

**LES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES,
INSTRUMENT D'HUMANISATION
ET DE MODERNISATION
DES POLITIQUES CARCÉRALES (1)**

PAR

Jean-Manuel LARRALDE

*Maître de conférences en droit public
à l'Université de Caen Basse-Normandie,
Directeur adjoint du Centre de recherches
sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit*

La Recommandation Rec (2006) 2 du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes (2) ne constitue pas la première prise en compte de ces questions au niveau international. Les Nations Unies ont notamment effectué un travail considérable en établissant des principes directeurs et des règles pour la protection des personnes privées de liberté (3). Lors du premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu à Genève en 1955, l'adoption de Règles minima pour le traitement des détenus (4) exprimait un certain nombre de

principes génériques et flexibles devant ensuite être adaptés aux conditions économiques, politiques et sociales des différents Etats (5). Norme sans caractère contraignant, cet Ensemble de Règles devait servir de guide de référence aux Etats de la communauté internationale pour la mise en place de systèmes pénitentiaires humains et modernes.

Au plan régional, le Conseil de l'Europe s'est progressivement saisi des questions criminelles et pénitentiaires, ce qui a entraîné une reprise de l'Ensemble onusien, modernisé et adapté à la situation des Etats européens. La résolution (73) 5 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 19 janvier 1973 constitue la première prise en compte globale des questions pénitentiaires au plan européen (6). Il s'agit d'une version révisée de l'Ensemble de Règles de l'O.N.U. de 1955 (7), qui complète certaines lacunes ou imprécisions du texte international (8). Mais c'est avec l'adoption par le Conseil des ministres de la Recommandation n° R (87) 3 du 12 février 1987 contenant les «Règles pénitentiaires européennes» que le Conseil de l'Europe se dote d'un texte autonome, qui vise à «établir des principes communs en matière de politique pénale» (Préambule de la Recommandation) et cherche à «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

(1) Cet article est issu d'une contribution présentée au colloque du GENEPI sur les Règles pénitentiaires européennes, organisé à l'Université de Caen Basse-Normandie le 27 mars 2007.

(2) Adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952^{ème} réunion des Délégués des ministres. Pour des commentaires généraux de ce texte, voy. J.-P. CERE, «Les nouvelles Règles pénitentiaires européennes. Un pas décisif vers une protection globale des droits des détenus», *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2006, n° 2, pp. 415 et s.; P. DARBEDA, «Le renouveau des Règles pénitentiaires européennes», *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2006, n° 3, pp. 655 et s.; P. PONCELA, «L'harmonisation des normes pénitentiaires européennes», *Revue de science criminelle*, janvier-mars 2007, pp. 126 et s.

(3) On pourrait même citer avant cette date le projet cherchant à reconnaître un minimum de droits à toutes les personnes privées de leur liberté par une décision de l'autorité judiciaire qui sera adopté par la Société des Nations le 26 septembre 1934. Sur l'évolution des normes supranationales de protection en la matière voy. J.-M. LARRALDE, *La protection des personnes incarcérées : éléments de droit comparé européen*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Caen, 1994, 413 pages, inédit.

(4) Définitivement adoptées par le Conseil économique et social par la Résolution 663 C I (XXIV) du 31 juillet 1957.

(5) Ces règles seront effectivement mises à jour par la Résolution 2076 (LXII) adoptée le 13 mai 1977 par le Conseil économique et social, qui étend notamment la protection assurée par les Règles aux personnes arrêtées ou emprisonnées mais non condamnées. Voy. également la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 1984/47 visant à assurer l'application effective de Règles minima pour le traitement des détenus, ou encore l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (Résolution 43/173).

(6) Les Communautés et l'Union européenne n'ayant pas de compétence spécifique en matière pénitentiaire. Il convient toutefois de relever l'adoption par le Parlement européen le 9 mars 2004 d'une Résolution sur les droits des détenus dans l'Union européenne.

(7) L'examen parallèle des deux textes fait bien ressortir cette grande similitude : même nombre d'articles (94), même division en deux parties (règles d'application générale et règles applicables à des catégories spéciales). La gémellité des deux textes va même jusqu'à l'existence d'un certain nombre d'articles totalement identiques, dont la première règle qui réfute l'idée de proposer un système pénitentiaire modèle.

(8) Les novations intégrales du texte européen de 1973 sont très limitées et ne concernent que deux points : les expériences médicales ou scientifiques pouvant porter atteinte à l'intégrité des détenus sont désormais prohibées (règle 22) et le recours aux punitions collectives est interdit (règle 27.2).

et de traitement qui soit positive, réaliste et conforme aux normes contemporaines» (9).

En raison d'un certain nombre d'évolutions, tant externes qu'internes au Conseil de l'Europe, il est apparu indispensable, dès la fin des années 1990, de modifier le texte de 1987 et de reformuler tant les objectifs généraux que les standards pénitentiaires dans de nouvelles Règles (10). D'une part, la prison constitue un milieu en évolution rapide qui a subi de très sérieuses mutations en presque deux décennies (et notamment en France). D'autre part, la criminalité n'est plus forcément aujourd'hui exactement la même (on peut ici penser au renforcement des exigences pénales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, au développement de la cybercriminalité, ou aux nouvelles questions posées par la délinquance des mineurs). Enfin, le Conseil de l'Europe a subi de très sérieuses modifications internes avec l'adhésion, depuis 1990, de 22 Etats d'Europe centrale et orientale (11), qui n'ont pas tous une longue expérience démocratique, ni une politique pénitentiaire issue d'une tradition humaniste. Cette deuxième révision des Règles pénitentiaires européennes a permis, en outre, de renforcer l'articulation des travaux menés par le Conseil de l'Europe en matière pénale et pénitentiaire. Cette institution a, en effet, adopté depuis 1987 de très nombreux textes dans le domaine criminel (12). La version de 2006 poursuit donc un objectif très ambitieux, qui tendrait, selon certains commentateurs, à «sortir d'une approche se conten-

(9) Voy. le rapport explicatif à la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes.

(10) La Recommandation (2006) 2 a été élaborée par un comité d'experts (le Conseil de coopération pénologique; PC-CP), puis examinée par le Comité européen pour les problèmes criminels, et enfin adoptée à l'unanimité par le Comité des ministres dans lequel les quarante-six Etats membres du Conseil de l'Europe sont représentés par leurs ambassadeurs.

(11) Le Conseil de l'Europe comporte actuellement 46 Etats membres.

(12) Le texte de 2006 cite notamment les Recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe R (89) 12 sur l'éducation en prison, R (93) 6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du sida, et les problèmes connexes de santé en prison, R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire, R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, Rec (2003) 22 concernant la libération conditionnelle et Rec (2003) 23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée. Pour une liste exhaustive des textes adoptés en matière criminelle, voy. le site Internet du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/empri_sonnement_et_alternatives/instruments_juridiques/TRAVAUX%20DU%20CONSEIL%20DE%20L.asp#Top OfPage.

tant de dicter des normes Minimales de conduites entre des Ennemis que seraient les détenus et les personnels, et définir une véritable politique pénitentiaire, cohérente avec les recommandations européennes en matière de sanctions pénales et de fonctionnement de la justice» (13).

