



28 octobre 2011

**16th Conference
of
Directors of Prison Administration
with the participation of
Directors of Probation Services**

“Working together to promote the social reintegration of prisoners”

**16^e Conférence
des Directeurs d'administration pénitentiaire
avec la participation
des Directeurs des services de probation**

«Travaillons ensemble pour promouvoir la réinsertion sociale des détenus »

**Council of Europe / Conseil de l'Europe
Agora Building / Bâtiment Agora**

Room G03 / salle G03

13-14 October / octobre 2011

www.coe.int/prison

ANALYSE DU QUESTIONNAIRE

Le Secrétariat du Conseil de l'Europe a distribué à tous les participants de la 16^e conférence des directeurs d'administration pénitentiaire et des services de probation, qui a eu lieu le 13 et 14 octobre 2011, un questionnaire à remplir. Il s'agissait de recueillir l'avis des professionnels sur le terrain afin d'aider le Secrétariat à donner suite à la Résolution n° 2 adoptée lors de la 30^e Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la Justice, à planifier les prochaines activités dans le domaine pénitentiaire ainsi qu'à mieux répondre aux besoins des administrations pénitentiaires et des services de probation des Etats membres.

29 personnes ont répondu à ce questionnaire qui a été distribué en français et en anglais. Les réponses ont été traitées de manière strictement anonyme et confidentielle par le Secrétariat du Conseil de l'Europe. Certaines personnes ont fait le choix de ne pas répondre à toutes les questions, c'est pour cela que le total pour certaines questions n'est pas 29.

Sur les 29 réponses, 15 ont été données par un participant de l'administration pénitentiaire, 5 par un participant d'un service de probation et 11 proviennent de participants travaillant dans une structure qui regroupe la prison et la probation.

I. LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS DANS L'APPLICATION DES NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE

La première question a porté sur les domaines dans lesquels les participants rencontrent les principales difficultés dans l'application des normes du Conseil de l'Europe. Les personnes pouvaient choisir plusieurs items proposés, en ajouter d'autres et hiérarchiser leur sélection.

On constate que le **surpeuplement carcéral** constitue toujours la principale difficulté pour une grande partie des administrations pénitentiaires des Etats membres. En effet, 14 sur les 29 réponses l'ont nommé et 10 l'ont même indiqué comme problème principal.

Le domaine qui apparaît également très problématique est celui de **l'effectif du personnel**. Ce sont notamment les personnes provenant d'administrations mixtes (prison et probation) qui jugent que le manque de personnel constitue un problème important dans l'application des normes du Conseil de l'Europe. En lien avec ce problème, on retrouve également 8 personnes qui considèrent que la **formation du personnel** est insuffisante.

En outre, on observe que la **maîtrise et la réduction des phénomènes de violence entre détenus** représente un problème important aux yeux des répondants. En effet, 10 personnes déclarent que ce domaine fait partie de leurs principales difficultés.

Aussi, les participants sont nombreux à considérer que la **coopération avec la société civile** est insuffisante et que la **préparation à la sortie** suscite des difficultés.

Enfin, la **prise en charge des délinquants dangereux** est considérée par l'ensemble des répondants, tous services confondus, comme problématique.

Parmi les propositions venant des répondants, on trouve, par exemple, **le problème du manque de soutien efficace de la part du monde politique et des gouvernements**.

II. LE NUMERUS CLAUSUS

Nous avons ensuite demandé aux participants s'il leur paraît pertinent de fixer un numerus clausus pour chaque établissement pénitentiaire.

Sur les 29 répondants, 21 considèrent qu'il s'agit d'une mesure pertinente. Ils sont nombreux à expliquer qu'elle permet notamment d'assurer une prise en charge plus individualisée et de limiter la surpopulation carcérale. Enfin certains répondants considèrent également qu'un numerus clausus permettrait de responsabiliser l'autorité judiciaire dans l'utilisation des peines privatives de liberté.

Les personnes, ayant répondu négativement à la question, expliquent notamment leur choix par le fait qu'une telle mesure contraint trop l'autonomie des décisions judiciaires et que son application entraînerait des besoins en nouvelles constructions trop importantes pour les administrations pénitentiaires.

