
- de prévoir suffisamment de types de sanctions et de mesures appliquées dans la communauté et de mettre fin à la pratique du renvoi automatique en prison en cas de non-respect des conditions imposées dans le prononcé de la peine ou l'obligation de soins ;
- d'élargir les possibilités en matière de libération anticipée.

c. La capacité carcérale et la population carcérale

116. Une bonne gestion du système d'exécution des sanctions et mesures pénales exige de respecter la législation en vigueur ainsi que les droits de l'homme des prévenus, des condamnés et du personnel et de fournir des informations à jour sur la capacité carcérale et le nombre exact de prévenus et de condamnés incarcérés ou placés sous surveillance.

117. De nombreux pays européens ont adopté des dispositions juridiques relatives à l'espace personnel minimum dont chaque détenu doit disposer en prison (voir en partie III.a. ci-dessus la position de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière et les dernières normes du CPT dans ce domaine). La Recommandation R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale recommande de fixer la capacité maximale de chaque établissement pénitentiaire de façon à combattre le surpeuplement carcéral<sup>42</sup>. Certains pays l'ont fait, et cette approche contribue à une meilleure gestion de la population carcérale, à une répartition des détenus, à la recherche de systèmes de libération anticipée, à la substitution des peines d'emprisonnement par des sanctions alternatives, etc.

<sup>42</sup> Règle 6 : « Il convient, pour éviter des niveaux de surpeuplement excessifs, de fixer, pour les établissements pénitentiaires, une capacité maximale ».

118. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient adopter des méthodes de calcul de la capacité carcérale fondées sur les normes du Conseil de l'Europe et sur les critères établis par la Cour européenne et le CPT (voir plus haut). Cela permettra de collecter des informations fiables sur le surpeuplement carcéral, accessibles non seulement au sein du système pénitentiaire mais aussi aux services de probation et au pouvoir judiciaire. Ceux-ci pourront ainsi prendre les décisions, notamment judiciaires, les mieux adaptées à la capacité d'accueil et de gestion d'une population carcérale donnée, en fonction non seulement des places disponibles mais aussi des ressources, y compris le nombre d'agents capables de suivre les auteurs d'infractions de façon à favoriser leur réinsertion effective. Le recueil de statistiques pénitentiaires et de probation à jour permet également d'établir des comparaisons, d'étudier les tendances en matière de prononcé des peines et de pratiques d'exécution et de prendre des décisions éclairées.

119. Les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe<sup>43</sup> (SPACE I - prisons et SPACE II - sanctions et mesures appliquées dans la communauté) constituent une source d'information et d'analyse précieuse à cet égard, car elles permettent d'analyser les tendances et les évolutions à l'échelle de toute l'Europe.

d. La prévention et la prise en charge de la récidive

120. Cet aspect fait l'objet d'études scientifiques et est au cœur des préoccupations des politiques publiques depuis de nombreuses années. Pour autant, aucune solution simple n'a été trouvée. Pour s'attaquer à ces problèmes, on peut les considérer d'un point de vue plus large que celui du seul système de justice pénale. Le développement de nouvelles technologies nous offre aujourd'hui davantage de possibilités de prévenir certains types d'infractions. Afin de réduire la récidive des ex-détenus de manière efficace, des efforts supplémentaires sont à fournir pour préparer au mieux leur sortie et leur réinsertion sociale.

121. Certains pays investissent dans la prévention des situations en analysant les conditions de vie dans les lieux où certains types d'infractions sont commis et en y améliorant à la fois la sécurité et la qualité de vie ainsi que les services sociaux. Pour cela, il est parfois nécessaire d'adopter et d'appliquer une nouvelle vision en matière d'urbanisme.

122. Au niveau des auteurs d'infractions, la participation à des programmes visant à lutter contre l'alcoolisme et la toxicomanie, à gérer l'agressivité et à acquérir une instruction et à développer des compétences professionnelles, joue également un rôle important. Il convient de noter à cet égard que la participation à ce type de programme est efficace quand l'intéressé y a consenti librement et souhaite véritablement changer son comportement, et non pas quand il s'agit d'un arrangement pour sortir de prison plus tôt.

123. Certains délinquants sont soumis à des interdictions en ce qui concerne leur présence en certains lieux ou leur rencontre avec certaines personnes ; de telles mesures peuvent également se révéler efficaces pour lutter contre un risque précis de récidive, comme dans les cas de violence domestique ou de délinquance sexuelle.

124. Il importe de noter qu'en cas de libération conditionnelle d'un auteur d'infraction, des mesures de surveillance et d'aide individualisées devraient aussi être prévues pour garantir la réussite du processus de réinsertion<sup>44</sup>.

125. La collaboration avec la famille et avec l'environnement social direct de l'auteur d'infraction (école, groupes de pairs, etc.) pendant son incarcération mais aussi à sa sortie de prison s'est également révélée utile pour prévenir la récidive. Une attention particulière devrait être accordée à la situation des détenus immédiatement après leur libération car cette période est cruciale pour les faire revenir sur le droit chemin.

126. Le rôle des tribunaux peut être décisif à cet égard. En effet, en examinant les circonstances de chaque cas, ils peuvent s'attacher à trouver la sanction la plus appropriée ainsi que l'intervention la plus appropriée pour lutter contre la récidive. Les tribunaux devraient s'efforcer de trouver le juste équilibre entre la sécurité publique et la nécessité de répondre aux risques et aux besoins individuels de l'auteur d'infraction.