Ces Règles pénitentiaires européennes constituent probablement un instrument juridique relativement méconnu (en particulier parce qu'il ne relève pas de la catégorie des normes conventionnelles adoptées par le Conseil de l'Europe). Mais cette «simple» recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe constitue pourtant un outil important dans le cadre de la mise en place d'une politique criminelle commune aux Etats du Conseil de l'Europe. Expression des «standards pénitentiaires européens» (I), la Recommandation (2006) 2 permet également d'influencer les politiques des Etats membres sans pour autant constituer directement une norme de contrainte (II).

I. La Recommandation (2006) 2, expression des standards pénitentiaires européens

Les Règles constituent un document juridique de synthèse, tendant tout à la fois à imposer une perspective idéologique spécifique pour la prison : celle du traitement pénitentiaire (A) et à promouvoir des standards de détention communs et progressistes pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (B).

A. La volonté de promouvoir une idéologie du traitement pénitentiaire

Le premier intérêt des Règles réside en une volonté affirmée de porter et de défendre une idéologie précise, celle du traitement pénitentiaire. Le préambule des Règles de 1987 soulignait déjà «l'importance que revêtiront les règles internationales dans la pratique et la philosophie pénitentiaires». Ce caractère idéologique et prosélyte est d'autant plus important que la Recommandation possède un très large champ d'application. Elle a, en effet, vocation à concerner les personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation (règle 10.1), mais également l'ensemble des personnes détenues dans

(13) A. CUGNO, «Les droits des détenus dans les Règles pénitentiaires; le renversement de perspective», *Dedans-dehors*, n° 54, mars-avril 2006, p. 21.

une prison pour toute autre raison, placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation, mais qui sont, pour une raison quelconque, détenues dans d'autres endroits (règle 10.3). L'approche globale du texte de 2006 se caractérise également par la disparition du caractère «*minima*» des règles présentées (14). Celles-ci deviennent explicitement des «*principes communs*» que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe «*recommande aux gouvernements des Etats membres de suivre dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques*».

Les Règles essaient d'opérer une prise en compte globale de la prison, lieu complexe, qui sert tout à la fois à punir des délinquants, à les amener à s'amender, à les resocialiser, à protéger la société et à tenter de dissuader les futurs auteurs d'infractions pénales (15). La notion de traitement pénitentiaire étant tout entière axée sur le retour de l'individu dans la société libre, le texte présente donc un grand nombre de mesures (travail, enseignement et formation professionnelle, loisirs, relations avec l'extérieur, activités physiques, journaux, radio, télévision, aide sociale, aide psychologique et médicale, aide juridique) qui permettent tout à la fois de conserver la santé physique et morale des détenus et de préparer leur réinsertion sociale.

La philosophie générale des nouvelles Règles se trouve également dans la redéfinition de la fonction même de l'emprisonnement, qui n'est plus depuis 1987 l'amendement du délinquant, mais désormais la recherche d'une «*vie responsable et exempte de crime*» (règle 102.1). On peut ne voir ici qu'un simple changement terminologique. Mais il semble bien qu'il s'agisse d'une option plus militante : la prison ne doit plus être seulement un lieu où le délinquant puise dans ses ressources morales pour préparer sa réinsertion

(14) Le titre des Règles de 1987 ne contenait déjà plus le terme de «*minima*», mais le préambule (a) précisait que le but de ce texte était «*d'établir un ensemble de règles minima portant sur les aspects de l'administration pénitentiaire qui sont essentielles pour assurer des conditions humaines de détention et un traitement positif dans le cadre d'un système moderne et progressif*».

(15) L'exposé des buts de la Recommandation R (92) 16 adoptée par le Comité des ministres le 19 octobre 1992 et relative aux règles européennes sur les sanctions et les mesures appliquées dans la communauté renvoie également à la complexité de la sanction pénale qui «*doit viser à maintenir un équilibre nécessaire et souhaitable entre, d'une part, les exigences de la défense de la société, dans son double aspect de protection de l'ordre public et d'application de normes visant à réparer le préjudice causé aux victimes et, d'autre part, l'indispensable prise en compte des besoins du délinquant en matière d'insertion sociale*».

tion (16). Elle doit être également un lieu humain, notamment pour les détenus qui purgent une peine, car «*la privation de liberté constituant une punition en soi, le régime des détenus condamnés ne doit pas aggraver les souffrances inhérentes à l'emprisonnement*» (règle 102.2). L'un des objectifs du traitement sera de réduire au maximum les effets préjudiciables de la détention (17). On comprend alors aisément que pour les Règles, la vie en prison doit être aussi proche que possible de la vie à l'extérieur (18), ce qui sous-tend l'évolution de plusieurs autres domaines, tels que le travail pénitentiaire (règles 26.1 et s.), ou l'organisation des soins (règles 40.1 et s.). Les Règles prennent également en compte le principe dit d'*ultima ratio*, selon lequel l'emprisonnement doit toujours être conçu comme une mesure de «*dernier ressort*» (troisième alinéa de la Recommandation) (19). Les établissements pénitentiaires ne peuvent plus être des lieux totalement imperméables à la société civile, ce qui implique notamment la mise en place d'un contrôle par une autorité indépendante et d'une inspection gouvernementale (règle 9 et sixième partie, règles 92 et 93) (20). La prison ne doit plus se réduire à un monde fermé fait de violence et de conflits (21).

(16) Vision partagée, dans les principes, par le droit français : l'article 728 du Code de procédure pénale édicte que «*dans les prisons établies pour peines, le régime sera institué en vue de favoriser l'amendement des condamnés et de préparer leur reclassement social*» et la loi n° 87-432 du 22 juin 1987, relative au service public pénitentiaire, lui confie la mission de favoriser «*la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire*».

(17) Voy. L. DAGA, «*Les règles pénitentiaires européennes*», *Bulletin d'information pénitentiaire*, 1987, n° 9, p. 12.

(18) Ce qui pourrait entraîner des changements considérables dans le déroulement des peines privatives de liberté. Ainsi selon A. CUGNO, «*si une sanction pénale est pensée comme un moment où est menée une vie aussi proche que possible de la vie dans la société, à la condition d'être exempte de crime*» on peut imaginer qu'elle soit vécue, pour une large part, hors de la prison», *op. cit.*, p. 23.

(19) Voy. également, sur ce point, la Recommandation (99) 22 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 30 septembre 1999 et relative au surpeuplement des prisons et à l'inflation carcérale. Ce texte souligne la nécessité de ne recourir à la privation de liberté qu'en relation avec les délits les plus graves.

(20) Ce couple inspecteurs/contrôleurs constituait déjà une préoccupation forte des Règles de 1987 : Première partie - Principes fondamentaux, règle 4 : «*Des inspecteurs qualifiés et expérimentés, nommés par une autorité compétente, devront procéder à l'inspection régulière des établissements et services pénitentiaires. Leur tâche consistera en particulier à veiller si et dans quelle mesure ces établissements sont administrés conformément aux lois et règlements en vigueur, aux objectifs des services pénitentiaires et aux normes imposées par les présentes règles*».

