



H/Exec(2015)7 – 12 février 2015

Groupe d'affaires Bragadireanu c. Roumanie (n°22088/04)

Mesures générales adoptées en exécution de 93 affaires concernant principalement le surpeuplement et les conditions matérielles de détention dans les établissements pénitentiaires et les dépôts de la police

Mémoire préparé par le Service de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme

Les opinions exprimées dans ce document ne lient ni le Comité des Ministres ni la Cour européenne.

RESUME ANALYTIQUE

Ces affaires concernent principalement le traitement inhumain et/ou dégradant subi par les requérants en raison du surpeuplement et des conditions matérielles précaires dans les prisons et les dépôts de la police et l'absence de recours effectif à cet égard. Certaines d'entre elles concernent également d'autres défaillances en matière de protection des droits en détention (traitement médical, immobilisation en milieu hospitalier et carcéral, nourriture, conditions d'hygiène et de transport).

Ce document présente et évalue les mesures générales prises ou envisagées dans ces affaires pour régler les problèmes du surpeuplement et des mauvaises conditions de détention.

Les mesures générales requises pour remédier aux problèmes liés aux autres droits en détention ne sont pas abordées dans ce document. En effet, suite à une récente réforme pénale, la réglementation en la matière a subi des modifications et des informations actualisées sont attendues de la part des autorités sur le contenu et l'application des nouvelles dispositions. Ces questions seront présentées au Comité des Ministres une fois toutes les informations pertinentes recueillies.

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
MESURES DE FOND.....	3
I. Actions prioritaires pour l'exécution des arrêts.....	3
II. Etablissements pénitentiaires.....	4
A. Mesures législatives.....	4
B. Mesures visant à agrandir et à moderniser le parc pénitentiaire.....	5
C. La situation actuelle dans les établissements pénitentiaires.....	5
D. Evaluation.....	6
III. Dépôts de la police.....	7
A. Mesures législatives.....	7
B. Mesures visant à accroître la capacité de détention et à améliorer les conditions matérielles dans les dépôts de la police.....	7
C. La situation actuelle dans les dépôts de la police.....	8
D. Evaluation.....	9
VOIES DE RECOURS.....	10
I. Constats de la Cour européenne.....	10
II. Informations fournies par les autorités.....	10
A. Volet préventif.....	10
B. Volet compensatoire.....	11
III. Evaluation.....	11

INTRODUCTION

1. Les premiers constats de violation de l'article 3 par Roumanie en raison du surpeuplement et des conditions matérielles dans les établissements de détention remontent à 2008¹.

2. Les mesures adoptées par les autorités roumaines en réponse à ces constats jusqu'en juin 2012 et celles dont l'adoption était alors en cours ont été présentées et évaluées dans le document d'information CM/Inf/DH(2012)13, préparé par le Secrétariat. Lors de sa 1144^e réunion (DH) (juin 2012), le Comité des Ministres s'est appuyé sur cette évaluation pour notamment souligner la nécessité pour les autorités d'adopter des mesures complémentaires pour combattre le surpeuplement et de mettre en place au plan interne des recours effectifs pour faire valoir des griefs liés aux conditions de détention.

3. En parallèle, confrontée à un afflux de requêtes répétitives, la Cour européenne a considéré nécessaire d'adresser aux autorités roumaines un certain nombre d'indications en vertu de l'article 46 de la Convention (arrêt *Iacov Stanciu*, définitif le 24 octobre 2012). Dans ce contexte, la Cour a précisé que, bien que les mesures générales déjà adoptées puissent finir par contribuer à améliorer les conditions générales dans les prisons roumaines, des efforts consistants et durables, tels que l'adoption des mesures additionnelles, doivent être consentis afin d'assurer le plein respect des Articles 3 et 46 de la Convention. Par ailleurs, un système adéquat et efficace de voies de recours internes devrait être mis en place, permettant à l'autorité nationale compétente à la fois de connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et d'offrir un redressement approprié.

4. En réponse à la décision précitée du Comité des Ministres et aux indications adressées par la Cour européenne dans l'arrêt *Iacov Stanciu*, le Gouvernement roumain a adopté, en septembre 2012, un mémorandum qui a établi les actions prioritaires pour régler le problème de fond mis en évidence par ces arrêts et a mis en place un groupe de travail chargé du suivi régulier de leur mise en œuvre².

5. Entre-temps, la Roumanie est devenue l'un des six Etats membres bénéficiaires d'un projet spécifique du Fonds fiduciaire « droits de l'homme » sur « la mise en œuvre des arrêts pilote, 'quasi-pilote' et des arrêts révélant des problèmes systémiques et structurels dans le domaine de la détention provisoire et les recours pour contester les conditions de détention » (projet HRTF 18). Au sein de ce projet, un échange de vues avec les autorités roumaines et des experts internationaux a eu lieu en février 2014, afin d'assister les autorités dans l'élaboration d'un plan d'action consolidé pour ce groupe d'affaires. Dans le même cadre, la Roumanie a participé à une Table ronde sur la « Mise en place de recours effectifs visant à contester les conditions de détention », qui s'est tenue à Strasbourg les 8 – 9 juillet 2014.

6. Le 23 octobre 2014, les autorités roumaines ont fourni au Comité des Ministres un plan d'action révisé contenant des informations actualisées sur les progrès dans la mise en œuvre des actions prioritaires pour l'exécution de ces arrêts. L'état actuel de l'adoption des mesures générales, à la lumière des informations ainsi fournies, est examiné ci-dessous.

