

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Rapport

Doc. 8762 – 9 juin 2000

Mères et bébés en prison

(Rapporteur: M. VIS¹, Royaume-Uni, Groupe socialiste)

Résumé

Le milieu carcéral ne constitue pas un environnement approprié pour les bébés et les jeunes enfants, provoquant souvent un retard durable dans leur développement. Toutefois, s'ils sont séparés de force de leur mère, ils se retrouvent durablement handicapés sur les plans affectif et social. La plupart des systèmes pénitentiaires européens disposent de certaines structures pour héberger les mères avec bébé, mais des centaines de nourrissons sont néanmoins séparés de leur mère incarcérée.

Le présent rapport soutient qu'il faut aborder différemment le problème de cette poignée de mères, ayant de jeunes enfants, qui commettent des délits graves et représentent un danger pour la société, et que c'est au sein de la communauté qu'il faudrait s'occuper de l'écrasante majorité des délinquantes ayant de jeunes enfants.

I. Projet de recommandation

1. La Recommandation 1257 (1995) de l'Assemblée relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe préconise un recours plus limité aux peines de prison.

2. Malgré cela, le nombre de femmes condamnées à l'emprisonnement ou mises en détention provisoire augmente dans maints Etats membres du Conseil de l'Europe. L'écrasante majorité des femmes incarcérées sont inculpées ou condamnées pour des délits relativement mineurs et ne représentent pas un danger pour la communauté.

3. On ignore combien de nourrissons et de jeunes enfants sont séparés de leur mère en prison. On dénombre environ 100 000 femmes dans les établissements pénitentiaires des pays européens et la Howard League for Penal Reform (Ligue Howard pour la réforme du système pénitentiaire), organisation britannique non gouvernementale, estime qu'en conséquence quelque 10 000 nourrissons et enfants âgés de moins de 2 ans sont affectés par cette situation.

4. Les experts conviennent qu'une séparation précoce de la mère engendre chez l'enfant des difficultés durables, dont une incapacité à s'attacher aux autres, une inadaptation affective et des troubles de la personnalité. Il est également reconnu que le développement

des nourrissons est retardé par leur accès limité à des stimuli variés dans les établissements pénitentiaires clos.

5. Compte tenu des effets néfastes de l'incarcération des mères sur les bébés, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres invite les Etats membres:

i. à instaurer et à appliquer aux mères ayant de jeunes enfants des peines à purger au sein de la communauté et à éviter le recours à la détention¹;

ii. à mettre en place, pour les professionnels du droit pénal, des programmes de formation sur la question des mères et des jeunes enfants, en s'appuyant sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention européenne des Droits de l'Homme;

iii. à reconnaître qu'il ne faudrait recourir à la détention pour les femmes enceintes et les mères de jeunes enfants qu'en dernier ressort, dans les cas où ces femmes sont reconnues coupables de délits très graves et représentent un danger pour la société;

iv. à créer de petites unités closes ou semi-closes flanquées de services sociaux pour la poignée de mères qui doivent être maintenues en détention, unités où les enfants puissent être pris en charge dans un milieu accueillant et qui tiennent compte au mieux des intérêts de l'enfant, tout en assurant la sécurité publique;

v. à élaborer des directives appropriées de sorte que les tribunaux n'envisagent de prononcer une peine privative de liberté pour les femmes enceintes et les mères allaitantes qu'en cas de délit grave et violent et lorsque la femme représente un danger permanent;

vi. à faire rapport sur les progrès réalisés d'ici à l'an 2005.

II. Exposé des motifs, par M. Vis

1. A la suite d'une proposition de recommandation (Doc. 8479), le rapporteur a été chargé par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille de préparer un rapport sur les mères et nourrissons en prison. Le présent rapport concerne les bébés nés de femmes détenues et les nourrissons et jeunes enfants dont les mères sont incarcérées.

2. Ce rapport analyse comment la détention peut affecter la mère et le bébé, et propose de nouveaux moyens de traiter les délinquantes qui ont de jeunes enfants.

