



## Mécanismes de plainte

*Extrait du 27<sup>e</sup> rapport général du CPT,  
publié en 2018*

*Aux fins du présent chapitre, le CPT comprend le terme de « plainte » comme désignant l'ensemble des plaintes officielles déposées par des personnes privées de liberté, parfois en leur nom, visant des décisions, actes ou omissions de la part des autorités et se rapportant à divers problèmes, tels que le comportement répréhensible de membres du personnel, la protection inadaptée contre d'autres personnes privées de liberté qui pourraient leur porter préjudice, les mauvaises conditions matérielles, le déficit d'activités ou les soins de santé inadaptés. Ces « plaintes » sont à définir comme telles indépendamment de la gravité du problème qui fait l'objet de la plainte et du fait qu'il puisse ou non s'apparenter à un mauvais traitement. Le terme de « plainte » englobe, dans plusieurs pays, des actions visant à contester les décisions rendues par l'instance compétente en matière de plainte ; le droit de contester ces décisions ou de porter plainte est souvent qualifié d'« appel ». Cela étant, les actions juridiques visant à contester les décisions relatives à la privation de liberté ou au placement ne sont pas couvertes par le présent chapitre.*

### Introduction

68. De l'avis du CPT, les mécanismes de plainte constituent une garantie fondamentale contre la torture ou les traitements inhumains ou dégradants des personnes privées de liberté par une autorité publique, quel que soit la situation ou le lieu visé (commissariats de police, établissements pénitentiaires, institutions relevant du domaine pénal pour personnes mineures, centres de rétention pour personnes étrangères en situation irrégulière, hôpitaux psychiatriques, établissements médicosociaux, locaux de détention militaires, vols retours forcés, etc.). Ils peuvent non seulement constituer un moyen d'apaiser les tensions pouvant surgir entre personnes privées de liberté et le personnel mais également, en veillant à ce que les plaintes soient prises au sérieux, contribuer à l'établissement de relations positives entre eux.

69. Le CPT a cependant constaté à maintes reprises que les mécanismes de plainte faisaient défaut ou comportaient des déficiences majeures. Ces dernières pouvaient notamment prendre la forme d'une insuffisance au niveau de la base juridique, de l'absence ou de l'inadéquation de la communication de l'information sur les mécanismes de plainte ou les procédures applicables, d'un retard excessif du début de l'examen de la plainte ou de l'ouverture de l'enquête, d'une absence d'examen approfondi de la plainte ou d'enquête approfondie, d'un manque d'indépendance ou d'impartialité des agents chargés d'examiner la plainte ou de mener l'enquête, ou d'une protection insuffisante contre les actes d'intimidation et les représailles.

Lors de ses visites, le Comité a rencontré de nombreuses personnes privées de liberté ignorant qu'elles avaient la possibilité de porter plainte, estimant le dépôt d'une plainte comme étant très compliqué ou s'abstenant de porter plainte par crainte de représailles. D'autres doutaient du fait que leurs plaintes puissent être jugées crédibles et/ou examinées de manière équitable.

## Type, capacité et nature des mécanismes de plainte

70. Il est absolument essentiel que, dans chaque lieu de privation de liberté, il y ait un **mécanisme interne de plainte effectif**. Cela permet non seulement de repérer et de résoudre les problèmes dès qu'ils apparaissent, mais également d'aider la direction et le personnel au contact des personnes privées de liberté à empêcher les abus. L'accès à un tel mécanisme devrait être immédiat. Dans un premier temps, la plainte peut être formulée oralement, enregistrée par le membre du personnel en poste auprès de qui la personne en question se plaint, sauf si la plainte vise ce même membre du personnel (auquel cas il convient qu'elle soit portée de manière confidentielle à l'attention d'un membre du personnel d'encadrement ou de son supérieur direct). Il importe de répondre rapidement à cette plainte, c'est-à-dire dans un délai défini avec précision. Si la situation ne peut être réglée, il convient, pour le plaignant, de formuler une plainte sous forme écrite et de la confier à un membre du personnel au niveau hiérarchique supérieur, qui devrait répondre également par écrit. Si le plaignant n'a pas obtenu satisfaction, toutes les décisions devraient indiquer quelles sont les suites à donner. Il convient de faire en sorte que les plaintes relatives à des questions plus sensibles et/ou graves soient directement soumises, par le biais d'une procédure interne distincte, à la personne en charge de l'établissement. Il convient également que le personnel de direction entre régulièrement en contact direct avec les personnes privées de liberté afin de leur donner l'occasion de se plaindre librement et en toute confidentialité. De l'avis du CPT, il est aussi souhaitable que les instances externes chargées du traitement des plaintes assurent le contrôle des mécanismes internes de plainte.