MESURES DE FOND

I. Actions prioritaires pour l'exécution des arrêts

7. En septembre 2012, le Gouvernement a défini des actions prioritaires pour l'exécution de ces arrêts : finaliser la réforme de la politique pénale de l'Etat qui était en cours à cette date, adopter des mesures de sensibilisation ciblées à l'égard des magistrats et d'autres fonctionnaires de l'Etat et achever la mise en œuvre des projets d'agrandissement et de modernisation du parc pénitencier et des dépôts de la police.

¹ Arrêts *Bragadireanu* (n° 22088/04, définitif le 6 mars 2008) et *Petrea* (n° 4792/03, définitif le 1 décembre 2008).

² Le mémorandum n'adresse pas la question des recours, car les autorités roumaines considèrent que le droit interne offre un système efficace de voies de recours pour faire valoir des griefs liés aux conditions de détention.

8. La réforme de la politique pénale, entamée en 2009, a abouti à l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2014, d'un nouveau Code pénal, d'un nouveau Code de procédure pénale et de nouvelles lois en matière de probation et d'exécution des peines et des mesures privatives et non-privatives de liberté. Les règles d'application des nouveaux Codes sont entrées en vigueur à la même date ; celles des autres lois précitées, y compris les arrêtés ministériels qui fixeront les conditions d'hébergement et les normes minimales d'espace de vie pour les détenus, sont en cours d'adoption.

9. Selon les autorités, le nouveau cadre législatif peut conduire à une diminution de la population en détention car il offre aux tribunaux des possibilités accrues d'appliquer des peines et des mesures alternatives à la détention, et permet donc de limiter à l'avenir le nombre d'entrées dans les établissements de détention. Pour augmenter le recours à des mesures alternatives à la détention, les autorités ont renforcé les attributions du service de probation pour assister les tribunaux dans l'individualisation des peines, coordonner l'exécution des mesures alternatives à la détention et soutenir la réinsertion sociale des détenus.

10. Les autorités ont accompagné cette réforme d'un ample programme de formation professionnelle des juges, des procureurs et d'autres autorités concernées (ministère de la Justice, Ombudsman, Administration nationale des prisons, Inspection générale de la police roumaine). Un certain nombre d'activités organisées dans ce contexte ont visé précisément à faire le lien entre l'application du nouveau cadre et l'exécution des arrêts sous examen, en soulignant l'importance de l'application effective des dispositions visant à réduire la population carcérale. Mérite d'être mentionné à cet égard notamment le « Séminaire relatif à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de conditions de détention », organisé à Bucarest en mars 2014, dans le cadre du projet HRTF 18, avec le soutien de l'Institut national de la magistrature.

11. Entre 2012 et 2014, les autorités ont également poursuivi la mise en œuvre des projets d'agrandissement et de modernisation des établissements de détention en Roumanie précédemment annoncés au Comité des Ministres (voir le document d'information CM/Inf/DH(2012)13, §§16 à 18).

12. Le nouveau cadre maintient le système de détention prévu par l'ancienne législation. Les personnes en détention provisoire continuent d'être placées dans des dépôts de la police durant la phase d'instruction pénale. Une fois renvoyées en jugement, elles sont transférées dans des sections spéciales des établissements pénitentiaires ou dans des centres de détention provisoire organisés auprès de ces établissements. Les personnes condamnées sont détenues dans des établissements pénitentiaires ou, s'agissant des mineurs, dans des centres de détention ou centres éducatifs. Pour évaluer les mesures adoptées et/ou envisagées pour l'exécution de ces arrêts, il convient d'aborder séparément la situation des établissements pénitentiaires et celle des dépôts de la police.

II. Etablissements pénitentiaires

A. Mesures législatives

13. Les autorités considèrent que certaines dispositions du nouveau Code pénal et du nouveau Code de procédure pénale favorisent la réduction de la population carcérale, en permettant un recours accru à des mesures alternatives à la détention. Plus particulièrement, ces dispositions ont :

- introduit deux nouvelles mesures alternatives à la détention provisoire (l'assignation à résidence et le contrôle judiciaire) ;
- étendu le champ d'application des peines pécuniaires (amendes pénales) pour diverses infractions punies jusqu'à présent de peine privative de liberté ;
- réformé le système des mesures d'aménagement des peines au moment du prononcé, en modifiant les conditions d'application dusursis à l'application d'une peine et de la dispense de peine ;

- diversifié les mesures éducatives qui n'impliquent pas une privation de liberté à l'égard des mineurs condamnés et élargi le recours à de telles mesures.

14. A l'occasion du séminaire organisé dans le cadre du projet HRTF 18 à Bucarest en mars 2014, les participants roumains ont relevé que l'assignation à résidence, le contrôle judiciaire et les nouvelles mesures éducatives non privatives de liberté applicables à l'égard des mineurs sont des mesures véritablement innovatrices. Les participants ont également relevé que dans les premiers mois d'application de la réforme, l'assignation à domicile avait enregistré une bonne adhésion de la part des tribunaux. Quant à l'amende pénale – qui est en fait la seule peine alternative à l'emprisonnement prévue par la nouvelle législation – les intervenants se sont accordés pour dire que le nouveau cadre législatif élargit en effet les possibilités d'appliquer cette peine. Les autorités roumaines ont précisé à cette occasion qu'elles venaient d'attribuer des ressources humaines supplémentaires aux services de probation.

