



Strasbourg, le 22 août 2019

Traduction
(original : anglais)

**Commentaires à l'attention du Comité européen pour les problèmes criminels (CDCP)
préparés par le Comité européen pour la prévention de la torture
et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)
concernant la proposition de révision des Règles pénitentiaires européennes
et du commentaire s'y rapportant**

Le CPT apprécie l'occasion qui lui est offerte par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDCP) de lui transmettre officiellement des commentaires relatifs à la proposition de révision de certaines dispositions des Règles pénitentiaires européennes (RPE) de 2006. Le Comité salue également le fait qu'un représentant du Secrétariat du CPT ait pu participer aux réunions du Groupe de travail (GT) du Conseil de coopération pénologique (PC-CP) et contribuer depuis 2017 au processus de révision de certaines règles des RPE ainsi qu'au commentaire s'y rapportant.

D'emblée, le CPT tient à préciser que, selon lui, le processus actuel de mise à jour des RPE, tel qu'envisagé à la règle 108, est à la fois opportun et nécessaire. Les RPE sont devenues une référence importante pour les professionnels et les décideurs politiques et sont souvent citées par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts, ainsi que par le CPT dans ses rapports. Depuis l'adoption des RPE en janvier 2006, on a assisté à d'importants changements dans la façon de fonctionner des prisons et de les contrôler, découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, des normes développées par le CPT et d'autres organes de suivi, des normes internationales (notamment les Règles Nelson Mandela (2015) et les Règles de Bangkok (2010) de l'ONU) et de la recherche universitaire.

Le CPT rappelle que le CDCP, lors de sa réunion de juin 2018, a chargé le GT du PC-CP de préparer des avant-projets de textes modifiant huit domaines des RPE, que le GT du PC-CP a finalisé ses propositions lors de sa réunion qui s'est tenue du 1er au 3 février 2019 et que les règles révisées seront présentées à la réunion plénière du PC-CP en novembre 2019. Se fondant sur la version approuvée lors de la réunion de février 2019 (réf : PC-CP (2018) 15 rev 5), le CPT présente, à son tour, brièvement ses commentaires sur chacun des domaines mis à jour.

1. Isolement cellulaire (règles n° 3, 24, 53, 53A et 60.6a-e)

i. Mesures spéciales de haute sécurité ou de sûreté et mise à l'écart

Le CPT reconnaît les défis auxquels doivent faire face les autorités pénitentiaires pour gérer les détenus particulièrement violents, qui représentent une menace pour la sécurité physique du personnel et les autres détenus et/ou pour le maintien du bon ordre et le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire. Cependant, toute mise à l'écart d'un détenu en raison d'un tel comportement qui aboutit à une situation de fait d'isolement cellulaire doit se fonder sur des procédures formelles encadrées par la loi. À cet égard, voir par exemple l'approche fixée dans le 21^e Rapport général d'activités du CPT (2010-2011). Ces dernières années, le CPT a défendu le point de vue, suite à ses nombreuses visites effectuées dans les établissements pénitentiaires, selon lequel les administrations pénitentiaires doivent agir en amont pour éviter les cas où ces détenus tombent peu à peu dans une situation d'isolement prolongé, en raison du manque d'engagement de la part des autorités pénitentiaires pour mettre en place un parcours clairement défini qui leur permettrait de sortir de l'isolement.

