

Doc. 10097
19 février 2004

Situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Michel Hunault, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Huit ans après la dernière recommandation sur les conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la situation ne s'est pas améliorée. Les conditions de vie dans de nombreuses prisons et maisons d'arrêt sont incompatibles avec le respect de la dignité de la personne humaine.

La proposition de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme relative aux droits des détenus, faite par l'Assemblée en 1995, ayant échoué, la dégradation de la situation justifie que les règles pénitentiaires européennes, d'ailleurs en cours de révision, soient complétées par un instrument général plus contraignant.

De cette manière, l'Europe sera dotée, dans le domaine judiciaire et pénitentiaire, d'un système de contrôle permanent, permettant de garantir une surveillance de l'ensemble des acteurs du système judiciaire pénal, depuis le moment de la garde à vue jusqu'aux lieux de détention après jugement et après la sortie de prison.

Cette «charte pénitentiaire européenne» devrait être élaborée en liaison étroite avec l'Union européenne.

Les lignes directrices dont le comité de rédaction de la charte pourra s'inspirer sont contenues en annexe de ce document.

I. **Projet de recommandation**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Recommandation 1257 (1995) relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Depuis lors, malgré une amélioration de la situation dans certains Etats où elle a pu être considérée comme très préoccupante, les problèmes liés aux mauvais traitements, à l'inadéquation des structures pénitentiaires, aux activités prévues et aux soins disponibles demeurent en Europe. Par ailleurs, l'on observe dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe une tendance au surpeuplement des prisons et maisons d'arrêt, à l'inflation de la population carcérale, à l'augmentation des détenus étrangers et à l'augmentation des détenus en attente d'une condamnation définitive.

2. La Convention européenne pour la prévention de la torture et son mécanisme de contrôle, ainsi que les divers instruments juridiques du Conseil de l'Europe dans ce domaine, notamment les Règles pénitentiaires européennes de 1987, constituent des outils précieux pour assurer le respect des droits de l'homme dans les centres de détention. Des travaux de révision de ces règles sont en cours, et l'Assemblée encourage leur conclusion rapide.

3. Le 1^{er} janvier 2003, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture a été ouvert à la signature ; l'Assemblée déplore que seulement sept Etats membres l'aient signé (il s'agit de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de l'Italie, de Malte, de la Suède et du Royaume-Uni) et deux l'aient ratifié (Malte et le Royaume-Uni). La création de mécanismes nationaux de prévention de la torture prévus par cet instrument est un pas en avant.

4. Les conditions de vie dans de nombreuses prisons et maisons d'arrêt sont devenues incompatibles avec le respect de la dignité de la personne humaine. La nécessité d'harmoniser les conditions de détention et d'instaurer un contrôle extérieur permanent, qui implique aussi une harmonisation des délits et des peines, se fait sentir. L'élaboration d'un cadre général s'imposant à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe leur rappelant les droits et obligations des détenus devraient être rassemblés dans une "Charte pénitentiaire européenne".

5. A cet égard, la proposition de résolution du Parlement européen (2003/2188 (INI)) sur les droits des détenus dans l'Union européenne fait explicitement mention de l'initiative d'une telle charte lancée au sein de sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

6. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

- i. d'élaborer, en liaison avec l'Union européenne, une Charte pénitentiaire européenne ;
- ii. de s'assurer, en particulier, que le mandat du comité qui sera chargé de l'élaboration de la charte inclura dans celle-ci des règles précises et obligatoires pour les Etats parties concernant:
 - a. le droit d'accès à un avocat et à un médecin lors de la détention provisoire, et le droit pour une personne en détention provisoire de notifier à une personne tierce sa détention;
 - b. des règles sur les conditions de détention;
 - c. le droit d'accès aux services médicaux internes et externes;
 - d. les activités de rééducation, instruction, réhabilitation et réinsertion sociale et professionnelle;
 - e. la séparation des détenus;
 - f. les mesures spécifiques concernant les catégories vulnérables;
 - g. le droit de visite;
 - h. le droit de recours effectif des détenus pour la défense de leurs droits contre des sanctions ou traitements arbitraires;
 - i. les régimes de sécurité spéciaux;

- j. la promotion de mesures alternatives à l'incarcération et l'information du détenu sur ses droits ;
- iii. de s'inspirer des lignes directrices contenues en annexe au document 10097 pour l'élaboration de cette charte ;
- iv. de soumettre le projet de charte pénitentiaire européenne à l'Assemblée parlementaire, pour son avis;
- v. d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à signer et ratifier au plus tôt le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture.

II. Exposé des motifs

par M. Hunault, rapporteur

A. Introduction

1. Préoccupé par la situation dans les prisons, la Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme l'Assemblée parlementaire a adopté la proposition de votre rapporteur d'élaborer une convention pénitentiaire européenne.

2. L'Assemblée parlementaire avait adopté en 1995 une recommandation relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe¹, dans laquelle elle se déclarait préoccupée par la forte augmentation de la population pénitentiaire en Europe, par le surpeuplement qui en découle, et par la détérioration des conditions de détention.