15. En revanche, la possibilité de prévoir des mesures d'aménagement des peines au moment du prononcé existait déjà dans l'ancienne législation ; de plus, les conditions prévues par la nouvelle législation pour l'application de ces mesures sont, dans l'ensemble, plus restrictives. Les conditions d'accès à la libération conditionnelle sont également plus restrictives sous la nouvelle législation. Selon les intervenants au séminaire mentionné ci-dessus, cela devrait inciter à la prudence dans l'estimation de l'impact de la réforme sur la taille de la population carcérale.

16. Selon les autorités, entre le 1^{er} février 2014 (date d'entrée en vigueur de la réforme) et le 23 octobre 2014, environ 1 000 personnes ont été libérées, conséquence de l'application de la loi pénale plus douce et des mesures alternatives à la détention provisoire.

17. Le ministère de la Justice a engagé une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme de suivi de l'application et de l'impact de la nouvelle législation, qu'il envisage d'organiser en coopération avec le Conseil supérieur de la magistrature.

B. Mesures visant à agrandir et à moderniser le parc pénitentiaire

18. La Stratégie du système pénitentiaire pour 2013 – 2016, élaborée par l'Administration nationale des prisons (ci-après, « l'ANP »), prévoit des projets pour élargir et moderniser le parc pénitentiaire. Dans ce cadre, des travaux de construction et de rénovation ont été réalisés et de nouvelles places ont été mises en fonction entre 2012 et 2014. Des travaux sont actuellement en cours ou sont envisagés dans onze établissements pénitentiaires et il est prévu d'en finaliser une partie en 2015.

19. Selon les autorités, grâce à ces travaux, 2 621 nouvelles places ont été mises en fonction entre 2012 et juillet 2014. Les données publiées sur le site internet de l'ANP montrent cependant qu'entre mars 2012 et janvier 2015, le nombre de places disponibles a augmenté de seulement 1 619 places, étant passé de 17 367 places³ à 18 986 places.

C. La situation actuelle dans les établissements pénitentiaires

20. Depuis 2011, l'ANP assure le suivi quotidien du taux d'occupation dans l'ensemble des établissements qu'elle gère (prisons, hôpitaux pénitentiaires et établissements pour les mineurs). Les données ainsi recueillies sont publiées sur le site internet de cette institution⁴.

21. Selon ces données, au 15 janvier 2015, la population carcérale en Roumanie s'élevait à 30 153 détenus. A la même date, la capacité globale du parc pénitentiaire calculée sur la base d'un espace de vie de 4 m² par détenu était de 18 986 places. Parmi les 16 établissements accueillant des détenus en régimes stricts, 15 continuaient d'avoir un taux d'occupation supérieur à 100%, atteignant même 200% à Iași et Galați, 193% à Craiova et 180% à Miercurea-Ciuc. Le taux d'occupation pour ces établissements est calculé sur la base d'un espace individuel de 4 m², comme l'exige la norme nationale applicable aux détenus en régimes stricts. Parmi les 17 établissements qui accueillent des détenus en régime ouvert ou semi-ouvert, 6 présentent un

³ Voir CM/Inf/DH(2012)13, §26.

⁴ <http://anp.gov.ro/dinamica-efectivelor>.

taux d'occupation supérieur à 100%, mais l'ANP calcule ce taux sur la base de la norme nationale d'espace de vie, fixée à 6 mètres cubes d'air par détenu pour les personnes en régimes de basse sécurité. Quant au profil de la population carcérale, selon les données disponibles au 31 octobre 2014, les prévenus et les détenus mineurs représentaient respectivement environ 5,80% et 1,30% du nombre total de personnes en prison⁵.

22. Dans une communication datée du 26 mai 2014, une ONG (*Association pour la défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki*, ci-après « APADOR-CH ») souligne que les établissements de détention en Roumanie continuent d'être gravement surpeuplés. S'appuyant sur les données publiées par l'ANP au 22 avril 2014, elle indique que l'espace de vie disponible par détenu est en moyenne d'un peu plus de 2 m². Le surpeuplement continue d'affecter même les prisons qui avaient fait l'objet de travaux de construction et rénovation en 2012 (Vaslui, Craiova, Iași), le taux d'occupation de ces prisons à la même date se situant entre 162,80% et 186,87% (calculé sur la base d'un espace de vie individuel de 4 m²).

23. Lors de visites réalisées en 2013 dans un certain nombre de prisons, APADOR-CH a ainsi pu constater que les détenus étaient parfois amenés à partager des lits (prison de Ploiești) ; qu'ils ne bénéficiaient que d'environ 1 m² d'espace de vie (certaines cellules à la prison de Craiova) ou encore que les conditions y demeuraient précaires. APADOR-CH considère cette situation d'autant plus préoccupante que la population carcérale en Roumanie a connu une augmentation constante entre 2007 et 2013, étant passée de 26 212 en 2007 à 33 434 détenus à la fin de l'année 2013.

D. Evaluation

24. Les informations disponibles montrent que les établissements pénitentiaires en Roumanie continuent d'être gravement surpeuplés et que les conditions matérielles continuent d'y être précaires. La gravité et le caractère structurel de ces problèmes, mis en évidence par l'afflux de requêtes répétitives⁶, ont déterminé la Cour européenne d'adresser aux autorités roumaines des indications sur les mesures à adopter pour l'exécution de ces arrêts (affaire *Iacov Stanciu*).

25. Entre 2007 et 2013, la population carcérale en Roumanie a connu une augmentation constante. Cette tendance a été renversée en 2014, avec une diminution de la population carcérale de 3 281 personnes. Toutefois, les autorités n'ont pas été en mesure d'offrir une explication précise et complète de l'inflation carcérale enregistrée entre 2007 et 2013, ni d'indiquer si la tendance de diminution enregistrée en 2014 pourra être consolidée et si le rythme pourra être maintenu dans les années à venir. Elles ont seulement précisé qu'un certain nombre de mesures adoptées dans le cadre de la récente réforme pénale peuvent contribuer à réduire la taille de la population carcérale à travers un recours accru à des mesures alternatives à la détention, favorisé par la réforme du système de probation.