71. Naturellement, les plaignants devraient pouvoir se tourner directement vers les **organes de plainte externes**. Il existe différents modèles en la matière au sein des États membres du Conseil de l'Europe, allant des instances compétentes à vocation générale (par exemple, les institutions nationales de défense des droits ou de type ombudsman, les juridictions administratives) jusqu'aux instances spécialisées (les organes indépendants chargés des plaintes contre la police, les magistrats spécialisés en matière pénitentiaire, les défenseurs des droits en prison, les commissions ou comités spéciaux chargés des plaintes)<sup>1</sup>. Les prérogatives qui sont les leurs varient considérablement et leurs décisions peuvent être contraignantes ou non. Cela étant, dans le cadre de ses visites, le CPT a souvent constaté que les instances chargées du traitement des plaintes qui n'étaient pas habilitées à prendre des décisions contraignantes rencontraient des difficultés à voir les autorités compétentes donner suite à leurs recommandations ou avis.

72. Il convient en outre de souligner que la **capacité** des organes de plainte à accomplir leur tâche dépend en grande partie de la mise à disposition de ressources adéquates pour assurer leur fonctionnement, y compris au niveau des ressources humaines. Le personnel travaillant pour ces organes devrait recevoir une formation adaptée et être en nombre suffisant. Lorsque cela s'avère nécessaire, il devrait pouvoir faire appel à des consultants ou à du personnel spécialisé indépendant en soutien.

73. D'après l'expérience acquise par le CPT, il est à éviter que les **mécanismes nationaux de prévention ou autres instances de contrôle analogues** soient également habilités à traiter des plaintes officielles directement. Lorsque la même instance est responsable de l'examen des plaintes et de la surveillance des lieux de privation de liberté, les deux fonctions devraient de préférence être maintenues séparées et exercées par des entités clairement distinctes, chacune à l'aide de personnel dédié.

74. Les instances chargées du traitement des plaintes devraient aussi être conçues de telle sorte à offrir une **protection supplémentaire**. Elles ne sauraient être considérées comme se substituant aux recours de droit pénal et autres recours juridictionnels dont devraient disposer les personnes privées de liberté.

---

<sup>1</sup> Une étude consacrée aux mécanismes de plainte dans le domaine pénitentiaire est disponible dans Dirk Van Zyl Smit et Sonia Snacken, *Principles of European Prison Law and Policy. Penology and Human Rights*, New York : Oxford University Press 2008, pp. 308-310.

## Principes élémentaires

75. Le traitement approprié des plaintes déposées par des personnes privées de liberté, indépendamment de la situation ou du lieu dans lequel elles sont détenues et du cadre juridique régissant la privation de liberté, exige le respect de certains principes élémentaires : la disponibilité, l'accessibilité, la confidentialité / sûreté, l'effectivité et la traçabilité. La présentation de ces principes est fondée en majeure partie sur les avis exprimés par le CPT dans le cadre de ses rapports de visite, à la lumière des constatations faites sur le terrain. Elle ne vise pas à établir une liste exhaustive de normes portant sur l'ensemble des éléments assurant le fonctionnement des mécanismes de plainte<sup>2</sup>.

### 1. Disponibilité

76. Il est largement admis que toute personne privée de liberté doit avoir le **droit de porter plainte officiellement auprès d'instances prévues à cet effet**. Il est essentiel que des mécanismes de plainte tant au niveau interne qu'au niveau externe existent réellement.

77. Les **autres parties intéressées** (telles que des parents et amis proches) devraient pouvoir agir au nom de la personne concernée, en principe avec son consentement et en étroite coopération avec elle.

78. Les plaintes qui ne concernent pas les mauvais traitements et les autres violations graves des droits humains pourraient généralement être traitées par des **mécanismes alternatifs de règlement des litiges**, comme la médiation, sous réserve de l'accord de la personne plaignante.