3. L'Assemblée, neuf ans après la dernière Recommandation 1257 sur les conditions de détention, constate avec inquiétude que la situation s'est aggravée, justifiant l'élaboration d'un cadre plus contraignant. Les conditions de vie dans de nombreuses prisons et maisons d'arrêt sont devenues incompatibles avec le respect de la dignité de la personne humaine.

4. L'Assemblée a mandaté votre rapporteur pour entreprendre des visites de prisons en Europe et pour élaborer ce projet de convention.

B. Le contexte de la Charte pénitentiaire

5. L'Assemblée parlementaire souhaite élaborer un cadre général s'imposant à tous les acteurs de la chaîne pénale leur rappelant les droits et obligations des détenus rassemblés dans la "Charte pénitentiaire européenne".

6. L'élaboration de cette charte s'inscrit en complément des outils existants et futurs.

C. La notion d'incarcération

7. L'incarcération doit être la sanction ultime permettant de sanctionner l'auteur d'un crime ou d'un délit et à la société de se protéger.

8. Cette privation de liberté ne doit pas s'accompagner de traitements contraires à la dignité de la personne humaine. L'enfermement ne doit pas être systématique si des mesures alternatives peuvent être prononcées : contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance (bracelet électronique), peines d'intérêt général... sont préférables lorsque les auteurs ont commis des petits délits ou sont encore très jeunes.

9. L'élaboration d'une convention qui tende à harmoniser les conditions de détention et à instaurer un contrôle extérieur permanent, implique aussi une harmonisation des délits et des peines, de leur définition à leur sanction.

10. L'abolition de la peine de mort sur le continent européen s'est traduite par un allongement des peines et pose des problèmes spécifiques.

D. Le point sur les outils existants et futurs

11. La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) est le pendant européen de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies (CAT). Elle a été signée et ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à l'exception de l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro, qui a l'intention de la ratifier le plus tôt possible. Le mécanisme de contrôle institué par la Convention est de caractère préventif ; il

¹ Recommandation 1257 (1995).

fonctionne sur la base de la confidentialité. Ainsi le Comité, qui est habilité à visiter tous les lieux qu'il souhaite, a rédigé des rapports de ses 11 visites en Russie depuis 1998, qui sont demeurés confidentiels à une seule exception : le rapport de sa troisième visite de décembre 2001 a été rendu public le 30 juin 2003. La plupart de ses rapports de visite sont néanmoins publics. Les deux protocoles additionnels à la Convention, essentiellement techniques, sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2002, et leurs dispositions ont été incorporées à la Convention.

12. On peut souligner ici que la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a des contacts fructueux avec le Comité.

13. Autre instrument du Conseil de l'Europe, la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, entrée en vigueur en 1975, ratifiée par 17 Etats membres du Conseil de l'Europe et signée par 6 autres, vise, comme l'indique son titre, à permettre aux personnes condamnées de quitter le territoire de la partie où elles ont été jugées ou libérées sous conditions sous la surveillance appropriée des autorités d'une autre Partie, et exige que les Parties s'engagent à se prêter l'aide mutuelle nécessaire au reclassement social des personnes condamnées à l'étranger afin de faciliter leur bonne conduite et leur réadaptation à la vie sociale ; elle définit également les conditions concernant la mise en exécution par l'Etat requis de la condamnation dont l'exécution a été suspendue dans une autre Partie.

14. Toujours au sein du Conseil de l'Europe, dans le domaine pénitentiaire, le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) du Conseil de l'Europe est actif. Il prépare actuellement la révision des règles pénitentiaires européennes. Il organise régulièrement les conférences des directeurs d'administration pénitentiaire. Des groupes de pilotage regroupant des experts du Conseil de l'Europe et des représentants des autorités nationales ont été créés pour accompagner les réformes du système pénitentiaire dans plusieurs pays. Des séminaires sont également organisés, destinés à promouvoir le recours à des sanctions et mesures non carcérales.

15. Enfin, il faut noter que l'événement le plus notable de l'année concerne l'adoption le 18 décembre 2002 du Protocole facultatif à la CAT par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il a été ouvert à la signature le 1^{er} janvier 2003 et entrera en vigueur à la 20^e ratification. Il a été signé par 21 Etats, dont 7 sont membres du Conseil de l'Europe (l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Italie, Malte, le Royaume-Uni et la Suède), et ratifié par deux (Malte et le Royaume-Uni). Le Sous-Comité de la prévention de la torture sera créé dans le cadre du Protocole facultatif et, dans les pays qui auront ratifié à la fois la Convention et le Protocole facultatif, des mécanismes nationaux de prévention sont prévus. L'article 31 du Protocole facultatif encourage explicitement le Sous-Comité et les organes régionaux comme le CPT « à se consulter et à coopérer afin d'éviter les doubles emplois ». Un moyen de faciliter ce processus de consultation et de coopération serait, selon le CPT, d'adopter une proposition formulée il y a plus de dix ans dans son 3^e rapport général. Selon cette proposition, les Parties à la Convention instituant le CPT qui ratifient aussi le Protocole facultatif pourraient accepter que les rapports sur les visites effectuées par le CPT dans leurs pays et leurs réponses soient systématiquement transmis au Sous-Comité à titre confidentiel.