Gardant cela présent à l'esprit, le CPT soutient l'approche adoptée par les rédacteurs de la règle 53 (telle que modifiée) concernant les mesures spéciales de haute sécurité ou de sûreté et de la (nouvelle) règle 53A concernant la mise à l'écart. Les effets négatifs de l'isolement cellulaire sont tels que son application devrait être considérée comme une mesure de dernier recours et clairement limitée en termes de durée. Même lorsque l'isolement cellulaire est imposé pour de courtes périodes, les détenus doivent se voir proposer un minimum de contacts sociaux et au moins une heure d'exercice en plein air par jour. L'objectif devrait consister à faire bénéficier les détenus placés à l'isolement d'un programme structuré d'activités motivantes, de préférence hors des cellules, ainsi que de réels contacts humains avec le personnel et/ou d'autres codétenus pendant au moins deux heures par jour, voire davantage si possible. Imposer l'isolement cellulaire pendant de longues périodes a des effets néfastes sur la santé mentale des détenus et ne l'amène pas à mieux se conduire. Les détenus ayant besoin d'être mis à l'écart pendant de longues périodes pourraient par exemple être placés dans des unités intermédiaires, où ils bénéficieraient de la présence accrue d'un personnel multidisciplinaire pouvant les aider à se préparer à réintégrer un quartier de détention ordinaire, puis, finalement, de retourner en milieu libre.

Par ailleurs, le CPT estime qu'en ce qui concerne des questions aussi fondamentales que l'isolement cellulaire, il est important que les normes minimales européennes et des Nations unies relatives au traitement des détenus soient harmonisées.

ii. discipline et sanctions

Le CPT a sans cesse prôné le fait que l'isolement cellulaire en tant que mesure disciplinaire devrait être une « mesure exceptionnelle » et que sa durée ne devrait pas excéder 14 jours pour une infraction donnée, voire de préférence être inférieure. En outre, il devrait être interdit d'imposer des sanctions disciplinaires successives résultant en une période d'isolement ininterrompue allant au-delà de cette durée maximale. Si un détenu a commis plus d'une infraction disciplinaire très grave, pour lesquelles il semblerait approprié d'imposer plus d'une sanction de placement à l'isolement cellulaire d'un total supérieur à 14 jours, il devra bénéficier d'une période hors isolement cellulaire (c'est-à-dire une interruption de plusieurs jours) au bout de 14 jours, avant de purger une nouvelle période de placement à l'isolement. Toute infraction commise par un détenu dont on pense qu'elle justifie une sanction plus sévère devrait être traitée dans le cadre du système de justice pénale.

En outre, le CPT estime que l'isolement cellulaire en tant que sanction disciplinaire est foncièrement préjudiciable aux enfants et devrait donc être interdit. C'est en effet déjà le cas dans de nombreux pays européens. De même, il ne saurait y avoir aucune justification au fait d'imposer l'isolement cellulaire aux femmes enceintes, qui allaitent ou qui ont des enfants en bas âge en prison.

Par conséquent, le CPT soutient les modifications proposées à la règle 60.6 a. à d.

2. Informations à consigner et gestion des dossiers (règles n° 15.1 et 16A sur le thème « Admission et tenue des registres »)

Le CPT estime qu'il est important de veiller à ce que les informations requises concernant un détenu soient consignées lors de son admission en prison, et est d'accord avec les propositions formulées pour la règle 15.1. De même, le Comité est d'accord avec la formulation de la nouvelle règle 16A, qui souligne l'importance de veiller à ce que les informations soient minutieusement consignées pour chaque détenu tout au long de son incarcération.

3. Les femmes (règle n° 34)

Depuis 2006, de nombreuses études ont reconnu qu'il était nécessaire d'adopter une approche différenciée vis-à-vis des femmes détenues. Dans de nombreux pays, les femmes détenues font l'objet du même traitement que les détenus de sexe masculins et ne bénéficient d'aucun régime qui tienne compte de leurs besoins particuliers. De même, dans nombre d'entre eux, les politiques pénitentiaires et les pratiques quotidiennes au sein des prisons vont habituellement d'une attitude neutre à une attitude discriminatoire fondée sur le genre, notamment parce que les femmes ne représentent qu'une très faible proportion de la population carcérale globale et que les systèmes pénitentiaires s'attachent avant tout aux besoins des détenus de sexe masculins type. Cependant, les femmes ont des vulnérabilités et des besoins biologiques ainsi que des besoins particuliers liés au fait d'être une femme qui nécessitent d'être pris en compte par une politique pénitentiaire adaptée. L'environnement physique en est un aspect important.

