COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 28 juin 2017
cdpc/docs 2017/cdpc (2017) 10 - f

CDPC (2017) 10 - f

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS (CDPC)

2e réunion du sous-groupe du CDPC sur le surpeuplement carcéral
7 juin 2017 (9h30 - 16h30)
Eurojust, La Haye, Pays-Bas

RÉSUMÉ

Document établi par le Secrétariat
Direction générale I - Droit de l'homme et État de droit

Site internet du CDPC : www.coe.int/cdpc
Adresse électronique du CDPC : dgi-cdpc@coe.int

Le sous-groupe du CDPC, présidé par Mme Marjorie Bonn (Pays-Bas) :

- A approuvé l'ordre du jour de sa réunion et a pris note des informations communiquées par sa Présidente concernant le débat qui s'est tenu au niveau du Comité des Ministres le 1er juin à Strasbourg et qui a porté sur le 10e rapport annuel sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. A noté qu'environ 18 % de l'augmentation du nombre d'affaires dont la Cour a été saisie ces dernières années est due aux mauvaises conditions de détention et à la surpopulation carcérale. La Présidente a souligné qu'en dépit de cette évolution négative, les autorités nationales mettent en place un certain nombre de bonnes pratiques afin de réduire le recours à l'emprisonnement et d'améliorer les conditions de détention ;
- A pris note des informations communiquées par le Secrétariat concernant une réunion interne avec le Secrétariat du CPT et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour préparer la présente réunion et, plus précisément, les propositions d'organisation d'une conférence réunissant tous les acteurs du droit pénal (tels que des juges, des procureurs et des représentants des administrations pénitentiaires, des services de probation et des ministères de la justice) afin d'examiner les bonnes pratiques visant à réduire la population carcérale. A également pris note de la proposition de créer une unité chargée de suivre la situation en

Europe, de fournir des informations actualisées sur les prisons surpeuplées, de recenser les bonnes pratiques, y compris celles liées à l'exécution des arrêts pilotes applicables et d'autres arrêts importants de la Cour européenne des droits de l'homme, et de gérer un site internet destiné à diffuser ces informations ;

