

LA REVISION DES REGLES PENITENTIAIRES EUROPEENNES, LES LIMITES D'UN DROIT COMMUN DES CONDITIONS DE DETENTION

Marina EUDES

Maître de conférences à l'Université Paris X - Nanterre

*« C'est l'honneur des hommes d'avoir partout abandonné la loi du talion ;
c'est leur honneur d'avoir ici et là aboli en temps de paix la peine de mort ;
c'est leur honneur également de refuser d'infliger aux prisonniers,
quels qu'ils soient, des conditions matérielles et morales inhumaines de détention
qui dégradent en définitive autant celui qui les subit que celui qui les inflige »*
Pierre LAMBERT¹.

Cette affirmation, comme celle, notamment présente dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme², selon laquelle « *la justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons* », reflètent-elles une réalité européenne contemporaine ? Il s'agit ici de s'interroger sur l'état des prisons en Europe³, en particulier à l'égard du respect de droits de l'homme dans un univers par définition fermé et peu propice à l'épanouissement des libertés fondamentales. Cette question n'est sans doute pas nouvelle, mais depuis quelques années elle semble se poser plus ouvertement que par le passé, comme l'ont démontré les importantes répercussions médiatiques de certains rapports nationaux ou internationaux dénonçant le mauvais état de certains établissements carcéraux. Au niveau français par exemple, on se rappelle le mouvement d'opinion qui a suivi la publication du Rapport de la Commission Canivet⁴, du livre du Docteur Vasseur⁵ ou encore des dernières conclusions du Commissaire des droits de l'homme⁶, ainsi que la médiatisation des récents *Etats généraux de la condition pénitentiaire*⁷. Des réflexions importantes ont

¹ P. LAMBERT, « Le sort des détenus au regard des droits de l'homme et du droit supranational », *R.T.D.H.*, 1998, n° 34, p. 302.

² Arrêt *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, Série A n° 80, § 69.

³ Nous entendons ici la « Grande Europe » comprenant les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, dans le cadre de la présente étude, nous ne visons que les détentions subies dans des établissements pénitentiaires, à l'exclusion des autres types de privation de liberté (garde à vue, rétention administrative, hospitalisation psychiatriques), même si elles appelleraient sans doute elles aussi un certain nombre de commentaires.

⁴ La Commission présidée par le Premier président de la Cour de cassation a rédigé un rapport à la demande du Garde des Sceaux : *Le contrôle externe des établissements pénitentiaires*, juillet 1999, 214 p. (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001169/0000.pdf>).

⁵ V. VASSEUR, *Médecin chef à la prison de la Santé*, Paris, Cherche midi, 2000, 200 p.

⁶ CommDH (2006)2, 15 février 2006, accessible sur : http://www.coe.int/t/commissioner/Default_fr.asp.

⁷ Cette initiative, lancée par l'*Observatoire international des prisons* et réunissant divers syndicats et associations, a consisté dans la consultation de nombreux détenus et dans l'énoncé, fin 2006, d'un certain

également été menées à bien par des commissions parlementaires des deux Chambres ainsi que par la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans un ensemble d'études de fond et d'avis récents⁸.

Cette mise en lumière se fait également dans un cadre plus large, celui du Conseil de l'Europe. Ainsi, le Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), effectuent des visites sur le terrain, interrogent les personnes privées de liberté et les autorités nationales puis adoptent des rapports visant à aider celles-ci à répertorier les problèmes et à les résoudre. Le CPT adopte également des observations générales qui peuvent servir de référence à des réformes dans le cadre national⁹. Parallèlement à cette utile démarche pragmatique, la situation des détenus en Europe est examinée par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰ entraînant là aussi une évolution des jurisprudences internes, comme l'a encore montré une série d'arrêts récents du Conseil d'Etat en France¹¹. Par ailleurs le Comité européen de coopération pénologique a un rôle trop négligé, alors qu'il a joué un rôle pionnier en la matière, sous la direction du Comité européen pour les problèmes criminels, longtemps marqué par l'influence réformatrice de Marc Ancel. A la suite de leurs travaux a été adoptée en 2006 la version révisée d'un ensemble de principes devant guider les Etats, les *Règles pénitentiaires européennes*, qui datait de 1987¹². Il s'agit là d'une démarche positive car elle permet de tenir compte de certaines évolutions constatées dans le monde carcéral depuis une vingtaine d'années. Avec l'augmentation du nombre de personnes détenues¹³, du fait du durcissement actuel des politiques pénales, et l'allongement des peines privatives de liberté comme conséquence de l'abolition de la peine de mort, les conditions de vie dans les prisons ont changé. Il était nécessaire que le droit suive ce mouvement, ou plutôt qu'il l'encadre, en actualisant des principes visant à l'amélioration du quotidien des prisonniers.

nombre de constats et de recommandations concernant la situation des prisons en France (<http://www.etsgenerauxprisons.org/>).

⁸ Voir en particulier les rapports du sénateur G.-P. CABANEL (*Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, juin 2000, 214 p.), des députés J. FLOCH (*Rapport de la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises*, juin 2000, 330 p.) et P. GOUJON (*Projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, Rapport n° 162, 18 septembre 2007, pp. 20 et s.) ainsi que les travaux de la CNCDH (*Etude sur l'accès aux soins des personnes détenues*, 19 janvier 2006, 30 p. ; *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme. I. Les droits de l'homme dans la prison*, Paris, La Documentation française, 2007, 200 p. ; *Avis sur la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture*, 14 juin 2007). Tous ces documents sont notamment accessibles sur les sites internet du Sénat, de l'Assemblée et de la CNCDH.

⁹ Cet organe et les différentes modalités de son action seront décrits *infra* (I. A. 2.).

¹⁰ La jurisprudence pertinente, qui sera évoquée *infra*, est notamment étudiée par F. TULKENS, « Droits de l'homme et prison. Les développements récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Cahiers du CREDHO*, n° 8, 2002, pp. 39-69 (accessible sur www.credho.org).

¹¹ Voir notamment l'arrêt *Remli* du 30 juillet 2003, dans lequel le Conseil d'Etat admet la recevabilité d'un recours en excès de pouvoir contre une décision de mise à l'isolement d'un détenu. Avant ce revirement jurisprudentiel, cette voie de recours n'était pas ouverte aux détenus (au nom de l'application de la théorie des mesures d'ordre intérieur), ce qui constituait une violation de l'article 13 de la C.E.D.H., comme l'a affirmé la Cour dans son arrêt *Ramirez Sanchez c. France* du 4 juillet 2006, §§ 157 et s.

¹² Les *Règles pénitentiaires européennes* (ci-dessous *RPE*) ont été adoptées dans le cadre de la *Recommandation (87)3* du Comité des ministres en date du 12 février 1987. La nouvelle version de ce texte est annexée à la *Recommandation (2006)2* du 11 janvier 2006.

¹³ Ce phénomène a notamment été relevé dans la *Recommandation 99(22) sur le surpeuplement carcéral et l'inflation carcérale*, adoptée par le Comité des ministres le 30 septembre 1999 et dans la *Recommandation 1656 (2004) relative à la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe*, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 27 avril 2004.