(21) Vision désormais partagée par les juges de Strasbourg. Voy., par exemple, l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000, où la Cour rappelle que «*les mesures privatives de liberté s'accompagnent ordinairement de pareilles souffrance et humilia-*

La volonté d'encadrement des politiques pénitentiaires et de promotion d'une philosophie pénitentiaire s'exprime également par un accroissement progressif des principes fondamentaux présentés par les Règles : au nombre de trois dans le texte de 1973, ils passent à six dans le texte de 1987, puis à neuf dans le texte de 2006 (dont ils constituent formellement la «partie I»). En outre, l'optique générale de ces principes a sensiblement évolué.

Alors qu'en 1987 l'accent était d'abord porté sur le principe de la dignité du détenu et l'absence de discrimination lors des détentions, les neuf principes fondamentaux de 2006 se posent, de manière encore plus globale, sur le plan des rapports entre la détention et les droits qui doivent être reconnus à tout être humain, car (comme le prévoient déjà en d'autres termes les principes de 1987) la détention doit permettre de «faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté» (règle 6) (22). Ainsi, le premier principe prévoit que «les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme», le second ajoutant que toutes les personnes privées de liberté conservent «tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire». Ceci implique notamment que «[l]es 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» (règle 3) et qu'aucun «manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme» (règle 4). Ce principe présente évidemment une importance considérable dans la situation de surpeuplement carcéral que connaissent de nombreux Etats européens (23). D'une manière encore plus générale,

la prison ne doit plus signifier la relégation pour les personnes qui y sont soumises, car «la vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison» (règle 5). Enfin, de manière nouvelle, figure désormais parmi les principes généraux la mise en avant de l'importance du personnel pénitentiaire : celui-ci «exécute une importante mission de service public et son recrutement, sa formation et ses conditions de travail doivent lui permettre de fournir un haut niveau de prise en charge des détenus» (règle 8) (24).

De manière logique, cette réaffirmation forte d'une prison resocialisante s'accompagne d'une modernisation des standards de détention.

B. La promotion de standards de détention communs et progressistes

Formellement, les Règles pénitentiaires européennes ont opté depuis 1987 pour une rédaction qui n'est plus celle héritée des Règles onusiennes de 1955 : à la division bipartite entre les règles d'application générale et les règles applicables à des catégories spéciales de détenus se substitue désormais une présentation thématique. Les cent-huit règles de 2006 (qui forment, en réalité, trois cent dix-neuf règles distinctes) abordent ainsi successivement les principes fondamentaux et le champ d'application (règles 1 à 13), les conditions de détention pénitentiaire (règles 14 à 38.3), la santé (règles 39 à 48.2), le bon ordre (règles 49 à 70.7), la direction et le personnel (règles 71 à 91), l'inspection et le contrôle (règles 92 à 93.2), les prévenus (règles 94.1 à 101), les détenus condamnés (règles 102.1 à 107.5) et enfin la mise à jour des Règles (règle 108). Cette présentation apparaît beaucoup plus claire et surtout plus cohérente que dans les deux versions précédentes.

Si l'on dépasse l'approche formelle du texte, l'étude des standards pénitentiaires présentés par le nouveau texte de 2006 laisse transparaître une grande continuité avec les formulations retenues dès

tion. [] Néanmoins, 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» (§§93 et 94).

(22) Le troisième principe des Règles de 1987 prévoyait déjà que «[l]es buts du traitement des détenus doivent être de préserver leur santé et de sauvegarder leur dignité et, dans la mesure où la durée de la peine le permet, de développer leur sens des responsabilités et de les doter de compétences qui les aideront à se réintégrer dans la société, à vivre dans la légalité et à subvenir à leurs propres besoins après leur sortie de prison».

(23) Voy. également, sur ce point, la règle 18.4 selon laquelle le droit interne doit prévoir des mécanismes garantissant que le maintien de conditions minimales dans les locaux de détention en matière de respect de la dignité humaine, de vie privée et de santé et d'hygiène ne soit pas mis en cause par les situations de surpeuplement carcéral.

(24) Le Comité européen pour la prévention de la torture s'est d'ailleurs explicitement réjoui de «l'accent mis dans ce principe et dans des règles subséquentes sur le recrutement, la formation et les conditions de travail du personnel pénitentiaire. En effet, la pierre angulaire d'un système pénitentiaire humain sera toujours un personnel soigneusement recruté et formé, fermement attaché aux principes professionnels régissant la prise en charge des détenus, tels qu'ils sont définis dans les RPE», (*Quinzième rapport général d'activités*, Strasbourg, 22 septembre 2005, C.P.T./Inf (2005) 17, §51).

1987. Le changement n'est pas tant dans la formulation de quelques nouveaux principes ou dans l'interdiction de certaines pratiques dans les établissements pénitentiaires, mais bien plutôt dans une volonté d'élévation du seuil de protection reconnu par rapport aux exigences de 1987. Il ne faudrait pas par contre voir dans les Règles un instrument visant seulement à promouvoir les droits des personnes incarcérées. De manière beaucoup plus subtile, le texte tente de mettre en place un équilibre entre trois nécessités carcérales : le respect des droits des détenus, mais également le rôle des personnels pénitentiaire, sans oublier le nécessaire maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements.

La seconde partie qui est la plus longue et la plus détaillée décrit les conditions matérielles de la détention applicables à l'ensemble des personnes incarcérées (25). On y trouve notamment des règles concernant l'admission, la répartition dans les locaux de détention, l'hygiène, les relations avec l'extérieur, le travail, les activités physiques et socioculturelles et l'éducation. L'appartenance de cette partie par rapport aux Règles de 1987 réside souvent dans l'amélioration du degré de précision. Ainsi, l'alimentation des détenus est maintenant présentée sous l'appellation de « régime alimentaire », ce qui implique notamment qu'elle doit désormais respecter un « contenu énergétique et protéinique minimal » tel qu'il doit être prévu par le droit interne (règle 22.2). De la même manière, l'assistance religieuse et morale des Règles de 1987 s'efface en 2006 au profit d'une liberté de conscience et de religion du détenu (règles 29.1 et s.), ce qui englobe désormais non seulement les religions, mais également les « philosophies ». D'une manière plus novatrice apparaît un véritable droit à l'assistance juridique au profit du détenu, ce qui passe par un droit de solliciter l'accès à des conseils juridiques, lequel doit être « raisonnablement aidé » par les autorités pénitentiaires (règle 23.1). En outre, les détenus doivent pouvoir accéder aux documents relatifs aux procédures judiciaires les concernant, ou bien être autorisés à les garder en leur possession (règle 23.6). Un véritable droit de vote au profit du détenu est consacré par la règle 24.11. On peut également souligner que le droit au travail ne concerne plus seulement les détenus condamnés, mais s'étend aussi aux personnes en attente de jugement (règles 26.1 et s.). Enfin, les femmes doivent se voir reconnaître l'accès à des services spécialisés et correspondant à leurs besoins, tout spécialement

(25) Avec cependant quelques règles applicables à des destinataires spécifiques tels que les mineurs, les femmes, les enfants en bas âge, les ressortissants étrangers ou les personnes appartenant à des minorités ethniques ou linguistiques.

pour les détenues qui ont subi des violences physiques, mentales ou sexuelles (règle 34.2 et 25.4) et les minorités font l'objet d'une prise en considération spécifique (règle 38.1 et s.).

