

Strasbourg, le 15 avril 2011
pc-cp/docs 2011/pc-cp (2011) 1 f rév

PC-CP (2011) 1 rév

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Conseil de coopération pénologique
(PC-CP)

PROJET DE
CODE D'ETHIQUE POUR LE PERSONNEL PENITENTIAIRE

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Gardant à l'esprit que l'un des objectifs du Conseil de l'Europe est également de favoriser l'Etat de droit, qui est à la base de toute démocratie véritable ;

Considérant que le système de justice pénale joue un rôle déterminant dans la protection de l'Etat de droit et que le personnel pénitentiaire a un rôle essentiel à jouer au sein de ce système ;

Prenant en compte la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Prenant également en compte le travail mené par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et plus particulièrement les normes qu'il a développées dans ses rapports généraux ;

Réitérant que nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté ne constitue une mesure de dernier recours et qu'elle ne soit en conformité avec des procédures définies par la loi ;

Soulignant que l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de maintien de l'ordre, et doivent, en même temps, garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la dignité humaine et offrir des occupations constructives et une prise en charge des détenus permettant la préparation à leur réinsertion dans la société ;

Considérant qu'il est important que les Etats membres du Conseil de l'Europe continuent à mettre à jour et à respecter des principes communs au regard de leurs politiques pénitentiaires ;

Considérant en outre que le respect de tels principes communs renforcera la coopération internationale dans ce domaine ;

Considérant que le développement de certains objectifs des services pénitentiaires dépend de l'implication et de la coopération avec la société et que l'efficacité de ces services dépend du soutien de la population ;

Ayant noté les changements sociaux importants qui ont influencé des développements significatifs dans le domaine pénal en Europe lors des deux dernières décennies ;

Approuvant encore une fois les normes contenues dans les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui traitent des politiques et pratiques pénitentiaires et plus spécifiquement :

Recommandation n° R(89) 12 sur l'éducation en prison ;

Recommandation n° R(93) 6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du SIDA, et les problèmes connexes de santé en prison ;

Recommandation n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures ;

Recommandation n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire ;

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

Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle ;

Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ;

Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes ;

Recommandation Rec (2006)13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus ;

Rec (2008)11on sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures ;

Gardant également présent à l'esprit le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois, l'Ensemble de règles minima de l'ONU pour le traitement des détenus et les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (Règles de Bangkok) ;

Ayant également à l'esprit la Recommandation Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police ;

Considérant la nécessité de définir des orientations et des principes européens communs en matière d'objectifs généraux, de fonctionnement et de responsabilité du personnel pénitentiaire afin d'assurer la sécurité et le respect des droits de la personne dans des sociétés démocratiques régies par le principe de la prééminence du droit,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer, dans leurs législation et pratiques internes, et dans leurs codes de conduite en matière de personnel pénitentiaire, des principes énoncés dans le Code européen d'éthique du personnel pénitentiaire, figurant en annexe à la présente recommandation, en vue d'en assurer la mise en œuvre et la diffusion la plus large possible.

Définition du champ d'application du Code

Le présent Code s'applique à tous les organes et personnels autorisés par l'Etat à détenir des personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation.

Dans le présent Code, le terme « détenu » est employé pour décrire tous ceux qui sont détenus pour les motifs décrits au paragraphe précédent, notamment les adultes et mineurs détenus dans des locaux de détention pendant la procédure d'instruction ; dans l'attente d'un procès ; après avoir été reconnus coupables et avant le prononcé de la peine ; et après leur condamnation.

I. Objectifs du personnel pénitentiaire

1. Les principaux buts du personnel pénitentiaire consistent, dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit :

- à protéger et à respecter les libertés et droits fondamentaux de l'individu tels qu'ils sont consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme ;
- à veiller à ce que tous les détenus soient en sécurité et incarcérés dans des conditions conformes aux normes internationales, et en particulier aux Règles pénitentiaires européennes ;
- à respecter et à protéger le droit de la population d'être mise à l'abri de toute activité criminelle ;
- à œuvrer en faveur de la réinsertion sociale des détenus à leur libération, en leur fournissant la possibilité d'utiliser leur séjour en prison de manière positive.

II. Bases juridiques du personnel pénitentiaire dans un Etat de droit

2. L'administration pénitentiaire est un organe public qui doit être établi par la loi. Dans les pays comptant des prisons gérées par des sociétés privées, les Règles pénitentiaires européennes et le présent Code s'appliqueront.

3. Les interventions dans les prisons doivent toujours être menées conformément au droit interne et aux normes internationales.

4. La législation régissant l'administration pénitentiaire doit être accessible aux citoyens et suffisamment claire et précise ; elle doit être complétée par des règlements clairs également accessibles aux citoyens.