E. Propositions pour une nouvelle convention du Conseil de l'Europe

16. Il convient aujourd'hui que l'Assemblée parlementaire propose l'élaboration d'une convention européenne pénitentiaire fixant des normes et des critères communs aux Etats membres du Conseil de l'Europe permettant d'harmoniser les peines, les conditions de détention et le contrôle de leur application. Lors de l'élaboration de la convention, il faudra examiner la possibilité, également discutée au sein de la commission compétente du Parlement européen, d'octroyer aux parlementaires nationaux le droit de visiter les lieux de détention, comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays.

17. Les principes qui président aux droits des personnes privées de liberté que les recommandations figurant en annexe s'efforcent de reconnaître s'inspirent de l'article 5 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les articles 7 et 10 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et

politiques, et bien sûr de la CAT et de la CPT. Elles proviennent aussi de l'Ensemble des Règles minima pour le traitement des détenus, l'Ensemble des principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, et les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté. Ajoutons encore à cette liste une série de recommandations du Comité des Ministres, dont la Recommandation N° R(87)3 sur les Règles pénitentiaires européennes, la Recommandation N° R(89)12 sur l'éducation en prison et la Recommandation N° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Elles sont enfin complétées par les observations tirées des visites et des réflexions suscitées par les entretiens avec les personnes concernées.

18. Au titre du respect de la personne humaine, votre rapporteur s'offusque de l'existence de la peine de mort au Bélarus et au Kazakhstan, les deux seuls Etats en Europe où elle continue non seulement à être vigueur en l'absence de tout moratoire, mais encore où elle continue d'être appliquée. Cette situation disqualifie d'office ces deux Etats à se rapprocher du Conseil de l'Europe tant que la situation n'aura pas évolué sous cet aspect.

ANNEXE I

La charte pénitentiaire européenne

Traitement de la personne privée de liberté

La personne privée de liberté étant spécialement vulnérable, il est bon de rappeler que toute personne privée de liberté doit être traitée avec respect et dignité.

Torture et mauvais traitements

Il suffit de reprendre l'article 3 de la CEDH, qui pose une interdiction générale de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Isolement/isolement disciplinaire

La mise à l'isolement peut constituer un traitement inhumain ou dégradant. Le recours à l'isolement doit être accompagné de sanctions strictement encadrées. En particulier, la durée de l'isolement ne devrait pas excéder trente jours dans les cas les plus graves, dix jours dans les cas plus légers. L'isolement emporte un risque plus élevé pour la personne en confinement de se suicider. La cellule d'isolement doit présenter une configuration empêchant tout risque de suicide.

Contrainte

Aucun moyen de contrainte ne peut être utilisé à titre de sanction disciplinaire. Le recours à tout moyen de contrainte et son mode d'emploi doivent être strictement encadré par la loi ou le règlement administratif. Les entraves ne doivent être utilisées que si tout autre moyen a échoué pour maîtriser la personne détenue, si elle représente un danger sérieux pour elle-même ou si sa conduite peut occasionner des dégâts graves. Les fers et les chaînes sont interdits. L'emploi d'une arme contondante ne peut être autorisé par les fonctionnaires qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion avec violence et de résistance active à l'ordre légal accompagnée de violence.

Information des détenus et de leurs familles

La personne privée de liberté doit être informée de ses droits au moment de l'arrestation comme au début de la détention et de l'emprisonnement, ainsi que de la manière de les faire valoir, dans une langue qu'elle comprenne ; si nécessaire, ces informations lui sont communiquées oralement. Ce droit s'étend aux familles, à propos des visites, de la correspondance, des contacts téléphoniques et de l'envoi de paquets.

L'accès à l'avocat et à la famille apparaît comme essentiel.

Inspection

Les services d'inspection constituent souvent un moyen de prévention des traitements inhumains ou dégradants. Les lieux de privation de la liberté devraient être inspectés de façon régulière par des experts qualifiés qui ne soient pas désignés par les autorités pénitentiaires. Tout détenu doit avoir le droit de communiquer librement, confidentiellement s'il le faut, avec ces experts.

Mécanismes nationaux de visite

Il semble indispensable de permettre un accès et un contrôle permanent de tous les lieux privatifs de liberté : lieux de garde à vue, prisons, centres des longues peines...

A l'image de la France, de l'Italie, de la Moldavie et de la Pologne, où les parlementaires peuvent visiter librement les lieux privatifs de liberté, les membres de la commission juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourraient se voir attribuer le même droit dans leur pays dont ils sont élus.

Le compte rendu de ces visites serait cosigné après avoir été débattus au sein de la commission juridique puis transmis à l'Assemblée parlementaire, pour information, chaque année.

Procédures disciplinaires

Les comportements susceptibles de faire l'objet de sanctions disciplinaires doivent être spécifiés par la loi ou le règlement administratif. Toute personne détenue doit avoir le droit de faire valoir son avis avant que ces mesures ne soient prises à son égard au sujet des infractions qu'elle aurait pu commettre. Une procédure de recours doit être prévue.