La troisième partie, qui présente les exigences en matière de santé pénitentiaire, est également extrêmement détaillée, ce qui n'est guère surprenant tant la qualité de la vie dans une prison dépend dans une large mesure de la qualité de l'offre de soins. On doit en particulier souligner le principe de l'équivalence des soins avec le milieu libre (règle 40.3). Cet objectif ne peut être réalisé que par la mise en place de liens étroits entre la politique sanitaire des prisons et l'administration générale des soins de santé et la définition d'une politique nationale de santé publique (voir les règles 40.1 et 40.2). La règle 43.2 insiste également sur la nécessité d'une visite quotidienne du médecin auprès des détenus placés à l'isolement.

La quatrième partie traite des questions relatives au « bon ordre », qui doit être certes respecté, mais en ayant toujours présent à l'esprit l'obligation de traiter toute personne détenue avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine (règles 49 et 50). Sont ainsi déclinées dans cette partie les questions relatives à la sécurité, la sûreté, la discipline et les sanctions, le recours à la force et les armes, et les requêtes et plaintes que peuvent formuler les détenus. Les fouilles (règles 54.1 et s.) font désormais l'objet de minutieuses précisions, afin de garantir la dignité du détenu soumis à cette procédure.

La cinquième partie concerne désormais les attributions du personnel pénitentiaire, dont il est précisé que « les devoirs excèdent ceux de simple gardien » (règle 72.3). En effet, tous les personnels, quel que soit leur niveau, doivent avoir conscience des buts du traitement des détenus (règle 72.2), l'administration pénitentiaire devant garantir la sécurité des établissements, mais aussi préparer la réinsertion des personnes incarcérées, les Règles ont mis en avant l'idée selon laquelle toute progression des conditions de vie en prison nécessite un personnel bien formé et efficace.

Les Règles forment donc un ensemble extrêmement complet, couvrant tous les aspects de la politique carcérale. Il ne faudrait toutefois pas les analyser comme un code pénitentiaire « modèle », en raison de leur souplesse : des expressions telles que « dans la mesure du possible », « en principe », « lorsque les circonstances le permettent », reviennent souvent et laissent aux Etats (qui n'ont pas l'obligation de les transposer en droit interne) une certaine marge d'appréciation dans leur mise en œuvre. Mais le Comité des ministres « recommande » aux

Etats de suivre les Règles «dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques». Il est aujourd'hui incontestable qu'elles constituent un efficace instrument de transformation des normes et pratiques pénitentiaires en droit interne, en permettant une élévation progressive des standards pénitentiaires.

II. □ La Recommandation (2006) 2, instrument d'aide à l'élévation des standards pénitentiaires

L'influence des Règles s'opère à un double niveau : si elles servent évidemment de référence pour l'amélioration des politiques et pratiques étatiques (A), elles permettent également, articulées avec d'autres techniques, institutions et procédures déployés par le Conseil de l'Europe, la promotion une véritable politique pénitentiaire par cette organisation internationale (B).

A. □ Une référence pour l'amélioration des politiques et pratiques pénitentiaires étatiques

Les Règles pénitentiaires européennes ne relèvent pas de la catégorie des instruments conventionnels, ce qui signifie donc qu'elles ne lient pas les Etats membres (26). Comme l'indique le Comité européen pour les problèmes criminels en 2004, «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» (27).

Le Conseil de l'Europe a bien envisagé de renforcer le caractère contraignant de ces Règles, mais la proposition de protocole à la Convention européenne des droits de l'homme relative aux droits des détenus, envisagée par l'Assemblée parlementaire en 1995 a

(26) Il est ici notamment impossible de rejoindre l'analyse adoptée par le Haut-Commissariat des Nations Unies sur les droits de l'homme selon laquelle «la législation internationale des droits de l'homme a force de loi vis-à-vis de tous les Etats et de leurs agents, notamment les agents des établissements pénitentiaires», *Les droits de l'homme et les prisons. Guide du formateur aux droits de l'homme à l'attention du personnel pénitentiaire*, «série sur la formation professionnelle», 11 add. 2, 2005, p. 30.

(27) C.D.P.C., *Projet de Recommandation Rec (2005) ... du Comité des ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes et son commentaire*, Doc CM(2005)163, *Addendum corrigendum*, 13 décembre 2005.

échoué (28). Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a adopté en 2004 une Recommandation sur la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe (29), dans laquelle elle recommande au Comité des Ministres d'élaborer, en liaison avec l'Union européenne, une charte pénitentiaire européenne, ayant pour finalité d'établir des règles précises et surtout obligatoires permettant le respect des droits des personnes privées de leur liberté et insistant sur la réinsertion. En 2006, l'Assemblée adopte effectivement cette Charte, tout en recommandant «au Comité des ministres d'élaborer dans les meilleurs délais une nouvelle convention, qui contiendra des règles précises et contraignantes pour les Etats parties concernant le traitement des détenus, sur la base de la charte pénitentiaire européenne» (30). Cette initiative va être reçue pour le moins froidement par le Comité des ministres, qui souhaite pour l'instant s'en tenir aux instruments juridiques existants et fait remarquer «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» (31).

Comme leurs devancières, les Règles pénitentiaires européennes de 2006 constituent donc un texte certes fort important au niveau de l'éthique et des principes, mais qui dépend toujours de la bonne volonté des Etats pour son application concrète (32). L'influence exacte des Règles apparaît alors relativement délicate à mesurer, notamment à l'égard de la France, car elles n'ont encore fait l'objet d'aucune reprise *in extenso* dans des textes législatifs ou réglementaires internes. Toutefois, certains indices montrent qu'elles ne sont nullement ignorées par les autorités nationales et qu'elles consti-

(28) Voy. la Recommandation 1257 (1995) relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 1^{er} février 1995.

(29) Recommandation 1656 sur la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 27 avril 2004.

(30) Recommandation 1747 (2006), adoptée par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée parlementaire le 29 mai 2006.

(31) Réponse du Comité des ministres adoptée à la 974^e réunion des Délégués des ministres (27 septembre 2006), Doc. 11041, 2 octobre 2006.