5. Les personnels pénitentiaires sont soumis à la même législation que les citoyens ordinaires ; les seules exceptions à ce principe ne peuvent se justifier qu'en vue d'assurer le bon déroulement de leur travail dans une société démocratique.

III. Le personnel pénitentiaire et le système de justice pénale

6. Une nette distinction doit être établie entre le rôle et les devoirs du personnel pénitentiaire et ceux de la police, du parquet et du système judiciaire vis-à-vis des détenus.

7. Le personnel pénitentiaire doit respecter l'importance de toutes les institutions du système de justice pénale et instaurer une coopération fonctionnelle et appropriée avec elles, notamment avec les services de probation lorsqu'ils existent.

8. Les services pénitentiaires ne doivent pas avoir recours aux services de la police ou de l'armée, sauf en cas d'urgence. Il conviendra de consigner tous les incidents de ce type.

9. Le personnel pénitentiaire doit respecter le rôle des avocats de la défense dans le processus de justice pénale et, le cas échéant, contribuer à assurer un droit d'accès des détenus à l'assistance juridique.

IV. Organisation des structures du système pénitentiaire

A. Généralités

10. Les prisons doivent être placées sous la responsabilité des autorités civiles et être séparées des services de l'armée, de police et d'enquête pénale.

11. L'organisation des services pénitentiaires doit comporter des mesures efficaces propres à garantir l'intégrité des personnels pénitentiaires et leur comportement adéquat dans l'exécution de leur mission, en particulier le respect des libertés et des droits fondamentaux de la personne consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

12. Les personnels pénitentiaires doivent être, à tous les niveaux de la hiérarchie, personnellement responsables de leurs actes, de leurs omissions ou des ordres donnés à leurs subordonnés ; ils doivent systématiquement vérifier la légalité des opérations qu'ils se proposent de mener.

13. L'administration pénitentiaire doit comporter une chaîne hiérarchique clairement définie au sein des services pénitentiaires. Il doit être possible dans tous les cas de déterminer le supérieur responsable en dernier ressort des actes ou omissions d'un fonctionnaire pénitentiaire.

14. Les services pénitentiaires doivent être organisés de manière à promouvoir de bons rapports avec la population, et, le cas échéant, une coopération effective avec d'autres organismes, les collectivités locales, les organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la population, y compris des groupes minoritaires.

15. Les services pénitentiaires doivent être prêts à fournir aux citoyens des informations objectives sur leurs activités, sans pour autant dévoiler des informations confidentielles. Des lignes directrices professionnelles régissant les rapports avec les médias doivent être élaborées.

16. Les services pénitentiaires doivent développer une collaboration fonctionnelle et constructive avec les organismes nationaux, régionaux et internationaux chargés du contrôle extérieur des prisons.

17. Des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption du personnel pénitentiaire doivent être mises en place dans l'administration pénitentiaire à tous les niveaux.

B. Qualifications, recrutement et fidélisation du personnel pénitentiaire

18. Les personnels pénitentiaires, quel que soit leur niveau d'entrée dans la profession, doivent être recrutés sur la base de leurs qualités personnelles, morales et psychologiques, ainsi que de leurs compétences et de leur expérience, qui doivent être adaptées aux objectifs des services pénitentiaires.

19. Les personnels pénitentiaires doivent être en mesure de faire preuve d'intégrité, d'un sens de la justice, de discernement, d'impartialité, de maturité, de bonnes capacités de communication, et, le cas échéant, d'aptitudes à diriger et à organiser. Ils doivent en outre avoir une compréhension suffisante des problèmes sociaux, culturels et communautaires.

20. Les procédures de recrutement doivent reposer sur des critères transparents, objectifs et non discriminatoires, selon un examen rigoureux des candidatures. Il convient d'appliquer une politique visant à recruter des hommes et des femmes représentant les diverses composantes de la société, y compris des groupes minoritaires, l'objectif ultime étant que les personnels pénitentiaires reflètent la société au service de laquelle ils se trouvent.

21. Les procédures de promotion et de licenciement du personnel pénitentiaire seront établies sur la base des règles du service civil, des contrats pertinents et du mérite individuel.

C. Formation du personnel pénitentiaire

22. La formation des personnels pénitentiaires, reposant sur les principes fondamentaux que sont la démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme, doit être conçue en fonction des objectifs tels que définis dans la Partie I du présent Code.

23. La formation générale initiale sera suivie de périodes régulières de formation continue. Une formation spécialisée et une formation aux tâches d'encadrement et de gestion seront proposées si nécessaire.