Il s'agit d'éviter à tout prix que des procédures disciplinaires incontrôlées ne se développent : elles doivent être claires et formellement appliquées. La formation des fonctionnaires de l'ordre doit être impeccable à cet égard.

Les peines corporelles, la mise au cachot sombre ou humide ou toute autre sanction dégradante et portant atteinte à la dignité humaine qui pourrait apparaître comme cruelle, inhumaine ou dégradante sont proscrites. L'isolement pour des raisons de discipline ou de sécurité doit être strictement encadré par les règles pénitentiaires.

Le recours à l'avocat et l'accès aux proches ne doivent pas être entravés. Tout détenu faisant l'objet de mesures disciplinaires à l'intérieur de la prison devrait pouvoir se faire assister lors de son audition devant les autorités pénitentiaires.

Procédures de requêtes et de plaintes

Toute personne détenue doit être clairement informée des règles pénitentiaires et doivent se voir assurer une procédure leur permettant de contester formellement des aspects de leur vie en détention, en particulier le droit de présenter une requête ou une plainte sur la façon dont elle est traitée, que ce soit à un niveau interne auprès des fonctionnaires du lieu de détention, ou à un niveau externe, et ce, en garantissant la confidentialité des informations, auprès des instances supérieures de l'administration pénitentiaire, des organes de contrôle ou de recours.

Registres de détention

L'enregistrement officiel des personnes privées de liberté est un élément d'information important eu égard à la légalité de la détention. Aux registres de détention devront figurer l'identité exacte de la personne, les motifs de son arrestation, le jour et l'heure exacts de l'arrestation, le jour et l'heure exacts de l'admission et de la sortie, les motifs de la détention, l'identité des personnes qui ont procédé à l'arrestation, l'autorité qui a décidé la détention, le jour et l'heure où la personne détenue a vu pour la première fois un avocat, le jour et l'heure exacts où la personne a vu pour la première fois un médecin, des indications précises sur le lieu où la personne a pu être transférée.

Les registres de détention devraient être accompagnés de registres de surveillance, où seraient consignées des indications sur l'état de la personne détenue.

Séparation des catégories de détenus

Les détenus doivent être répartis dans les lieux de privation de liberté sur le critère de leur situation judiciaire ou légale (prévenu ou condamné, condamné à une première peine ou récidiviste, condamné à une courte peine ou une longue peine), tandis qu'il doit être tenu compte des circonstances particulières de leur traitement, de leur sexe et âge, de leur état de santé physique et psychique.

Il convient de veiller à séparer les détenus mineurs.

Relations entre les codétenus

L'article 3 de la CEDH fait peser sur l'Etat une obligation positive de prendre des mesures préventives nécessaires à la protection de l'intégrité physique et la santé des détenus. Cette disposition s'applique également aux relations entre les individus en détention ; c'est ce qu'a jugé la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt *Pantea c. Roumanie* du 3 juin 2003, qui a conclu à une violation de l'article 3 dans une affaire où le requérant avait été sauvagement battu par des co-détenus). Les autorités internes, dès qu'elles ont connaissance d'un risque certain et immédiat de mauvais traitements infligés à un détenu par ses co-détenus, ont dans le cadre de leur devoir de surveillance des personnes privées de liberté, l'obligation de prendre les mesures visant à empêcher la matérialisation de ce risque. En vertu du même arrêt, l'Etat manque également à ses obligations en vertu de l'article 3 s'il ne procède pas à une enquête approfondie et effective au sujet de l'allégation de la part du requérant d'avoir subi des mauvais traitements en détention.

Conditions d'incarcération:

Alimentation

Des conditions de vie humaines et décentes sont indispensables au maintien de la dignité humaine dans les lieux de privation de la liberté.

L'alimentation doit être suffisante en quantité et en qualité pour l'entretien des besoins physiques d'une personne.

Les repas devraient être servis dans des conditions hygiéniques satisfaisantes.

Les détenus doivent disposer en permanence d'eau potable.

Eclairage et ventilation

Les cellules doivent être suffisamment éclairées et ventilées. Les personnes privées de liberté doivent se voir offrir l'accès à la lumière naturelle et à l'air frais.

Il est très important que les détenus puissent eux-mêmes allumer et éteindre la lumière électrique depuis leur cellule. L'éclairage électrique, en dehors des veilleuses nécessaires à la vidéosurveillance dans les quartiers de haute sûreté, doit être éteint la nuit. L'éclairage permanent des cellules, empêchant le sommeil des détenus, serait assimilable à un acte de torture.

Installations sanitaires

Les installations sanitaires doivent permettre au détenu de satisfaire ses besoins naturels à tout moment, de manière propre et décente.

Il doit exister une séparation entre les installations sanitaires et le reste de la cellule. Lorsque les lieux d'aisance sont situés en dehors de la cellule, leur accès doit pouvoir se faire au moment voulu.

Hygiène personnelle et hygiène des locaux

Les cellules doivent être équipées d'eau courante.