(32) J. PRADEL évoquait déjà en 1987 une «pression» exercée par le texte européen sur les législateurs et sur les administrations pénitentiaires. Voy., «Les nouvelles règles pénitentiaires européennes», *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1987, pp. 218-222.

tuent bien un instrument de référence. Les Règles européennes «constituent une charte pour l'administration pénitentiaire qui donne sens à l'action de l'ensemble des personnels. Les mettre en œuvre représente, par conséquent, un enjeu essentiel» (33). Comme le dit en d'autres termes l'Assemblée nationale dans son rapport sur la situation dans les prisons françaises adopté en 2000, Les règles pénitentiaires européennes ne sont pas «sans influence», car elles exercent «une véritable pression sur l'administration pénitentiaire française» (34) qui a ainsi publié en 1993 un ouvrage intitulé *Les Règles pénitentiaires européennes et leur application en France* (35) (lequel a fait l'objet d'une nouvelle édition en 2006), qui dresse un tableau détaillé de l'application de ces Règles en France, en mettant en exergue les éléments de non conformité du droit interne.

Certaines règles ne sont actuellement pas reconnues, telles celles concernant le contrôle par un organe indépendant de la détention et de la manière dont les détenus sont traités (règles 9 et 93.1), la nécessaire consultation des détenus pour leur répartition initiale et leurs transferts entre établissements (règle 17.3), la participation en commun des détenus à des activités organisées (règle 18.9), ou les restrictions à la communication des détenus avec l'extérieur (règles 24.1, 24.12 et 99), le droit à l'expression collective des détenus (règle 50), le droit pour le détenu d'assister à la fouille de ses effets personnels (règle 54.8), ou encore la prohibition de l'interdiction totale des contacts avec la famille (règle 60.4, que la France ne respecte pas lors des placements en cellule disciplinaire).

D'autres règles seraient «reconnues mais d'application difficile» : l'accès à l'information des détenus étrangers (règles 15.2, 30.1, 38.3 et 59), des locaux de détention respectant des conditions minimales d'hygiène et de santé (règles 18.1 et 18.2), le principe de l'encellulement individuel «autant que possible», notamment pour les prévenus (règles 18.5 et 96) et enfin la séparation des prévenus et des condamnés (règles 18.8 et 104.1) (36).

(33) *Les Règles pénitentiaires européennes*, ministère de la Justice, direction de l'administration pénitentiaire, 2006, p. 8 (Source : www.justice.gouv.fr/minister/DAP/RPE1.pdf a).

(34) Rapport de M. Jacques Floch sur la situation dans les prisons françaises, tome I (n° 2521), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2000.

(35) Ministère de la Justice, coll. «travaux et documents», n° 45, septembre 1993, 116 p.

(36) Ces vingt règles non totalement ou partiellement appliquées en droit français en 2006 constituent une sensible amélioration par rapport au recensement de 1993 qui présentait un total de vingt-cinq règles posant des problèmes d'application à la France.

A ce recensement opéré par l'administration pénitentiaire on pourrait ajouter la non application totale ou partielle de certaines règles, telles celles relatives à la détention «dans un établissement spécialement conçu à cet effet» pour les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé est incompatible avec la détention en prison (règle 12.1), au principe de modalités de visites permettant le maintien et le développement des relations familiales «de façon aussi normale que possible» (règle 24.4), ou encore à l'indemnisation des détenus victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles «dans des conditions non moins favorables que celles prévues par le droit interne» (règle 26.14).

Si les textes français ne sont pas toujours parfaitement en conformité avec différents principes, on peut toutefois estimer que certaines transformations récentes du droit français s'expliquent — au moins partiellement — par une volonté de respecter davantage les exigences posées par les Règles. Le ministère de la Justice relevait ainsi en 1993 que «les règles relatives à la procédure disciplinaire ne prévoient pas de dispositions relatives aux conduites pouvant constituer une infraction disciplinaire», mais qu'une réforme était alors en cours (37). La non-conformité avec les Règles européennes aura ainsi, sans nul doute, accéléré la réforme de la procédure disciplinaire réalisée par le décret n° 96-287 du 2 avril 1996 (38). Dans le même sens, la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, qui a profondément réformé le dispositif de soins en milieu pénitentiaire, répond aux prescriptions de la Recommandation européenne R (98) 7, relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire et permet donc à la France d'être aujourd'hui en conformité avec l'article 40.2 des Règles de 2006 qui prévoit que «la politique sanitaire dans les prisons doit être intégrée à la politique nationale de santé publique et compatible avec cette dernière» (39).

(37) *Les Règles pénitentiaires européennes*, op. cit., 1993, p. 7.

(38) Comme l'indique le rapport de la Commission Canivet en 1999, «le régime disciplinaire des détenus a subi une évolution considérable du fait du décret du 2 avril 1996 qui, voulant appliquer les recommandations européennes (12 février 1987) et les principes de la Convention européenne des droits de l'homme, a tendu à harmoniser les règles disciplinaires, à assurer le respect du principe de la légalité des fautes et des sanctions, à établir une procédure répondant aux règles du procès équitable», *L'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport de la Commission présidée par M. G. CANIVET à Madame le Garde des Sceaux sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, ministère de la Justice, juillet 1999.

(39) Anciennes règles 26.1 et suivantes de la version de 1987, que le Gouvernement annonçait vouloir respecter grâce à «une importante réforme de la santé en milieu

→

Plus récemment, une convention a été signée le 25 janvier 2007 entre le Médiateur de la République et le ministère de la Justice, visant à généraliser l'intervention des délégués du médiateur dans les établissements pénitentiaires (40). Tous les détenus devraient pouvoir bénéficier de ce dispositif en 2010. Le garde des Sceaux a par ailleurs proposé que le contrôle général des prisons soit confié à l'institution indépendante du Médiateur de la République. Il en constituerait un service nouveau, assuré par des contrôleurs distincts des délégués actuels, et spécifiquement formés. La volonté de se conformer à la sixième partie des Règles apparaît ici patente. On pourrait enfin citer la récente réforme du placement à l'isolement avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2006, des décrets relatifs à l'isolement carcéral (41). La décision de mise à l'isolement, qui doit être motivée, doit désormais procéder de raisons sérieuses et d'éléments objectifs et concordants et doit faire l'objet d'une procédure contradictoire (en ayant éventuellement recours aux services d'un interprète). Chaque détenu placé à l'isolement doit faire l'objet d'un examen médical au moins deux fois par semaine et l'article D.283-1-3 du Code de procédure pénale dispose que «chaque fois qu'il l'estime utile au regard de l'état de santé du détenu, le médecin émet un avis sur l'opportunité de mettre fin à l'isolement».

Tout en relevant l'influence des Règles, on ne doit toutefois pas occulter que certains aspects généraux de la politique pénitentiaire française demeurent par principe en contrariété avec l'esprit des Règles européennes. Comme l'indique justement A. Cugno, c'est parfois «l'esprit de la sanction pénale qui est différent, et une autre

←
pénitentiaire [] actuellement en projet» en 1993. Voy. *Les règles pénitentiaires européennes*, op. cit., 1993, p. 40. Les articles D. 400 et s. du Code de procédure pénale relatifs à «la protection de la mère et de l'enfant» en détention, permettent à la France d'être en accord avec la règle 34.3 de 2006.