<sup>43</sup> <http://wp.unil.ch/space>, et également [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/default_FR.asp)

<sup>44</sup> Voir règle 8, Recommandation Rec(2003)22 ; règle 1, Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation ; règle 8, Recommandation CM/Rec(2014)4.

e. Le rôle des mécanismes de suivi et des organismes consultatifs

127. Il faut faire la distinction entre l'inspection publique des établissements pénitentiaires, effectuée soit par un organisme interne au système pénitentiaire, soit par une inspection rattachée au ministère de la justice ou au pouvoir judiciaire, et les mécanismes de suivi indépendants qui fonctionnent au niveau national ou local. Ces deux mécanismes de contrôle constituent une source précieuse d'informations sur la situation réelle de ces établissements, ainsi que des partenaires utiles pour engager toute réforme du système de justice pénale.

128. Comme l'explique le commentaire relatif aux règles 92 et 93 des Règles pénitentiaires européennes, la coexistence des deux mécanismes au niveau national n'est pas superflue, étant donné que « même dans les pays où les systèmes pénitentiaires sont les mieux développés et relativement transparents, la surveillance indépendante des conditions de détention et du traitement des détenus est essentielle à la prévention des traitements inhumains et injustes et à l'amélioration de la qualité de vie et de la gestion dans les prisons ».

129. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) est en activité depuis 1989 en vertu de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STCE n° 126). Ce mécanisme de suivi s'est révélé très efficace à l'échelle européenne, d'où sa respectabilité. Depuis sa création, le CPT a effectué plus de 2 500 visites dans des locaux de police, 1 100 visites dans des prisons, 350 visites dans des centres de rétention administrative et 400 visites dans des établissements psychiatriques et des foyers sociaux. Au total, environ 400 visites ont été effectuées dans les Etats membres. Pour la plupart d'entre elles (232), il s'agit de visites périodiques, mais 159 étaient des visites « ad hoc » motivées par l'existence d'une situation particulière dans un Etat membre. La grande majorité des rapports par pays sont publiés à la demande des Etats membres concernés et disponibles sur le site internet du CPT ([www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int)).

130. La plupart des pays européens ont ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies (PFCT)<sup>45</sup>. En vertu de ce protocole, des mécanismes nationaux de prévention indépendants (MNP) doivent être créés et autorisés à effectuer des visites dans tout lieu où se trouvent des personnes privées de liberté, notamment les prisons. Les Etats signataires européens sont majoritaires à avoir créé de tels MNP ou à avoir confié aux médiateurs en place ou à des institutions analogues les tâches décrites dans le PFCT. Le protocole facilite les relations directes entre ces MNP et le Sous-Comité de la prévention et crée une relation triangulaire entre le Sous-Comité, les MNP et les Etats parties, l'objectif étant de faciliter le dialogue autour du renforcement de la protection des personnes détenues pour quelque motif que ce soit.

131. Dans de nombreux pays européens, les parlementaires peuvent également se rendre dans les lieux de détention et faire des déclarations publiques. Ce fait est très important, car les parlementaires, qui votent les lois et sont souvent en contact direct avec leurs électeurs, peuvent servir de vecteurs de réforme. Dans de nombreux systèmes, les prisons peuvent être inspectées d'une manière ou d'une autre par des commissions de visiteurs, constituées de volontaires recrutés dans la collectivité. Cette formule est un bon moyen d'informer la société locale de la situation et des conditions carcérales et permet également d'associer plus étroitement la collectivité au processus de préparation de la sortie et de réinsertion sociale des détenus. Les organisations de la société civile devraient en outre être encouragées à contribuer à l'amélioration des conditions carcérales et du traitement des détenus.

132. Il importe également de maintenir le contact et l'échange d'informations entre les divers organismes nationaux de suivi ainsi qu'entre les mécanismes nationaux et internationaux afin de coordonner les recommandations et les propositions d'amélioration concernant le traitement des détenus et la gestion des prisons, et d'aider les autorités compétentes à trouver des solutions réalistes et adaptées aux problèmes rencontrés.

<sup>45</sup> En date du 22.02.2016, les Etats membres suivants du Conseil de l'Europe n'avaient pas signé le protocole : l'Andorre, la Lettonie, Monaco, la Fédération de Russie, Saint-Marin et la Slovaquie. La Belgique, l'Islande et l'Irlande l'ont signé mais pas ratifié (UN-CAT ; résolution A/RES/57/199 adoptée par l'AG le 18 décembre 2002).

f. La cohérence des rôles et des objectifs des différents acteurs du processus de justice pénale

133. De nombreuses parties prenantes issues des trois branches du pouvoir interviennent dans le système de justice pénale. Leur intervention est soutenue ou complétée par celle des représentants de la société civile et du secteur privé. Comme indiqué précédemment, les traditions politiques et la volonté des responsables politiques jouent un rôle notable dans la prise des décisions importantes relatives aux politiques et aux pratiques pénales. Le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont des rôles interdépendants en la matière et il est évident que leurs interventions et leurs objectifs doivent être cohérents. Or, cette cohérence n'est possible que si elle repose sur le dialogue, la confiance et la coopération, ce qui exige souvent d'échanger des informations et des données, d'accepter l'appropriation entre les parties prenantes et d'assumer la responsabilité de décisions importantes.

134. La poursuite d'objectifs partagés peut être à l'origine du surpeuplement carcéral, mais aussi une répartition souvent inefficace des tâches et des responsabilités au sein du système de justice pénale (éventail d'acteurs, diversité de ministères responsables, séparation des budgets), d'où un manque de cohérence dans les systèmes s'agissant de la mise en œuvre des politiques pénales et de la résolution des problèmes de gestion.