III. L'APPLICATION DE LA RÈGLE 50 DES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES

La troisième question a porté sur la consultation régulière de l'avis des détenus sur des sujets liés à l'organisation de la vie quotidienne en détention. Nous voulions savoir si les professionnels nationaux considèrent qu'une telle consultation puisse aider à la bonne gestion d'un établissement pénitentiaire. La très grande majorité des participants, **28 sur 29, soutiennent l'idée défendue par la règle 50 des Règles pénitentiaires européennes.** Selon eux, cela a des répercussions

positives à la fois au niveau collectif et individuel. En effet, selon eux, une telle consultation permet d'améliorer la vie quotidienne et l'ambiance générale en détention, de faciliter l'exercice d'une sécurité plus dynamique et active et d'améliorer la place du détenu au sein du système pénitentiaire en lui donnant un moyen d'expression. D'un point de vue plus individuel, les professionnels pensent que l'application de la règle 50 permet au détenu de préparer plus facilement sa réinsertion dans la société civile et d'expérimenter concrètement la citoyenneté et une démocratie plus participative.

IV. UN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE MODERNE

Nous avons également voulu connaître les principaux critères qu'un établissement pénitentiaire moderne devrait avoir selon les participants. Ces derniers pouvaient choisir plusieurs items parmi une liste proposée, en ajouter d'autres et hiérarchiser leur sélection.

L'analyse des réponses permet de constater que les professionnels considèrent qu'il est particulièrement important pour un établissement pénitentiaire moderne de **disposer seulement de cellules individuelles**. En effet, 20 personnes ont choisi cet item en premier.

Les personnes interrogées attachent également une très grande attention à l'existence de **programmes thérapeutiques pour les addictions** et plus largement de **programmes de prise en charge individualisés**.

Les réponses montrent ensuite qu'un établissement moderne doit également proposer des dispositifs permettant aux détenus d'exercer une activité en détention. En effet, les participants soulignent l'importance **d'emplois rémunérés pour les détenus**, d'un large programme de **formations professionnelles** et de **cours élémentaires**.

On retrouve ici également l'attention accordée à la participation des détenus à l'organisation de la vie quotidienne en détention, notamment par l'idée qu'un établissement moderne doit disposer de **salles de loisir collectives** dans chaque aile de détention.

On constate cependant que le type de régime ne joue pas un rôle primordial aux yeux des personnes ayant répondu au questionnaire. Certaines d'entre elles précisent même qu'une **prison moderne doit être de type mixte avec des régimes différents et sans modèle architectural fixe**.

Parmi les caractéristiques ajoutées par les participants, on retrouve la mention du nombre suffisant de personnel formé et la mise à disposition d'espaces adaptés au contact avec les familles.

V. LA PRISE EN CHARGE DES DÉLINQUANTS MINEURS

Nous avons également posé un certain nombre de questions liées aux mineurs et leur prise en charge par le système pénal.

A la question sur l'âge minimum requis de responsabilité pénale, 10 personnes ont choisi 14 ans, 8 personnes 16 ans et 7 personnes 18 ans. Cela nous donne **une moyenne de 15,3 ans et un âge modal de 14 ans**. En revanche, en ce qui concerne l'âge minimum pour une privation de liberté, on trouve une moyenne plus élevée autour de **16 ans avec un âge modal de 18 ans**.

Nous voulions également connaître les principales difficultés que les participants rencontrent dans la prise en charge des délinquants mineurs. Les personnes pouvaient choisir plusieurs items proposés, en ajouter d'autres et hiérarchiser leur sélection.

Le domaine qui est le plus cité est celui de la **préparation à la sortie**. 17 personnes considèrent qu'il s'agit d'un problème important. En lien avec cela, les participants déclarent également que **l'organisation de programmes de prise en charge individualisés** représente une grande

difficulté dans la prise en charge des mineurs et plus particulièrement l'**organisation d'activités éducatives**.

Les réponses révèlent également que les **phénomènes de violence entre mineurs** constituent dans certains établissements pénitentiaires un problème majeur. En effet 8 personnes considèrent que cela fait partie des deux principales difficultés.

Aussi, on constate que les participants considèrent que leurs structures ne sont pas toujours en mesure d'accueillir les mineurs de manière adaptée. Ainsi 11 personnes disent que la **séparation entre adultes et mineurs** pose un problème dans l'application et 13 personnes soulignent que la **formation du personnel** n'est pas suffisante et adaptée aux besoins de ce public.