(40) En vertu de l'article 2 de la Convention, «le Médiateur de la République s'engage à se tenir à l'écoute des personnes détenues pour faciliter le règlement amiable des différends dans leurs relations avec les administrations de l'État, les collectivités publiques territoriales, les établissements publics et tout autre organisme investi d'une mission de service public, et pour faciliter ainsi leur réinsertion». Une première convention avait été signée le 16 mars 2005 afin de mettre en place, à titre expérimental, des permanences de délégués du Médiateur dans une dizaine d'établissements pénitentiaires. Selon les chiffres fournis par le Médiateur de la République, le rythme annuel dans ces établissements a été de l'ordre de 700 saisines, soit 10 % du nombre des détenus des 10 sites. *Rapport annuel du Médiateur de la République*, La documentation française, 2007, p. 62.

(41) Décrets n^{os} 2006-337 et 2006-338 du 21 mars 2006 relatifs à l'isolement, entrés en vigueur le 1^{er} juin 2006. Voy. M. HERZOG-EVANS, «Sanctions pénitentiaires : deux décrets ambivalents», *Dalloz*, 2006, pp. 1196 et s.

conception de l'administration pénitentiaire qui devrait être adoptée» (42). La question de la surpopulation carcérale chronique, à laquelle la France répond essentiellement par la construction de nouvelles places de prison, ne correspond notamment pas à l'approche générale du texte européen, pour lequel «[] la privation de liberté constitue une mesure de dernier recours» (troisième alinéa de la Recommandation) (43). De même, on peut estimer que la faiblesse des politiques de réinsertion menées dans les prisons françaises est contraire aux objectifs généraux des Règles, énoncés notamment dans le sixième principe fondamental selon lequel «chaque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté» (44). Mais ce sont surtout les conditions matérielles de détention, extrêmement variables entre les différents établissements, qui rendent l'application de certaines règles fort délicate (ceci étant notamment vrai pour les principes relatifs aux locaux de détention). Ainsi, l'ensemble de dispositions du Code de procédure pénale qui régit l'hygiène en détention (art. D. 349 et s.) est largement en conformité avec les exigences européennes (45). Dans la pratique, le respect concret de ces différentes exigences juridiques apparaît souvent pour le moins aléatoire.

Si les Règles pénitentiaires influencent les Etats pour la mise en place de leurs réformes et politiques de modernisation, on ne doit pas oublier que la prise en compte de ces mêmes Règles par d'autres acteurs relevant du Conseil de l'Europe permet indéniablement

(42) *Op. cit.*, p. 22.

(43) La lutte contre ce surpeuplement carcéral constituant une importante source de préoccupation pour le C.P.T., qui a eu l'occasion d'indiquer que «[c]ertains pays ont pris pour option d'accroître leur parc pénitentiaire. Pour sa part, le C.P.T. est loin d'être convaincu que l'accroissement des capacités d'accueil constituera à lui seul une solution durable. En effet, plusieurs Etats européens se sont lancés dans de vastes programmes de construction d'établissements pénitentiaires pour découvrir que leur population carcérale augmentait de concert. A l'inverse, dans certains Etats, l'existence de politiques visant à limiter ou moduler le nombre de personnes emprisonnées a contribué de manière importante au maintien de la population carcérale à un niveau gérable», *Septième rapport d'activités*, 1997, C.P.T./Inf (97) 10 (FR), §14.

(44) Dans son *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France* (suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M.A. GIL-ROBLES, appelait «les autorités françaises à redoubler de vigilance en augmentant les moyens visant à la réalisation de programmes de réinsertion et de suivi des personnes libérées» (Doc. Comm DH (2006) 2, 15 février 2006, §106).

(45) Voy., sur ce point, pour un recensement détaillé, *L'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, op. cit.

d'accroître la pression opérée sur les Etats. La Recommandation (2006) 2 apparaît ici comme l'un des maillons d'une véritable politique pénitentiaire mise en place au niveau européen.

B. □ *Un élément de la politique pénitentiaire du Conseil de l'Europe*

Présenter et analyser les Règles pénitentiaires européennes comme un instrument juridique isolé relève d'une incompréhension totale de l'action globale menée par le Conseil de l'Europe. Ces Règles, en effet, doivent davantage être considérées comme l'un des outils de cette organisation, parmi d'autres moyens d'action permettant d'œuvrer en faveur d'une amélioration des standards pénitentiaires. Plus précisément, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.) (46) prennent en compte les règles, à des degrés divers. Ceci permet ensuite, par un mouvement d'enrichissement mutuel, de renforcer la portée des Règles : la version 2006 de ce texte prend en effet en compte les développements récents de ces deux organes dans le domaine pénitentiaire (47). Le Comité européen de coopération pénologique a, en effet, notamment travaillé sur la base des rapports du Comité européen de prévention de la torture et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'administration pénitentiaire française a parfaitement analysé ce véritable «réseau» auquel participent les Règles pénitentiaires, qui sont «susceptibles de servir de fondement aux recommandations formulées par le Comité de prévention de la torture aux Etats à la suite de ses visites» (48). Le Comité des ministres a d'ailleurs chargé le comité européen de coopération pénologique de réexaminer les Règles pénitentiaires européennes tous les cinq ans ou plus souvent, si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ou les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture

(46) C'est la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987 qui instaure le Comité européen pour la prévention de la torture. Selon l'article 1^{er} de ce texte, «par le moyen de visites, le Comité examine le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants».

(47) Pour une analyse générale de cette prise en compte par les Règles de 2006, voy. le *Commentaire de la Recommandation Rec (2005) ... du Comité des ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes* effectué par le Comité européen pour les problèmes criminels (Doc. CDPC-BU 2005 17 rev F).

(48) *Les règles pénitentiaires européennes*, op. cit., 2006, p. 8.

exigeaient. Le cas échéant, le Comité des ministres prendra des mesures pour mettre à jour ces Règles (49).

La prise en compte des Règles par la Cour européenne des droits de l'homme n'apparaît pas évidente de prime abord, car il n'existe normalement aucun lien entre les droits reconnus par ce texte et la Cour, organe de protection de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Rien n'a donc *a priori* changé depuis 1976, lorsque la Commission européenne des droits de l'homme estimait que «des conditions de détention qui, sous certains aspects, seraient en retrait par rapport aux Règles minima» ne constitueraient pas, de ce seul fait, un traitement inhumain ou dégradant». Seules des conditions de détention constituant une violation directe de l'article 3 de la Convention (ce qui n'était pas le cas en l'espèce), pourraient donc être condamnées par la Cour (50). Toutefois, des jurisprudences plus récentes montrent que les Règles ne sont pas totalement inconnues de la Cour européenne. Ainsi, dans son arrêt *S. c. Suisse* du 28 novembre 1991, la Cour relevait que si la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas en termes exprès le droit, pour l'accusé, de communiquer sans entrave avec son défenseur, un tel droit s'avérait bien protégé par l'article 93 des Règles minimales pour le traitement des détenus (dans leur formulation de 1973) (§48 de l'arrêt). L'arrêt *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* du 30 mars 2004, mentionne également les Règles pénitentiaires européennes parmi «le droit international pertinent». Plus près de nous, dans son arrêt *Ramirez Sanchez c. France*, rendu par la Grande chambre le 4 juillet 2006, qui concerne la question délicate de l'isolement carcéral, la Cour se réfère à la fois aux rapports du Comité européen pour la prévention de la torture, aux conclusions de la visite du Commissaire aux droits de l'homme publiées le 15 février 2006 à l'issue de sa visite en France, mais également □ et avec insistance □ aux Règles pénitentiaires européennes de 2006 (51).