Il paraît alors intéressant de s'interroger sur la valeur et l'effectivité de normes relatives à la condition des détenus dans une organisation, le Conseil de l'Europe, se targuant d'être un modèle de respect des droits de l'homme¹⁴. En effet, la proclamation de principes n'étant pas nécessairement suffisante pour aboutir à une véritable amélioration des pratiques, on peut se demander si l'organisation européenne a réussi ou failli à assurer la sauvegarde effective des droits d'une partie des personnes vivant entre ses frontières. Il convient alors de démontrer que si la révision des *Règles pénitentiaires européennes* et l'intérêt général porté au monde carcéral par diverses entités européennes sont un indéniable progrès (I), cela ne constitue en réalité que l'une des étapes d'un processus à poursuivre pour la mise en place d'un droit pénitentiaire européen pleinement respectueux des droits de l'homme (II).

I. - UN PROGRES NECESSAIRE ...

Avec l'avènement de la démocratie et de l'état de droit, la prison ne peut plus être un « monde à part », dans lequel le droit n'aurait ni existence ni effet. Progressivement, certaines normes sont venues réglementer les divers aspects de la vie carcérale et les rapports entre détenus et surveillants. L'évolution constatée dans les établissements pénitentiaires et les systèmes juridiques nationaux a souvent été précédée et encouragée par des textes supranationaux. A défaut d'indication spécifique dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, la première référence importante réside dans le *Pacte international sur les droits civils et politiques* de 1966 qui énonce que « toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine »¹⁵. Des principes directeurs ont également été élaborés dans le cadre du Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, puis adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁶. Parallèlement à ces progrès sur la scène internationale, on observe au sein du continent européen un mouvement continu et diversifié visant à doter la prison d'un cadre juridique (A), lequel a récemment été mis à jour avec la révision des *Règles pénitentiaires européennes* (B).

¹⁴ Sur ce point, et plus généralement pour un aperçu des activités de cette organisation, voir E. DECAUX et M. EUDES, « Activités normatives du Conseil de l'Europe », Fascicule n° 6110 du *Juris-Classeur Europe Traité*, LexisNexis, 2005, 23 p.

¹⁵ Article 10 du Pacte du 16 décembre 1966. Voir M. BOUMGHAR, « Article 10 », in E. DECAUX (dir.), *Commentaire du Pacte international sur les droits civils et politiques*, Paris, Pedone, à paraître (2008).

¹⁶ Ces principes concernant les détenus ont été compilés dans la 1^{ère} partie du *Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale*, Publications de l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime, New York, 2007, pp. 3-168.

A. - Le phénomène général de « colonisation par le droit du monde carcéral »¹⁷

Cette formule a été utilisée pour évoquer un phénomène constaté dans la plupart des établissements pénitentiaires et la législation des Etats démocratiques et développés. Elle est toutefois ambiguë puisque malgré une connotation assez négative, il s'agit bien ici de désigner un processus favorable aux détenus car aboutissant progressivement à ce que le monde pénitentiaire ne soit plus une zone de non droit. S'agissant du Conseil de l'Europe, les améliorations constatées résultent d'abord de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg (1), même si le travail d'autres organes a également eu des répercussions (2).

I. – Le rôle fondamental du juge européen des droits de l'homme

Depuis quelques années, la doctrine s'intéresse au rôle de la jurisprudence européenne des droits de l'homme dans la formulation d'un ensemble de principes applicable aux personnes privées de liberté se trouvant sous la juridiction des Etats ayant ratifié la C.E.D.H.¹⁸. Cette évolution jurisprudentielle, qui est relativement récente, est d'autant plus remarquable que la Convention de 1950 ne contient aucune disposition concernant spécifiquement le monde carcéral¹⁹.

C'est donc son article 3, prohibant la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui est au cœur du dispositif de protection. Or cette disposition ne souffre aucune exception : quelles que soient les circonstances, tous les individus – y compris les personnes détenues – doivent nécessairement être protégés contre ce type d'acte²⁰. A partir de ce principe fondamental, la Commission puis la Cour européennes des droits de l'homme ont adopté des décisions imposant aux autorités nationales le respect de certaines règles en faveur des personnes privées de liberté. La jurisprudence européenne a ainsi examiné, au regard de l'article 3, le cas des détenus ayant subi des violences²¹,

¹⁷ Formule de O. De SCHUTTER et D. KAMINSKI, utilisée dans l'introduction de leur ouvrage, *L'institution du droit pénitentiaire, enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 3.

¹⁸ Les écrits de F. TULKENS, en sa qualité de pénaliste et de juge à la Cour de Strasbourg, font autorité en la matière. Voir la version remaniée de son article précité « Droits de l'homme et prison, jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », in O. De SCHUTTER et D. KAMINSKI (dir.), *L'institution du droit pénitentiaire, enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, op. cit., pp. 249-285. Voir aussi B. ECOCHARD, « L'émergence d'un droit à des conditions de détention décentes garanti par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *R.F.D.A.*, n° 1, janv.-févr. 2003, pp. 99-108 et F. SUDRE, « L'article 3 bis de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine », in *Libertés, justice, tolérance : Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan* (Vol. II), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1499-1514.

¹⁹ A l'exception bien sûr de l'article 5 qui est essentiellement pertinent en amont de la détention puisqu'il régit les conditions auxquelles un individu peut être privé de sa liberté. La jurisprudence y relative est notamment étudiée par F. TULKENS, « Droits de l'homme et prison [...] », op. cit., pp. 269-274.

²⁰ L'impossibilité de déroger à l'article 3 de la C.E.D.H. figure à l'article 15 § 2 du même texte. Plus largement, il est établi en droit international que l'interdiction de la torture fait partie des normes de *jus cogens* (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Procureur c. Furundzija*, jugement du 10 décembre 1998, §§ 153 et s.).

²¹ L'arrêt de référence, qui ne concerne pas des détenus dans un établissement pénitentiaire mais des personnes soupçonnées de terrorisme placées dans des centres administratifs où elles ont subi des interrogatoires violents, a été adopté le 18 janvier 1978 au sujet de l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni*.

placés en isolement²², vivant dans des cellules sales et surpeuplées²³, ou encore la situation des détenus handicapés²⁴, âgés et/ou malades²⁵. Un certain seuil de gravité doit naturellement être atteint pour que la Cour constate l'applicabilité de l'article 3, ce qui permet de rejeter une partie des requêtes (notamment celles qui contesteraient en soi le principe d'une privation de liberté et ses conséquences normales et raisonnables). Au-delà de ce seuil, certaines pratiques ou négligences des autorités chargées des établissements pénitentiaires (actes de violence des gardiens, absence de soins aux malades, non respect des règles élémentaires d'hygiène ou toute autre condition incompatible avec le respect de la dignité humaine²⁶) peuvent être dénoncées et condamnées au niveau européen. Outre l'article 3 de la C.E.D.H., d'autres dispositions peuvent être utilisées avec plus ou moins d'efficacité par les détenus. Parmi elles, il faut faire une place particulière à l'article 2 protégeant le droit à la vie, car il s'agit là encore d'un droit auquel il ne peut être dérogé. Sur ce fondement, la Cour a par exemple pu s'intéresser aux obligations positives des autorités nationales face à un détenu malade mental susceptible de se suicider (obligation de prévention) ou à un individu mort pendant sa détention (obligation d'enquête)²⁷. On aurait aussi pu évoquer les arrêts relatifs aux droits processuels des détenus²⁸ ou la jurisprudence basée sur les articles 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale et des correspondances)²⁹ ou 3 du Protocole 1 (droit à des élections libres)³⁰. Ces différents exemples illustrent le souci du juge européen de garantir que les personnes privées de liberté ne soient pas par la même occasion arbitrairement privées de tout droit. Les restrictions à leurs droits doivent toujours être prévues par la loi, répondre à un but légitime et être « nécessaires dans une société démocratique », selon la formulation classique issue de la C.E.D.H. et reprise par la Cour. Ainsi, malgré l'absence

²² Voir l'affaire *Ramirez Sanchez c. France* précitée.