24. La formation des personnels pénitentiaires doit comprendre l'étude de la façon de développer des qualités interpersonnelles qui peuvent être utilisées pour influencer les détenus de manière positive, pour aider à leur intégration sociale ou pour désamorcer des situations potentiellement dangereuses.

25. La formation des personnels pénitentiaires doit inclure un enseignement concret sur les moments où l'utilisation de la force est autorisée, en particulier eu égard à l'autodéfense, et sur les limites de cette utilisation. Cet enseignement respectera les principes établis européens et internationaux en matière de droits de l'homme.

26. La formation des personnels pénitentiaires doit pleinement intégrer la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie, ainsi que de promouvoir une prise en compte des spécificités liées au sexe et de prévenir le harcèlement sexuel sous toutes ses formes, à la fois vis-à-vis d'autres personnels et vis-à-vis des détenus.

D. Droits du personnel pénitentiaire

27. Les personnels pénitentiaires doivent en règle générale bénéficier des mêmes droits civils et politiques que les autres citoyens. Des restrictions à ces droits ne sont possibles que si elles sont nécessaires à l'exercice des fonctions des services pénitentiaires dans une société démocratique, conformément à la loi et à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

28. Les personnels pénitentiaires bénéficient d'une gamme de droits économiques et sociaux aussi étendue que possible compte tenu de la nature particulière de leur travail. Ils doivent en particulier bénéficier du droit syndical ou de participer à des instances représentatives, du droit de percevoir une rémunération appropriée, du droit à une couverture sociale, et de mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité.

29. Les personnels pénitentiaires ont le droit de former un recours contre toute sanction disciplinaire devant un organe indépendant ou un tribunal.

30. L'autorité publique doit soutenir les personnels pénitentiaires mis en cause de manière infondée dans l'exercice de leurs fonctions.

V. Lignes directrices sur le comportement du personnel pénitentiaire

A. Intégrité

31. Le personnel pénitentiaire doit maintenir et encourager de hauts niveaux d'honnêteté et d'intégrité personnelle.

32. Il doit y avoir une égalité de traitement entre les personnels de surveillance et ceux, comme les enseignants, les instructeurs et autres personnels, qui effectuent des tâches spécialisées. Aucune discrimination ne saurait être faite entre ces groupes.

33. Les personnels pénitentiaires doivent s'opposer à toute forme de corruption dans les services pénitentiaires. Ils doivent informer leurs supérieurs et autres organes compétents de tout cas de corruption au sein des services pénitentiaires.

34. Les personnels pénitentiaires ne doivent pas laisser leurs intérêts privés, financiers ou autres, entrer en conflit avec leur fonction. Il est de la responsabilité de tous les personnels pénitentiaires d'éviter de tels conflits d'intérêts.

35. Les personnels pénitentiaires doivent exécuter les instructions régulièrement données par leurs supérieurs, mais ont le devoir de s'abstenir d'exécuter celles qui sont manifestement illégales et de faire rapport à ce sujet, sans crainte de sanction.

36. Les informations de nature confidentielle en possession des personnels pénitentiaires doivent rester confidentielles, sauf si les fonctions exercées ou les besoins de la justice exigent strictement le contraire.

37. Une attention particulière doit être accordée à l'obligation de respecter les principes du secret médical.

38. La collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles par le personnel pénitentiaire doivent être conformes aux principes internationaux régissant la protection des données et, en particulier, être limités à ce qui est nécessaire à la réalisation d'objectifs licites, légitimes et spécifiques.

B. Relations entre le personnel et les détenus

39. Les personnels pénitentiaires et toutes les interventions de ces derniers doivent respecter le droit de toute personne à la vie.

40. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels pénitentiaires doivent respecter et protéger la dignité humaine et préserver et respecter les droits fondamentaux de toutes les personnes.

41. Les personnels pénitentiaires ne doivent infliger, encourager ou tolérer aucun acte de torture ni aucun autre traitement ou peine inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit, même lorsque cela est ordonné par un supérieur.

42. Les personnels pénitentiaires ne peuvent recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue, en dernier recours, et uniquement pour atteindre un objectif légitime, dans le respect du principe de la proportionnalité. Des règles et des procédures claires doivent être mises en place sur le recours à la force par les personnels pénitentiaires et des plans d'urgence seront élaborés pour faire face aux incidents majeurs.

43. Les personnels pénitentiaires doivent mener à bien leurs missions d'une manière équitable, en s'inspirant en particulier des principes d'impartialité et de non-discrimination. Ils doivent respecter la pluralité et la diversité et éviter toutes discriminations fondées sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

44. Tous les détenus seront évalués au moment de l'admission selon une procédure qui tient compte de leur sécurité et affectés à un lieu de façon à les protéger au mieux.