L'utilisation des Règles par le Comité européen pour la prévention de la torture apparaît plus évidente, car cette institution a, en effet, rapidement estimé que dans l'exercice de ses missions, elle

(49) Réponse du Comité des ministres adoptée à la 974^e réunion des Délégués des ministres (27 septembre 2006), Doc. 11041, 2 octobre 2006.

(50) Requête n° 7341/76, *Eggs c. Suisse*, décision du 11 décembre 1976, *Décisions et rapports* n° 6, p. 176.

(51) Le §130 de l'arrêt précise notamment que «la Cour constate que le requérant était détenu dans des conditions matérielles correctes et conformes aux règles pénitentiaires européennes adoptées par le Comité des Ministres le 16 janvier 2006».

était «en droit d'utiliser les normes juridiques contenues non seulement dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, mais aussi dans un certain nombre d'autres instruments pertinents ayant trait aux droits de l'homme (ainsi que l'interprétation qui en est faite par les organes des droits de l'homme respectivement compétents)» (52). Même s'il n'est pas dans toujours dans l'habitude du C.P.T. de mentionner les Règles dans ses rapports de visites ou dans ses rapports annuels (53), on note cependant de nombreuses références explicites, qui permettent de renforcer la pression du Comité sur l'Etat visité. Ainsi a-t-il pu relever lors de sa visite en Suisse en 2001 que plusieurs sanctions disciplinaires infligées dans le canton de Zoug, «sont en violation flagrante des normes pénitentiaires modernes (cf. notamment la règle 37 des Règles pénitentiaires européennes)». De même, «l'exigence selon laquelle les détenus doivent être autorisés chaque jour à au moins une heure d'exercice en plein air, est largement admise comme une garantie fondamentale (cf. également la Règle N° 86 des Règles pénitentiaires européennes)» (54). Ce même Etat se verra rappeler de manière ferme que le paragraphe 37 des Règles pénitentiaires européennes implique «qu'il ne faut pas laisser les prisonniers, même ceux faisant l'objet d'une sanction disciplinaire, dans l'obscurité» (55). Plusieurs Etats se verront également indiquer que toute restriction aux contacts avec l'extérieur «devrait être exclusivement fondée sur des impératifs sérieux de sécurité ou sur des considérations liées aux ressources disponibles. Tel est l'esprit de plusieurs recommandations des Règles pénitentiaires européennes de 1987, en particulier de la Règle 43 (1^{er} alinéa) et de la Règle 65 (point c.)» (56). De manière

(52) *Premier rapport général d'activités du C.P.T. couvrant la période du 1^{er} novembre 1989 au 31 décembre 1990, 1991*, doc. CPT/Inf (91) 3 (FR), §5.

(53) Le C.P.T. ayant progressivement forgé ses propres «normes», exposées dans différents rapports généraux d'activités. Il s'agit ici de certaines des questions de fond qu'il examine lorsqu'il effectue des visites de lieux de privation de liberté. Voy. *Les normes du C.P.T.*, doc. CPT/Inf/E (2002) 1-Rev. 2006.

(54) *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le C.P.T. du 5 au 15 février 2001*, 25 mars 2002, respectivement §§118 et 124.

(55) *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le C.P.T. du 21 au 29 juillet 1991*, 27 janvier 1993, §84.

(56) Voy., entre autres, les *Rapport au gouvernement de la Roumanie relatif à la visite effectuée en Suisse par le C.P.T. du 24 janvier au 5 février 1999*, 23 avril 2003, §159; *Rapport au Gouvernement de la République de Moldova relatif à la visite effectuée en Moldavie par le C.P.T. du 11 au 21 octobre 1998*, 14 décembre 2000, §122; *Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le C.P.T. du 20 au 22 juillet 1994*, 23 janvier 1996, §74; *Rapport au Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée au Luxembourg par le C.P.T. du 17 au 25 janvier 1993*, §92.

plus générale encore, lors de sa visite à Saint-Marin en 1992, le Comité demandera aux autorités de cet Etat de procéder «au remaniement complet du règlement pénitentiaire, en tenant pleinement compte des Règles pénitentiaires européennes». En 1999, il se félicitera de l'adoption de la nouvelle loi sur le système pénitentiaire du 29 avril 1997, ainsi que du Règlement pénitentiaire du 26 mai 1997, qui «traitent d'une manière cohérente et conforme aux Règles pénitentiaires européennes l'ensemble de la problématique en question» (57). On doit également souligner que la prise en compte des Règles par le C.P.T. s'est manifestée par la présentation d'observations lors de la rédaction de la version 2006, le Comité précisant un certain nombre de points de désaccord avec les projets, tout en indiquant qu'il «existe déjà un haut degré de concordance entre les principes élaborés par les Règles pénitentiaires européennes et les principes et recommandations contenus dans les rapports de visites du C.P.T., comme dans le corps de principes relatifs à la détention» (58).

Si la Cour comme le Comité européen pour la prévention de la torture utilisent les Règles dans leurs missions respectives, les travaux et réalisations de ces deux institutions sont également pris en compte par les Règles, qui y trouvent des éléments pour enrichir leur contenu.

De manière tout à fait explicite, l'élévation des standards jurisprudentiels opérée par les juges de Strasbourg depuis la fin des années 1990 constitue l'une des justifications de l'adoption de nouvelles Règles en 2006. Ainsi, l'apparition du droit de vote des détenus avec la Règle 24.11 (59) renvoie à la nouvelle jurisprudence de la Cour européenne issue des arrêts *Iwanzucuk c. Pologne* du 15 novembre 2001 et *Hirst c. Royaume-Uni* du 30 mars 2004, selon lesquels la privation automatique des droits civiques des détenus viole l'article 3 du premier Protocole à la Convention (60). De

(57) Voy. les *Rapports au Gouvernement de Saint-Marin relatifs à la visite effectuée à Saint-Marin par le C.P.T. du 25 au 27 mars 1992*, 12 octobre 1994 et *du 9 au 11 juin 1999*, 10 juin 2004, respectivement §§71 et 19.

(58) Voy. les *Observations du C.P.T. sur le projet des Règles pénitentiaires européennes révisées et sur le projet de commentaire*, CPT (2005) 17, cf. point 33 a. du projet d'ordre du jour de la 56^e réunion du CP, 15 février 2005 (en anglais).

(59) «Les autorités pénitentiaires doivent veiller à ce que les détenus puissent participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique, à moins que l'exercice de ce droit par les intéressés ne soit limité en vertu du droit interne».