3. La principale conclusion du présent rapport, c'est que la prison a des effets néfastes sur les jeunes enfants mais que la séparation est cruelle et inhumaine; il faut, par conséquent, trouver un nouveau moyen de traiter le problème des mères délinquantes. Il est suggéré d'établir, dans les Etats membres, de petites unités closes ou semi-closes pour la poignée de mères avec nourrisson qui doivent être maintenues en détention, et de recourir, pour la majorité des délinquantes, à des peines d'intérêt général.

1. Les peines communautaires peuvent inclure des mesures de liberté surveillée, d'intérêt général et des mesures de réparation, comme la médiation, la compensation des victimes ou des peines d'emprisonnement avec sursis à purger seulement en cas de récidive.

1. Le rapporteur tient à remercier la Howard League pour sa coopération à l'élaboration du présent rapport.

Droit international

4. L'article 2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant stipule que l'Etat est tenu de protéger l'enfant contre:

«[...] toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille».

5. L'article 3 stipule que:

«dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale».

6. L'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipule que:

«toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance».

7. Les règles pénitentiaires européennes de 1987 stipulent, partie II, au point 7.1:

«qu'aucune personne ne peut être admise dans un établissement sans un titre de détention valable».

8. Un bébé emprisonné avec sa mère n'a pas de titre de détention valable, ce qui pourrait aussi être considéré comme contraire au droit international.

9. Il semble évident que le fait d'obliger une mère à se séparer de son bébé est contraire au droit international. La Convention sur les droits de l'enfant, dans son article 9, stipule que:

«les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré [...]»

L'intérêt de l'enfant

10. L'intérêt de l'enfant doit être la considération primordiale. Le mieux pour un nouveau-né ou un nourrisson, c'est d'être avec sa mère. Une séparation forcée à la naissance ou dans les premiers mois est préjudiciable au développement d'un enfant et nuit à la relation mère-enfant. L'allaitement au sein d'un nouveau-né est connu pour contribuer à un meilleur départ dans la vie du point de vue à la fois nutritionnel et émotionnel. Sheila Kitzinger, expert de réputation internationale en matière de protection infantile, qualifie de «mutilation affective» la séparation forcée d'une mère et de son bébé.

11. Le milieu carcéral n'est pas un environnement sain pour les nourrissons et les jeunes enfants. La mère est inévitablement angoissée, les prisons ont tendance à être bruyantes et ne favorisent pas l'intimité. La stimulation est considérablement restreinte. De nombreuses prisons détenant des nourrissons et des jeunes enfants n'ont pas un personnel spécialement formé en nombre suffisant et sont pauvres en possibilités de jeux et d'exercices de développement des facultés motrices. En Europe, un grand nombre de mères incarcérées n'ont que rarement, parfois même jamais, le droit de sortir de l'enclume pénitentiaire avec leur bébé, et, par conséquent, les bébés ne voient ni arbres, ni voitures en circulation, ni

animaux, et ne connaissent pas une vie familiale ordinaire. Les enfants n'ont guère l'occasion de nouer des liens avec d'autres membres de la famille, notamment leur père ou leurs frères et sœurs. La nourriture se limite souvent à des conserves ou à des aliments conditionnés pour bébé.

12. Une étude psychologique longitudinale des bébés en prison avec leur mère (Catan, 1988) a montré que le développement des facultés cognitives et motrices se ralentissait progressivement. On suppose que ce phénomène est dû au fait que le milieu carcéral restreint l'exercice et l'exploration. Lorsqu'un bébé commence à se redresser, à ramper et à marcher, son terrain d'exploration en prison est très limité. Il passe davantage de temps confiné dans un trotteur, un sautoir ou une poussette. L'étude fait apparaître que lorsque la mère est libérée, le développement général du bébé s'accélère notablement.

13. En Grande-Bretagne, près de 70 % des femmes mises en détention provisoire dans l'attente du procès ou du jugement ne sont pas condamnées à une peine de prison (statistiques des prisons du ministère de l'Intérieur, 1998). La majorité des femmes condamnées à l'emprisonnement purgent une peine inférieure à six mois, ce qui démontre qu'au lieu d'être incarcérées la plupart des femmes pourraient être maintenues dans la communauté et réparer le délit commis grâce aux moyens très divers disponibles dans les Etats membres, dont la probation et le service d'intérêt général. Seul un petit nombre de femmes sont reconnues coupables de délits graves ou violents et représentent un danger permanent.