²³ Voir notamment l'arrêt *Kalashnikov c. Russie* du 5 juillet 2002, qui conclut à une violation de l'article 3 de la C.E.D.H.

²⁴ La Cour a ainsi pu juger que la détention d'une personne très handicapée sans que lui soient fournis certains équipements appropriés pouvait constituer un traitement contraire à l'article 3 : arrêt *Price c. Royaume-Uni* du 10 juillet 2001.

²⁵ On pense en particulier à l'affaire *Papon c. France*, arrêt du 7 juin 2001, posant la question de la conventionnalité de la détention d'un détenu âgé. Sur les détenus malades, voir J.-P. CERE, « Détention, maladie et traitement inhumain ou dégradant. Note sous l'arrêt *Rivière c. France* du 11 juillet 2006 de la Cour européenne des droits de l'homme », *R.T.D.H.*, 2007, n° 69, pp. 261-268.

²⁶ Sur ce point, voir l'important arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000, § 94 : « l'article 3 de la Convention impose à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate, notamment par l'administration des soins médicaux requis » (nous soulignons).

²⁷ Voir respectivement les arrêts *Keenan c. Royaume-Uni* du 3 avril 2001 et *Edwards c. Royaume-Uni* du 14 mars 2002.

²⁸ Sur ce point, voir notamment l'arrêt *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* du 9 octobre 2003, qui conclut à une violation de l'article 6 de la C.E.D.H. en ce que les requérants, détenus, n'ont pas pu être représentés par un avocat lors d'une audience à l'issue de laquelle le directeur de la prison a prolongé la durée de leur détention.

²⁹ Pour un exposé de cette jurisprudence relativement abondante, voir F. TULKENS, « Droits de l'homme et prison [...] », *op. cit.*, pp. 278-283. On peut compléter cette étude en renvoyant à un tout récent et important arrêt de la Grande chambre, qui constate une violation du droit au respect de la vie privée et familiale d'un détenu en ce qu'il s'est vu refuser la possibilité de réaliser une procréation médicalement assistée avec son épouse : arrêt *Dickson c. Royaume-Uni* du 4 décembre 2007.

³⁰ Voir notre étude de l'arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* du 6 octobre 2005 dans « Vers l'abolition des dernières restrictions au droit de vote ? Etude des frontières du corps électoral », *R.T.D.H.*, 2006, n° 67, pp. 575-595.

de disposition expresse concernant le sort des détenus, une jurisprudence de plus en plus abondante est venue les protéger.

Parallèlement aux améliorations du sort des détenus découlant de cette œuvre prétorienne, le monde carcéral est au cœur des activités de plusieurs organes du Conseil de l'Europe.

2. – *L'action complémentaire des autres instances européennes*

Avec la Cour européenne des droits de l'homme, c'est sans doute le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants qui, dans le cadre du Conseil de l'Europe, occupe la place la plus importante pour la protection des personnes privées de liberté³¹. Il s'agit d'un organe non judiciaire qui cherche, par des visites sur le terrain et des échanges réguliers avec tous les acteurs concernés, à prévenir la survenue de mauvais traitements dans tout lieu de privation de liberté. Cette méthodologie est toujours utile, mais elle apparaît particulièrement pertinente dans les Etats qui n'ont pas mis en place de mécanisme national de contrôle indépendant des lieux en question³². De plus, sur la base de son expérience pratique, le CPT a élaboré un ensemble de normes faisant désormais référence³³. Outre leur utilisation par les autorités nationales dans le but d'améliorer leurs textes et pratiques, il est intéressant de relever qu'elles peuvent être utilement citées par la Cour européenne des droits de l'homme³⁴ ou par d'autres acteurs de la promotion des droits des détenus, en particulier dans le milieu associatif³⁵. Le rôle du CPT est donc doublement positif, son action sur le terrain étant couplée à une œuvre normative sans cesse actualisée.

De façon complémentaire, le Commissaire aux droits de l'homme peut également entretenir des échanges avec les autorités compétentes pour obtenir des progrès dans l'aménagement des lieux de détention ou l'organisation de la vie quotidienne des personnes incarcérées. Toutefois, son action en la matière est encore relativement récente³⁶ et, d'un point de vue juridique, son intervention est moins intéressante que celle de la Cour ou du Comité pour la prévention de la torture, organes auxquels il lui arrive d'ailleurs de faire référence pour évaluer les situations nationales soumises à son examen³⁷. Autrement dit, les Etats n'ont pas l'obligation juridique de respecter ses recommandations éventuelles, lesquelles ont toutefois une portée médiatique et morale non négligeable.

³¹ Le CPT a été mis en place par une Convention du 26 novembre 1987 (*Série des Traités Européens*, n° 126). Les résultats de ses travaux sont notamment publiés sur son site (<http://www.cpt.coe.int/fr/>). Voir R. MORGANS et M. EVANS, *Combattre la torture en Europe, le travail et les normes du Comité européen pour la prévention de la torture*, Strasbourg, les Editions du Conseil de l'Europe, 2002, 253 p.

³² Sur ce point, voir nos développements du II. B. 1. *infra*.

³³ Ces normes sont régulièrement compilées et mises à jour. Pour la dernière version : CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006 (document accessible sur le site précité). Les grands thèmes qui y sont abordés sont la détention par la police, l'emprisonnement, les services de santé des prisons, les personnes retenues en vertu de législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, le placement non volontaire en établissement psychiatrique, les mineurs privés de liberté, les femmes privées de liberté, la formation des responsables de l'application des lois et la lutte contre l'impunité.

³⁴ Par exemple dans l'arrêt *Ramirez Sanchez c. France*, précité, §§ 83 et s., 130, 145 et 150.

³⁵ Les associations agissant en la matière sont notamment l'*Observatoire international des prisons* (<http://www.oip.org/>) et l'association *Ban public* (<http://prison.eu.org/index.php3>).

³⁶ Le poste de Commissaire a été institué par la *Résolution (99) 50* adoptée le 7 mai 1999 par le Comité des ministres.

³⁷ Par exemple dans son dernier Rapport sur la France, précité. *A contrario*, la Cour se réfère parfois aux rapports du Commissaire, comme dans son arrêt *Ramirez Sanchez c. France*, précité, §§ 83-85 et 145.

En dehors de ces démarches pragmatiques, le Conseil de l'Europe dispose de diverses structures de réflexion et d'échanges sur les problèmes liés au monde carcéral. Une conférence régulière des Directeurs d'administration pénitentiaire, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire et plusieurs comités d'experts (Conseil européen de coopération pénologique, Comité européen pour les problèmes criminels) ont en effet travaillé sur ces questions depuis la création de l'organisation. L'avantage de la multiplicité des organes impliqués dans la discussion est la prise en compte de divers points de vue : divers professionnels de la prison côtoient ainsi des juristes, des parlementaires ou des universitaires. Depuis 1973, ces différents acteurs ont proposé de nombreux textes, qui ont été repris par le Comité des ministres dans ses recommandations aux Etats membres du Conseil de l'Europe³⁸. De bonnes pratiques ou de nouvelles normes peuvent ainsi être proposées à ces derniers, pour tenter une harmonisation européenne dans le domaine de la pénologie, comme avec les *Règles pénitentiaires européennes*.