Les installations de douches et de bains doivent être suffisantes pour permettre à chaque détenu de les utiliser, à une température adaptée et aussi fréquemment que possible, mais au minimum deux fois par semaine, trois fois étant conseillées. Les détenus doivent disposer d'eau en quantité suffisantes et de produits de toilette, et les femmes détenues d'articles d'hygiène.

Les locaux doivent être maintenus dans de bonnes conditions d'hygiène.

Vêtements, linge et literie

Tout détenu privé de ses effets personnels doit se voir remettre un trousseau ; ce trousseau doit être considéré comme personnel ; il doit être approprié au climat et être suffisant pour maintenir le détenu en bonne santé. Les vêtements et le linge doivent être lavés hebdomadairement et maintenu en bon état. Aucun vêtement ne doit être remis en service sans avoir été préalablement lavé, nettoyé et désinfecté. Les détenus devraient avoir la possibilité de laver leur linge eux-mêmes.

Chaque détenu doit disposer d'un lit individuel.

Surpopulation et conditions de logement

Le problème de la surpopulation carcérale est récurrent.

La détention provisoire devrait être exceptionnelle et tenir compte de la gravité des faits incriminés : crimes, délits les plus graves.

Il conviendrait de promouvoir le contrôle judiciaire et les peines alternatives à l'incarcération pour le traitement des courtes peines notamment : bracelet électronique, régime de la semi-liberté...

Votre rapporteur soulève les efforts effectués dans de nombreux pays et, les plans d'investissements programmés : en France, en Russie, en Turquie et en Pologne, pour la construction d'établissements pénitentiaires et un vaste plan de modernisation des établissements vétustes.

Sanctions et mesures alternatives

Dans leur rapport du 28 juin 2000 établi au nom de la commission d'enquête sur la situation des prisons françaises, le président et le rapporteur notaient que le développement de solutions et mesures alternatives à l'incarcération devait être considéré comme une priorité. Ce développement mènerait à la solution au problème de la surpopulation carcérale. Parmi les peines alternatives existant à l'heure actuelle, on peut citer le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général, la semi-liberté (dans des centres de semi-liberté ou des quartiers spécifiques de centres de détention) ou le bracelet électronique, ce dernier système ayant été développé avec succès en Suède.

Deux moyens qu'il reste de recourir à la lutte contre la surpopulation carcérale sont certainement la limitation de la détention provisoire et le développement de la liberté conditionnelle accompagnée d'une mesure de contrôle judiciaire. Ces moyens sont de plus en plus sérieusement mis en valeur dans les Etats membres.

Contacts avec l'extérieur

La communication du détenu avec l'extérieur ne peut lui être refusée pour une longue durée.

Tout détenu a droit aux visites, à correspondre librement et à communiquer librement par téléphone, sous réserve des restrictions nécessaires dans ce dernier cas. Des parloirs familiaux doivent être prévus.

Les personnes de nationalité étrangère, et spécialement celles qui ne sont pas résidentes du pays où elles sont détenues, méritent une attention spécifique, en raison de la situation de détresse particulière dans laquelle elles peuvent se trouver. Elles doivent pouvoir recevoir des visites du personnel consulaire de leur pays, ou à défaut, de groupes d'inspecteurs de leur pays, ou encore de personnes de confiance résidant dans le pays qui puissent le cas échéant communiquer dans leur langue.

Les visites ne sont pas restreintes à la famille et aux proches, mais également aux amis et à des personnes de confiance. Des visites prolongées doivent être autorisées en faveur des familles venant de loin.

Il est préconisé que les détenus soient incarcérés dans des établissements proches de leur domicile afin de faciliter les contacts avec leur conseil et leurs proches. Dans les traitements des longues peines, l'éloignement a pour effet d'isoler les prisonniers de leurs familles.

Resocialisation

Si l'incarcération et la privation de liberté ne doivent pas s'accompagner de traitements dégradants et portant atteinte à la dignité de la personne humaine dans des conditions d'existence décente, l'incarcération doit tendre dans la mesure du possible à la resocialisation des détenus qui ont vocation par hypothèse, à retrouver la liberté.

C'est pourquoi il est préconisé de favoriser l'accès dans les prisons des associations et des organisations - habilitées à cet effet par un strict contrôle des autorités pénitentiaires - susceptibles d'assurer auprès des détenus une mission éducative et de formation à une activité professionnelle.

Par hypothèse, l'administration pénitentiaire n'en a pas les moyens. Il pourrait être envisagé de conclure des conventions et des missions tendant à la formation des prisonniers.

Toute activité ou travail confié à un détenu ne doit pas avoir un caractère afflictif ou humiliant, et doit être rémunéré.

Religion

Des représentants qualifiés de toutes les religions auxquelles les détenus adhèrent doivent avoir accès aux lieux privatifs de liberté. Chaque détenu, et quel que soit le régime dont il relève, doit être libre de pratiquer sa religion en participant aux services religieux, en se confiant aux représentants religieux. Les représentants autorisés auront un accès libre à tous les quartiers et à toutes les cellules.

L'exercice du droit de pratiquer sa religion est individuel et collectif.