135. Si le ministère de la Justice est souvent le ministère principalement chargé de l'exécution des sanctions et mesures pénales, le ministère des Finances a aussi un rôle important à jouer dans ce cadre. Toute réforme, notamment de la justice pénale et du code pénal, doit être assortie d'un financement suffisant et de budgets bien gérés. Etant donné que les investissements initiaux peuvent représenter une somme importante, le ministère des Finances, en tant que partenaire, doit être convaincu qu'un tel investissement sera payant sur le long terme et se traduira effectivement par un moindre recours à l'incarcération (sanction la plus coûteuse), un nombre inférieur de recours et de demandes de dédommagement à la suite de procédures pénales trop longues et de mauvaises conditions carcérales, des pertes moins lourdes pour les auteurs d'infractions en termes d'emploi et de logement et pour les familles en termes de statut économique et social, etc. La collectivité représente elle aussi un partenaire précieux dans ce processus, tout comme le secteur privé dans les pays où le processus d'exécution des sanctions et mesures pénales est confié, en tout ou en partie, à des sociétés externes (établissements pénitentiaires privés, services de probation privés, etc.). Quel que soit le service d'exécution en charge, la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne le processus général d'exécution des sanctions et mesures pénales demeure inchangée<sup>46</sup>.

136. Si la situation en matière de surpeuplement et les problèmes rencontrés à cet égard peuvent sembler identiques d'un pays européen à l'autre, les sources du problème peuvent varier ou nécessiter des solutions différentes, selon les traditions et les pratiques juridiques en vigueur (voir également le paragraphe 53). Le contexte national est déterminant. Il est incontestable qu'une meilleure gestion du système pénitentiaire et du système de justice pénale dans son ensemble peut atténuer, voire supprimer le problème du surpeuplement carcéral, sans qu'il soit nécessaire de passer par des mesures législatives. Dans certains pays, un équilibre élémentaire est recherché entre le recours à l'incarcération par la justice pénale et la capacité carcérale réelle. Un dialogue constant entre les différents acteurs s'impose de toute évidence pour maintenir cet équilibre délicat entre la nécessité de protéger la société et la capacité du système pénitentiaire à détenir dans des conditions humaines ceux qui doivent être privés de leur liberté. Les responsables politiques et les médias ont un rôle important à jouer à cet égard pour atténuer la peur de la délinquance, à l'origine de maintes sanctions sévères. Les autorités doivent certes faire des choix politiques, mais elles doivent aussi déterminer clairement pourquoi certaines tendances prédominent dans les politiques pénales et s'il est nécessaire de les modifier.

137. Un autre aspect lié à la capacité carcérale concerne le caractère opportun et prévisible des mesures. Là encore, les divers acteurs du système de justice pénale doivent agir avec cohérence. Même si toutes les affaires au pénal passent par un certain nombre d'étapes, la situation de l'auteur d'infraction devrait être prise dans son ensemble à tous les stades de la procédure et, dans l'idéal, les besoins individuels devraient être ajustés, en termes de ressources, les uns par rapport aux autres. Certes, ce n'est pas toujours possible, mais les différents acteurs du système de justice pénale peuvent au moins s'efforcer conjointement de mieux planifier les choses en s'appuyant sur les statistiques et l'expérience, s'agissant des questions de capacité et de budget également. Ainsi, lorsque des interventions massives de la police ont lieu ou qu'une nouvelle stratégie de lutte contre la criminalité est lancée, il peut être nécessaire, du moins au plan local, d'accroître considérablement la capacité des centres de détention provisoire ; si les intéressés sont par la suite effectivement mis en examen, poursuivis et condamnés, justice suivra son cours. Une planification adéquate peut, du moins en partie, remédier à une telle situation, qui risque d'entraîner un surpeuplement carcéral.

<sup>46</sup> Voir règle 71 des Règles pénitentiaires européennes et règle 9 des Règles relatives à la probation.

138. La cohérence des interventions des différents acteurs contribuera à réduire les divergences d'opinions croissantes observées entre les professionnels des différentes branches du système de justice pénale, les responsables politiques, les médias et l'opinion publique à l'égard de la politique pénale. C'est un moyen d'accroître la confiance de l'opinion publique dans les autorités et, par conséquent, de traiter les affaires de manière efficiente - un bénéfice en soi. Il est tout simplement erroné de penser que les systèmes de justice ne sauraient être mesurés à l'aune d'objectifs prédéfinis, ni gérés comme les autres institutions publiques. Tout dépend en grande partie de la volonté politique.

139. La visite d'établissements pénitentiaires et de services de probation ainsi qu'une immersion de courte durée dans ces contextes devraient faire partie de la formation initiale et continue des juges et des procureurs pour leur donner une vision objective du système d'exécution des sanctions et mesures pénales et des répercussions des décisions du pouvoir judiciaire dans ce domaine. Cette approche leur permettrait de mieux appréhender la manière dont les systèmes pénitentiaires et les services de probation fonctionnent ainsi que la gestion quotidienne des prisons. Ainsi, ces professionnels seraient pleinement au fait de la manière dont les jugements et les décisions sont exécutés dans la pratique.