- A étudié la présentation que le Pr. Aebi avait préparée pour la session plénière du CDPC de décembre 2016 et a examiné plus en détail le tableau exposant les peines alternatives à l'emprisonnement et aménagements de peine et leur utilisation aux différents stades de la procédure pénale ainsi que le risque d'élargissement du filet dans les divers systèmes judiciaires européens. A décidé de réviser le tableau et de l'utiliser pour ses futurs travaux ;
- A examiné plus en détail le recours à la libération sous caution et à la déjudiciarisation, et a réfléchi au fait que les non-résidents étrangers sont surreprésentés en détention provisoire et que l'une des principales causes de la surpopulation carcérale est l'existence de peines planchers. Il a également été dit que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté ne devraient pas être automatiquement converties en peines d'emprisonnement si elles ne sont pas respectées mais que les décisions devraient être prises au cas par cas en fonction des circonstances et de l'évaluation des risques et des besoins ;
- A confirmé également que la majorité des personnes détenues le sont parce qu'elles ont consommé des drogues, n'ont pas payé leur amende ou ont commis des infractions au code de la route, et que les pays qui ont mis en place des solutions alternatives à l'emprisonnement pour ces infractions ont vu leur population carcérale se réduire significativement ;
- A pris note des informations communiquées par le représentant du CPT, à savoir que le CPT estime que la surpopulation est l'un des problèmes les plus importants non seulement dans les établissements pénitentiaires mais aussi dans les commissariats, les hôpitaux psychiatriques, les centres d'accueil et les centres de rétention de migrants en situation irrégulière, et qu'au sein du système pénal, les cas les plus graves de surpopulation entraînant un traitement inhumain concerneraient les centres de détention provisoire et les centres de rétention de migrants ;
- A reconnu en outre qu'il était difficile d'élaborer une définition consensuelle de la surpopulation carcérale étant donné que les pays utilisent souvent des critères de mesure différents et qu'il faut aussi savoir si le détenu passe 23 heures par jour dans sa cellule ou s'il prend part à des activités extracellulaires la plupart du temps. Il faut également tenir compte de plusieurs autres facteurs (lumière, chauffage, ventilation, couchage et hygiène) pour pouvoir déterminer s'il y a un problème de surpeuplement qui pourrait se traduire par un traitement inhumain ;
- A pris note de l'avis du CPT sur la question, à savoir qu'il devrait y avoir au moins 2 m d'un mur à l'autre et 2 m du sol au plafond d'une cellule individuelle et que l'espace minimal devrait être de 6 m² (sans compter l'annexe sanitaire), et qu'une cellule de 9 m² ne devrait pas accueillir deux détenus (6 m² + 4 m² est le minimum, l'annexe sanitaire séparée étant exclue du calcul). A également noté qu'il n'existe pas de critère concernant la superficie des cellules des commissariats et que, dans certains pays, les prévenus peuvent y rester des mois, voire des années, dans une promiscuité et une insalubrité considérables ;
- A également pris note de l'opinion du CPT (qui est conforme au Livre blanc sur le surpeuplement carcéral et à la Recommandation n° R (99) 19 du Comité des Ministres) selon laquelle la construction de nouveaux établissements pénitentiaires n'est pas une solution à la surpopulation carcérale, pas plus que les mesures temporaires telles que les grâces et amnisties collectives. Si la surpopulation est un problème structurel, il faut alors élaborer et mettre en œuvre des solutions à long terme ;
- A pris note des informations communiquées par les représentants de l'Italie concernant les évolutions récentes dans leur pays : la Cour suprême italienne a récemment rendu deux arrêts relatifs à la superficie des cellules conformément auxquels l'espace minimum disponible dans une cellule partagée devrait être de 3 m² (à l'exclusion des lits et de l'annexe sanitaire) dans les prisons anciennes et de 9 m² pour une cellule individuelle, auxquels il faut rajouter 5 m² en cas de partage (sans compter l'annexe sanitaire), dans les établissements pénitentiaires récemment construits. A également noté qu'à la suite de l'arrêt Torregiani, la population carcérale en Italie avait diminué mais qu'elle a de nouveau augmenté de 2 000 détenus ces six derniers mois, restant cependant encore bien inférieur au seuil maximal atteint avant l'arrêt Torreggiani ;
- A pris note des informations communiquées par la représentante de la Bulgarie selon lesquelles les centres de détention provisoire sont actuellement rattachés aux établissements pénitentiaires accueillant les détenus condamnés, ce qui permettra aux individus en détention provisoire de bénéficier des activités pénitentiaires et d'une prise en charge médicale et psychiatrique.

A également noté que, même si les données SPACE n'indiquent pas de surpopulation dans les prisons bulgares, certaines seront considérées comme surpeuplées si l'espace dans les six nouveaux établissements pénitentiaires ouverts est mesuré selon les normes du CPT récemment publiées concernant l'espace individuel minimal. C'est pourquoi il faudrait aussi prendre en considération d'autres facteurs tels que le faible niveau de sécurité, le nombre d'activités extracellulaires, etc. ;