B. – Le cas particulier des *Règles pénitentiaires européennes*

L'étude de ce texte suppose de rappeler ce qui avait été inauguré en 1987 (1) avant de présenter les éléments qui ont été introduits lors de la révision de 2006 (2)³⁹.

I. – *L'objectif et le contenu du texte initial*

En 1987, les *Règles pénitentiaires européennes* ne constituent pas le premier texte supranational traitant spécifiquement de la situation des personnes privées de liberté. Dès 1955, l'O.N.U. avait en effet adopté l'*Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*⁴⁰, qui avait directement inspiré un texte européen du même nom en 1973⁴¹. Le texte de 1987 met à jour ce dernier et le détaille sur certains points, afin de « *prendre en compte les besoins et les aspirations des administrations pénitentiaires, des détenus et du personnel pénitentiaire au moyen d'une approche systématique en matière de gestion et de traitement qui soit positive, réaliste et conforme aux normes contemporaines* »⁴². L'objectif est de proposer aux Etats un guide des règles minimales relatives à la vie en prison, les autorités nationales pouvant toujours aller plus loin que ce qui est proposé

³⁸ La première référence importante est l'*Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus (Résolution (73)5* adoptée le 19 janvier 1973 par le Comité des ministres). Par la suite, on compte une trentaine de textes adoptés dans le domaine de la pénologie. Ils sont notamment répertoriés dans un rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire : M. HUNAULT, *Rapport sur la Charte pénitentiaire européenne*, Doc. 10922, 3 mai 2006.

³⁹ Voir A. BEZIZ-AYACHE, « Les nouvelles Règles pénitentiaires européennes », *A.J. Pénal*, Paris, Dalloz, 2006-10, pp. 400-402, P. PONCELA, « L'harmonisation des normes pénitentiaires européennes », *R.S.C.D.P.C.*, 2007, pp. 126-133 et J.-M. LARRALDE, « Les Règles pénitentiaires européennes, instrument d'humanisation et de modernisation dans politiques carcérales », *R.T.D.H.*, 2007, n° 72, pp. 993-1015.

⁴⁰ *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses *Résolutions 663 C (XXIV)* du 31 juillet 1957 et *2076 (LXII)* du 13 mai 1977. Par la suite, d'autres textes non conventionnels sur le même sujet seront adoptés au sein de l'O.N.U., parallèlement à l'article 10 du *Pacte* de 1966 précité.

⁴¹ Voir la *Résolution (73) 5* précitée.

⁴² *Rapport explicatif aux RPE*.

dans le sens d'une « humanisation » des conditions de détention⁴³. Suit alors une liste de principes fondamentaux (notamment le respect de la dignité, des droits des détenus et du principe de non discrimination) et de règles concernant l'administration des établissements pénitentiaires (entretien des locaux de détention, accès des détenus à des soins médicaux, règles concernant la discipline, ...), le personnel pénitentiaire (par rapport à son statut ou à la nécessité d'une formation continue par exemple) ou encore le régime de la privation de liberté (avec l'idée essentielle que les conditions de détention ne doivent pas en principe aggraver la souffrance causée par la peine elle-même).

L'adoption des *Règles pénitentiaires européennes* est donc un événement important et positif du point de vue de l'encadrement de la prison par le droit. Un « catalogue » de bonnes pratiques est proposé aux autorités nationales concernées afin qu'elles améliorent, à leur rythme, les conditions de vie dans les prisons européennes. Toutefois, le texte connaît des limites : outre son absence de valeur contraignante, dont nous reparlerons, il apparaît avec le temps qu'il présente certaines lacunes au fond - que les modifications introduites en 2006 visent à combler.

2. – *Le processus de révision et ses résultats*

L'adoption des nouvelles *Règles pénitentiaires européennes* se fait dans un contexte très différent de celui de 1987. Le Conseil de l'Europe s'est considérablement élargi, intégrant des pays dans lesquels ce ne sont pas seulement les prisons mais toutes les institutions publiques qui doivent être repensées, pour intégrer les principes de la démocratie et de l'Etat de droit. Dans le même temps, les normes énoncées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les rapports du CPT et les recommandations du Comité des ministres sont de plus en plus nombreuses et détaillées. Au regard de ce nouveau contexte politique, géographique et juridique, le texte de 1987 est dépassé sur plusieurs points, ce qui entraîne l'enclenchement du processus de révision à compter de 2002⁴⁴. Après consultation des différents acteurs intéressés⁴⁵, le texte révisé est entériné par le Comité des ministres en janvier 2006⁴⁶.

Quel est l'apport de la révision des *Règles pénitentiaires européennes* ? Certaines nouveautés apparaissent, telle la prise en compte de la situation et des besoins spécifiques de certaines catégories de personnes, à savoir les femmes, les mineurs, les enfants en bas âge ainsi que les détenus de nationalité étrangère et les membres de minorités ethniques ou linguistiques⁴⁷. Toutefois, en dehors de ces cas particuliers, la plupart des dispositions des *Règles pénitentiaires européennes* ne font en réalité que détailler les conséquences

⁴³ Le préambule du texte le précise d'ailleurs expressément.

⁴⁴ L'historique de la révision est notamment rappelé par le Professeur A. COYLE dans ses conclusions générales à la Conférence *ad hoc* des Directeurs d'administration pénitentiaire et de service de probation, tenue à Rome en 2004, doc. CDAP (2004) 20, 27 novembre 2004.

⁴⁵ Outre la participation classique du Comité européen pour les problèmes criminels, du Conseil de coopération pénologique et de l'Assemblée parlementaire, on peut noter l'intéressante prise de position du Parlement européen (*Recommandation 2003/2188 à destination du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne*, doc. P5_TA(2004)0142, 9 mars 2004) et des Ministres européens de la Justice (*Résolution n° 4 relative à la l'actualisation des Règles pénitentiaires européens et à une éventuelle Charte pénitentiaire européenne*, MJU-26 (2005), Resol. 4 final, 8 avril 2005).

⁴⁶ *Recommandation (2006)2* précitée. Il est intéressant de lire ce texte avec l'interprétation détaillée proposée dans un rapport du Comité européen pour les problèmes criminels, *Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes et son commentaire*, doc. CM (2005), 163, Addendum, 2 novembre 2005.

⁴⁷ Voir les §§ 34.1 à 38.3 des *RPE* et leur commentaire, dans le document cité en note précédente, pp. 16-19.