(60) Cette apparition des droits civiques du détenu constitue également la prise en compte d'un texte ancien, la Résolution (62) 2 relative aux droits électoraux, civils

même, l'arrêt *Moussel c. France* du 14 novembre 2002, qui conclut à une violation de l'article 3 de la Convention au regard du traitement médical d'un détenu en phase terminale, a directement influencé le libellé de la nouvelle règle 46.1 selon laquelle «*les détenus malades nécessitant des soins médicaux particuliers doivent être transférés vers des établissements spécialisés ou vers des hôpitaux civils, lorsque ces soins ne sont pas dispensés en prison*». Quant à l'aide raisonnable à l'accès aux conseils juridiques prévu par la règle 23.1, l'influence de la jurisprudence *Cotlet* est indéniable : dans cet arrêt, la Cour demande, en effet, aux Etats d'aider matériellement les détenus, par exemple en leur fournissant le matériel nécessaire pour prendre des notes et en affranchissant les courriers adressés à leur avocat si les intéressés ne peuvent le faire eux-mêmes (61). On peut également mettre en relation les exigences renforcées de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le déroulement des fouilles (62) et l'apparition des règles 54.1 et s. dans le texte révisé. L'arrêt *Matencio c. France* du 15 janvier 2004, constitue enfin un intéressant exemple d'influences réciproques. Dans cet arrêt, la Cour mentionne, en effet, parmi le «*droit international pertinent*», la Recommandation n° R (98) 7 (63), qui prévoit notamment des modifications structurelles dans les prisons où sont détenus des personnes souffrant d'un handicap physique grave, ou très âgées, voire le transfert de ces mêmes personnes à l'extérieur lorsque leur état «*indique une issue fatale prochaine*». Or, cette Recommandation de 1998 constitue l'un des textes qui ont motivé l'adoption des Règles de 2006, comme l'indique explicitement ce texte dans son Préambule (64).

← et sociaux des détenus, adoptée par le Comité des ministres le 1^{er} février 1962 et dont le chapitre B stipule que lorsque la législation prévoit la possibilité pour un électeur de voter sans avoir à se rendre en personne dans un bureau de vote, les détenus doivent être autorisés à user de cette prérogative sauf s'ils sont explicitement privés du droit de vote par la législation ou sur décision d'un tribunal (§5). Les détenus autorisés à voter doivent également avoir la possibilité de s'informer de la situation en vue de l'exercice de leur droit (§6).

(61) Cour eur. dr. h., *Cotlet c. Roumanie*, 3 juin 2003, §§56 et s.

(62) Voy., notamment, les arrêts *Valasinas c. Lituanie* du 24 juillet 2001 et *Van der Ven c. Pays-Bas* du 4 février 2003.

(63) Adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 8 avril 1998 et relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire.

(64) La règle 43.2 prévoit que «*le médecin ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) dépendant de ce médecin doit prêter une attention particulière à la santé des détenus dans des conditions d'isolement cellulaire*» et «*doit leur rendre visite quotidiennement*».

Les rapports de visite du C.P.T., lorsqu'ils sont publiés (65), ainsi que ses rapports annuels ont également largement influencé la révision des Règles en 2006. Ainsi, les fréquentes dénonciations dans les rapports de visite des limitations du droit des détenus à leurs relations avec l'extérieur (66) ont entraîné la rédaction de la nouvelle règle 24.2 selon laquelle «*toute restriction ou surveillance des communications et des visites [] doit néanmoins autoriser un niveau minimal acceptable de contact*». De même, la dénonciation de situations qui aboutissent à ce que des détenus passent l'essentiel de leur temps en cellule (67) justifie la présence dans le texte 2006 de la règle 25.2 selon laquelle le régime pénitentiaire doit «*permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux*». On peut également estimer que l'énoncé par le C.P.T., dans son dixième *Rapport général*, de normes spécifiques pour le traitement des femmes détenues (68), ou la dénonciation des traitements discriminatoires existant en prison à l'encontre des membres des minorités (69) ont entraîné un renforcement des

←
Le médecin doit également «*présenter un rapport au directeur chaque fois qu'il estime que la santé physique ou mentale d'un détenu encourt des risques graves du fait de la prolongation de la détention ou en raison de toute condition de détention, y compris celle d'isolement cellulaire*» (règle 43.3).

(65) L'article 11 de la Convention du 26 novembre 1987 prévoit en effet que «*les informations recueillies par le Comité à l'occasion d'une visite, son rapport et ses consultations avec la Partie concernée sont confidentiels*» (§1^{er}). Toutefois, «*le Comité publie son rapport ainsi que tout commentaire de la Partie concernée, lorsque celle-ci le demande*» (§2). Au 2 mars 2007, le C.P.T. avait effectué 227 visites (140 visites périodiques + 87 visites *ad hoc*) et 176 rapports avaient été rendus publics.

(66) Voy. *supra*, note n° 60.

(67) Lors de sa visite en Finlande en 2000, le C.P.T. relevait que dans certaines prisons de cet Etat un grand nombre de détenus passaient jusqu'à vingt-trois heures par jour dans leur cellule, sans guère de moyens d'écouper leur temps. La même situation avait également été relevée en Grèce. Voy., respectivement, le *Rapport de suivi du Gouvernement finlandais en réponse au rapport du C.P.T. relatif à sa visite effectuée en Finlande du 7 au 17 juin 1998*, 9 novembre 1999 et le *Rapport au Gouvernement grec relatif à la visite effectuée en Grèce par le C.P.T. du 26 octobre au 2 novembre 1999*, 13 septembre 2001.

(68) *Dixième rapport général sur les activités du C.P.T. concernant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1999*, doc. CPT/Inf (2000), §§21 et s.

(69) Voy. notamment le *Rapport au Gouvernement autrichien relatif à la visite en Autriche effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.) du 19 au 30 septembre 1999*, 21 juin 2001.

dispositions relatives à ces deux catégories de détenus particulièrement vulnérables dans le texte de 2006 (70).

L'Instrument relativement discret que constituent les normes pénitentiaires européennes offre donc l'image d'un outil de modernisation des systèmes pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe, d'autant plus efficace qu'il est mis en œuvre par les actions conjointes de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Comme la Cour européenne l'avait explicitement évoqué il y a maintenant plus de vingt ans, «la justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons» (71). On doit désormais ajouter que le respect des droits de l'homme et la protection de la dignité humaine ne doivent pas davantage demeurer hors les murs des prisons. A l'heure où la communauté internationale vient de se doter d'un mécanisme de surveillance des établissements pénitentiaires (72), le rôle moteur du Conseil de l'Europe apparaît ici plus que jamais indispensable.

☆

(70) Soit les règles 34.1 à 34.3 pour les femmes et 38.1 à 38.3 pour les personnes appartenant à des minorités ethniques ou linguistiques.

(71) Cour eur dh, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, §69.

(72) Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2002 est en effet entré en vigueur le 22 juin 2006 (au 27 mars 2007, 29 Etats parties). Il 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» (art. 1^{er}).