- A noté qu'en Bulgarie, la procédure de demande de transfert dans un établissement ouvert a été modifiée en 2017 et permet aux détenus de déposer leur requête directement auprès du tribunal et non plus à une commission spécialement désignée et chargée d'étudier les demandes comme cela était le cas avant. A également pris note du fait qu'un détenu jouit du droit automatique de demander une libération anticipée après avoir passé un certain temps en prison ;
- A pris note des informations communiquées par le représentant de la Hongrie concernant la suite donnée à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Varga et autres c. Hongrie, à savoir l'introduction en août 2016 d'une nouvelle procédure d'indemnisation en cas de surpopulation grave. Depuis lors, 2 500 détenus ont déposé une demande, 720 décisions ont déjà été prises et 23 indemnités ont déjà été versées. En 2015 et 2016, un millier de nouvelles places a été créé et d'autres établissements pénitentiaires ont été rénovés. La densité carcérale reste élevée mais est tombée de 143 à 130 détenus pour 100 000 habitants ;
- A pris note des informations communiquées par le représentant de la Grèce selon lesquelles ce sont les procureurs qui décident de l'affectation dans un établissement pénitentiaire et non l'administration pénitentiaire, ce qui crée des problèmes. Le service chargé des transferts au sein du Ministère de la Justice peut ensuite transférer le détenu dans un autre établissement pénitentiaire, en prenant la décision en son nom propre ou à la demande d'un détenu, mais cela nécessite un délai supplémentaire ;
- A noté qu'en Grèce, la libération anticipée est également un droit automatique mais que le tribunal peut s'y opposer et que si ces décisions sont une pratique courante, elles peuvent contribuer à aggraver la surpopulation carcérale. Depuis la réforme de 2015-2016, de nouveaux dispositifs de libération anticipée ont été mis en place et un nouveau département au sein du Ministère de la Justice coordonne le travail des directeurs d'établissements pénitentiaires ;
- A noté que jusqu'à récemment aux Pays-Bas (avant la réduction significative du nombre de détenus), il y avait des listes d'attente et la situation personnelle du détenu était examinée attentivement avant de lui attribuer une place afin de trouver la meilleure solution (distance, contacts avec la famille, besoins, risques, préparation à la libération). Un organe du Ministère de la Justice décide de l'affectation dans un établissement pénitentiaire et aide le futur détenu à s'organiser avant son admission;
- A pris note des commentaires du Président du PC-CP précisant qu'avant de commencer une réforme du système pénitentiaire ou du système pénal en général, la situation du pays concerné doit être cartographiée et que toute réforme doit s'accompagner d'un renforcement des capacités. En outre, toute réforme juridique devrait être précédée d'une consultation publique ;
- Est parvenu à la conclusion que, pour qu'une réforme porte ses fruits, tous les acteurs de la chaîne pénale doivent y prendre part et a décidé par conséquent de proposer au CDPC de tenir en 2019 une conférence de haut niveau sur le surpeuplement dans les prisons, les centres de détention provisoire et les commissariats et d'y inviter des représentants des administrations pénitentiaires, des services de probation, de la police et des ministères de la justice ainsi que des juges et des procureurs ;
- A décidé que la conférence devrait être l'occasion d'examiner et de définir ce qu'est la surpopulation carcérale (critères pour la mesurer et l'évaluer) étant donné que les méthodes utilisées pour la définir influent sur l'intégralité du système de justice pénale dans un pays donné ;
- A également décidé que le recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté devrait être examiné lors de la conférence afin d'insister sur leur utilisation comme véritables alternatives à la détention provisoire et non en tant que sanctions supplémentaires (risque d'élargissement du filet) ;
- A décidé que la CEPEJ et le PC-OC devraient également participer à ces discussions et aux suites à donner à la conférence. À cet égard, a noté que la durée des peines pour les mêmes types d'infractions diffère d'un pays à l'autre et que les écarts sont parfois très grands (pour la même infraction, une personne pourrait être condamnée à 100 heures de travail d'intérêt général dans un pays mais à deux ans d'emprisonnement dans un autre). A également noté que les auteurs d'infractions de droit commun, la plupart d'entre eux étant incarcérés pour des infractions mineures

répétées, engorgent le système et qu'il faut trouver des solutions pour les gérer différemment ;

- A décidé de tenir sa troisième réunion à l'automne 2017 afin d'examiner quels pourraient être l'ordre du jour, les orateurs et les invités de la conférence.