26. L'examen circonstancié des mesures mises en évidence par les autorités montre que celles-ci ne peuvent pas, à elles seules, régler le problème du surpeuplement ou du moins l'améliorer sensiblement, à une échéance raisonnable. En effet, les nouvelles mesures alternatives à la détention provisoire et à la détention des mineurs visent des catégories peu représentées dans la population carcérale (au 31 octobre 2014, ces catégories représentaient ensemble environ 7% de cette population). Quant au sursis à l'application d'une peine et à la dispense de peine, la nouvelle législation soumet l'application de ces mesures à des conditions globalement plus restrictives que celles prévues par l'ancienne législation, ce qui est susceptible de réduire plutôt que d'accroître le recours à ces modalités d'aménagement des peines. Ces mesures ne semblent donc pas pouvoir contribuer de manière significative à une diminution de la taille de la population carcérale à l'avenir. Les dispositions qui étendent l'application des peines pécuniaires au détriment des peines d'emprisonnement peuvent certes contribuer à limiter les entrées en prison, mais elles ne sont manifestement pas suffisantes pour ramener la population carcérale à

⁵ Sur une population carcérale totale de 30 895 détenus à cette date, il y avait 1 790 personnes en détention provisoire et 320 détenus mineurs.

⁶ En 2014, la Cour européenne a communiqué au Gouvernement roumain 64 nouvelles requêtes portant sur ces questions (source : www.echr.coe.int).

un niveau gérable, à une échéance raisonnable, si l'on tient compte de l'ampleur du surpeuplement carcéral en Roumanie.

27. Pour parvenir à une solution durable de ce problème, des mesures additionnelles sont donc nécessaires. A cet égard, il importe de souligner à nouveau que l'accroissement de la capacité d'accueil du parc pénitentiaire ne constitue pas une telle solution et ne peut suppléer les mesures visant à limiter ou moduler le nombre de personnes emprisonnées, les seules qui peuvent contribuer de manière importante et durable à ramener et maintenir la population carcérale à un niveau acceptable.

28. Compte tenu de ce qui précède, il appartient aux autorités roumaines, sur la base de leur connaissance des facteurs qui contribuent au surpeuplement carcéral en Roumanie, de définir et mettre en œuvre rapidement des mesures additionnelles s'inscrivant dans une action ciblée sur la lutte contre ce phénomène. Dans ce processus, les autorités devraient s'inspirer davantage des nombreuses recommandations du Comité des Ministres en matière de politique pénale et pénitentiaire⁷ et des pistes concrètes évoquées pendant les échanges organisés au sein du projet HRTF 18 :

- élargir l'éventail de mesures alternatives à une peine de prison et/ou assouplir les conditions d'application des mesures d'aménagement des peines au moment de leur prononcé, de manière à éviter que de courtes peines de prisons ne soient prononcées ou mises en exécution;
- assouplir les conditions d'accès à la libération conditionnelle, que le nouveau cadre législatif a rendu plus restrictives, par exemple en réduisant le seuil d'accès à cette mesure, actuellement fixé à deux tiers de la peine infligée et en prévoyant des remises de peine plus substantielles pour le travail fourni et pour la formation scolaire et professionnelle en détention ; et
- s'assurer que les services de probation disposent des toutes les ressources nécessaires pour qu'ils puissent accomplir efficacement l'ensemble des attributions qui leur ont été assignées.

29. En même temps, les autorités devraient mettre en place, aussi rapidement que possible, le suivi de l'application des mesures déjà adoptées dans le cadre de la réforme. Ce suivi devrait permettre d'en mesurer l'impact réel sur la taille de la population carcérale et de définir, le cas échéant, des mesures complémentaires de nature à accroître cet impact. Puisque l'efficacité d'un tel suivi dépend, avant tout, de la collaboration de l'ensemble des autorités concernées par ce problème, les autorités roumaines pourraient souhaiter associer au mécanisme de suivi envisagé d'autres autorités (comme par exemple, le service de probation et l'ANP).

30. Enfin, les autorités roumaines devraient être encouragées à poursuivre les projets pour la modernisation du parc pénitentiaire, car ceux-ci répondent à la nécessité d'améliorer les conditions matérielles dans les établissements pénitentiaires en Roumanie.

III. Dépôts de la police

A. Mesures législatives

31. Les autorités roumaines ont souligné que les nouvelles mesures alternatives à la détention provisoire (l'assignation à résidence et le contrôle judiciaire), introduites par le nouveau Code de procédure pénale, peuvent contribuer à diminuer le nombre des personnes placées en détention provisoire dans les dépôts de la police.

B. Mesures visant à accroître la capacité de détention et à améliorer les conditions matérielles dans les dépôts de la police

32. L'Inspection Générale de la Police Roumaine (ci-après « l'IGPR »), dont les dépôts de la police relèvent, a établi un Service pour la coordination de ces établissements, lequel a évalué

⁷ Il s'agit notamment des recommandations du Comité des Ministres R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle, Rec(2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté et CM/Rec(2014)4 relative à la surveillance électronique.

les conditions dans chaque dépôt. Sur la base de cette évaluation, l'IGPR a adopté des mesures visant à :

- informer les services territoriaux de police des exigences de la Convention en matière de conditions de détention et des standards pertinents du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- réduire le nombre de lits disponibles dans les cellules⁸ ;
- réduire le nombre de cellules situées au sous-sol des bâtiments ;
- améliorer les conditions matérielles et d'hygiène et l'équipement dont sont dotés ces dépôts.