## **VI. La nécessité d'élaborer des stratégies et des plans d'action nationaux en matière pénale**

140. Les services pénitentiaires et de probation se trouvent en bout de chaîne de la justice pénale et leur tâche consiste à mettre en œuvre les dispositions juridiques en vigueur ainsi que les décisions judiciaires et autres décisions pertinentes prises par les autres institutions de la justice pénale en relation avec l'exécution de sanctions et de mesures. C'est pourquoi toute réforme dûment planifiée et réussie du système de justice pénale visant à lutter contre le surpeuplement carcéral et à mettre fin au recours excessif aux peines de privation de liberté devrait commencer en début de chaîne, pour obtenir des résultats durables d'un bout à l'autre de la chaîne. Une telle réforme devrait associer non seulement les services pénitentiaires et de probation mais aussi, comme indiqué plus haut, le parquet, le corps judiciaire et les autorités responsables de l'élaboration des politiques pénales et de l'adoption de la législation. Pour cela, le dialogue, la coordination et la coopération entre les différents acteurs concernés sont nécessaires pour pouvoir convenir de stratégies ou de plans d'action à long terme visant à lutter contre le surpeuplement carcéral et les mauvaises conditions de détention et, de manière plus générale, à revoir les politiques pénales et leur incidence sur les sanctions et les mesures pénales ainsi que sur la lutte contre la criminalité.

141. Certains pays ont réussi à instaurer une coopération et un dialogue permanents entre les différents acteurs du système de justice pénale. La nette diminution de la population carcérale aux Pays-Bas, contraints de fermer plusieurs de leurs établissements pénitentiaires, en est un exemple récent. Toutefois, cette évolution n'a eu aucun effet négatif tangible sur les taux de criminalité. Cette réforme était le résultat d'une conjugaison de plusieurs facteurs : modifications législatives, modification des pratiques des tribunaux et meilleure utilisation des mesures alternatives à la détention provisoire, notamment des nouvelles technologies de surveillance, combinaisons plus judicieuses de mesures pénales et non pénales pour lutter contre la criminalité, etc.

142. D'autres pays ont été contraints d'adopter une telle approche à la suite de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a rendu plusieurs arrêts sur les mauvaises conditions de détention et le surpeuplement carcéral, équivalant, à ses yeux, à des traitements inhumains et dégradants<sup>47</sup>.

143. Dans de nombreuses affaires, la Cour a relevé un problème structurel<sup>48</sup> lié à de mauvaises conditions de détention ou au surpeuplement carcéral. Elle a commencé à rendre des arrêts pilotes dans certaines affaires de violations graves et répétées de la Convention. Dans ce type d'arrêt, la Cour impose l'obligation à l'Etat concerné de remédier aux problèmes recensés dans un délai donné, et l'Etat est tenu de rendre compte au Comité des Ministres des progrès accomplis dans l'exécution de l'arrêt de la Cour. Lorsqu'elle rend un arrêt pilote, la Cour a pour tâche non seulement de décider s'il y a eu violation de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cas d'espèce mais aussi d'identifier le problème systémique, le cas échéant, et d'indiquer clairement au gouvernement le type de mesures correctives à prendre pour y remédier. Le Comité des Ministres, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, surveille l'exécution de tous les arrêts de la Cour.

<sup>47</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Detention\\_conditions\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Detention_conditions_FRA.pdf)

<sup>48</sup> C'est le Comité des Ministres qui emploie pour la première fois l'expression « problème structurel » dans sa Résolution Res(2004)3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent, adoptée le 12 mai 2004. Dans cette résolution, le Comité des Ministres invite la Cour « à identifier dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les Etats à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts ».



144. La réponse adressée par l'Italie à l'arrêt pilote rendu dans l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie*<sup>49</sup> illustre le type de mesure générale qui peut être pris pour lutter contre le surpeuplement carcéral. Cette réponse propose plusieurs lignes d'action : a) des mesures législatives visant à réduire le flux d'admission dans les établissements pénitentiaires, notamment l'adoption de mesures alternatives ; b) des mesures de gestion et d'organisation à travers la mise en œuvre de régimes pénitentiaires plus ouverts ; c) des projets de construction en fonction des besoins actuels du parc pénitentiaire, principalement axés sur la rénovation des établissements existants ou la reconstruction (en partie) de ces établissements plutôt que sur l'expansion du parc pénitentiaire ; d) des modalités et procédures de recours. Aucune grâce, amnistie ni autre loi spéciale n'a été adoptée. Les mesures prises ces dernières années ont prouvé leur efficacité.

145. Dans l'affaire *Stella et autres c. Italie* (décision faisant suite à l'arrêt pilote rendu dans *Torreggiani et autres c. Italie*) (septembre 2014), la Cour européenne a apprécié les efforts considérables déployés par les autorités italiennes pour résoudre le problème structurel du surpeuplement carcéral et constaté que ce problème, bien que persistant, présentait des proportions moins dramatiques ; elle a incité les autorités à confirmer cette tendance positive. En mars 2016, le Comité des Ministres a décidé de mettre un terme à sa surveillance de l'exécution par l'Italie de l'arrêt pilote susmentionné, eu égard non seulement à l'instauration d'une combinaison de recours internes, à l'adoption de réformes d'envergure visant à résoudre le problème du surpeuplement carcéral et aux résultats significatifs obtenus à ce jour en ce domaine, mais aussi à l'engagement du gouvernement à poursuivre ses efforts pour trouver une solution durable au surpeuplement carcéral et à continuer à suivre attentivement la situation.

146. Dans le groupe d'affaires *István Gábor Kovács* et dans l'arrêt pilote rendu dans l'affaire *Varga et autres c. Hongrie*<sup>50</sup>, la Cour a jugé que l'espace personnel limité dont disposaient les détenus, aggravé par l'absence d'intimité pour satisfaire leurs besoins naturels, un dispositif de couchage inadapté, une infestation de vermine, une mauvaise ventilation et des restrictions en termes d'accès aux douches ou de temps passé hors de la cellule, équivalait à un traitement dégradant au regard de l'article 3 de la Convention. Elle a également estimé que les voies de recours internes prévues dans le système juridique hongrois pour dénoncer des conditions de détention, bien qu'accessibles, étaient inefficaces dans la pratique et emportaient également violation de l'article 3, combiné à l'article 13, de la Convention. Le gouvernement hongrois a adopté un plan d'action pour exécuter les arrêts de la Cour, qu'il a présenté en décembre 2015 au Comité des Ministres. Les mesures prises ou envisagées englobent la reconstruction de prisons et l'augmentation du nombre de places disponibles, la modification de la législation pour sanctionner les infractions mineures au moyen de systèmes de surveillance électronique et une attention ainsi que des efforts plus soutenus concernant la réinsertion sociale des détenus, la définition d'un espace vital minimum par détenu et la mise en place de systèmes de dédommagement en cas de conditions de détention indécentes constitutives d'un traitement inhumain ou dégradant.

