

L'éveil des prisons françaises au droit international et européen pénitentiaire

Jean-Paul CÉRÉ



Fresnes

La prison ne cesse d'occuper l'actualité depuis le début des années 2000. Plusieurs rapports ont pu souligner la nécessité de changements et d'une amélioration des conditions de détention. Le droit international et le droit européen des droits de l'homme, par leur emprise croissante, permettent une évolution nécessaire de l'institution. Ces diverses sources ont amené récemment le législateur à réformer la prison, par la création d'un contrôleur général des lieux de détention et le vote d'une loi pénitentiaire

The awakening of French prisons to the international and European penitentiary legislations

Prison has been in the headlines since the beginning of the 21st century. Several reports may have underlined the necessity for changes and an improvement of detention conditions. Through its increasing grip, the human rights international and European legislations support a necessary evolution of the institution. These various sources have recently driven the legislator to restructure prison through the creation of a commander of freedom deprivation places position and the vote of a penitentiary law.



Jean-Paul Céré

Maître de Conférences à l'Université de Pau et directeur du Master Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme (Pau, Bordeaux IV, Dakar). Il est également président de la commission chargée de la diffusion et du suivi de la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes (commission RPE). Il est l'auteur notamment de « La Prison », Ed. Dalloz, 2007.

Le droit pénitentiaire s'est durant longtemps caractérisé par un décalage normatif avec le droit commun. Exception faite des quelques dispositions générales de la loi du 22 juin 1987, l'encadrement juridique du service public pénitentiaire et des droits des personnes privées de liberté relevait du domaine réglementaire. Cette distance avec les exigences de la hiérarchie des normes s'est largement estompée avec l'entrée en vigueur de la loi du 24 novembre 2009. Cette dernière n'est pas étrangère à la prégnance des engagements internationaux et européens de la France.

Certes, l'apport du droit international n'est pas nouveau. Plusieurs sources sont invocables par les détenus de longue date (ex. règles *minima* pour le traitement des détenus de 1955, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984). Seulement l'absence de caractère contraignant et d'actualisation de certaines sources minore leur intérêt. Plus récemment, le protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants est entré en vigueur à l'échelle mondiale le 22 juin 2006. L'ayant ratifié en juillet 2008, la France est maintenant État partie à ce protocole¹. Il impose aux États de mettre en œuvre un mécanisme de contrôle interne et indépendant des lieux de privation de liberté et de se soumettre aux visites du sous-comité de l'ONU, chargé de traduire dans la réalité l'esprit du protocole.

Le droit européen des droits de l'homme issu du Conseil de l'Europe comprend, quant à lui, une multiplicité de sources. En premier lieu, la plus connue, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, peut être invoquée par les détenus, bien qu'elle ne comprenne pas, à l'exception notable de l'article 4, paragraphe 3 (travail pénitentiaire) et de l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté), de dispositions spécifiques à

cette catégorie de personnes. D'autres textes, en deuxième lieu, concernent plus directement les personnes privées de liberté et notamment les règles pénitentiaires européennes de 2006. Elles se substituent aux anciennes règles de 1987 qui elles-mêmes avaient remplacé les règles *minima* pour le traitement des détenus de 1973. Elles ont pour objectif général « de prendre en compte les besoins et les aspirations des administrations pénitentiaires, des détenus et du personnel pénitentiaire au moyen d'une approche systématique en matière de gestion et de traitement qui soit positive, réaliste et conforme aux normes contemporaines »². Ces règles sont complétées par d'autres recommandations qui concernent des domaines plus ciblés (par exemple, Recomm. 2003 (23) relative à la libération conditionnelle). Le Parlement européen de l'Union européenne a également adopté une recommandation sur les droits des détenus le 9 mars 2004 (2003/2188 (INI)).

En troisième lieu, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants du 26 novembre 1987 (entrée en vigueur le 1^{er} février 1989) est également fondamentale. Sur la base de cette convention, le Comité pour la prévention de la torture (CPT) a été créé. Ce comité est notamment chargé d'effectuer des visites dans tous les lieux de privation de liberté, qui précèdent des recommandations rendues aujourd'hui publiques dans la quasi-totalité des cas. En quatrième et dernier lieu, les rapports du commissaire européen des droits de l'homme comprennent d'amples développements sur les prisons³.