33. En 2012, les autorités roumaines avaient annoncé au Comité des Ministres la construction de nouveaux dépôts dans les chefs-lieux des départements d'Arad, Giurgiu, Prahova, Vaslui, Mureș et Neamț et d'un dépôt unique à Bucarest⁹. Le plan d'action révisé ne contient pas d'informations actualisées sur l'état d'avancement de l'ensemble de ces travaux. Les autorités y ont uniquement précisé, de manière générale, que des projets d'investissements majeurs sont toujours en cours dans les dépôts dans les chefs-lieux des départements d'Arad, Giurgiu et Vaslui et dans ceux d'Alba, Covasna, Iași et Maramureș. Par ailleurs, l'IGPR est en train de mettre en œuvre, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, un projet qui bénéficie d'un financement par le Fonds norvégien¹⁰ et vise à améliorer la formation pratique du personnel dans les dépôts de la police en matière de protection des droits de l'homme et à aligner les conditions matérielles dans les 52 dépôts existants sur les standards européens. Ce projet se déroulera entre 2014 et 2016.

C. La situation actuelle dans les dépôts de la police

34. Depuis 2013, l'IGPR réalise un suivi quotidien du taux d'occupation de ces dépôts et assure le transfert des détenus dès que la capacité d'accueil d'un dépôt est dépassée. Les résultats de ce suivi ne semblent toutefois pas être disponibles au public.

35. Le rapport annuel d'activité de la Police roumaine, disponible sur le site internet de l'IGPR¹¹, indique qu'au cours de l'année 2013, 26 549 personnes au total ont été placées, à un moment ou autre, en détention provisoire dans les dépôts de la police. Les autorités n'ont pas fourni de données permettant d'apprécier la durée moyenne d'une détention dans ces locaux, mais, selon la réglementation interne applicable, la détention provisoire pendant la phase d'instruction ne peut pas dépasser les 180 jours (art. 236, §4 du nouveau Code de procédure pénale).

36. Les autorités ont précisé que, suite aux mesures adoptées depuis 2012, à l'heure actuelle, sur un total de 1 795 de places disponibles dans ces dépôts, 992 places respectent le standard minimal de 4 m² d'espace individuel et 510 places assurent un espace individuel supérieur à 3 m².

37. Outre le surpeuplement grave dans ces locaux, traduit parfois par un manque de lits individuels, les arrêts de la Cour européenne et les informations fournies dans le cadre de l'exécution de ces arrêts¹² ont mis en évidence que la plupart sont situés dans les bâtiments qui abritent les sièges des Inspections départementales de police et souvent placés au sous-sol de ces bâtiments. En conséquence, l'aération et l'accès à lumière du jour y sont insuffisants et les possibilités d'activités hors cellule faibles.

38. Dans sa communication du 26 mai 2014, APADOR-CH a souligné que, dans les dépôts de la police que cette ONG avait visités en 2013, les conditions matérielles et sanitaires restaient précaires ; dans certains dépôts (Cluj, Tulcea, Timiș) les détenus n'avaient pas d'accès régulier

⁸ Actuellement, la capacité d'accueil des dépôts de police est établie en fonction du nombre de lits disponibles dans les cellules.

⁹ Voir le document d'information CM/Inf/DH(2012)13, §75.

¹⁰ Ce programme, mis en place et financé par la Norvège, vise à réduire les disparités économiques et sociales et à renforcer les relations bilatérales avec 16 pays du Centre et du Sud-Est de l'Europe, membres de l'Union européenne.

¹¹ http://www.politiaromana.ro/files/pages_files/Activitatea_2013.pdf

¹² Voir CM/Inf/DH(2012)13, §§68 – 81.

aux toilettes et au dépôt de Cluj, les cellules n'avaient de fenêtres ni d'éclairage artificiel. De manière générale, APADOR-CH estime que les conditions de détention dans les dépôts de la police sont dans la plupart des cas encore plus précaires que celles dans les prisons.

D. Evaluation

39. La situation dans les dépôts de la police demeure fort préoccupante. En plus du surpeuplement, une partie de ces établissements sont structurellement inadaptés à des détentions de plus longue durée, car ils sont situés au sous-sol et/ou n'offrent que des possibilités très limitées pour des activités en dehors des cellules. Cette situation a conduit la Cour européenne à conclure que même une période de détention de quatre jours dans de telles conditions atteint le seuil de gravité pour l'application de l'article 3 de la Convention¹³.

40. Compte tenu des graves problèmes affectant ces locaux, le Secrétariat a considéré opportun, dans sa précédente évaluation¹⁴, d'encourager les autorités à revoir le système de détention provisoire dans les dépôts de la police, pour assurer à bref délai que les prévenus n'y soient plus détenus durant des périodes prolongées et, à moyen terme, que tous les prévenus soient détenus dans des établissements pénitentiaires.

41. Les autorités ont cependant choisi de maintenir le système de détention provisoire dans les dépôts de la police et de poursuivre leur approche initiale qui visait à réduire le taux d'occupation dans ces dépôts et à assurer dans ces locaux des conditions d'accueil compatibles avec les exigences découlant de l'article 3 de la Convention, à travers des travaux de construction, rénovation et modernisation.