147. En 2012, les autorités grecques ont également communiqué au Comité des Ministres un plan d'action présentant les mesures destinées à prévenir des violations de même type que celles constatées dans le groupe d'affaires *Nisiotis c. Grèce*<sup>51</sup>. A la suite d'une demande du Comité des Ministres visant à élaborer une stratégie globale de lutte contre le surpeuplement dans tous les établissements pénitentiaires grecs, le plan d'action a été actualisé et élargi. Les autorités ont indiqué avoir pris plusieurs mesures pour lutter contre le surpeuplement carcéral dans les prisons grecques, notamment l'introduction ou une meilleure utilisation des mesures non carcérales ainsi que le transfèrement des détenus dans des établissements non surpeuplés, la construction de nouvelles prisons ou la rénovation des établissements existants. En 2012 et 2013, deux lois ont été adoptées qui interdisent de sanctionner les infractions et les délits mineurs par des peines d'enfermement. En outre, une prescription a été mise en place pour les infractions et délits mineurs auparavant punissables d'un an d'emprisonnement maximum et toujours en attente de jugement. L'adoption d'autres lois spéciales a permis de mettre en place un système de libération anticipée, de convertir certaines peines d'emprisonnement en amendes ou en travaux d'intérêt général et d'introduire un système d'assignation à résidence ainsi que la surveillance électronique. Ces mesures ont permis de libérer 4 800 détenus en date de novembre 2013. Jusqu'à août 2014, 800 autres détenus ont bénéficié d'une libération anticipée. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire<sup>52</sup>. Le rapport de 2014 du CPT demeure critique quant aux conditions de détention dans les prisons grecques et exhorte les autorités à continuer à recourir de manière plus soutenue aux mesures alternatives.

<sup>49</sup> *Torreggiani et autres c. Italie*, n<sup>os</sup> 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, paragraphe 77, 8 janvier 2013.

<sup>50</sup> *István Gábor KOVÁCS c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 15707/10, arrêt du 17/01/2012) ; *SZÉL c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 30221/06, arrêt du 07/06/2011) ; *ENGEL c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 46857/06, arrêt du 20/05/2010) ; *CSÜLLÖG c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 30042/08, arrêt du 7/06/2011) ; *FEHÉR c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 69095/10, arrêt du 02/07/2013) ; *HAGYÓ c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 52624/10, arrêt du 23/04/2013) ; *Lajos VARGA c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 14097/12, arrêt du 10 mars 2015) ; *Tamás Zsolt LAKATOS c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 45135/12, arrêt du 10 mars 2015) ; *Gábor TÓTH c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 73712/12, arrêt du 10 mars 2015) ; *László PESTI c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 34001/13, arrêt du 10 mars 2015) ; *Attila FAKÓ c. Hongrie* (n<sup>o</sup> 44055/13, arrêt du 10 mars 2015) ; *Gábor KAPCZÁR* (n<sup>o</sup> 64586/13, arrêt du 10 mars 2015).

<sup>51</sup> Groupe d'affaires *Nisiotis c. Grèce*, Doc. H/Exec(2015)12 - 7 mai 2015.

<sup>52</sup> Le ministre de la Justice grec a informé le Parlement grec qu'en date du 1<sup>er</sup> novembre 2014, on comptait 11 988 détenus, alors que la population carcérale s'élevait à 9 886 places.

148. Depuis 2008, les autorités roumaines prennent des mesures générales liées à l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne dans le groupe d'affaires *Bragadireanu c. Roumanie* (plus d'une centaine d'affaires en attente d'exécution à ce jour), concernant principalement le surpeuplement carcéral, les mauvaises conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les locaux de police et l'absence de voies de recours effectives<sup>53</sup>. En octobre 2014, un plan d'action consolidé a été transmis, qui a été révisé et actualisé au cours de sa mise en œuvre. La réforme de la politique pénale a conduit à l'entrée en vigueur, en février 2014, d'un nouveau code pénal, d'un nouveau code de procédure pénale et de nouvelles lois relatives à la probation et à l'exécution de peines et de mesures carcérales et non carcérales. La nouvelle législation a notamment introduit de nouvelles mesures alternatives à la détention provisoire et à l'incarcération des mineurs, étendu le champ des amendes pénales pour diverses infractions jusqu'ici punies d'une peine d'emprisonnement, réformé le système des mesures alternatives et renforcé le rôle des services de probation. La réforme législative a été complétée par la formation des professionnels (corps judiciaire, agents du ministère de la Justice, institution du médiateur, administration pénitentiaire et service de probation de la Roumanie et police). Parallèlement, des travaux de construction et de reconstruction d'établissements pénitentiaires ont permis de créer plusieurs milliers de nouvelles places. En deux ans, une baisse de 15,25% du nombre de détenus (soit plus de 5 000 personnes) a été enregistrée. Le nombre de probationnaires est actuellement plus élevé que le nombre de détenus (plus de 42 000 personnes, contre 28 399 détenus en avril 2016). Malgré ces mesures, le nombre de détenus demeure supérieur par rapport à la capacité carcérale de 18 986 places (calculée sur la base de 4 m<sup>2</sup> par détenu).