des principes contenus dans les articles originels, qui étaient progressivement apparus trop succincts. Nous ne nous attardons pas sur ce point, car cela nous entraînerait dans des développements trop concrets⁴⁸ concernant les conditions de détention, la santé ou le maintien de l'ordre dans les prisons, la direction et le personnel pénitentiaires, l'inspection et le contrôle des prisons, la situation des prévenus ainsi que celle des détenus condamnés⁴⁹. Ce qui est plus remarquable, c'est l'intégration de certains principes directeurs importants. Il faut d'abord citer la référence explicite, au début du préambule des *Règles pénitentiaires européennes*, à la *Convention européenne des droits de l'homme*, à la jurisprudence de la Cour et au travail du Comité européen pour la prévention de la torture, preuve de l'importance reconnue à ces sources dans l'élaboration du droit pénitentiaire européen⁵⁰. Les renvois exprès à ces divers éléments, en particulier à la jurisprudence élaborée à Strasbourg, sont au demeurant extrêmement nombreux dans le commentaire autorisé des nouvelles Règles qui est proposé par leurs auteurs⁵¹. Le préambule du texte révisé énonce ensuite que « nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours [...] »⁵². Cette règle, aussi appelée principe d'*ultima ratio*, vise à limiter la progression exponentielle du nombre de détenus, pour lutter contre la surpopulation carcérale et ses effets néfastes sur le quotidien des intéressés⁵³. Elle implique que les autorités judiciaires réservent la peine d'emprisonnement aux auteurs de délits les plus graves et accentuent en faveur des autres délinquants le recours aux peines alternatives à la détention. Il est intéressant de relever que cette approche est qualifiée de véritable « leitmotiv de la politique pénale du Conseil de l'Europe en matière de sanctions »⁵⁴. Cette précision faite, le texte révisé des *Règles pénitentiaires européennes* énonce un certain nombre de « principes fondamentaux devant [en] guider l'interprétation et la mise en œuvre »⁵⁵, le premier étant que « [l]es personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme »⁵⁶. Étonnement, cette affirmation ne figurait pas dans la version originelle des *Règles pénitentiaires européennes* et il est bienvenu que les rédacteurs du

⁴⁸ A titre d'exemple, concernant les règles d'hygiène, le texte de 1987 énonçait essentiellement que les détenus devaient disposer d'eau et des articles de toilette nécessaires à leur santé et à leur propreté (article 20). La version révisée est beaucoup plus précise : « 19.3. Les détenus doivent jouir d'un accès facile à des installations sanitaires hygiéniques et protégeant leur intimité. 19.4. Les installations de bain et de douche doivent être suffisantes pour que chaque détenu puisse les utiliser, à une température adaptée au climat, de préférence quotidiennement mais au moins deux fois par semaine (ou plus fréquemment si nécessaire) conformément aux préceptes généraux d'hygiène. 19.5. Les détenus doivent veiller à la propreté et à l'entretien de leur personne, de leurs vêtements et de leur logement. 19.6. Les autorités pénitentiaires doivent leur fournir les moyens d'y parvenir, notamment par des articles de toilette ainsi que des ustensiles de ménage et des produits d'entretien. 19.7. Des mesures spéciales doivent être prises afin de répondre aux besoins hygiéniques des femmes ».

⁴⁹ Ces thèmes sont respectivement traités par les parties II à VIII du texte révisé.

⁵⁰ Alinéas 2 et 3 du préambule des RPE.

⁵¹ Voir le document précité, *Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes et son commentaire*.

⁵² Alinéa 4 des RPE. Le texte antérieur énonçait que « nonobstant les progrès considérables intervenus dans la mise au point de mesures non pénitentiaires de traitement des délinquants, la privation de liberté demeure une sanction pénale nécessaire » : *Recommandation (87)3, op. cit.*, alinéa 3 du préambule.

⁵³ Phénomène dénoncé dans la *Recommandation 99(22) sur le surpeuplement carcéral et l'inflation carcérale* précitée.

⁵⁴ P. PONCELA, « L'harmonisation des normes pénitentiaires européennes », *op. cit.*, p. 126.

⁵⁵ C'est en tout cas l'intention des auteurs des RPE : *Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes et son commentaire, op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ Principe 1 des RPE. Ces principes fondamentaux figurent tous dans la partie I du texte.

texte de 2006 lui accordent une place privilégiée. Il en va de même du principe selon lequel « *les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées* »⁵⁷, ou celui du caractère non adéquat de l'argument du manque de ressources pour justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme⁵⁸.

Malgré les importants efforts mis en œuvre ces dernières années au sein du Conseil de l'Europe, en particulier avec la révision des *Règles pénitentiaires européennes* en 2006, il apparaît que le bilan qualitatif du corpus normatif relatif à la condition des détenus n'est pas encore complètement satisfaisant à plusieurs égards.

II. - ... MAIS UNE DEMARCHE ENCORE INSUFFISANTE

Les normes dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme, les recommandations émises par le Comité européen pour la prévention de la torture ou le Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que les *Règles pénitentiaires européennes*, sont éminemment appréciables du point de vue des personnes privées de liberté sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe. Malgré cet intérêt et la densité de l'ensemble de règles en cause, il faut bien relever certains défauts (A) que seules certaines mesures, en particulier l'adoption d'une Convention pénitentiaire européenne, semblent en mesure de pouvoir compenser de façon satisfaisante (B).

A. – Les faiblesses constatées

L'aspect négatif du bilan qualitatif du droit pénitentiaire européen résulte de certains défauts quant à son contenu (1) et à sa valeur juridique (2).

1. – *Des principes au contenu obscur ou incomplet*

La première critique qui peut être formulée à l'égard des principes européens applicables à la situation des détenus est celle de leur absence de lisibilité. Si les nouvelles *Règles pénitentiaires* cherchent à atténuer ce défaut en compilant des normes jusque là assez éparpillées, la situation n'est pas encore parfaite. En effet, la connaissance du « modèle » actuel de détention proposé par le Conseil de l'Europe suppose toujours une lecture combinée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁹, des nombreux rapports du Comité pour la prévention de la torture et de ceux du Commissaire aux droits de l'homme, en plus de la consultation des *Règles pénitentiaires européennes* et

⁵⁷ § 3 des *RPE*. On note ici la forte influence de la terminologie de la jurisprudence européenne des droits de l'homme.

⁵⁸ § 4 des *RPE*.

⁵⁹ Avant 1998, elle supposait en outre celle de la Commission européenne des droits de l'homme.

de leur commentaire détaillé par le Comité européen pour les problèmes criminels. Il n'existe donc pas un texte pertinent unique auquel pourraient se référer les autorités nationales mais aussi et surtout les détenus et/ou leurs avocats. Ces derniers sont au contraire confrontés à une multitude de sources dont certaines ne sont pas toujours très accessibles ou claires⁶⁰. P. Poncela montre par exemple que les *Règles pénitentiaires européennes* auraient dû être complètement réécrites plutôt que d'être révisées d'une manière qui rend le texte final peu cohérent tant sur la forme que sur le fond⁶¹.

Ce droit pénitentiaire européen des conditions de détention se révèle par ailleurs incomplet sur certains points. Ainsi, s'agissant de la jurisprudence, il faut regretter le très faible nombre de décisions relatives aux articles 9 à 12 de la C.E.D.H., c'est-à-dire aux libertés de conscience⁶², d'expression⁶³ et de réunion des personnes détenues, ainsi que leur droit au mariage⁶⁴. La jurisprudence a peu étudié ces questions qui sont pourtant importantes, notamment du point de vue de l'objectif de resocialisation des personnes concernées⁶⁵. Le constat est le même s'agissant des articles 13 (droit à un recours effectif)⁶⁶ et 14 (principe de non discrimination). Comment expliquer ces lacunes jurisprudentielles ? Outre le fait que les requérants eux-mêmes n'évoquent peut-être tout simplement pas ces dispositions devant le juge européen, il est possible que l'effort de protection des détenus ait surtout porté, dans un premier temps, sur leurs droits intangibles (vie et intégrité physique). Cette démarche est louable si elle ne constitue qu'une première étape ; elle ne devrait en effet pas s'opposer à la probable diversification du contentieux, comme le récent traitement d'affaires relatives aux droits civiques des détenus a pu le montrer⁶⁷. Il est vrai que les thèmes pour l'instant peu présents dans la jurisprudence sont plus ou moins traités par les *Règles pénitentiaires européennes*, notamment en ce qui concerne les libertés de conscience, d'expression ou de réunion⁶⁸. Toutefois, la prise en compte de ces questions par le juge européen des droits de l'homme offre des avantages, en termes de force contraignante, qui n'ont pas d'équivalent parmi les autres travaux du Conseil de l'Europe.