### 2. Accessibilité

79. Il importe que les personnes privées de liberté reçoivent rapidement des **informations – tant oralement que par écrit – sur l'ensemble des mécanismes de plainte** (y compris les procédures d'appel) disponibles à l'intérieur et à l'extérieur du lieu dans lequel elles sont privées de liberté. Il convient également qu'elles comprennent les modalités d'exercice de leur droit de porter plainte. À cette fin, des outils de communication appropriés devraient être élaborés et mis à leur disposition (comme des affiches mises en évidence dans les espaces collectifs, la rédaction de parties réservées aux procédures de plainte dans les règlements intérieurs des établissements, la mise à disposition de brochures élaborées par les mécanismes de plainte ou la diffusion de vidéos d'information), et ce sous une forme simple et pratique, dans un style dépourvu de tournures juridiques.

80. Il importe de faire également en sorte que toute l'**information sur les mécanismes de plainte** – que ce soit à l'arrivée dans un lieu de privation de liberté ou à un stade ultérieur – soit disponible **dans une langue que les personnes privées de liberté comprennent**. Les informations qui leur sont communiquées par écrit devraient par conséquent être mises à disposition dans les langues les plus couramment parlées.

81. Afin de faciliter l'accès aux mécanismes de plainte externes, il est hautement souhaitable de mettre à la disposition des intéressés des **formulaires de plainte standardisés appropriés**. Néanmoins, le fait d'avoir déposé une plainte sous une forme non standard ne devrait pas empêcher l'examen de celle-ci.

---

<sup>2</sup> Pour de plus amples informations sur les systèmes de plainte de la police notamment, il convient de consulter également l'Avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police ([CommDH\(2009\)4](#)).

82. En ce qui concerne les **personnes dépourvues de ressources**, des dispositions devraient être prises afin de leur **fournir gratuitement du matériel d'écriture, des enveloppes et des timbres**.

83. Il convient de prendre spécialement en considération l'âge, le genre, l'état de santé, toute forme de handicap ou toute circonstance qui rend une personne privée de liberté particulièrement vulnérable.

Cela implique que des mesures spécifiques soient prises afin de rendre les mécanismes de plainte plus accessibles aux personnes ayant des besoins spécifiques, telles que les **personnes mineures**<sup>3</sup>, les **personnes présentant des incapacités psychosociales et/ou des troubles de l'apprentissage**<sup>4</sup> ou les personnes ayant des difficultés à comprendre, parler, lire ou écrire la ou les langues officielles du pays concerné, notamment les **personnes étrangères**.

Il convient aussi de faire en sorte que l'accès aux mécanismes de plainte ne soit pas lié à la **capacité juridique de la personne** souhaitant déposer plainte. A titre d'exemple, le fait qu'une personne bénéficie de l'assistance d'un représentant légal ne devrait pas affecter son propre droit de déposer plainte. Comme tout autre plaignant, elle devrait être entendue en personne. Il est en outre essentiel que, chaque fois que cela s'avère nécessaire, les personnes concernées puissent se voir proposer un **soutien adapté**. En particulier, il est souhaitable que les personnes mineures, les personnes en situation de handicap, notamment les personnes présentant des incapacités psychosociales et/ou des troubles de l'apprentissage, ou les étrangers privés de liberté puissent bénéficier de l'assistance d'une personne ou d'une instance pouvant les aider à comprendre et à exercer leurs droits. De plus, il importe que les professionnels concernés bénéficient d'une **formation spécialisée** dans le traitement de ce type de plainte.

### 3. Confidentialité / sûreté

84. Un **accès direct et confidentiel** aux instances chargées du traitement des plaintes devrait être assuré (notamment par l'installation de boîtes verrouillées prévues à cet effet, auxquelles les plaignants ont accès dans des lieux adéquats et qui sont ouvertes uniquement par les personnes spécialement désignées pour ce faire). Le personnel prenant directement en charge les personnes privées de liberté ne doivent pas être en mesure de filtrer les plaintes.

85. Il importe également de prendre des dispositions pour veiller à ce que les plaignants ne subissent **aucune intimidation ou mesure de rétorsion**. À ce propos, il convient d'indiquer clairement au personnel à tous les niveaux qu'aucune forme de menace, de tentative d'empêcher la plainte de parvenir à l'instance compétente à laquelle elle est destinée ou d'acte d'intimidation ou de représailles ne sera tolérée et qu'elle fera l'objet de sanctions appropriées.

### 4. Effectivité

86. Il convient de faire en sorte que les mécanismes de plainte traitent les plaintes **rapidement, de façon approfondie et avec diligence**. Ils doivent également pouvoir prévenir de nouvelles violations des droits mises en cause et, le cas échéant, offrir une réparation.