Les réponses libres montrent que **la continuité de la prise en charge** entre la détention et la société civile constitue souvent un problème dans le cas des mineurs.

VI. LA PRISE EN CHARGE DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS DÉTENUS

Les participants devaient également s'exprimer sur les mesures les plus adaptées pour améliorer la prise en charge des ressortissants étrangers en détention. Ils pouvaient choisir plusieurs items parmi une liste proposée, en ajouter d'autres et hiérarchiser leur sélection.

L'analyse des réponses montre que les personnes considèrent que c'est notamment en **facilitant les contacts extérieurs** par le parloir, le téléphone et les courriers que la détention des ressortissants étrangers peut être améliorée. En effet, 20 personnes s'expriment en ce sens et classent cet item parmi les trois premières mesures à prendre.

Conscients des importants problèmes de communication pouvant émerger dans le cas d'une incarcération d'un étranger, une grande majorité considère qu'il est primordial de **renforcer l'apprentissage de la langue nationale du pays de détention**, mais aussi de **faciliter l'accès à des interprètes**. Un participant propose à ce sujet le recours à des interprètes par téléphone. Les réponses montrent également que la **traduction de l'ensemble des règlements internes dans plusieurs langues étrangères majeures** peut permettre d'améliorer les problèmes liées à la non maîtrise de la langue nationale.

Afin de rendre la communication et les contacts interculturels plus aisés, les personnes considèrent que la **mise en place d'un médiateur culturel** constitue une mesure importante.

Enfin, 13 participants soulignent que l'**accès à l'information à l'étranger**, via les journaux et la télévision, permet dans une certaine mesure de normaliser la détention des étrangers.

Parmi les réponses libres, on peut citer la **coopération avec des organisations non-gouvernementales** pouvant apporter un soutien plus efficace et spécialisé aux détenus concernés.

VII. LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

Le questionnaire a également abordé la question de la surveillance électronique. Nous voulions, dans un premier temps, connaître les pratiques et les législations nationales à ce sujet, pour ensuite savoir si les participants considèrent que leur système doit et peut être amélioré.

5 personnes déclarent que la surveillance électronique n'existe pas dans leur pays. Dans les pays où celle-ci existe, on constate **qu'elle remplace très souvent la détention** dans l'exécution des peines en fin d'exécution pour permettre une transition vers la liberté. Cela est le cas dans une moindre mesure en début d'exécution. Les répondants expliquent aussi que la surveillance électronique est souvent assortie d'une guidance et dans certains cas elle peut remplacer une détention provisoire. 4 personnes répondent qu'elle est une sanction autonome dans leur pays.

14 personnes expriment ensuite le souhait **de voir leur système de surveillance électronique amélioré**. Elles considèrent qu'il est important de **limiter son utilisation et d'éviter le cumul avec d'autres sanctions**. Elles mettent également en avant qu'il faut **développer une guidance et une prise en charge sociale spécialisées et adaptées**. Certains participants appellent explicitement le Conseil de l'Europe à développer un cadre déontologique de la surveillance électronique afin de respecter la liberté des personnes prises en charge.

VIII. LA COOPÉRATION ENTRE LES SERVICES PÉNITENTIAIRES ET LES SERVICES DE PROBATION

Dans le cadre de la conférence rassemblant à la fois les directeurs d'administration pénitentiaire et de service de probation, nous voulions également connaître leur satisfaction à l'égard de la coopération entre ces deux services, les raisons de leur avis ainsi que leurs idées pour améliorer la situation.

17 personnes ont exprimé leur satisfaction à cet égard. Il est intéressant de noter que toutes les personnes **venant d'un service de probation** sont satisfaites. Une personne a expliqué son avis par le fait que des réunions de travail sont organisées très régulièrement entre les deux structures.

En revanche, seulement 6 des 11 personnes provenant d'une structure qui regroupe la prison et la probation et 6 des 15 participants en provenance d'une administration pénitentiaire se sont dits satisfaits. Parmi les personnes appartenant à une administration mixte, certaines ont expliqué que ce fonctionnement conjoint permettait justement une bonne prise en charge des personnes.