Services médicaux et personnel médical

Les autorités de détention doivent faciliter l'accès aux soins aux personnes privées de liberté. Il faut aussi rappeler qu'une personne détenue ne peut faire l'objet d'expériences médicales portant atteinte à son intégrité physique ou mentale.

Le médecin de l'établissement doit examiner la personne privée de liberté dès son admission dans un lieu de détention ou d'emprisonnement, déceler ses éventuelles maladies, la séparer le cas échéant des autres personnes détenues, relever ses éventuelles déficiences qui pourraient causer des problèmes de réinsertion, et évaluer sa capacité physique de travail.

Il est important qu'en plus du médecin généraliste, il y ait un dentiste et un psychologue ou un psychiatre.

Le personnel médical et le personnel soignant doivent se voir offrir les plus grandes garanties d'indépendance par les autorités de l'établissement en vue de pouvoir exercer leur métier selon leur propre éthique.

Dans certains pays du Conseil de l'Europe, les détenus sont affiliés au régime de sécurité sociale existant pendant toute la durée de leur détention. Il conviendrait d'étendre cette possibilité.

Dans certains systèmes carcéraux, il est noté que s'opère la distribution de préservatifs et de lubrifiants ; le Canada a été le pionnier de cette politique au niveau provincial qui a été pratiquée dès 1989, aujourd'hui étendue au niveau fédéral, et actuellement de plus en plus d'Etats la suivent. Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) a recommandé que les préservatifs soient faciles d'accès et que l'activité sexuelle consensuelle entre les détenus soit rayée de la liste des infractions disciplinaires.

Soins spécifiques pour les femmes et mères en prisons

Le personnel médical et soignant doit accorder une attention spéciale aux conditions des femmes.

Un médecin et une infirmière ayant des connaissances en gynécologie doivent être présents dans les quartiers et les établissements de femmes.

Les condamnées enceintes ou ayant de très jeunes enfants peuvent garder en prison leur enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de trois ans.

Il faut faciliter l'accueil et le placement de l'enfant pendant que continue l'exécution de la peine à couper les liens avec la mère.

Dans de trop nombreux cas, les enfants sont placés dans des orphelinats.

Accueil des familles

L'expérience actuellement en cours à Rennes (France) pourrait servir de référence pour que des lieux de rencontres familiales puissent être proposés dans l'enceinte de la prison, pour des parents ayant des enfants en bas âge, permettant alors des rapports plus intimes et dédramatisant l'accueil des jeunes enfants venant visiter leur parent détenu.

Relation avec l'extérieur

L'expérience de l'université de droit de Krasnoïarsk (Russie) est intéressante. Des étudiants ont accès à la prison et peuvent apporter leur concours aux prisonniers en traitant leurs plaintes. Cette expérience doit être généralisée.

Cet accès est un soutien essentiel aux détenus ; il pourrait être généralisé sous certaines conditions à des organisations non gouvernementales et à des associations spécialement accréditées par l'administration pénitentiaire (étudiants, associations humanitaires...).

Soins spécifiques pour les détenus malades psychiatriques

Au sein de la population carcérale, se trouve une proportion importante de malades relevant plus de la psychiatrie.

Se pose donc le délicat et très réel problème de la faculté mentale et physique de l'incarcération et des traitements susceptibles d'être prescrits et réellement fournis en prison.

C'est pourquoi il est préconisé d'établir des conventions d'aide et de soins avec des professionnels spécialisés susceptibles de déceler, de prévenir et de traiter des comportements auxquels la seule incarcération ne peut répondre.

Il est ainsi préconisé, dans les budgets de l'administration pénitentiaire, l'accès aux soins et au suivi psychologique et psychiatrique susceptible de lutter ainsi contre la dangerosité de certains détenus et de prévenir la récidive en particulier concernant les délinquants sexuels.

Prévention des suicides

On se suicide plus en prison qu'en liberté.

Si des efforts ont été conduits par l'administration pénitentiaire en liaison avec le Ministre de la Santé, il faut prévenir les causes du suicide parmi les détenus : leur isolement (certains ne reçoivent aucune visite), leur placement en quartier disciplinaire sont des facteurs à prendre en compte.

Il faut tout faire pour assurer la continuité des soins psychiatriques et psychologiques trop généralement rompus avec l'incarcération.

Le maintien des liens familiaux est essentiel.

Cette mission de surveillance, de soins, ne peut se réaliser que s'il n'y a pas de surpopulation carcérale rendant illusoire toute action de prévention.

Personnel pénitentiaire

Toute mesure et tout programme visant à moderniser les prisons, s'ils tendent à améliorer la situation des prisonniers, facilitent aussi la mission du personnel pénitentiaire.

Il faut sensibiliser le personnel pénitentiaire aux objectifs de respect de la dignité de la personne humaine, quelle que soit la gravité des faits reprochés aux détenus.

Au cours de ses visites, votre rapporteur a noté l'humanité et le sens du respect envers les prisonniers de la part du personnel et de la direction des établissements dont le comportement est essentiel pour apaiser des tensions existantes dans des lieux privés de liberté, surpeuplés et souvent vétustes.

En général, le personnel pénitentiaire s'est montré favorable à un accès dans les prisons et à leur ouverture sur le monde extérieur.

