



Strasbourg, 2 mai 2018
PC-CP/docs 2018/PC-CP(2018)4_F RÉV

PC-CP (2018) 4 rév

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

Conseil de coopération pénologique
(PC-CP)

**MISE À JOUR DES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES :
RAPPORT ANALYTIQUE**

**Document établi par le
Professeur Dirk Van Zyl Smit et Harvey Slade
Université de Nottingham**

Le présent rapport analyse et résume les raisons qui ont conduit à proposer de revoir certaines des règles contenues dans la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes.

Observations générales :

Aux termes de la Règle 108 des Règles pénitentiaires européennes de 2006, « les Règles pénitentiaires européennes doivent être mises à jour régulièrement ». L'actuel processus de révision, qui a débuté en septembre 2017, était initialement limité à la mise à jour du commentaire. Durant cet exercice, cependant, plusieurs participants - des membres du groupe de travail du PC-CP et les représentants de la Cour européenne des droits de l'homme et du CPT, de même que le représentant de Penal Reform International - ont fait observer que certaines règles nécessitaient aussi une mise à jour. Cette possibilité est envisagée en raison des importants changements induits par d'autres normes, principes et recommandations aux niveaux européen et international, dont la jurisprudence de la Cour et les normes les plus récentes du CPT, outre les modifications apportées au vénérable Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus de 1955, révisé en 2015 (les Règles Nelson Mandela). Au regard de ces diverses évolutions, les experts scientifiques ont recommandé au PC-CP et au CDPC d'apporter des changements limités aux Règles elles-mêmes, de façon à rendre compte des bonnes pratiques européennes actuelles et faire en sorte que l'Europe conserve son rôle de chef de file en matière d'élaboration de normes dans ce domaine. Les modifications proposées ci-après ont été approuvées par le PC-CP lors de sa réunion tenue du 11 au 13 avril 2018.

La position générale du PC-CP est que les Règles pénitentiaires européennes ne devraient pas faire l'objet d'une révision en profondeur, à l'instar de celle entreprise en 2006. La structure de base est solide et le texte ne requiert que quelques changements spécifiques, qui pourraient être introduits moyennant une nouvelle recommandation du Comité des Ministres modifiant et complétant l'actuelle Recommandation (2006)2 relative aux Règles pénitentiaires européennes. Cette méthode a été utilisée en 2000 par le Comité des Ministres, lorsque la Règle 5 des Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (Recommandation n° R (92) 16) a été modifiée par la Recommandation (2000)22 du Comité des Ministres pour ajouter au texte une liste des sanctions et mesures possibles.

Cette même approche consistant à apporter des modifications sélectives a également été appliquée lors de la révision de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (aujourd'hui les Règles Nelson Mandela). Là encore, comme pour les modifications proposées pour les Règles pénitentiaires européennes, le point de départ était la volonté de relever le niveau des normes existantes plutôt que de procéder à un nivellement par le bas.

Modifications proposées (par ordre de priorité) :

1) Mise à l'isolement

La mise à l'isolement doit être correctement encadrée, car elle peut être utilisée de façon abusive et « avoir des effets extrêmement dommageables sur la santé mentale, somatique et le bien-être social de ceux qui y sont soumis »¹. L'évolution rapide, depuis 2006, des normes relatives à l'isolement témoigne des dangers potentiels qu'il présente. Sont particulièrement importants à cet égard les principes applicables de manière systématique à tous les types d'isolement développés par le CPT dans son rapport annuel 2011², de même que ceux figurant dans les nouvelles Règles Nelson Mandela (Règles 36 à 46).

Dans leur version actuelle, les Règles pénitentiaires européennes (RPE) sont moins claires que les normes du CPT et les Règles Nelson Mandela en ce qui concerne l'isolement en tant que sanction disciplinaire. En outre, elles n'abordent pas la question de l'isolement administratif. Les normes du CPT envisagent en revanche cette situation. Sur ce point, elles sont en avance par rapport aux Règles Nelson Mandela. Des modifications du commentaire se rapportant aux principales dispositions relatives à l'isolement dans les Règles pénitentiaires européennes (Règles 3, 24, 53 et 60.5) ne sauraient en elles-mêmes engendrer les améliorations qui s'imposent, dans la mesure où le commentaire est limité par la substance des Règles. Une nouvelle règle générale sur l'isolement est proposée. Elle reprendrait la structure des normes 2011 du CPT de façon à inclure dans les RPE la perspective proprement européenne de tous les types d'isolement qui est développée par le CPT depuis 2006.