ANNEXE I

AGENDA / ORDRE DU JOUR

Meeting of the CDPC sub-group on prison overcrowding / Réunion du sous-groupe du CDPC sur le surpeuplement carcéral

7 June / 7 juin 2017 **(9.30 - 17.30)**
Eurojust, The Hague, The Netherlands

1. Opening of the meeting / Ouverture de la réunion	
2. Adoption of the draft agenda / Adoption du projet d'ordre du jour	
3. Information provided by the Secretariat / Informations fournies par le Secrétariat	***Case Rezmives and others v Romania***
4. Discussions related to the SPACE data on prison overcrowding / Discussions concernant les données SPACE sur le surpeuplement carcéral	***CM(2016)121-add3 English /*** *Français* ***Rec (99) 22 English /*** *Français* ***CDPC (2016) 22 English /*** *Français*
5. Position of the CPT regarding prison overcrowding / Position du CPT concernant le surpeuplement carcéral	
6. Summary of the replies sent by the members / Synthèse des réponses envoyées par les membres	***CDPC (2017) 9***
7. Summing up and Conclusions / Résumé et conclusions	
7. Any other business / Questions diverses	

ANNEXE II

LIST OF MEMBERS / LISTE DES MEMBRES

BULGARIA / BULGARIE

Nadya RADKOVSKA
General Directorate “Execution of Sentences”, Ministry of Justice, PC-CP member

DENMARK / DANEMARK

Jesper HJORTENBERG
Member of Eurojust, CDPC Bureau member

GREECE / GRECE

Elena MARKOU
Scientific Advisor, Office of the Secretary General For Crime Policy, Ministry of Justice, Transparency and Human Rights, Athens, Greece

HUNGARY / HONGRIE

Rita Emese TÖRÖK (Dr.)
Legal expert, Ministry of Justice, Department of International Criminal Law and Human Rights

ITALY / ITALIE

Carlo VILLANI
Magistrate, Director of the Office dealing with High Security Prisoners

Alessandra VIVIANO
International Relations Unit of the Department of Penitentiary Administration

LITHUANIA / LITUANIE

Tauras RUTKŪNAS ***(Apologised / Excusé)***
Advisor, Penitentiary and Probation System Unit, Administrative and Criminal Justice Department, Ministry of Justice, Vilnius

SWITZERLAND / SUISSE

Christine BURKHARDT ***(Apologised / Excusée)***
Doctorante FNS en criminologie, Collaboratrice de recherche, Ecole des Sciences Criminelles, Université de Lausanne, Lausanne

THE NETHERLANDS / PAYS-BAS

Marjorie BONN
Chair of the meeting, Senior legal adviser, Ministry of Security and Justice, Department for legislation and legal affairs, Section criminal law

EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT) / COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS (CPT)

Antonius Van KALMTHOUT
CPT Member, University of Tilburg

COUNCIL FOR PENOLOGICAL CO-OPERATION / CONSEIL DE COOPERATION PENOLOGIQUE **(PC-CP)**

Vivian GEIRAN
PC-CP Chair, Head of the Irish Probation Service, Chair of the Council for Penological Co-operation (PC-CP)

DIRECTORATE GENERAL I / DIRECTION GÉNÉRALE I

HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW / **INFORMATION SOCIETY AND ACTION AGAINST CRIME**

DIRECTORATE

DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT / DIRECTION DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ

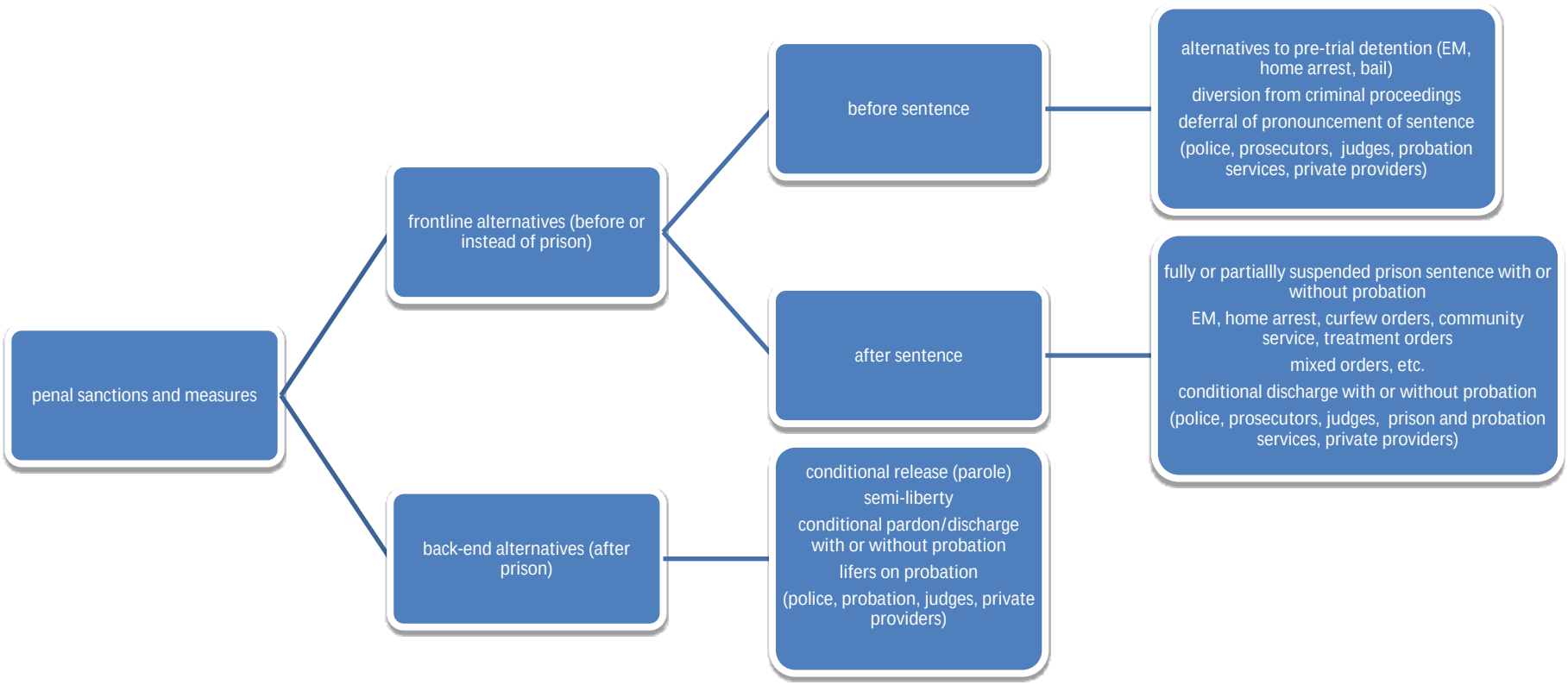
Criminal Law Division / Division du droit pénal

Carlo CHIAROMONTE
Head of Criminal Law Division - **Secretary to the CDPC**
Chef de la Division du droit pénal - Secrétaire du CDPC

Ilina TANEVA
Secretary to the PC-CP
Secrétaire du PC-CP

Christine COLEUR
Assistant
Assistante

ANNEXE III


penal sanctions and measures
frontline alternatives (before or instead of prison)
back-end alternatives (after prison)
before sentence
after sentence
conditional release (parole)
semi-liberty
conditional pardon/discharge with or without probation
lifers on probation
(police, probation, judges, private providers)
alternatives to pre-trial detention (EM, home arrest, bail)
diversion from criminal proceedings
deferral of pronouncement of sentence
(police, prosecutors, judges, probation services, private providers)
fully or partiallly suspended prison sentence with or without probation
EM, home arrest, curfew orders, community service, treatment orders
mixed orders, etc.
conditional discharge with or without probation
(police, prosecutors, judges, prison and probation services, private providers)