Détention par la police ou la gendarmerie

La garde à vue doit être de courte durée.

Il s'agit d'une étape essentielle de la procédure.

A cet égard, votre rapporteur se réfère à toutes les recommandations du CPT contenues dans ses rapports d'activité, et au code européen d'éthique de la police adopté par le Comité des Ministres le 19 septembre 2001.

L'accès à un avocat est une garantie essentielle.

Le détenu doit pouvoir avoir accès à un médecin dès le début de sa détention. Son droit à contacter un proche ou un tiers doit lui être garanti dès le début de sa détention

Hélas, il arrive que l'avocat ou le médecin contacté tarde à se déplacer, ou encore que les commissariats de police ou les gendarmeries ne disposent pas de locaux séparés pour l'entretien entre le détenu et son avocat, ou pour l'examen par un médecin du détenu. Ces problèmes doivent être réglés par des règlements administratifs ou des codes déontologiques qui prévoient les moyens de faire appliquer la loi.

Juridictions d'exception

Par hypothèse, les juridictions d'exception doivent être limitées à des circonstances et à des actes d'une exceptionnelle gravité : atteinte à la sûreté de l'Etat, lutte contre le terrorisme.

Elles ne peuvent justifier les atteintes aux principes essentiels des conditions de détention compatibles avec le respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine : accès à un avocat, accès au monde extérieur, droit à un procès équitable.

Centres de rétention pour ressortissants étrangers

Les ressortissants étrangers retenus dans de tels centres en attente de leur expulsion ne sont pas des détenus, mais en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme leur séjour dans ces lieux, qui n'excède généralement pas vingt jours, est une privation de liberté.

A notre époque, l'existence de ces centres de rétention est choquante. Ils devraient être appelés à disparaître ; dans la période transitoire menant à leur disparition, les recommandations valables pour la détention provisoire devraient s'appliquer, y compris en ce qui concerne la durée du séjour.

A l'image de la France, il faut permettre leur accès et leur contrôle aux organisations non gouvernementales.

Contrôle général des prisons

A l'image des commissaires des droits de l'homme, pourrait être proposée au Comité des Ministres, la création d'un poste de contrôleur général des lieux privés de liberté au sein du Conseil de l'Europe, dont les activités basées sur le respect et l'application de la "convention pénitentiaire" donneraient lieu à un bilan transmis à l'Assemblée parlementaire.

Le contrôleur aurait accès à tout moment à tous les lieux privés de liberté dans les 45 pays du Conseil de l'Europe. Il pourrait s'attacher le concours d'un secrétariat, nécessaire à sa mission en liaison avec les organisations existantes.

Ces recommandations traitent de toutes les étapes de la privation de liberté : de l'arrestation à la garde à vue, aux conditions de détention provisoire ou après jugement. Elles visent à établir un cadre normatif qui soit une référence pour tous les pays du Conseil de l'Europe.

L'affirmation de ces principes vise à concilier la nécessaire protection de la société face aux agissements criminels et délictuels, la nécessaire fermeté envers leurs auteurs tout en rappelant le sens de la peine qui ne doit pas s'accompagner de traitements dégradants portant atteinte à la dignité de la personne incarcérée.

L'adoption de ces principes sous l'égide d'une "convention pénitentiaire du Conseil de l'Europe" doit s'accompagner et se traduire par des moyens budgétaires accrus pour moderniser les établissements pénitentiaires et les orienter vers la réinsertion des détenus.

L'abolition de la peine de mort et l'allongement des peines posent des problèmes spécifiques : l'éloignement et l'isolement des détenus condamnés à de longues peines ne peuvent servir de prétexte à faire reculer le respect des droits les plus fondamentaux de la dignité de la personne.

Un suivi des prisonniers, l'ouverture et un meilleur accès des lieux privés de liberté aux organisations non gouvernementales semblent le gage d'une application concrète de cette convention.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait utilement débattre du respect et de l'application de cette convention en donnant à sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme des compétences élargies et des moyens de contrôle de la situation des prisonniers.

Dans une démocratie et un contexte budgétaire et économique difficile, il n'est pas aisé de sensibiliser les pouvoirs publics à la situation des prisons face à une opinion publique animée de sentiments de sévérité.

Pour autant, le respect de la dignité de la personne humaine ne doit pas s'arrêter aux portes des prisons. L'objet de cette convention est d'établir un cadre qui s'impose à tous les pays membres du Conseil de l'Europe et qui soit ratifié par les Parlements nationaux.