Par conséquent, tout en approuvant les modifications apportées à la règle 34, notamment à la règle 34.1 qui fait la promotion de politiques spécifiques intégrant la notion de genre, le Comité estime qu'il existe des arguments de poids en faveur de l'élaboration d'une recommandation spécifique du Conseil de l'Europe sur les femmes en détention, qui se fonderait sur les Règles de Bangkok adoptées en 2010 par l'ONU et sur son propre travail.¹

¹ Voir la fiche thématique du CPT sur les femmes en prison, janvier 2018 : CPT/Inf(2018)5.

4. Les ressortissants étrangers (règle n° 37)

Dans de nombreux pays du Conseil de l'Europe, le nombre de détenus étrangers est en hausse et dans plusieurs pays, il représente plus de la moitié de la population carcérale, ce qui constitue un problème complexe pour les administrations pénitentiaires. Il convient de saluer le fait que le Conseil de l'Europe ait adopté une recommandation spécifique relative aux détenus étrangers (CM/Rec (2012) 12), qui énonce dans le détail l'approche à suivre en ce qui les concerne. Les modifications apportées à la règle 37 reprennent les principes essentiels contenus dans la recommandation de 2012, notamment :

- que des mesures positives doivent être prises par les autorités pénitentiaires pour veiller à ce que les détenus étrangers ne soient pas en pratique moins bien traités que les autres détenus ;
- qu'une attention particulière doit être accordée aux contacts avec le monde extérieur ;
- que la possibilité de libération anticipée des détenus étrangers doit être examinée dès qu'ils y ont droit.

Le CPT est d'accord avec les modifications proposées. Il estime également qu'il est de plus en plus nécessaire que les prisons aient accès à des services d'interprétation pour veiller à ce que les détenus étrangers qui ne sont pas en mesure de communiquer directement avec le personnel ne se retrouvent pas isolés et/ou frustrés.

5. Moyens de contrainte (règle n° 68)

Le CPT souscrit au principe général selon lequel les moyens de contrainte ne devraient être utilisés qu'en dernier ressort et être régis par les principes de la légalité et de la proportionnalité, qui sont repris dans les propositions de règles 68.1 et 68.5 et des règles 68.2 et 68.3. Il est également important de rappeler que les moyens de contrainte ne devraient jamais être utilisés sur des femmes pendant le travail, l'accouchement ou immédiatement après l'accouchement (proposition de règle 68.7).

En outre, comme pour les cas de recours à la force, il est essentiel que tout recours à la contrainte soit correctement consigné dans un registre spécifique, à des fins de contrôle et de responsabilisation. Cette obligation est énoncée dans la proposition de règle 16 A.2.f concernant les détenus individuels, mais devrait également englober la compilation de données fiables relatives au recours à la contrainte en général dans une prison donnée ainsi que dans tout le système pénitentiaire.

6. Les requêtes et les plaintes (règle n° 70)

Le CPT estime qu'il est important que les détenus bénéficient véritablement de voies de recours pour porter plainte, à la fois par le biais de procédures de plaintes internes et de procédures externes devant un organe indépendant. Lors de son 27^e Rapport général publié en avril 2018, le CPT a fixé les principes généraux qui devraient guider les mécanismes de plaintes dans les prisons. Ces principes sont repris à la fois dans le texte de la proposition de règle 70 et dans le commentaire s'y rapportant et représentent un ajout substantiel non négligeable aux RPE. Par ailleurs, le projet de règle reflète les obligations qui ont été établies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Compte tenu des abus potentiels dans les prisons, il est important que celles-ci ne deviennent pas des lieux d'impunité potentielle et que les plaintes relatives aux allégations de mauvais traitements ne soient pas traitées de manière informelle, mais fassent l'objet d'enquêtes effectives. Les propositions de règles 70.3 et 70.5 traitent de ce problème.