¹ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *21^e Rapport général du CPT* (1^{er} août 2010 - 31 juillet 2011), CPT/Inf (2011) 28, par. 53.

² *Ibid.*, paragraphes 53 à 64.

2) Femmes (Règle 34)

Ces dix dernières années ont vu une reconnaissance croissante de la spécificité des difficultés et problématiques rencontrées par les femmes incarcérées dans des établissements conçus à l'origine essentiellement pour des hommes. Le corpus des règles et recommandations européennes concernant les prisons ne contient aucun ensemble distinct de recommandations relatives aux femmes en milieu carcéral. En revanche, les Nations Unies ont adopté en 2010 les Règles de Bangkok³, qui traitent de façon exhaustive des problèmes propres aux détenues et vont au-delà des principes énoncés à la Règle 34 des Règles pénitentiaires européennes. Afin d'élargir les dispositions visant spécifiquement les détenues, la Règle 34 devrait être développée. Une autre possibilité qui pourrait être envisagée serait d'élaborer une recommandation distincte du Comité des Ministres, plus détaillée, sur les femmes en prison.

3) Requêtes et plaintes (Règle 70)

L'actuelle Règle 70, qui traite des requêtes et plaintes, n'est pas suffisante pour établir le droit à un recours effectif tel que prescrit par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Depuis 2006, l'importance du droit à ce que toute plainte soit traitée efficacement par un organe indépendant a été réaffirmée par la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs arrêts pilotes⁴. La Règle 56 des Règles Nelson Mandela souligne également que les plaintes doivent pouvoir être adressées aux autorités de recours compétentes. Les normes générales relatives aux mécanismes de plainte exposées par le CPT dans son rapport annuel 2017 mettent de la même façon l'accent sur l'importance de faire en sorte que, lorsqu'une plainte est déposée, des mesures appropriées et effectives soient prises par les autorités pénitentiaires et, le cas échéant, par un organe indépendant pour corriger la situation⁵. Il suffirait d'un simple ajout à l'actuelle Règle 70 pour affirmer ce principe de façon on ne peut plus claire.

4) Inspection et contrôle (Règles 92 et 93)

Le texte actuel des Règles pénitentiaires européennes est très bref sur ce point. La toute première rédaction du projet initial de 2006 contenait des dispositions plus détaillées mais dans leur version finale, les RPE ne comportent que deux règles à ce sujet. Entretemps, 41 des 47 États membres du Conseil de l'Europe sont devenus signataires du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et ont pris l'engagement de mettre en place un mécanisme national de prévention (MNP) indépendant chargé de visiter régulièrement les lieux de privation de liberté et de formuler des recommandations aux autorités. À l'heure actuelle, 37 d'entre eux ont créé ou désigné un MNP. Les Règles Nelson Mandela mentionnent également des organes d'inspection et de contrôle ayant autorité pour formuler des recommandations à l'intention des autorités et étant en droit d'en attendre une réponse dans un laps de temps raisonnable. Elles insistent en outre sur la nécessité de veiller à ce que ces organes de contrôle aient accès aux lieux de détention et aux dossiers tenus par les autorités pénitentiaires. Les Règles 92 et 93 devraient être complétées pour traiter ces aspects de la procédure d'inspection et de contrôle en tenant compte des derniers développements intervenus aux échelons national et international.

5) Ressortissants étrangers (Règle 37)

L'actuelle Règle 37 des Règles pénitentiaires européennes traite essentiellement des questions diplomatiques et consulaires et non pas du traitement concrètement réservé aux ressortissants étrangers. Depuis 2006, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation à ce sujet⁶. Il est inutile ici de décrire en détail les dispositions de cette recommandation. La Règle 37 devrait toutefois comporter une autre clause soulignant la nécessité de prendre des mesures positives pour éviter toute discrimination à l'encontre de détenus étrangers et résoudre les difficultés spécifiques qu'ils pourraient rencontrer en prison. Le commentaire pourrait alors traiter de cette disposition en faisant référence à la recommandation de 2012 relative aux détenus étrangers et aux normes élaborées par le CPT à cet égard.

³ Intitulé complet : Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok).