⁶⁰ Si tous ces documents sont en principe accessibles sur le site internet du Conseil de l'Europe, leur compréhension suppose une lecture très attentive et peut nécessiter la consultation de commentaires doctrinaux, en particulier s'agissant de la jurisprudence.

⁶¹ P. PONCELA, « L'harmonisation des normes pénitentiaires européennes », *op. cit.*, p. 127.

⁶² On peut tout de même évoquer un arrêt *Poltoratski c. Ukraine* du 20 avril 2003 condamnant l'impossibilité dans laquelle avait été placé le requérant de rencontrer un prêtre pendant sa détention (§§ 167-171).

⁶³ Il est révélateur que la liberté d'expression des détenus soit le plus souvent étudiée, non sous l'angle de l'article 10 de la C.E.D.H., mais sous celui de leur droit de communiquer avec leurs proches et avocats (article 8 sur le droit au respect des correspondances), comme dans l'arrêt de principe *Campbell c. Royaume-Uni* du 25 mars 1992.

⁶⁴ L'article 12 avait notamment été invoqué par le requérant dans l'affaire *Dickson c. Royaume-Uni* précitée (refus de permettre l'insémination artificielle au profit de la femme d'un détenu), mais la Cour n'a pas voulu l'examiner (§ 86).

⁶⁵ Cet objectif apparaît prioritaire dans les travaux actuels du Conseil de l'Europe, comme l'illustrent notamment plusieurs dispositions des *RPE* (Partie I sur les principes fondamentaux et Partie VIII sur l'objectif du régime des détenus condamnés).

⁶⁶ Il existe néanmoins quelques affaires récentes dans lesquelles l'article 13 est évoqué. Voir notamment l'arrêt précité *Ramirez Sanchez c. France* condamnant le système français empêchant à un détenu de contester les mesures de prolongation de sa mise à l'isolement (§§ 157-166).

⁶⁷ Voir note n° 28.

⁶⁸ Les *RPE* évoquent ainsi les modalités de contacts des détenus avec le monde extérieur (Règle 24) et des activités récréatives communes (Règle 27) qui se rattachent respectivement aux libertés d'expression et de réunion. La Règle 29 est par ailleurs expressément consacrée à la liberté de pensée, de conscience et de religion et à ses modalités de mise en œuvre.

2. – *Des principes de portée inégale*

Il a déjà été relevé que le corpus des règles du Conseil de l'Europe concernant les conditions de détention était diversifié. Si la force contraignante des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne fait aucun doute, ne serait-ce qu'à l'égard des Etats défendeurs dans les affaires traitées par elle, il en va différemment des principes affirmés par le Commissaire aux droits de l'homme et par le Comité de prévention de la torture ou encore des *Règles pénitentiaires européennes*.

Dans le premier cas s'applique l'article 46 de la C.E.D.H. imposant aux Etats de se conformer aux arrêts dans les litiges auxquels ils sont parties⁶⁹. Concrètement, les autorités nationales devront donc rétablir les droits des détenus dont la Cour a jugé qu'ils ont été méconnus, voire modifier leurs textes et pratiques si nécessaire. Par ailleurs, tout Etat a intérêt à reprendre à son compte les solutions qui ont pu être dégagées à l'égard de son voisin dans une affaire donnée s'il veut éviter une future condamnation de ses propres lois ou pratiques en matière pénitentiaire. Malgré tout, il peut arriver que certaines autorités nationales, par manque de moyens ou de volonté, tardent à adopter les principes dégagés par le juge de Strasbourg. Ce constat est particulièrement vrai s'agissant des Etats ne disposant pas de budgets suffisants pour améliorer l'état de leurs prisons ou refusant par principe de respecter le droit à la vie et à l'intégrité de personnes privées de liberté dans un contexte particulièrement difficile tel celui de la lutte contre le terrorisme⁷⁰. Ces arguments ne sont pas valides : les pays ayant ratifié la C.E.D.H. se sont engagés à respecter et mettre en œuvre un certain nombre d'obligations, dont certaines ne peuvent précisément pas connaître de limitations quelles que soient les circonstances⁷¹. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme construit progressivement une jurisprudence protectrice des droits des détenus et toutes les personnes incarcérées sur le continent européen doivent pouvoir bénéficier de ces principes juridiquement contraignants.

La portée de la seconde catégorie de principes européens concernant la condition pénitentiaire est plus difficile à évaluer. Certes, les « normes »⁷² du Comité européen pour la prévention de la torture sont dégagées par un organe mis en place par une Convention librement ratifiée par les Etats, mais ce traité n'énonce pas de règles concernant les conditions de détention. Il se contente d'instituer un organe non judiciaire de prévention des mauvais traitements et d'imposer aux Etats parties l'obligation de coopérer avec ce dernier⁷³. Les principes alors dégagés par le CPT ne pourront être intégrés en droit interne que si les autorités nationales « jouent le jeu », en tirant en toute bonne foi les conséquences de leur engagement conventionnel. La valeur des indications du Comité semble toutefois plus importante que celle des diverses recommandations ou avis émis par le Commissaire aux droits de l'homme. Cette institution ne dispose en effet d'aucune

⁶⁹ Et ce, sous le contrôle du Comité des ministres et conformément à plusieurs Recommandations adoptées par ce dernier en la matière (voir le site : http://www.coe.int/t/cm/humanrights_FR.asp#P50_4876).

⁷⁰ Cet argument de la lutte antiterroriste a également été avancé pour nier le droit à la liberté et à la sécurité de certains suspects, entraînant la pratique de détentions secrètes de la CIA sur le territoire européen. Ce phénomène a légitimement été dénoncé par les instances du Conseil de l'Europe (voir les documents disponibles sur le site : <http://www.coe.int/T/F/Com/Dossiers/Evenements/2006-cia/>).

⁷¹ Voir l'article 15 de la C.E.D.H. posant les conditions d'une dérogation en cas d'urgence.

⁷² La formule est utilisée par le Comité lui-même. Voir notamment le document CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006 précité.

⁷³ Voir note n° 29.

disposition de nature conventionnelle venant fonder son autorité à l'égard des Etats. Son mandat, adopté dans le cadre d'une simple résolution du Comité des ministres, énonce que le Commissaire « identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, encourage la mise en œuvre effective de ces normes par les Etats membres et les aide, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances »⁷⁴. A défaut de valeur contraignante, les recommandations du Commissaire doivent être rangées, au même titre que les *Règles pénitentiaires européennes*, dans la catégorie de la *soft law*, droit « mou » ou déclaratoire, c'est-à-dire parmi des règles à la valeur normative limitée parce que contenues dans des textes eux-mêmes non contraignants⁷⁵. Il est vrai qu'il s'agit dans les deux cas de simples recommandations faites par des institutions supranationales aux Etats membres du Conseil de l'Europe, lesquels n'ont pas l'obligation de les transposer en droit interne. S'agissant spécifiquement des *RPE*, les autorités nationales sont juste invitées à les « suivre dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques » et à en assurer une large diffusion auprès des institutions judiciaires, du personnel pénitentiaire et des détenus⁷⁶. Il s'agit donc plus d'une incitation à suivre certains standards, au sens de modèle minimal, que d'une véritable obligation juridique imposée aux Etats en matière pénitentiaire⁷⁷.