14. Il faudrait reconnaître que l'on pourrait éviter la détention pour les mères et les bébés dans la quasi-totalité des cas, et que cette réforme profiterait à la famille et aux enfants, tout en répondant aux besoins de la communauté et en préservant pleinement la sécurité publique.

Pratiques européennes

15. En 1989, le Parlement européen a adopté une résolution (Doc. A-2-51/89) sur les femmes et enfants en prison, qui reconnaît que les femmes en prison constituent une catégorie spécifique qui demande une protection spéciale et qui invite instamment les Etats membres à élaborer d'urgence et à appliquer une politique alternative à la détention.

16. L'étude menée en Grande-Bretagne pour le ministère de l'Intérieur par D. Caddle montre qu'un grand nombre de femmes incarcérées ont de jeunes enfants, et que, dans la plupart des cas, la mère est la principale personne à s'occuper de l'enfant et souvent la seule, et rien ne laisse supposer que c'est différent dans d'autres pays européens. Dans la plupart des systèmes pénitentiaires européens, les mères incarcérées peuvent garder leur bébé auprès d'elles, mais sont, en revanche, séparées de leurs enfants plus âgés (Caddle, 1998).

17. En Suède, la politique générale est de considérer que les enfants ne devraient pas vivre dans un milieu carcéral. Les bébés sont rarement acceptés en prison, mais peuvent être hébergés jusqu'à l'âge de 1 an et le séjour moyen est de trois mois.

18. En Allemagne et en Espagne, les mères sont autorisées à garder leur enfant auprès d'elles en prison jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 6 ans. En Allemagne, il y a six établissements pénitentiaires clos où les enfants peuvent rester avec leur mère jusqu'à l'âge de 3 ans et deux prisons ouvertes qui acceptent les enfants jusqu'à l'âge de 6 ans. L'unité pénitentiaire ouverte de Frondenberg est située hors les murs de la prison, traduisant une volonté de maintenir le couple mère-enfant à l'écart de la prison. Chaque mère a son propre appartement, comportant une chambre, une salle de séjour, une cuisine et une salle de bain.

19. Aux Pays-Bas, les enfants peuvent rester dans la prison Ter Peel jusqu'à leur quatrième anniversaire et dans cinq autres prisons fermées jusqu'à l'âge de 9 mois.

20. En Russie, sur trente-cinq colonies pénitentiaires pour les femmes, dix peuvent recevoir des enfants. La plupart de celles-ci offrent aux mères des conditions d'hébergement améliorées, y compris un supplément de nourriture et de douches.

21. En Islande, seuls de très jeunes bébés nourris au sein ou ayant des besoins spéciaux peuvent rester en prison.

22. Le Portugal et la Suisse autorisent les enfants à rester en prison jusqu'à l'âge de 3 ans et la Finlande jusqu'à l'âge de 2 ans.

23. Au Danemark, les prisonniers hommes et femmes peuvent garder leurs enfants avec eux si leur libération coïncide avec le troisième anniversaire de l'enfant mais, en pratique, peu d'enfants restent emprisonnés.

24. En Angleterre et au pays de Galles, trois prisons closes peuvent accueillir trente-quatre bébés et une prison ouverte a de la place pour vingt bébés. Les enfants peuvent rester jusqu'à l'âge de 18 mois dans la prison ouverte et dans l'une des prisons closes; autrement la limite est fixée à 9 mois.

25. La politique pénitentiaire veut que les enfants naissent dans des hôpitaux avoisinants.

26. Le maintien d'un bébé en prison est nécessairement onéreux à cause du personnel requis. En Angleterre et au pays de Galles, le coût hebdomadaire dans une unité mère/enfant est d'environ 740 livres par individu.

La voie à suivre

27. Si l'on admet que maintenir un bébé en prison n'est pas souhaitable et que la séparation est néfaste, il faut trouver une autre voie à suivre.

28. Il est suggéré d'encourager les Etats membres à mettre en place des peines d'intérêt général et à les appliquer chaque fois que possible aux délinquantes.

