

Chapitre 2

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

Introduction

Les normes pénitentiaires reflètent la volonté d'accorder aux détenus un traitement juste et équitable. Ces normes doivent être énoncées clairement car la pression de l'opinion publique peut conduire facilement à porter atteinte aux droits fondamentaux de cette catégorie vulnérable.

La première tentative de définition de normes pénitentiaires en Europe remonte à 1973, avec l'introduction de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus dans la Résolution n° R (73) 5 du Conseil de l'Europe. Il s'agissait alors d'adapter à la situation européenne l'Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, initialement formulé dès 1955.

En 1987, les Règles pénitentiaires européennes ont été entièrement révisées afin, comme l'indiquait le rapport explicatif, «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».

La révision en cours poursuit le même objectif général. Comme les textes précédents, ces règles révisées s'appuient à la fois sur les règles pénitentiaires antérieures et sur les valeurs fondamentales énoncées dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Depuis 1987, cependant, la législation et les pratiques pénitentiaires ont connu de très nombreux développements en Europe. L'évolution de la société, des politiques de lutte contre la délinquance et la criminalité, des pratiques en matière de condamnations et de la recherche, ainsi que l'accession de nouveaux Etats membres au Conseil de l'Europe ont modifié de manière importante le contexte de gestion des établissements pénitentiaires et de traitement des détenus.

Le corpus croissant d'arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui se fonde sur la Convention européenne des Droits de l'Homme pour protéger des droits fondamentaux des détenus, ainsi que les normes de traitement des détenus

établies par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ont joué un rôle déterminant dans cette évolution. Celle-ci a amené le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) à confier au Conseil de coopération pénologique (PC-CP) la tâche d'harmoniser les règles avec les bonnes pratiques actuelles.

La recommandation en vue de la nouvelle version des Règles pénitentiaires européennes reconnaît également la contribution de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du CPT. En outre, elle souligne qu'il est important de ne pas perdre de vue le principe dit d'*ultima ratio* selon lequel l'emprisonnement ne devrait constituer qu'une mesure de dernier recours. Ce principe vise à maintenir la population carcérale au niveau le plus bas. L'importance de cet objectif est reconnue dans la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, qui souligne la nécessité de ne recourir à la privation de liberté que pour les infractions les plus graves. Le principe d'*ultima ratio* devrait être appliqué de façon à restreindre la détention des détenus, condamnés ou non. Il convient par ailleurs d'examiner sérieusement, avant la condamnation, la possibilité de sanctions alternatives permettant d'éviter le recours à la détention. Les Etats devraient aussi examiner la possibilité de dépenaliser certains délits ou de les reclasser de façon à ce qu'ils ne soient plus passibles d'une peine d'emprisonnement.

Les Règles pénitentiaires européennes jouissent d'un statut renforcé depuis 1987. La Cour européenne des Droits de l'Homme et le CPT font désormais régulièrement référence à ces règles, dont la nouvelle version devrait être d'une utilité encore plus grande pour ces organes dans la mesure où elle prend en compte les développements récents des bonnes pratiques dans le domaine pénitentiaire. Les tribunaux nationaux et les organes d'inspection sont aussi vivement incités à s'appuyer sur ces règles. Au vu des transferts croissants de détenus entre les Etats membres, il faudrait notamment que tout Etat qui décide d'un transfert ait l'assurance que le détenu concerné sera bien traité dans le pays de destination.

Les règles révisées abordent certaines questions qui n'étaient pas prises en compte dans les règles de 1987. Elles s'efforcent à l'exhaustivité sans pour autant soumettre les Etats membres à des exigences irréalistes. Il est reconnu que la mise en œuvre de ces règles demandera un effort considérable de la part de certains Etats membres du Conseil de l'Europe. Les règles 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. Elles font référence à des mesures devant plutôt être intégrées au «droit interne» qu'à la «législation interne» dans la mesure où elles reconnaissent que cette dernière peut prendre des formes diverses dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe. Le terme «droit interne» a été créé pour englober non seulement la législation primaire adoptée par un parlement

national, mais également toute autre réglementation ou ordonnance ayant force de loi, ou encore la loi dictée par les cours et les tribunaux, et ce aussi longtemps que ces formes d'établissement de la loi sont reconnues par les systèmes juridiques nationaux.