Le CPT approuve aussi pleinement l'importance de veiller à ce que les détenus comprennent les procédures de plaintes et soient réellement informés, en accordant l'attention requise à leur langue et à leurs capacités mentales. De même, il est important que les détenus puissent porter plainte de manière confidentielle, bénéficier de conseils juridiques et du droit d'interjeter appel et ne soient pas soumis à des représailles parce qu'ils ont déposé une plainte. Enfin, exiger des établissements pénitentiaires qu'ils tiennent un registre de toutes les requêtes et plaintes (en tenant dûment compte de la confidentialité et de la sécurité) n'est pas seulement une question de responsabilisation, mais cela permet aussi à la direction d'identifier les tendances particulières qui peuvent nécessiter d'être traitées à un niveau supérieur que celui de la plainte individuelle.

7. Effectifs suffisants (règles n° 71 à 91, et plus particulièrement 83.a)

Il va sans dire que les prisons ne sauraient fonctionner de manière efficace sans un personnel formé en nombre suffisant. Cependant, dans un nombre bien trop important d'États membres du Conseil de l'Europe, les prisons souffrent d'une pénurie du personnel qui travaille en contact direct avec les détenus. En outre, les surveillants pénitentiaires sont bien souvent mal formés et pas suffisamment soutenus pour remplir leur tâche exigeante de manière professionnelle. Par conséquent, il est important que les RPE énoncent de manière explicite la nécessité pour les prisons d'être dotées d'un personnel suffisant à tout moment. Le CPT se réjouit également de l'adoption de lignes directrices pour le recrutement, la sélection, la formation et le développement professionnel du personnel pénitentiaire et de probation par le CDPC en avril 2019.

En outre, à la lumière de l'expérience du CPT², le Comité estime qu'il est important que le projet de règle 83a mette l'accent sur le devoir des États de veiller à ce que des mesures soient mises en place pour garantir un niveau minimum de services dans les prisons, afin de pouvoir faire face à des perturbations comme des grèves du personnel pénitentiaire.

8. Inspection et contrôle (règles n° 92 et 93)

Le CPT n'a cessé de promouvoir la mise en place de mécanismes de contrôle nationaux indépendants pour les prisons et il est tout à fait approprié que les RPE énoncent de manière plus claire les modalités et les prérogatives associées aux organes de contrôle indépendants, en faisant référence au Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (articles 17 à 21) et aux Règles Nelson Mandela (règles 83 à 85). Par ailleurs, le CPT approuve la proposition visant à ce que non seulement les organes de contrôle fassent des recommandations dans leurs rapports, mais aussi que ces derniers contiennent une réponse des autorités nationales à ces recommandations indiquant les mesures prises et que la publication des rapports de contrôle et des réponses devrait être la norme.

² Voir, en particulier, la déclaration publique du CPT à l'égard de la Belgique concernant l'incapacité de ses autorités à mettre en place un niveau de service minimum garantissant les droits des détenus pendant les périodes de grève du personnel pénitentiaire, juillet 2017 : CPT/Inf (2017) 18.

Le CPT constate que la proposition de règle 93 ne dit rien quant à la composition des équipes d'inspection alors que le commentaire à cette règle fait référence à certains critères et renvoie à la règle Nelson Mandela 84.2 et à l'article 18.1 de l'OPCAT. Cette règle renforcerait la nature indépendante des organes de contrôle en incluant certains critères indispensables pour faire partie d'un tel organe.

Commentaire aux RPE

En ce qui concerne le commentaire mis à jour aux RPE, le CPT constate qu'il a été approuvé par le CDPC en juin 2018 et que le texte a été envoyé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour information. Le CPT se réjouit de constater que le commentaire révisé tient compte des normes du CPT développées depuis 2006 et que, tout au long du texte, de nombreuses références au CPT sont faites de manière à aider les décideurs politiques et les professionnels à mieux comprendre la portée et le but de la règle en question.