ANNEXE II

Programmes des visites du rapporteur

Turquie, Fédération de Russie et Pologne

21 au 26 juillet 2003

Lundi 21 juillet 2003

- 9 h Départ de l'hôtel
- 10 h Visite de la prison de type F d'Ankara (Sincan)
- 13 h Déjeuner
- 14 h 30 Réunion avec la délégation parlementaire turque
- 16 h Réunion avec M. Cemil Çiçek, Ministre de la justice

Mardi 22 juillet 2003

- 8 h 30 Départ de l'hôtel
- 10 h Départ pour İstanbul
- 11 h 30 Visite de deux centres de détention provisoire à İstanbul
(le Département de la sûreté du quartier général de la Police d'İstanbul rue Vatan, et le Bureau de Police de Bahçelievler)
- 16 h 00

Mercredi 23 juillet 2003

- 8 h 30 Départ pour Moscou
- 14 h 00 Réunion au Service principal de l'Exécution des peines de Russie (GUIN),
Ministère de la justice de la Fédération de Russie
- 15 h 00 Visite d'une maison d'arrêt de femmes (SIZO n° 6)

Jeudi 24 juillet 2003

- 8 h Petit déjeuner de travail à la Délégation de la Commission européenne en
Russie
- 10 h Visite d'une prison d'hommes (Butyrka)
- 14 h Réunion au Service principal de l'Exécution des peines de Russie (GUIN),
Ministère de la justice de la Fédération de Russie
Réunion avec M. Valeriy K. Kraev, Adjoint au Chef du Service principal de
l'Exécution des peines de Russie
- 16 h Réunion avec des journalistes

Vendredi 25 juillet 2003

- 9 h 55 Arrivée à l'aéroport de Varsovie
- 11 h Réunion avec M. Janusz Wojciechowski, Vice-Maréchal du Sejm
- 13 h Réunion avec des membres de la délégation parlementaire polonaise
- 12 h 30 Réunion avec des membres de la commission de la justice et des droits de l'homme du Sejm
- 13 h 30 Déjeuner
- 15 h Réunion avec M. Sylweryusz Królak, Vice-Ministre de la justice
- 16 h Réunion au Service central de l'Administration pénitentiaire
Réunion avec le Gal. Jan Pyrczak, Directeur Général du Service Pénitentiaire
- 17 h Visite d'une maison d'arrêt (Warszawa-Grochów)

Samedi 26 juillet 2003

- 8 h Départ pour Włocławek
- 11 h Visite du centre de détention

Krasnoïarsk (Sibérie, Fédération de Russie)

Jeudi 4 décembre 2003

- 9 h Réunion à l'Institut de droit de l'Université d'Etat de Krasnoïarsk avec M. Alexandrov, Président de l'Institut, M. Tarbagaev, Vice-Président de l'Institut, M. Gorelik, de la Commission publique de protection des droits de l'homme, et des étudiants de la « Clinique de la prison »
- 10 h Réunion avec le maire de la ville de Krasnoïarsk, M. Pimashkov
- 11 h Réunion avec le chef de l'administration pénitentiaire de la région de Krasnoïarsk, M. Shaeshnikov
- 12 h Départ pour la visite de la colonie de femmes n°22
- 14 h Réunion avec le Président de l'Assemblée législative régionale de Krasnoïarsk, M. Uss
- 15 h Départ pour la visite de la colonie d'hommes n°27

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 9729, renvoi n° 2820 du 31 mars 2003

Projet recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2004

Membres de la commission: M. Lintner (*Président*), M. Marty, M. Jaskiernia, M. Jurgens (*Vice-présidents*), Mme Ahlqvist, M. Akçam, M. Alibeyli, Mme Arifi, M. Arzilli, Mme Azevedo, M. Barquero Vázquez, M. Bartumeu Cassany, Mme Bemelmans-Videc, M. Berisha, M. Bindig, M. Brejc, M. Bruce, M. Chaklein (remplaçant: M. Zavgayev), Mme Christmas-Møller, M. Cilevics, M. Contestabile, M. Daly, M. Davis, M. Dimas, M. Engeset, Mme Err, M. Fedorov, M. Fico (remplaçant: M. Tkáč), M. Frunda, M. Galchenko (remplaçant: M. Sharandin), M. Gedei, M. Goris, M. Guardans, M. Gündüz (remplaçant: M. Mercan), Mme Hajiyeva, Mme Hakl, M. Holovaty, M. Ionnadis, M. Ivanov, M. Kalezić, M. Kelber (remplaçante: Mme Hoffmann), M. Kelemen, M. S. Kovalev, M. Kroll, M. Kroupa, M. Kucheida, Mme Leutheusser-Schnarrenberger, M. Livanelli (remplaçant: M. Ateş), M. Manzella, M. Martins, M. Masson (remplaçant: M. Hunault), M. McNamara, M. Monfils, Mme Nabholz-Haidegger (remplaçant: M. Maissen), M. Nachbar, M. Olteanu, Mme Pasternak, M. Pehrson, M. Pellicini, M. Pentchev, Mme Pétursdóttir, M. Piscitello (remplaçant: M. Budin), M. Poroshenko, Mme Postoica, M. Pourgourides, M. Prica, M. Pullicino Orlando, M. Raguz, M. Ransdorf, M. Rochebloine (remplaçant: M. Dreyfus-Schmidt), M. Rustamyan, M. Skrabalo, M. Solé Tura, M. Spindelegger, M. Stankevic, M. Stoica, M. Symonenko (remplaçant: M. Shybko), M. Takkula, Mme Tevdoradze, M. Toshev, M. Wilkinson, Mme Wohlwend

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en italique.

Secrétaires de la commission: Mme Coin, M. Schirmer, M. Čupina, M. Milner