⁴ *Ananyev et autres c. Russie*, requêtes n^{os} 42525/07 et 60800/08, paragraphes 93 à 112, arrêt du 10 janvier 2012 ; *Neshkov et autres c. Bulgarie*, requêtes n^{os} 36925/10 et al., paragraphes 180 à 213, arrêt du 27 janvier 2015, et *Atanasov et Apostolov c. Bulgarie*, n^{os} 65540/16 et 22368/17, arrêt du 27 juin 2017 ; *Varga et autres c. Hongrie*, requêtes n^{os} 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13, paragraphes 44 et 60 à 65, arrêt du 10 mars 2015 ; *Torreggiani et autres c. Italie*, requêtes n^{os} 43517/09, 46822/09 et 55400/09, paragraphes 47 à 56, arrêt du 8 janvier 2013, et *Stella et autres c. Italie*, requête n^o 49169/09, arrêt du 16 septembre 2014.

⁵ 27^e Rapport général du CPT [CPT/Inf (2018) 4], paragraphes 76 à 90.

⁶ Recommandation CM/Rec(2012)12 du Comité des Ministres aux États membres relative aux détenus étrangers.

6) Effectifs suffisants

Les règles relatives à la direction et au personnel (Règles 71 à 91) ne prévoient pas spécifiquement que les prisons doivent toujours être dotées d'effectifs suffisants pour assurer le respect des normes minimales. Dans certains pays, du fait de mouvements de grève des surveillants pénitentiaires, les détenus sont restés enfermés dans leurs cellules pendant des périodes prolongées. Dans d'autres, le manque de personnel est chronique. Il est proposé d'ajouter à cette section une règle concise prévoyant que chaque prison doit disposer d'effectifs suffisants à tout moment. Le commentaire y afférent pourrait traiter des types de problèmes engendrés par l'insuffisance des effectifs.

7) Moyens de contrainte (Règle 68)

La Règle 68 des Règles pénitentiaires européennes de 2006 régit et restreint l'usage des moyens de contrainte. Il est notamment précisé qu'ils ne doivent pas être appliqués plus longtemps qu'il est strictement nécessaire. Les Règles Nelson Mandela (Règle 48) vont plus loin en incorporant des restrictions supplémentaires.

Elles posent notamment les principes suivants :

- a) Il ne peut être fait usage de moyens de contrainte que si aucune autre forme de contrôle moins extrême ne permet de réduire les risques liés à la liberté de mouvement ;
- b) La méthode de contrainte doit être la méthode la moins attentatoire qui est nécessaire et raisonnablement disponible pour contrôler les mouvements du détenu, compte tenu du niveau et de la nature des risques encourus ;
- c) Les moyens de contrainte ne doivent être utilisés que le temps qui est nécessaire et être retirés dès que possible une fois qu'il n'y a plus de risques liés à la liberté de mouvement.

Les Règles Nelson Mandela prévoient en outre que les moyens de contrainte ne doivent jamais être utilisés sur des femmes pendant le travail, l'accouchement ou immédiatement après l'accouchement. Il faudrait envisager d'inclure ces garanties supplémentaires dans la Règle 68.

8) Informations à consigner et gestion des dossiers

Les Règles pénitentiaires européennes de 2006 font état de plusieurs informations à consigner après l'admission d'un détenu (Règle 15.1). Elles ne contiennent toutefois aucune règle traitant directement de questions telles que le traitement ultérieur de ces données et la gestion du dossier médical des détenus et d'autres fichiers. À cet égard, les Règles Nelson Mandela soulignent que ces informations sont confidentielles et ne doivent être communiquées « qu'à ceux qui doivent y avoir accès pour des besoins professionnels » (Règle 9 des Règles Nelson Mandela ; voir également les Règles 7 et 8). Les détenus doivent pouvoir recevoir une copie officielle de leur dossier. Les Règles Nelson Mandela prescrivent aussi la mise en place d'un système uniformisé de gestion des dossiers des détenus et d'un système de vérification sécurisé pour empêcher l'accès non autorisé aux informations contenues dans les dossiers ou leur modification. Elles indiquent en outre que les systèmes de gestion des dossiers des détenus seront utilisés pour recueillir des données destinées à l'administration pénitentiaire générale, qui permettront de mettre en évidence l'évolution de la population carcérale, les taux d'occupation et les tendances (Règle 10 des Règles Nelson Mandela). Il faudrait envisager d'ajouter des dispositions analogues dans les Règles pénitentiaires européennes afin de parvenir au même objectif.

Enfin, des changements d'ordre rédactionnel (déjà indiqués en gras dans le texte) doivent être apportés au Préambule des RPE pour étendre la liste des règles européennes et internationales revêtant une importance pour les prisons qui ont été adoptées depuis 2006.