42. Pour atteindre le premier objectif, le nouveau Code de procédure pénale a introduit de nouvelles mesures alternatives à la détention provisoire (l'assignation à domicile et le contrôle judiciaire). Comme le soutiennent les autorités, ces mesures ont le potentiel de limiter le nombre de personnes placées en détention provisoire et donc de diminuer le taux d'occupation dans les dépôts de la police. Les autorités n'ont pas encore fourni de données concluantes à cet égard, mais il semble que les tribunaux appliquent en pratique l'assignation à domicile. Pour évaluer l'efficacité réelle de ces mesures, il est toutefois nécessaire de disposer de données complètes et précises sur leur application et leur impact sur le nombre de personnes placées en détention dans les dépôts de la police. C'est pourquoi il convient d'encourager les autorités à mettre en place aussi rapidement que possible le suivi envisagé pour mesurer l'impact de la réforme.

43. Quant au deuxième objectif, qui est d'assurer dans ces dépôts de conditions de vie appropriées, il importe avant tout de remédier aux défaillances structurelles qui rendent une partie de ces dépôts inadaptés à la détention. Les autorités ont fourni des informations sur des projets d'investissements qui sont en cours, mais celles-ci sont trop générales et ne permettent pas d'avoir une image claire de la situation actuelle et de la stratégie des autorités pour atteindre cet objectif. Pour acquérir une telle image, il importe de disposer des conclusions de l'évaluation réalisée par l'IGPR des conditions de détention dans chaque dépôt de la police et des informations plus détaillées sur les mesures définies par les autorités en réponse à ces conclusions. A cet égard, les autorités devraient préciser

- l'état d'avancement et le délai prévu pour terminer les travaux de construction de nouveaux dépôts, annoncés en 2012,
- le contenu des projets d'investissement annoncés en 2014 et le délai prévu pour les mettre en œuvre, et
- les travaux envisagés dans le cadre du projet financé par le Fonds norvégien.

44. Des informations sont également nécessaires sur les mesures envisagées pour remédier aux déficiences structurelles que pourraient présenter d'autres dépôts de la police, qui ne sont pas visés par les travaux de construction/rénovation annoncés en 2012 et 2014, tels que les

¹³ Voir l'affaire Cășuneanu (n° 22018/10), qui concerne une détention de quatre jours en 2010 dans le dépôt attaché à la police de Bucarest.

¹⁴ Voir le document d'information CM/Inf/DH(2012)13, §89.

dépôts dans les chefs-lieux des départements de Bacău, Craiova, Constanța, Mehedinți, Oradea et Sălaj et les dépôts dans Bucarest, mis en cause dans les arrêts de la Cour européenne¹⁵.

45. Par ailleurs, il convient de noter qu'à la différence des mesures visant à combattre le surpeuplement dans ces établissements, lesquelles sont susceptibles de produire des résultats à court terme, celles qui visent à remédier à leurs défaillances structurelles ne semblent pouvoir être mises en œuvre qu'à plus long terme (cela requiert, dans la plupart des cas, la construction ou l'aménagement de nouveaux locaux, placés tous au niveau du sol). Dans ces circonstances, des mesures intérimaires s'avèrent nécessaires pour limiter, autant que possible, la durée d'une détention dans les dépôts qui ne sont pas structurellement adaptés à des détenions prolongées. Sur la base de l'analyse des conditions dans chaque dépôt, effectuée en 2012 par l'IGPR, les autorités devraient pouvoir aisément identifier ces dépôts et adopter rapidement les mesures appropriées, en assurant par exemple le transfert des personnes placées dans ces locaux vers des établissements pénitentiaires situés à proximité. Des informations sont dès lors attendues sur les mesures ainsi définies et adoptées.

VOIES DE RECOURS

I. Constats de la Cour européenne

46. Dans de nombreux arrêts, la Cour européenne a constaté l'absence en droit roumain d'un recours efficace en ce qui concerne les griefs liés au surpeuplement et aux conditions matérielles de détention. Dans l'arrêt *Iacov Stanciu*, elle a souligné que, pour satisfaire aux obligations découlant de sa jurisprudence antérieure, il était nécessaire de mettre en place un système adéquat et efficace de voies de recours internes et a donné des indications sur les modalités d'un tel système.

47. La Cour a notamment précisé que le recours qui relevait à l'époque (2012) principalement du juge de l'exécution des peines devrait permettre à celui-ci de mettre un terme à la situation jugée contraire à l'article 3 et d'allouer une indemnisation s'il parvenait à de tels constats. Pour ce qui est de l'examen de fond des griefs tirés de l'article 3, selon la Cour, l'autorité compétente doit tenir compte de ce que les mauvaises conditions de détention ne sont pas nécessairement dues à des problèmes dans le système pénitentiaire en tant que tel, mais peuvent être liées à des problèmes plus vastes de politique pénale ; par ailleurs, même lorsque les aspects individuels de la détention sont compatibles avec la réglementation nationale, leur effet cumulatif peut être tel qu'elles constituent un traitement inhumain.

48. S'agissant de l'indemnisation, le Cour a considéré que les règles de droit interne applicables doivent refléter l'existence d'une présomption que de mauvaises conditions de détention causent un préjudice moral aux personnes affectées. Le niveau de l'indemnisation octroyée au titre du préjudice en cas de violation de l'article 3 ne doit pas être déraisonnable, compte tenu des montants octroyés par la Cour dans des affaires similaires. L'autorité saisie de la question devra fournir des motifs convaincants et sérieux pour justifier une décision d'allouer une réparation d'un montant considérablement inférieur ou aucune réparation en ce qui concerne le dommage moral.