149. Les autorités bulgares ont elles aussi été contraintes de prendre des mesures en vue d'exécuter un arrêt pilote (*Neshkov et autres c. Bulgarie*)<sup>54</sup>. Ainsi, le ministre de la Justice a constitué un groupe de travail (le « groupe de travail Neshkov »), auquel il a confié deux missions : a) élaborer des mesures visant à lutter contre les problèmes recensés dans l'arrêt pilote et b) proposer un système de solutions de prévention et de dédommagement. Le groupe a achevé ses travaux fin octobre 2015. Un projet de loi modifiant la loi relative à l'exécution des sanctions et mesures pénales, le code de procédure pénale, le code pénal et la loi relative à la responsabilité de l'Etat et des communes en cas de préjudice est diffusé sur le site internet du ministère de la Justice, pour débat public. Il sera ensuite soumis au Conseil des ministres pour approbation et au Parlement bulgare pour adoption. Entre autres mesures, ce projet prévoit l'élargissement du champ d'application des mesures non carcérales, la modification des procédures de libération conditionnelle, la définition d'un espace vital minimum par détenu, conformément aux normes du CPT, et des travaux de construction ou de rénovation. Parallèlement, les autorités bulgares ont entrepris de réévaluer la capacité d'accueil du système pénitentiaire en s'alignant sur les dernières normes du CPT. Il convient de noter que contrairement aux locaux de police, les prisons bulgares sont principalement confrontées non pas tant au problème du surpeuplement carcéral et du recours insuffisant aux sanctions et mesures alternatives ou au système de libération anticipée qu'à de mauvaises conditions de détention, qui se sont considérablement dégradées au cours des dernières décennies.

150. Dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts susmentionnés, le Comité des Ministres a examiné les plans d'action présentés par les autorités hongroises, grecques, roumaines et bulgares<sup>55</sup>. Tout en prenant acte des mesures proposées, le Comité des Ministres a identifié d'autres voies que les autorités pourraient suivre pour résoudre durablement le problème du surpeuplement carcéral. Ainsi, dans le groupe d'affaires *Nisiotis*, a été soulignée l'importance d'élaborer une stratégie globale inspirée des diverses recommandations pertinentes du Comité des Ministres et de celles formulées en la matière par les organes spécialisés du Conseil de l'Europe. Dans l'affaire *Varga et autres*, le Comité des Ministres a encouragé les autorités à adopter des mesures visant à recourir davantage aux mesures alternatives non carcérales qui existent déjà, à prévoir de nouvelles mesures alternatives dans la législation et à réduire au minimum le recours à la détention provisoire. Dans le groupe d'affaires *Bragadireanu*, compte-tenu de la gravité du problème de surpeuplement dans les établissements pénitentiaires, le Comité des Ministres a souligné l'importance d'adopter d'autres mesures pour compléter la réforme législative. Dans *Neshkov et autres*, il a encouragé les autorités à adopter rapidement les mesures présentées dans leur plan d'action pour lutter contre le surpeuplement carcéral et s'est félicité de l'intention des autorités de réévaluer la capacité d'accueil du système pénitentiaire conformément aux normes du CPT. Outre les mesures visant à réduire le surpeuplement, le Comité des Ministres a accordé une attention particulière aux procédures internes permettant aux détenus d'introduire un recours pour dénoncer des situations de surpeuplement et obtenir réparation ; il a en outre indiqué les mesures qui demeurent nécessaires pour inscrire ces procédures dans le droit interne ou les rendre effectives, si elles sont déjà prévues dans la législation.

<sup>53</sup> Groupe d'affaires *Bragadireanu c. Roumanie* (n° 22088/04 ; 6 décembre 2007), Doc. H/Exec(2015)7 - 12 février 2015.

<sup>54</sup> *Neshkov et autres c. Bulgarie* (nos 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 et 9717/13 ; 27 janvier 2015) (arrêt pilote) et groupe d'affaires *Kehayov c. Bulgarie* (n° 41035/98 ; 18 janvier 2005), Doc. DH-DD(2016)25 du 12 janvier 2016.

<sup>55</sup> Pour les décisions adoptées par le Comité des Ministres à la suite de ces examens, voir CM/Del/Dec(2016)1250/H46-11 / 11 mars 2016 ; CM/Del/Dec(2015)1230/9 / 12 juin 2015 ; CM/Del/Dec(2015)1222/12 / 13 mars 2015 et CM/Del/Dec(2016)1250/H46-6 / 11 mars 2016 .

## VII. L'association des médias et de l'opinion publique

151. Les médias jouent un rôle essentiel pour faire accepter à l'opinion publique le mode de fonctionnement du système de justice pénale, notamment le système d'exécution des sanctions et mesures pénales, et toute réforme en la matière. La société a le droit d'être informée de la manière dont ces systèmes fonctionnent, des raisons qui sous-tendent l'engagement d'une réforme, des objectifs poursuivis et des résultats obtenus<sup>56</sup>.

152. La coopération avec les médias devrait consister non seulement à communiquer régulièrement des informations et à garantir la transparence des actions menées mais aussi à prendre les devants et à expliquer aux journalistes le plus clairement possible les actions envisagées ou déjà engagées, et les raisons qui les sous-tendent.

153. Lorsque la couverture médiatique d'un fait ou d'un événement lié au système de justice pénale (émeutes carcérales, évasions, suicides, etc.) provoque une vive réaction négative dans l'opinion publique, il incombe aux autorités concernées de ménager tous les efforts nécessaires pour informer l'opinion publique de la situation, par le biais des médias et de manière transparente, et gérer le plus rapidement possible les tensions avec le public.