29. Pour la poignée de délinquantes avec bébé qu'il faut absolument garder en détention à cause de la gravité de leur délit et parce qu'elles représentent un tel danger pour la société que l'intérêt public ne peut être protégé qu'en les maintenant emprisonnées, il faudrait créer, au sein de la communauté, de petites structures qui apporteraient aux enfants des soins de grande qualité. Ces structures pourraient être gérées en partie par les services pénitentiaires, ce qui éviterait la nécessité de modifier la législation puisque la peine d'emprisonne-

ment ou la détention préventive pourrait intervenir au sein de ces structures. Elles devraient donner accès au monde extérieur, sous surveillance. Le coût financier de cet arrangement ne serait certainement pas supérieur au coût des dispositions actuelles mais le coût humain serait réduit de manière notable.

ANNEXE

Statistiques

Référence: Conseil de l'Europe 1997 Space 97.3	Femmes incarcérées	
	Nombre	% de la population incarcérée
Albanie	26	2,3
Autriche	413	5,9
Bélarus	2 500	—
Belgique	360	4,3
Bulgarie	410	—
Croatie	86	4,1
République tchèque	800	3,7
Danemark	160	4,8
Finlande	134	4,8
France	2 166	4,0
Allemagne	3 212	4,3
Grèce	209	3,7
Hongrie	794	4,4
Islande	5	4,0
Irlande	55	2,3
Italie	2 034	4,1
Lituanie	634	4,8
Luxembourg	25	—
Pays-bas	491	4,2
Norvège	126	5,4
Pologne	1 462	2,5
Portugal	1 470	10,0
Roumanie	1 775	4,0
Russie	58 511	5,6
Slovaquie	285	3,8
Espagne	4 002	9,3
Suède	297	5,7
Suisse	386	6,2
Turquie	2 293	3,9
Ukraine	13 761	6,5
Royaume-Uni:		
– Angleterre et pays de Galles	2 770	4,5
– Irlande du Nord	30	1,9
– Ecosse	193	3,2
Total	101 875	

Bibliographie

Caddle D., *Age limits for babies in prison, some lessons from abroad*, Home Office Research, Development and Statistics Directorate No. 80, Londres, 1998.

Catan L., *The development of young children in HPM mother and baby units*, University of Sussex, working papers in Psychology, 1998.

Department of Health, *Inspection of facilities for mothers and babies in prison*, 3rd multidisciplinary inspection by the Department of Health, Londres, 1997.

European Institute for Crime Prevention and Control (affiliated with the United Nations – HEUNI), *Crime and criminal justice in Europe and North America 1990-1994*, Helsinki, 1998.

Home Office, *Prison Statistics; England and Wales 1998*, 1999.

Home Office, *Imprisoned women and mothers*, Research Study 180, Home Office, Londres, 1997.

Howard League for Penal Reform, *The voice of a child, the impact on children of their mother's imprisonment*, Londres, 1993.

Howard League for Penal Reform, *In the best interests of babies?* Londres, 1999.

Kitzinger S., *The complete pregnancy and childbirth*, 1996.

Penal Reform International, *Women in prison in Russia* (Lyuda Alpern), 1999.

Shaw R., *Prisoners' children: what are the issues?* Routledge, 1992.

Commission chargée du rapport: commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 8479 et Renvoi n° 2424 du 20 septembre 1999.

Projet de recommandation adopté avec 15 voix pour, 3 contre et 6 abstentions le 2 juin 2000.

Membres de la commission: Cox (*Président*), Ragnarsdóttir, Hegyi, Gatterer (*Vice-Présidents*), Albrink, Alís Font, Arnau, Belohorská, Biga-Fričanović, Björnemalm, Cesário, Christodoulides, Chyžh, Dees, Dhaille, Duivesteijn, Evin, Flynn, Gamzatova, Gibuła, Glesener, Gregory, Gülek, Gusenbauer, Gustafsson, Haack, Hancock (*Remplaçant: McCafferty*), Høegh, Hrebenciuc, Jirousová (*Remplaçant: Kroupa*), Kalantzakou, Lakhova, Laternser, Liiv, Lotz, Luhtanen, Lupu (*Remplaçant: Popescu*), Markovska, Marmazov, Martelli, Marty, Mattéi, Monfils, Možgan, Mularoni, Ouzký, Paegle, Poptodorova, Pozza Tasca, Pulgar, Raškinis, Rizzi (*Remplaçant: Lento*), Santkin, Smirlis, Stefani, Surján, Tahir, Telek, Troncho, Vella, Vermot-Mangold, Volodin, Voronin, Wójcik.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (adoption du projet de recommandation amendé); et Recommandation 1469.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 1¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, RAGNARSDÓTTIR,
MM. MARTELLI, SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, supprimer le
paragraphe 2.