Enfin, alors que la Convention et la Cour européennes des droits de l'homme énoncent des principes dont la violation pourra être sanctionnée par des arrêts de condamnation, il existe tout un pan du droit pénitentiaire européen dont le respect ne peut être pleinement garanti faute d'obligation de transposition en droit interne et de mécanisme de sanction en cas de violation. On devine aisément que l'effectivité des règles en cause s'en trouve naturellement limitée⁷⁸.

B. – Les remèdes proposés

Face au constat du contenu incomplet et de la portée juridique variable du droit pénitentiaire européen, deux solutions complémentaires peuvent être préconisées : elles reposent sur l'institution de mécanismes de surveillance des agissements des autorités pénitentiaires (1) et sur l'adoption d'un nouveau corpus conventionnel (2).

⁷⁴ Nous soulignons. Article 3 e) de la *Résolution (99) 50* précitée.

⁷⁵ Pour une étude critique de la notion, voir J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 1039.

⁷⁶ Selon les indications du Préambule de la *Recommandation Rec(2006)2* précitée.

⁷⁷ Le Commentaire des *REP* indique ainsi qu'elles « fournissent des orientations aux Etats membres qui cherchent à moderniser leur législation pénitentiaire et aideront les administrations pénitentiaires à déterminer de quelle façon exercer leur autorité, y compris lorsque les règles n'ont pas encore été pleinement intégrées dans le droit interne » (nous soulignons) : *Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes et son commentaire*, op. cit., p. 2.

⁷⁸ Pour un bilan nuancé de l'impact des *RPE* en droit français, nous renvoyons à l'étude précitée de J.-M. LARRALDE, « Les Règles pénitentiaires européennes [...] », pp. 1004-1008.

1. – La mise en place de procédures de contrôle des lieux de détention

A défaut de mise en conformité systématique et rapide des droits nationaux avec les arrêts et autres règles européennes pertinentes, il paraît utile d'envisager l'institution de nouveaux mécanismes de surveillance. Ceux-ci viendraient utilement compléter l'action du CPT et du Commissaire aux droits de l'homme ainsi que les initiatives de certains organes nationaux, en particulier les médiateurs ou les commissions parlementaires d'enquête⁷⁹. La mise en place d'un contrôle régulier des établissements pénitentiaires est d'ailleurs préconisée par certains acteurs du Conseil de l'Europe⁸⁰ et par plusieurs instruments internationaux. Ainsi, les *Règles pénitentiaires européennes* affirment que « toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante »⁸¹. Les autorités nationales sont donc incitées à mettre en place, si ce n'est déjà fait, deux types de contrôle de nature différente – gouvernemental dans un cas, indépendant donc par une O.N.G. ou une autre entité non officielle dans l'autre – mais complémentaire. On comprend qu'il s'agit dans les deux cas de s'assurer du respect de l'ensemble des principes internationaux et nationaux pertinents, en particulier ceux énoncés par les *Règles pénitentiaires européennes*. Par ailleurs, le *Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*⁸² a pour objectif « l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants »⁸³. Plus précisément, sur le modèle du CPT, le protocole onusien institue un « sous-comité de la prévention »⁸⁴, organe d'experts internationaux chargé de visiter régulièrement les lieux de privation de liberté placés sous la juridiction des Etats parties, de dialoguer avec ces derniers et de leur adresser des avis et recommandations en vue de prévenir les mauvais traitements. Le Protocole impose également aux Etats parties de mettre en place un ou plusieurs « mécanismes nationaux de prévention » indépendants, chargés d'une

⁷⁹ On sait qu'en France par exemple, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et les parlementaires, ainsi que, plus récemment, le Médiateur de la République, jouent un rôle important de contrôle des prisons françaises (cf. références citées en note n° 8).

⁸⁰ Voir notamment la proposition de création d'un Observatoire européen de tous les lieux privatifs de liberté, émise par le député M. HUNAULT, auteur d'un rapport précité sur une Charte pénitentiaire européenne et de « Prison : la voie de l'Europe », *Etudes*, 2007/1, t. 406, p. 40.

⁸¹ Règle 12. Ce principe est précisé par les Règles n° 92, 93. 1 et 93. 2 : « Les prisons doivent être inspectées régulièrement par un organisme gouvernemental, de manière à vérifier si elles sont gérées conformément aux normes juridiques nationales et internationales, et aux dispositions des présentes règles. Les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques. Ces organes de contrôle indépendants doivent être encouragés à coopérer avec les organismes internationaux légalement habilités à visiter les prisons ».

⁸² La *Convention contre la torture* (ci après CAT) et son *Protocole facultatif* ont été adoptés respectivement le 10 décembre 1984 (*Résolution* 39/46 de l'Assemblée générale) et le 18 décembre 2002 (*Résolution* 57/199), et sont entrés en vigueur le 26 juin 1987 et le 22 juin 2006.

⁸³ Article 1^{er} du Protocole facultatif à la CAT. Pour une étude générale du texte, voir E. DELAPLACE, « Le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture : un nouvel outil pour la prévention de la torture et des mauvais traitements », *Droits fondamentaux*, n° 4, janvier-décembre 2004, pp. 133-140 (www.droits-fondamentaux.org).

⁸⁴ Appellation visant à le distinguer du « Comité contre la torture » mis en place par la CAT pour surveiller que les agissements des Etats parties par le biais de l'examen de rapports périodiques et de communications individuelles.

mission similaire à celle du sous-comité⁸⁵. Concrètement, du fait de l'entrée en vigueur récente du Protocole, ces différents organes n'ont pas encore commencé à fonctionner mais ont déjà été prévus par les législations de certains Etats tels la France⁸⁶.

Malgré les apparences, la mise en place de nouvelles procédures de contrôle des établissements pénitentiaires ne constitue pas une répétition inutile des mécanismes existant déjà. En effet, les procédures supranationales de visite dans un Etat donné sont peu rapprochées dans le temps du fait de l'ampleur de la tâche des organes concernés, qu'il s'agisse du CPT⁸⁷, du Commissaire aux droits de l'homme ou de certains experts onusiens⁸⁸. Des agissements non conformes aux principes pénitentiaires précédemment exposés peuvent donc survenir sur un territoire donné et se prolonger dans le temps sans qu'aucun de ces organes n'en ait connaissance faute de visite programmée durant cette période. De plus, certains Etats ne connaissent aucun mécanisme interne de contrôle venant pallier l'absence de surveillance supranationale⁸⁹. Enfin, si de telles procédures internes existent, elles ne sont pas toujours suffisantes, notamment lorsqu'il s'agit de mécanismes gouvernementaux : comme le relèvent les auteurs des *Règles pénitentiaires européennes*, « même dans les pays où les systèmes pénitentiaires sont les mieux développés et relativement transparents, la surveillance indépendante des conditions de détention et du traitement des détenus est essentielle à la prévention des traitements inhumains et injustes et à l'amélioration de la qualité de vie et de la gestion dans les prisons »⁹⁰.

Au-delà de la complémentarité naturelle des mesures nationales, européennes et internationales visant à garantir le respect des droits des détenus, que ce soit en général ou s'agissant uniquement du droit à ne pas être soumis à de mauvais traitements, il apparaît qu'un dernier élément pourrait parachever positivement l'évolution du droit pénitentiaire applicable sur le territoire européen.