154. Toute réforme d'envergure du système de justice pénale doit être soigneusement préparée et expliquée aux médias et à l'opinion publique, y compris ses implications financières et autres, de façon à ce que l'opinion publique la comprenne et la soutienne. Les médias et l'opinion publique devrait être tenus régulièrement informés de l'état d'avancement de la réforme pour éviter, dans la mesure du possible, les tensions.

155. Les services de la justice pénale, y compris les prisons, les services de probation et les administrations judiciaires, devraient élaborer des stratégies et créer des opportunités pour communiquer directement avec le public. Celles-ci pourraient inclure des réunions publiques, des journées portes ouvertes, et l'utilisation des réseaux sociaux et d'autres moyens de communication directe avec les membres du public.

## VIII. Conclusions

156. Le surpeuplement carcéral est un problème qui ronge de nombreux pays, et chacun doit trouver les meilleurs moyens d'y remédier. Certains pays ont adopté des stratégies à long terme et des mesures spécifiques et ont ainsi enregistré une baisse de la population carcérale ces dernières années. Ces pays doivent confirmer cette tendance, quand bien même le défi est particulièrement difficile à relever. En effet, par le passé, certains pays européens ont réussi à réduire radicalement le nombre des détenus, mais cette tendance n'a pas tenu plus de dix ans.

157. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient se conformer aux normes et aux critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme et le CPT lorsqu'ils s'emploient à fixer l'espace vital minimum auquel chaque détenu a droit afin de dresser un tableau objectif de la situation et de prendre des décisions appropriées en cas de surpeuplement carcéral.

158. La protection effective des droits de l'homme et la gestion efficiente des établissements pénitentiaires sont les deux principaux défis que ces pays doivent relever aujourd'hui. Comme indiqué plus haut, le surpeuplement carcéral et des conditions de détention insalubres favorisant ou s'analysant en traitements inhumains ou dégradants risquent d'emporter violation de l'article 3 de la CEDH. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme préconise de remplacer les structures carcérales anciennes et vétustes par des établissements modernes offrant des conditions de détention humaines. Etant donné que les prisons de haute sécurité sont nécessaires dans une minorité de cas seulement, la majorité des nouveaux établissements pénitentiaires devraient présenter un niveau de sécurité faible à moyen, car ce type d'établissement engendre moins de coûts et est plus adapté aux besoins de resocialisation des détenus.

159. Les Etats membres peuvent également connaître un problème de surpeuplement carcéral du fait de l'apparition de nouvelles formes graves de criminalité qui entraînent l'application de peines plus sévères. Les peines d'emprisonnement deviennent plus longues et la resocialisation devient difficile. Une bonne gestion des prisons et la sélection et la formation appropriées du personnel sont des conditions préalables indispensables pour garantir la sécurité et l'ordre, même dans les prisons ayant atteint leur capacité maximale. A cet égard, la comparabilité entre le rapport « coût-efficacité » des peines d'emprisonnement et des peines alternatives éventuelles doit être prise en compte.

<sup>56</sup> Voir l'Avis n° 7 (2005) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur « justice et société » (adopté par le CCJE lors de sa 6<sup>e</sup> réunion (Strasbourg, 23-25 novembre 2005)).

160. La lutte contre le surpeuplement, l'amélioration des conditions de détention et un meilleur traitement des détenus permettront de renforcer la confiance entre les Etats et de faciliter la coopération judiciaire, notamment le transfèrement de détenus dans leur pays d'origine, qui est un moyen d'améliorer les relations familiales et la réinsertion sociale des détenus. L'existence d'établissements surpeuplés, vétustes et délabrés dans le pays d'accueil peut constituer un motif de refus du transfèrement d'un détenu au nom du respect des droits de l'homme.

161. Il convient d'assurer un dialogue permanent ainsi qu'une vision et une action communes, en associant les décideurs politiques, les législateurs, les juges, les procureurs et les directeurs d'établissements pénitentiaires et de services de probation dans chaque Etat membre afin d'exécuter les sanctions et les mesures pénales de manière humaine, juste et efficace et d'éviter notamment le surpeuplement carcéral et l'extension du filet pénal. La Recommandation n° R (99) 22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale conserve toute son actualité et les autorités devraient prendre toutes les mesures possibles pour mettre en œuvre de manière renforcée les normes et les principes qu'elle énonce.

162. Les médias devraient être tenus régulièrement informés du fonctionnement et des projets de réforme des politiques pénales et le soutien de l'opinion publique devrait à cet égard être recherché. Pour cela, la communication, la transparence et l'ouverture du monde pénal au public sont nécessaires pour que celui-ci en découvre les différents aspects.

163. On ne saurait trop souligner que le fait d'investir dans une bonne préparation à la sortie et dans la réinsertion sociale des détenus ainsi que dans un bon système de sanctions et mesures appliquées dans la communauté est un moyen efficace de réduire la récidive et de garantir la sécurité publique. Cela aura également un effet sur la réduction des taux d'emprisonnement et de surpeuplement carcéral.

164. Le surpeuplement carcéral est un problème qui ronge de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe et il convient par conséquent de veiller à ce que les autorités nationales donnent suite au Livre blanc. Il est également souhaitable de mettre à jour, par la suite, le Livre blanc et ses constatations et conclusions au regard des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre la Recommandation n° R (99) 22 et aux taux d'emprisonnement et à la capacité carcérale dans les différents pays européens.