Parmi les répondants, 10 ont exprimé leur insatisfaction à l'égard de la coopération entre l'administration pénitentiaire et les services de probation, dont 2 venant de pays où la coopération est dans ses débuts. Pour les autres, on constate que les raisons pour ce jugement négatif sont multiples. Les personnes expliquent, par exemple, que les contacts avec une multitude de services de probation au niveau local peuvent être malaisés et que le manque d'agents de probation rend la coopération souvent difficile. Une autre personne explique que des différences de représentations professionnelles entre les deux services compliquent leur coopération. Enfin, la faiblesse du soutien politique pour une prise en charge continue est également soulevée.

Nous avons ensuite sollicité des propositions **pour améliorer** la coopération entre les administrations pénitentiaires et les services de probation. Une grande partie des personnes se sont exprimées favorablement à l'égard d'**une mutualisation, voire d'une fusion, des deux services**. D'autres proposent l'utilisation commune des applications informatiques et des moyens de communication entre les services en milieu fermé et ouvert.

IX. LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Nous voulions également connaître la satisfaction des participants à l'égard de leur système de libération conditionnelle.

On observe que **18 personnes se déclarent satisfaites** du système de libération conditionnelle dans leur pays. Elles expliquent ce choix notamment par le fait que son taux d'octroi est important. Elles mentionnent aussi que l'encadrement légal de cette mesure est satisfaisant ou que les juges prennent suffisamment en compte le pronostique social des personnes détenues dans leur décision d'octroi.

7 personnes expriment en revanche leur **mécontentement**. La première raison de cet avis est le **faible taux d'octroi** de la libération conditionnelle. Ainsi deux personnes spécifient que le **manque de personnel de probation** empêche une utilisation plus fréquente de la mesure. D'autres personnes regrettent que la libération conditionnelle ne soit pas systématique dans leur pays. Enfin, la faiblesse du suivi social et médico-psychologique des personnes libérées sous condition est également critiquée.

Afin d'améliorer leur système de libération conditionnelle, les personnes interrogées proposent notamment **la systématisation de la mesure et le renforcement de la prise en charge sociale** des personnes concernées.

X. ACTIVITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE DOMAINE PÉNITENTIAIRE ET DE LA PROBATION

Afin de pouvoir planifier les prochaines activités dans le domaine pénitentiaire du Conseil de l'Europe nous avons posé un certain nombre de questions relatives à ses activités. Dans un premier temps, nous avons demandé si les personnes sont satisfaites des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine pénitentiaire et dans un deuxième temps nous voulions connaître leurs idées pour des activités futures.

On constate que les attentes à l'égard du Conseil de l'Europe restent importantes car **seulement 13 personnes sont satisfaites des activités du Conseil de l'Europe contre 14 qui ne le sont pas.**

Nous avons ensuite sollicité leur avis sur la pertinence d'élaborer de nouvelles recommandations. 6 personnes se sont exprimées positivement à l'égard de cette idée. Elles considèrent que c'est notamment **dans le domaine de la surveillance électronique qu'une recommandation serait importante.** D'autres thèmes concernent **les soins de santé, la prise en charge de délinquants dangereux ainsi que les mesures disciplinaires et d'isolement.**

Dans un deuxième temps nous avons demandé si les participants jugeaient intéressant **d'élargir l'assistance technique à tous les Etats membres. 9 personnes y ont répondu favorablement** en citant les domaines suivants : la surveillance électronique et la détention des ressortissants étrangers.

A la question sur la pertinence **d'organiser des échanges et des rencontres réguliers** multilatéraux entre professionnels nationaux, **13 personnes ont répondu positivement.** Les demandes à ce sujet concernent des domaines assez variés. Un certain nombre de personnes demande des échanges et des rencontres sur la coopération entre les administrations pénitentiaires, les services de probation mais aussi les acteurs de la société civile. D'autres personnes expriment ce souhait au sujet des modalités de recrutement, de formation et de définition de missions du personnel. Le domaine des programmes de prise en charge individualisés intéresse également les personnes. Et enfin la question de la prise en charge des détenus à risque et des mineurs est également nommée.

L'analyse du questionnaire montre que l'attente la plus importante à l'égard des activités du Conseil de l'Europe concerne **la promotion de bonnes pratiques nationales.** En effet, **17 personnes ont exprimé leur souhait de voir ce domaine développé.** Là encore les attentes sont diverses et grandes. Un volet important porte sur l'ensemble des activités des services de probation. D'autres participants expriment une attente à l'égard de projets portant sur la coopération avec la société civile ou encore de modèles de programmes de prise en charge individualisés et en particulier à destination des délinquants souffrant de troubles psychologiques et psychiatriques.