2. – L'adoption d'une Convention pénitentiaire européenne

La proposition d'adopter des normes conventionnelles régissant la situation des détenus en Europe n'est pas nouvelle et est régulièrement remise à l'ordre du jour des travaux de divers organes. A défaut de disposition pertinente dans la C.E.D.H., il a ainsi été souvent envisagé d'adopter soit un protocole à ladite Convention⁹¹, soit un nouveau traité portant spécifiquement sur cette thématique. L'intérêt de l'adoption de principes conventionnels et non plus simplement déclaratoires (comme dans le cas des *Règles pénitentiaires*

⁸⁵ Articles 3 et 17 à 22 du Protocole à la CAT.

⁸⁶ Voir la *Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté* (JO n° 235 du 31 octobre 2007, p. 17891), le *Rapport GOUJON* précité et les autres documents disponibles sur http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/controle_general_lieux_privation_liberte.asp.

⁸⁷ L'inévitable espacement des visites du CPT est notamment évoqué dans la *Recommandation 1517 (2001) sur le Comité européen pour la prévention de la torture : méthodes de travail du comité*, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 23 mai 2001, § 4.

⁸⁸ En particulier le groupe de travail sur la détention arbitraire ou certains rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

⁸⁹ Pour un examen de la situation longtemps critiquable de la France, voir E. SENNA, « La question controversée du contrôle des prisons », *A.J. pénal*, 2007, pp. 164-167. On sait qu'un contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a finalement été mis en place qu'en 2007 (voir note n° 84).

⁹⁰ *Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes et son commentaire*, *op. cit.*, p. 41.

⁹¹ Les étapes et le contenu de ce projet ancien sont notamment rappelés par F. TULKENS, « Droits de l'homme et prison [...] », *op. cit.*, pp. 252-253.

européennes) se comprend aisément du fait du caractère juridiquement contraignant - donc probablement plus efficace - des premiers par rapport aux seconds. L'autre atout de cette proposition serait d'offrir aux acteurs concernés une nouvelle occasion de se concerter pour combler les lacunes relevées dans le droit pénitentiaire européen actuel. Malgré les avantages évidents qu'offrirait l'adoption d'un tel traité, toutes les tentatives en ce sens ont pour l'instant été des échecs, sans doute du fait de la réticence de certains Etats à se voir imposer des normes supranationales contraignantes dans un domaine qu'ils jugent encore trop sensible.

Ce constat négatif vaut notamment pour la toute dernière initiative en date, à savoir l'élaboration d'une *Charte pénitentiaire européenne* sous l'égide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. Ces deux organes ont cherché à persuader les autorités politiques européennes de la nécessité d'adopter un texte contenant des règles précises et obligatoires pour les Etats parties concernant différents aspects de la vie pénitentiaire (conditions de détention, santé, droit de recours, régimes de sécurité spéciaux, ...) ⁹². Ce projet était ambitieux puisqu'il visait donc à établir des principes juridiquement contraignants « *s'imposant à tous les acteurs de la chaîne pénale quant au respect des droits de l'homme pour toute personne privée de liberté dès le moment de son arrestation, pendant la période de garde à vue, au cours de l'emprisonnement avant et après jugement, et au-delà, en traitant également de la réinsertion sociale des prisonniers* » ⁹³. De plus, ses auteurs préconisaient que la *Charte* soit accessible non seulement aux Etats du Conseil de l'Europe mais aussi aux pays tiers ainsi qu'à l'Union européenne et qu'elle fasse l'objet d'une procédure de suivi spécifique ⁹⁴. Cette approche combinait donc une ambition géographique et juridique bien supérieure à ce qui existe actuellement, même si certaines questions restaient en suspens, notamment celle de l'invocabilité du nouveau texte devant les juridictions nationales et européennes ⁹⁵.

Malheureusement, ce projet prometteur n'a pas été approuvé par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ⁹⁶, au motif qu'il « *serait difficile pour les Etats d'obtenir un consensus sur plus qu'un nombre très limité de règles juridiques contraignantes qui appauvriraient et stigmatiseraient les normes existantes et diminueraient en outre l'importance des Règles pénitentiaires européennes et leur impact sur le travail des administrations pénitentiaires dans les Etats membres et au niveau européen en général* » ⁹⁷. Cette argumentation est critiquable : il serait en effet tout à fait envisageable d'offrir aux Etats prêts à le faire la possibilité de ratifier cette *Charte*, en laissant aux autres un délai d'adaptation pendant lequel les *Règles pénitentiaires européennes*

⁹² Voir la *Recommandation 2003/2188* précitée du Parlement européen, la *Recommandation 1656 (2004)* précitée de l'Assemblée parlementaire, le Rapport présenté par M. HUNAULT au sein de la même assemblée, *Situation des détenus et des maisons d'arrêt en Europe* (Doc. 10097 du 19 février 2004), la *Résolution n° 4* des Ministres européens de la Justice précitée, le *Rapport HUNAULT relatif à la Charte pénitentiaire européenne* précité et la *Recommandation 1747 (2006)* du même nom adoptée par l'Assemblée parlementaire le 29 mai 2006.

⁹³ § 5 de la *Recommandation 1747 (2006)* précitée.

⁹⁴ *Idem*, §§ 6 et 7.

⁹⁵ La *Charte pénitentiaire européenne* ne vaudrait que comme source d'inspiration et non comme fondement direct des arrêts de juridictions de Strasbourg et de Luxembourg, sauf à modifier la C.E.D.H. et les traités européens. En revanche, du fait de sa précision, elle pourrait probablement être directement invoquée par les justiciables devant les juges des Etats l'ayant ratifiée.

⁹⁶ Comité des Ministres, *Réponse à la Recommandation 1656 (2004)*, doc 10210, 16 juin 2004 et *Réponse à la Recommandation 1747 (2006)*, doc CM/AS(2006)Rec1747 final, 29 septembre 2006.

⁹⁷ *Réponse à la Recommandation 1747 (2006)*, *op. cit.*, § 3.

conserveraient tout leur intérêt. En pratique, le succès de ces dernières est toutefois loin d'être assuré car, comme l'indiquent leurs auteurs, « *la mise en œuvre de ces Règles demandera un effort considérable de la part de certains Etats membres du Conseil de l'Europe* »⁹⁸.

*
* *

Le récent refus du Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'engager des travaux relatifs à l'adoption d'une *Charte pénitentiaire européenne* est très révélateur de l'existence d'importantes réticences politiques tant sur les scènes européenne que nationale au sujet de la condition des détenus⁹⁹. Au-delà de la mise à jour ponctuelle des *Règles pénitentiaires européennes* pour intégrer les normes proposées par le CPT et surtout l'incontournable jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰⁰, il est probable qu'il faille encore attendre plusieurs années pour que de nouvelles améliorations substantielles du droit pénitentiaire européen soient adoptées.

⁹⁸ Affirmation ajoutée au commentaire des RPE par le doc. CM (2005) 163 Addendum corrigendum, 13 décembre 2005, p. 2.

⁹⁹ La lenteur des autorités françaises à adopter une réforme d'ampleur du système pénitentiaire national fait échos à ces difficultés européennes : voir sur ce point les études précitées de J.-M. LARRALDE et E. SENNA.

¹⁰⁰ La Règle n° 108 indique que les RPE doivent être mises à jour régulièrement. Le Comité des ministres a alors chargé le Conseil de coopération pénologique de les réexaminer « *tous les cinq ans ou plus souvent, si la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ou les rapports du CPT l'exigeaient* » (Réponse à la Recommandation 1747 (2006), *op. cit.*, § 4).