Les plaintes considérées comme fondées devraient permettre de **remédier** aux violations des droits qui ont été constatées, de déterminer les **responsabilités** pour ces violations et, si nécessaire,

---

<sup>3</sup> Voir également le paragraphe 131 du [24<sup>e</sup> rapport général](#) du CPT et la [Recommandation CM/Rec \(2008\) 11](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe **sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures**.

<sup>4</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 76 de l'arrêt du 19 février 2015 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire [M. S. c. Croatie \(n° 2\)](#), devenu définitif le 19 mai 2015.

d'infliger une **sanction adéquate** aux responsables. Le cas échéant, les plaignants devraient bénéficier d'une **assistance juridique**. Les instances compétentes en matière de plainte devraient également être habilitées à engager une **procédure de plein droit** (c'est-à-dire sans dépôt d'une plainte officielle) chaque fois que des éléments indiquent l'existence de violations graves des droits. À ce propos, l'adéquation des enquêtes ouvertes au sujet des plaintes déposées (ou de tout autre élément indicatif) contre des actes de torture et d'autres formes de mauvais traitements a fait l'objet d'une jurisprudence étendue de la Cour européenne des droits de l'homme et a déjà été abordée longuement dans le 14<sup>e</sup> rapport général d'activités du CPT.

87. D'après l'expérience acquise par le CPT, le fait qu'un système de plainte soit **perçu comme équitable** est également essentiel à l'effectivité de sa lutte contre l'impunité et à la promotion d'un environnement sûr dans les établissements concernés. Le système devrait inspirer confiance au grand public et son fonctionnement ne devrait pas dissuader les intéressés de porter plainte. À cet égard, les instances **indépendantes** chargées du traitement des plaintes devraient être distinctes et sans lien avec les services prenant en charge les personnes privées de liberté. Il est essentiel qu'elles soient indépendantes et qu'elles soient également perçues comme telles. Le CPT est parvenu à la conclusion dans plusieurs pays qu'il était indispensable de mettre en place un service indépendant spécialisé dans l'instruction des plaintes déposées contre des fonctionnaires de police ou des membres du personnel pénitentiaire, qui soit manifestement distinct des autorités ayant les plaignants sous leur responsabilité et des services de poursuite.

88. Lorsqu'une **plainte est considérée comme irrecevable**, le plaignant devrait être informé, par l'organisme de plainte compétent, des motifs de cette irrecevabilité et, le cas échéant, des autres options dont il dispose pour remédier à ses préoccupations.

89. Quelle que soit l'issue de la plainte, il est également important de veiller à ce que le plaignant ne soit pas soumis à une éventuelle **sanction financière ou juridique**.

## 5. Traçabilité

90. Il importe que chaque établissement concerné **consigne les plaintes** dans un registre prévu à cet effet, en prenant dûment en considération les principes de confidentialité et de sûreté évoqués plus haut. Ce registre devrait comporter l'identité des personnes plaignantes, le type et le sujet des plaintes, l'issue de la procédure de plainte et d'une éventuelle action en appel, les mesures éventuellement prises par la suite pour remédier à la situation ayant fait l'objet de la plainte et toute réparation accordée à la personne concernée. Ces informations consignées devraient servir d'outil de gestion; il peut en effet arriver que, par exemple, un grand nombre de plaintes concernent les mêmes membres du personnel, ou que certaines catégories de personnes privées de liberté déposent rarement de plaintes officielles.

91. Dans chaque domaine de compétence (police, prisons, hôpitaux psychiatriques, établissements médico-sociaux, etc.), il convient également de mettre en place au niveau national un **système de compilation des statistiques** relatives aux plaintes, à la procédure pertinente et à son issue. La collecte et l'analyse satisfaisantes des données permettent de déterminer des tendances et d'élaborer de futures politiques visant à améliorer le fonctionnement des mécanismes de plainte et à responsabiliser les autorités ayant pour mission de surveiller et de prendre en charge les personnes privées de liberté. Dans ce contexte, l'absence de plainte ne devrait pas nécessairement être analysée comme un élément positif. Au contraire, l'expérience acquise par le CPT montre que cette situation apparaît souvent comme l'indicateur d'un environnement peu sûr dans les établissements concernés ou d'une absence de confiance dans le système de plainte.