La prise en compte des commentaires libres exprimés par les personnes dans le cadre du questionnaire montre en effet que celles-ci souhaitent voir le Conseil de l'Europe s'engager dans l'organisation de rencontres et de conférences permettant aux professionnels sur le terrain d'échanger sur leurs problèmes mais aussi leurs bonnes pratiques.

Concernant la question de la pertinence d'élaborer **un texte contraignant** dans le domaine pénitentiaire au niveau européen, on observe que **11 personnes soutiennent une telle idée contre 15 qui la récusent.** Les personnes, favorables à un tel instrument, le souhaitent dans les domaines suivant : code d'éthique pour le personnel, numerus clausus, règles pénitentiaires et de la probation ou encore la systématisation de la libération conditionnelle.

Nous voulions aussi connaître l'avis des personnes à l'égard de **l'organisation éventuelle d'une conférence réunissant des représentants des administrations pénitentiaires, des services de probation, des juges et des procureurs des Etats membres dont l'objectif serait la discussion des politiques pénales et des systèmes de sanctions et de mesures. Une très grande majorité juge cette proposition utile voire très utile.** En effet, seulement une personne considère que cela n'a pas d'utilité.

Une question a également porté sur la proposition de mettre en place, au niveau du Conseil de l'Europe, **un site collaboratif** avec une base de données sur les bonnes pratiques développées dans les Etats membres. La totalité des répondants soutient cette idée. En effet, **22 personnes la jugent très utile et 6 utile**, personne ne s'exprime négativement. Une personne exprime le souhait de voir l'élargissement de ce site à la probation.

Afin d'évaluer la faisabilité d'un tel site, nous avons demandé aux participants s'ils pensent que leurs services sont prêts à transmettre régulièrement des informations sur leurs bonnes pratiques (en anglais ou français) au Conseil de l'Europe afin de les mettre sur le site. **25 personnes considèrent que leurs services s'engageraient dans une telle initiative contre 4 personnes qui ne le pensent pas.** Une personne précise ainsi que son service ne dispose pas de suffisamment de personnel permettant une telle coopération.

L'analyse des réponses données à la question sur les domaines dans lesquels les services pourraient proposer des bonnes pratiques montre que cette initiative rencontre un grand succès auprès des participants à la 16^e conférence des directeurs d'administration pénitentiaire et des services de probation. En effet, nous avons pu recueillir 27 propositions différentes de domaines qui concernent à la fois le domaine pénitentiaire et celui de la probation.

Ainsi les **bonnes pratiques** portent sur les domaines suivants :

- **Probation** : méthodologie et déontologie du travail social sur mandat, projets de probation et leur évaluation scientifique et coopération avec des associations extérieures

- **Prison**: application des RPE et développement d'une loi pénitentiaire, surpopulation carcérale, formation du personnel, développement de programmes de prise en charge individualisés, application de la règle 50 des RPE, utilisation d'internet en détention, prise en charge des troubles psychiatriques et psychologiques, prise en charge de mineurs, de femmes, de personnes condamnées à de longues peines, de ressortissants étrangers, d'auteurs d'infraction sexuelle et préparation à la sortie

En dernier lieu nous avons demandé aux participants de proposer **des thèmes de discussion pour la prochaine conférence** des directeurs d'administration pénitentiaire. Nous avons reçu un ensemble diversifié de propositions. On constate tout d'abord **qu'une grande partie des participants souhaite que les services de probation continuent à être invités** à la CDAP. En ce sens, un certain nombre de participants souhaitent que la prochaine conférence aborde **les questions liées à la continuité de la prise en charge, de la préparation à la sortie** entre le milieu fermé et ouvert ainsi qu'à la **coopération avec la société civile** à ce sujet. La question de la **réduction de la surpopulation** reste également un thème qui interpelle les professionnels. D'autres personnes souhaiteraient discuter de **la prise en charge de catégories de détenus fragiles** (mères avec enfants, personnes âgées, mineurs, toxicomanes). Aborder les questions liées à la prise en charge de la santé et plus particulièrement de **la santé mentale et à la prévention des risques de suicide** intéresserait également les participants.