II. Informations fournies par les autorités

49. S'appuyant sur une évolution du droit et de la jurisprudence internes postérieure à l'arrêt *Iacov Stanciu*, les autorités roumaines considèrent que les détenus disposent désormais d'un système efficace de voies de recours, lequel combine de manière complémentaire les remèdes préventif et compensatoire.

A. Volet préventif

50. Dans le plan d'action fourni le 23 octobre 2014, les autorités roumaines ont fait état d'une évolution de la pratique de certaines juridictions internes en matière de plaintes de détenus

¹⁵ Voir, entre autres, les arrêts Mihăilescu, Marin Vasilescu, Florin Andrei, Ciolan, Pop Blaga, Onaca, Radu Pop,

visant le surpeuplement et les conditions matérielles de leur détention, introduites en vertu de la loi n° 275/2006, en vigueur jusqu'au 1^{er} février 2014. De l'avis des autorités, cette évolution prouve que cette procédure était devenue une voie de recours préventif efficace.

51. A l'appui de cette affirmation, les autorités ont présenté une synthèse de décisions concernant des plaintes de détenus dénonçant le non-respect de divers droits en détention¹⁶. Quinze de ces décisions, rendues entre 2011 et 2013, ont accueilli les plaintes des détenus visant le non-respect des normes nationales fixant l'espace de vie minimal et, dans certains cas, l'équipement inadéquat des cellules. Ces décisions émanent des juges de l'exécution des peines près des prisons de Codlea (2 décisions) et Botoșani (1 décision) et des tribunaux de première instance de Bucarest (quatrième arrondissement) (10 décisions) et de Brăila (2 décisions), lesquels avaient été saisis de plaintes contre des décisions des juges de l'application des peines des prisons de Bucarest-Jilava et de Brăila. Selon les autorités, suite à ces décisions, l'administration des établissements pénitentiaires concernés a pris des mesures pour assurer aux plaignants l'espace de vie réglementaire, y compris en assurant des transferts collectifs vers d'autres établissements pénitentiaires.

52. Les autorités ont également précisé que la nouvelle loi en matière d'exécution des peines et des mesures privatives de liberté (la loi n° 254/2013) contient des dispositions permettant de consolider les développements prétoriens présentés ci-dessus. En effet, cette loi inclut désormais parmi les droits garantis aux personnes en détention le droit à des conditions d'hébergement respectant les normes minimales nationales, ce qui oblige les juges à contrôler la compatibilité des conditions d'une détention avec les normes pertinentes.

53. A l'instar de l'ancienne réglementation, la nouvelle loi permet aux détenus de contester toute mesure de l'administration qui affecte l'exercice des droits reconnus par cette loi. Ce contrôle relève désormais des juges chargés de surveiller la privation de liberté (ci-après, « les juges de surveillance »), lesquels ont remplacé les juges de l'exécution des peines. Les juges de surveillance se prononcent dans un délai de quinze jours par une décision motivée et prise dans le respect du principe du contradictoire. Si la plainte est accueillie, le juge annule ou modifie les mesures prises par l'administration ou bien ordonne à celle-ci de prendre les mesures qui s'imposent. Ces décisions peuvent être contestées devant le tribunal de première instance dont relève l'établissement de détention. Une fois définitives, ces décisions sont obligatoires pour l'administration.

B. Volet compensatoire

54. S'appuyant sur des exemples plus récents de pratique judiciaire, les autorités considèrent qu'une action fondée sur les règles de la responsabilité civile délictuelle permet aux détenus de demander aux tribunaux civils une indemnisation pour la période passée dans des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention, et représente dès lors un recours compensatoire efficace. Ces actions sont exemptées de droits de timbre. Saisis d'une telle action, les tribunaux nationaux se livrent à un examen de fond des griefs soulevés, appliquent souvent une présomption selon laquelle ces circonstances causent un préjudice moral au plaignant et octroient une réparation. Les autorités invoquent, à titre d'exemple, quatre décisions dont une concerne le traitement médical, deux autres les conditions d'hygiène et sanitaires et la dernière¹⁷, le surpeuplement et les conditions sanitaires précaires dans un dépôt de la police.

III. Evaluation

Volet préventif :

55. La loi n° 254/2013 permet en effet aux détenus de se plaindre auprès du juge chargé de surveiller la privation de liberté des mesures qui affectent les droits que cette loi leur garantit. Toutefois, cette loi limite le contrôle réalisé par le juge au respect des normes minimales nationales en matière d'hébergement des détenus. Cette limitation semble a priori incompatible

¹⁶ Cette synthèse est présentée en annexe au plan d'action révisé du 23 octobre 2014. Les autorités y résument plusieurs autres décisions judiciaires qui concernent aspects autres que le surpeuplement et les conditions matérielles de détention (hygiène personnelle ; assistance médicale ; nutrition ; visites conjugales).

¹⁷ Arrêt n° 96 du 25 avril 2012 du tribunal départemental de Vrancea.

avec les exigences d'un recours préventif efficace : elle ne permet pas au juge de réaliser un examen global des aspects dénoncés selon les critères appliqués par la Cour européenne et l'empêche d'ordonner des mesures de redressement lorsque la norme nationale minimale est incompatible avec les exigences résultant de la jurisprudence de la Cour (ce qui est le cas pour celle applicable actuellement pour les personnes placées en régime ouvert ou semi-ouvert, laquelle préconise 6 mètres cubes d'air par détenu¹⁸).

56. De surcroît, les autorités n'ont pas montré de quelle manière, vu cette limitation, la procédure en question permettrait d'obtenir un redressement lorsque les aspects dénoncés ne font pas l'objet de normes nationales minimales (par exemple les déficiences structurelles, telles que la vétusté des bâtiments et des installations, l'aération insuffisante, l'insuffisance de l'éclairage naturel etc.).