## Annexe I

### Membres du Comité de rédaction sur le surpeuplement carcéral

#### Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes et sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC)

Barbara GOETH-FLEMMICH, Directrice, cheffe de la division du droit pénal international, ministère de la Justice (Autriche)

Imbi MARKUS, Conseiller juridique, Unité de la coopération judiciaire internationale, ministère de la Justice (Estonie)

#### Conseil consultatif de juges européens (CCJE)

Bart van LIEROP, Président de la Cour administrative supérieure pour le commerce et l'industrie (College van Beroep voor het bedrijfsleven) (Pays-Bas)

#### Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)

Cédric VISART DE BOCARMÉ, procureur au Parquet fédéral de Belgique, chargé des relations internationales, ancien procureur général de Liège (Belgique)

#### Conseil de coopération pénologique (PC-CP)

M. Mauro PALMA, Conseiller auprès du ministère de la Justice (Italie), **Président du groupe de rédaction**

Mme Alina BARBU, Direction pour la rédaction des lois, ministère de la Justice (Roumanie)

#### Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

Jesper HJORTENBERG, membre national au titre du Danemark d'EUROJUST (Danemark), **Rapporteur général**

M. Hans KROGH HARESTAD, Conseiller principal du Service correctionnel de l'administration pénitentiaire (Norvège)

#### Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

Jim MCMANUS, juriste, ancien professeur de justice pénale, Université calédonienne de Glasgow, ancien président du Comité de libération conditionnelle pour l'Ecosse, membre du CPT (Royaume-Uni)

#### Cour Européenne des droits de l'homme

Hasan BAKIRCI, membre du Greffe de la Cour

#### Bureau du Commissaire aux droits de l'homme

Hasan BERMEK, Conseiller

#### Assemblée parlementaire (APCE)

Meritxell MATEU PI ALDE, Présidente de la sous-commission des droits de l'homme de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur) (Andorre)

Günter SCHIRMER, adjoint au chef du Secrétariat, sous-commission des droits de l'homme de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur)

#### Direction Générale I - Droits de l'homme et Etat de droit

Laura IELCIU-EREL, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Ilina TANEVA, Secrétaire auprès du PC-CP, **Secrétaire auprès du Comité de rédaction**

## Annexe II

### Liste des documents de référence du Conseil de l'Europe

#### I - Recommandations et résolutions du Comité des Ministres

- Recommandation CM/Rec(2014)4 relative à la surveillance électronique
- Recommandation CM/Rec(2014)3 relative aux délinquants dangereux
- Recommandation CM/Rec(2012)12 concernant les détenus étrangers
- Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation
- Recommandation Rec(2006)13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus
- Recommandation Rec(2006)2 sur les règles pénitentiaires européennes
- Résolution Res(2004)3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent
- Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle
- Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée
- Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation pénale
- Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale
- Recommandation n° R (92) 16 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté

#### II - Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

- *Ananyev et autres c. Russie*, n<sup>os</sup> 42525/07 et 60800/08, 10 janvier 2012.
- *Butko c. Russie*, n° 32036/10, 12 novembre 2015.
- *Iacov Stanciu c. Roumanie*, n° 35972/05, 24 juillet 2012.
- *Kulikov c. Russie*, n° 48562/06, paragraphe 37, 27 novembre 2012.
- *Logothetis et autres c. Grèce*, n° 740/13, paragraphe 40, 25 septembre 2014.
- *Melnik c. Ukraine*, n° 72286/01, 28 mars 2006.
- *Neshkov et autres c. Bulgaire*, n<sup>os</sup> 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 et 9717/13, 27 janvier 2015.
- *Suldin c. Russie*, n° 20077/04, paragraphe 43, 16 octobre 2014.
- *Semikhvostov c. Russie*, n° 2689/12, paragraphe 79, 6 février 2014.
- *Shishanov c. Moldova*, n° 11353/06, 15 septembre 2015.
- *Szafrański c. Pologne*, n° 17249/12, 15 décembre 2015.
- *Torreggiani et autres c. Italie*, n<sup>os</sup> 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, paragraphe 77, 8 janvier 2013.
- *Varga et autres c. Hongrie*, n<sup>os</sup> 14097/12, 45135/12, 73712/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13, 10 mars 2015.
- *Vinter et autres c. Royaume-Uni*, n<sup>os</sup> 66069/09, 130/10 et 3896/10, arrêt de Grande Chambre, 9 juillet 2013.

#### III - Avis

- Avis n° 7 (2005) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres sur « justice et société »

#### IV - Résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire

- Recommandation 2081 (2015) « L'abus de la détention provisoire dans les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme »
- Rapport 'L'abus de la détention provisoire dans les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme' (APCE, Doc. 13863)
- Recommandation 2082 (2015) et Résolution 2082 (2015) « Le sort des détenus gravement malades en Europe »
- Rapport « Le sort des détenus gravement malades en Europe » (APCE, Doc. 13919)

**V - Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)**

- Doc. CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015 – Normes du CPT, disponibles à l'adresse suivante : <http://www.cpt.coe.int/fr/docsnormes.htm>
- Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT – Doc. CPT/Inf (2015) 44
- La situation des détenus condamnés à la réclusion à perpétuité – Doc. CPT/Inf (2015) 10 part
- Rapport au Gouvernement géorgien sur la visite effectuée en Géorgie du 19 au 23 novembre 2012 – Doc. CPT/Inf (2013)18

**VI - Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE)**

- Toutes les statistiques peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://wp.unil.ch/space>

**VII - Rapports**

- « Criminal justice responses to prison overcrowding in Eastern Partnership countries – Compilation of the Reports on Study carried in Armenia, Georgia, Republic of Moldova and Ukraine » en anglais uniquement, Conseil de l'Europe, mars 2016