45. Des mesures effectives doivent être prises pour veiller à ce que la dignité des détenus soit respectée et protégée pendant les fouilles personnelles, qui ne pourront être effectuées que par du personnel du même sexe et ayant été correctement formé à des méthodes de fouille appropriées, conformément aux modalités en vigueur. Les fouilles à corps et les fouilles des cavités corporelles ne devraient être effectuées que lorsque cela est strictement nécessaire, sur la base d'une évaluation au cas par cas.

46. Les personnels pénitentiaires doivent garantir la protection totale de la santé des personnes placées sous leur surveillance et, en particulier, prendre immédiatement des mesures pour assurer des soins médicaux si nécessaire.

47. Les moyens de contention ne doivent jamais être utilisés sur des femmes enceintes pendant le travail, au moment de l'accouchement et immédiatement après.

48. Les personnels pénitentiaires doivent garantir la sécurité des personnes placées en détention, veiller à leur état de santé et leur assurer des conditions d'hygiène satisfaisantes et une alimentation adéquate. Ils doivent tout mettre en œuvre pour garantir que les conditions carcérales respectent les exigences des normes internationales pertinentes, en particulier les Règles pénitentiaires européennes.

49. Les personnels pénitentiaires doivent veiller à ce que les détenus puissent contacter leurs avocats et leurs familles de manière régulière et suffisante tout au long de leur emprisonnement et doivent encourager la coopération avec les organisations non gouvernementales et d'autres groupes de la société œuvrant pour l'assistance sociale des détenus.

50. Les personnels pénitentiaires doivent tenir compte des besoins spéciaux des individus, comme les mineurs, les femmes, les minorités, les détenus étrangers, les personnes âgées et les détenus handicapés ainsi que de tout détenu vulnérable pour d'autres motifs, et s'efforcer autant que possible de répondre à leurs besoins.

51. Les décisions concernant la possibilité pour les enfants de ne pas être séparés de leurs parents en prison doivent toujours se fonder sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

52. Les personnels pénitentiaires doivent œuvrer en vue de faciliter la réinsertion des détenus dans la société à la fin de leur peine, par le biais d'un programme positif de prise en charge et d'assistance.

53. Les personnels pénitentiaires doivent appliquer des procédures disciplinaires équitables et objectives. Ils doivent suivre les principes selon lesquels les détenus accusés d'une infraction disciplinaire sont présumés innocents jusqu'à ce qu'il ait été prouvé qu'ils sont coupables et ont le droit d'être informés dans le plus court délai de l'accusation formulée à leur encontre, et de préparer leur défense, soit en personne, soit, le cas échéant, par l'intermédiaire d'un avocat.

54. Les personnels pénitentiaires ne doivent pas entretenir de relations privées avec les détenus ou des membres de leurs familles.

55. Les personnels pénitentiaires ne peuvent porter atteinte au droit de chacun au respect de sa vie privée qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour réaliser un objectif légitime.

VI. Responsabilité et contrôle du personnel pénitentiaire

56. Les services pénitentiaires doivent être responsables devant l'Etat, les citoyens et leurs représentants. Ils doivent faire l'objet d'un contrôle externe efficace.

57. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre les services pénitentiaires. Le personnel doit coopérer dans le cadre de toute enquête.

58. Il conviendrait d'encourager la mise en place de mécanismes favorisant la responsabilité et reposant sur la communication et la compréhension entre la population et les services pénitentiaires.

59. Les personnels pénitentiaires doivent respecter la loi et le présent Code. Ils doivent aussi, au mieux de leurs capacités, prévenir toute infraction et s'opposer rigoureusement à toute violation de leurs dispositions.

60. Les personnels pénitentiaires qui ont des raisons de croire qu'une violation du présent Code a eu lieu ou est sur le point d'être commise doivent en informer leurs supérieurs et, si nécessaire, d'autres autorités compétentes.

61. Des codes d'éthique du personnel pénitentiaire reposant sur les principes énoncés dans la présente recommandation doivent être élaborés dans les Etats membres et supervisés par des organes appropriés.

VII. Recherche et coopération internationale

62. Les Etats membres doivent favoriser et encourager les travaux de recherche sur les services pénitentiaires et les détenus, que ceux-ci soient effectués par les services pénitentiaires eux-mêmes ou par des institutions extérieures.

63. Il conviendrait de promouvoir la coopération internationale sur les questions d'éthique du personnel pénitentiaire et les aspects relatifs aux droits de l'homme des services pénitentiaires.

64. Les moyens de promouvoir les principes énoncés dans la présente recommandation et leur mise en œuvre doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part du Conseil de l'Europe.