57. Des questions se posent également sur les effets des décisions rendues par les juges de surveillance lorsque les conditions de détention dénoncées sont dues à des défaillances structurelles (surpeuplement, vétusté des bâtiments et des installations, non-cloisonnement des groupes sanitaires, aération insuffisante, insuffisance de l'éclairage naturel). Les autorités n'ont pas fourni de précisions sur le contenu des mesures adoptées en réponse aux décisions judiciaires qu'elles ont invoquées comme exemple et n'ont pas expliqué de quelle manière ces mesures ont assuré aux plaignants un redressement satisfaisant de leur situation, dans un contexte marqué par un surpeuplement structurel¹⁹. Il importe de souligner dans ce contexte le lien qu'a établi la Cour européenne dans sa jurisprudence entre l'efficacité pratique d'un recours préventif et celle des mesures adoptées pour régler les problèmes du surpeuplement et des conditions matérielles impropres de détention, lorsque celles-ci revêtent un caractère structurel²⁰.

58. Ces considérations, qui visent le cadre législatif actuellement en vigueur, ne préjugent en rien de l'évolution que pourrait connaître la pratique des juridictions compétentes, grâce notamment à une application directe de la Convention et des critères qui se dégagent de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne. Les exemples présentés par les autorités à ce jour ne démontrent cependant pas de manière concluante qu'une telle évolution s'est déjà produite.

Volet compensatoire :

59. En droit roumain, la responsabilité délictuelle de droit commun a un caractère subjectif²¹ : elle peut être engagée uniquement en présence d'une faute prouvée de l'auteur du préjudice allégué. Or, comme la Cour européenne l'a relevé dans l'arrêt *Iacov Stanciu*, le surpeuplement ou les mauvaises conditions de détention ne sont pas nécessairement dues à des problèmes dans le système pénitentiaire, mais peuvent être liées à des problèmes plus vastes de politique pénale. Dès lors, un recours qui ne peut prospérer que si le demandeur parvient à prouver la faute du défendeur ne peut pas offrir un cadre adéquat pour l'examen des demandes d'indemnisation pour une détention dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention²².

60. Les quatre exemples présentés par les autorités ne permettent pas d'établir que les tribunaux nationaux ont, à travers une pratique consolidée et généralisée, développé des règles différentes en matière d'actions cherchant à engager la responsabilité de l'Etat en raison du surpeuplement et des conditions matérielles impropres de détention. Ils ne démontrent pas davantage l'existence d'un consensus au niveau de ces juridictions sur l'application de critères de preuve et d'indemnisation conformes à la jurisprudence de la Cour et aux indications spécifiques qu'elle a données à cet égard dans l'arrêt *Iacov Stanciu* (voir les §§47-48 ci-dessus).

¹⁸ Voir CM/Inf/DH(2012)13, §36 et CM/Inf/DH(2011)26, §8.

¹⁹ Voir *Stella et autres* (déc.), 16 septembre 2014, §50.

²⁰ Voir *Stella* (déc.), précitée, §§50 – 53 et §55.

²¹ Pour une description des règles applicables sous l'ancien Code civil voir l'arrêt *Eugenia Lazăr*, requête n° 32146/05, arrêt du 16 février 2010, définitif le 16 mai 2010. Le nouveau Code civil, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2011, maintient le principe d'une responsabilité civile délictuelle subjective.

²² Voir *Ananyev*, arrêt du 10 janvier 2012, définitif le 10 avril 2012, §113.

Dès lors, ces exemples ne démontrent pas avec la certitude voulue l'existence d'un recours compensatoire en la matière²³.

Conclusions

61. Des mesures additionnelles sont nécessaires pour répondre pleinement aux indications que la Cour européenne a adressées aux autorités roumaines dans l'arrêt *Iacov Stanciu* en ce qui concerne la mise en place d'un système adéquat et efficace de voies de recours. Pour définir de telles mesures, les autorités pourraient utilement s'inspirer des activités menées dans le cadre du projet HRTF 18, lesquelles ont largement abordé la question des recours effectifs exigés par ce groupe d'arrêts. Plus particulièrement,

- s'agissant du volet préventif, ces mesures devraient permettre d'étendre la portée du contrôle juridictionnel prévu par la loi n°254/2013 afin que les juges puissent examiner les griefs concernant le surpeuplement et les conditions matérielles de détention selon les mêmes critères que ceux appliqués par la Cour. Les autorités devraient également fournir au Comité davantage de précisions sur les mesures adoptées jusqu'à présent par l'administration pénitentiaire pour se conformer aux décisions judiciaires qui ont mis en évidence des défaillances structurelles liées au surpeuplement et aux conditions matérielles impropres et expliquer de quelle manière ces autorités ont pu assurer aux plaignants un redressement satisfaisant de leur situation, compte tenu de la situation actuelle du système pénitencier.
- s'agissant du volet compensatoire, les mesures à adopter devraient assurer la mise en place en droit interne d'une voie de recours permettant d'obtenir une compensation adéquate pour toute violation de la Convention s'étant déjà produite en raison d'un espace de vie insuffisant et/ou de conditions matérielles inappropriées. Quant aux modalités de cette voie de recours, la réglementation interne devrait tenir compte de l'ensemble des principes qui résultent de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne.

²³ Sur ce point voir, entre autres, *Orchowski*, arrêt du 22 octobre 2009, définitif le 22 janvier 2010, §105 et *Ananyev*, précité.