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 2¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, M. KROUPA,
M^{me} RAGNARSDÓTTIR, MM. MARTELLI,
SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, supprimer la
deuxième phrase du paragraphe 3: «On dénombre envi-
ron [...] affectés par cette situation», et la remplacer par
les mots suivants:

«L'Assemblée invite donc instamment les gouver-
nements des Etats membres du Conseil de l'Europe à
indiquer le nombre exact de mères incarcérées et à pré-
ciser jusqu'à quel âge les enfants peuvent rester en pri-
son avec leur mère.»

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 3¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, M^{me} RAGNARSDÓTTIR,
MM. MARTELLI, SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, supprimer l'alinéa i du paragraphe 5 et le remplacer par les mots:

«à reconnaître que le bien-être et l'intérêt supérieur de l'enfant doivent être la considération primordiale dans la décision d'autoriser ou non la mère à garder son bébé en prison».

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 4¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, M^{me} RAGNARSDÓTTIR,
MM. MARTELLI, SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, supprimer l'alinéa iii du paragraphe 5 et le remplacer par les mots:

«à élaborer des directives appropriées de sorte que les enfants qui accompagnent leur mère en prison puissent rester en contact avec le monde extérieur, par exemple en fréquentant une crèche, et en particulier rester en contact avec leur famille».

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 5¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, M^{me} RAGNARSDÓTTIR,
MM. MARTELLI, SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, supprimer l'alinéa v du paragraphe 5 et le remplacer par les mots:

«à élaborer des directives en vue de rendre plus humaines les conditions de visite par les membres de la famille, en prévoyant des lieux où les enfants puissent jouer et rester seuls avec leurs visiteurs».

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 6¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, M. KROUPA,
M^{me} RAGNARSDÓTTIR, MM. MARTELLI,
SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, après l'alinéa 5.vi, ajouter un nouvel alinéa rédigé comme suit:

«à veiller à ce que les enfants qui accompagnent leur mère en prison soient libres de quitter les unités pénitentiaires à tout moment, notamment pour rencontrer des membres de leur famille, en gardant toujours à l'esprit que les enfants ne se trouvent pas en détention».

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 7¹
Doc. 8762 – 28 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} GATTERER, M. WÓJCIK,
M^{me} SMERECZYŃSKA, M. KROUPA,
M^{me} RAGNARSDÓTTIR, MM. MARTELLI,
SPINDELEGGER et PINGGERA

Dans le projet de recommandation, après l'alinéa 5.vi, ajouter un nouvel alinéa rédigé comme suit:

«à faire en sorte que les mères incarcérées avec des enfants aient accès à des services médicaux et psychologiques spécifiques au sein de la prison et qu'elles soient guidées par un personnel spécialement formé, capable de répondre aux besoins spécifiques des mères détenues accompagnées d'enfants».

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 8¹
Doc. 8762 – 29 juin 2000

Mères et bébés en prison

présenté par M^{me} VERMOT-MANGOLD,
au nom de la commission sur l'égalité des chances
pour les femmes et les hommes

Dans le projet de recommandation, après l'alinéa 5.iv, ajouter deux alinéas libellés comme suit:

«– à veiller à assurer un droit de visite plus souple pour les pères afin que l'enfant puisse passer un peu de temps avec ses parents;

– à veiller à ce que le personnel de la prison ait une formation adéquate en matière de puériculture».

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (rejet de l'amendement).

1. Voir 24^e séance, 30 juin 2000 (adoption de l'amendement modifié oralement).