L'accroissement de la protection des droits des détenus à l'échelle européenne s'est transposé progressivement en droit interne alors même que de nombreux rapports invitent à une mutation de la prison⁴. Il est vrai que, depuis le début des années 2000, la Cour européenne des droits de l'homme est fréquemment saisie par des détenus et sa jurisprudence audacieuse devient incontournable⁵. De cette approche multiple de la prison naît une soumission de plus en plus marquée du droit pénitentiaire au droit international et européen pénitentiaire.

....

- (1) Loi n°2008-739 du 28 juillet 2008 autorisant l'approbation du, JO 30 juill. 2008, p. 12203 et décret n°2008-1322 du 15 décembre 2008 portant publication du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002 à New York, JO 17 déc. 2008, p. 19224.
- (2) Commentaire de la recommandation R (2006) 2 du comité des ministres aux états membres sur les règles pénitentiaires européennes.
- (3) V. Pour le dernier, T. Hammarberg, rapport faisant suite à la visite en France du 21 au 23 mai 2008, comm. EDH 2008, 34.
- (4) Par ex. J.-P. Céré, *La prison*, Dalloz, 2007, p. 103 et s.
- (5) V. F. Tulkens, « Droits de l'homme et prison. La jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », in J.-P. Céré (Dir.), *Panorama européen de la prison*, Ed. L'Harmattan, 2002, p. 29 ; J. Pradel, « La politique européenne en matière pénitentiaire », in P. Tak et M. Jendly (dir.), *Politique pénitentiaires et droits des détenus*, Publications de la fondation internationale pénale et pénitentiaire, 2008, p. 63 ; J.-P. Céré, « La Cour européenne des droits de l'homme et la protection des droits des détenus », *Rev. pénit.* 2009, p. 369 ; A. Gouttenoire, « Les droits de l'homme en prison », *Rev. pénit.* 2005, p. 107.

De la multiplication des normes internationales et européennes pénitentiaires

Un droit européen prégnant

La politique pénitentiaire du Conseil de l'Europe se manifeste par des recommandations portant sur des aspects particuliers de l'exécution des sanctions, mais inévitablement, la présence d'une recommandation générale – les règles pénitentiaires européennes (RPE) – récente sur la prison apparaît aujourd'hui comme un guide principal permettant d'orienter les politiques pénitentiaires nationales⁶. Ces règles contiennent un socle de neuf principes fondamentaux qui pilotent l'interprétation et l'application de l'ensemble des autres règles.

1. Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme.
2. 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.
3. Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées.
4. Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme.
5. La vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison.
6. Chaque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté.
7. La coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragées.
8. Le personnel pénitentiaire 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.
9. Toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante.

....

- (6) D'autant plus que la règle 108 prévoit que « les règles pénitentiaires européennes doivent être mises à jour régulièrement ».
- (7) Commentaire de la règle n°2 de la recommandation du comité des ministres aux états membres sur les règles pénitentiaires européennes.
- (8) Les règles pénitentiaires européennes rejoignent en cela la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a également estimé que des motifs économiques ne peuvent justifier une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. V. CEDH, 29 avril 2003, Poltoratskiy c. Ukraine, req. n°38812/97, § 148.
- (9) Commentaire de la règle n°7 de la recommandation du comité des ministres aux états membres sur les règles pénitentiaires européennes

Les règles pénitentiaires européennes, au travers des principes fondamentaux exposés, insèrent la problématique des droits des détenus dans le cadre plus général des droits de l'homme. Cette orientation ouvre la voie d'une reconnaissance inéluctable de la dignité des détenus. Il en résulte que la privation de liberté ne peut à elle seule générer d'autres privations subséquentes telles que le retrait automatique de leurs droits politiques, civils, sociaux économiques et culturels. Certes, des restrictions peuvent découler d'une privation de liberté. Seulement, dans ce cas, elles doivent s'appuyer sur une loi et s'avérer « essentielles au maintien de l'ordre, de la sûreté et de la sécurité dans les prisons »⁷. Il va de soi qu'une restriction de quelque nature que se soit ne saurait contredire les dispositions des règles pénitentiaires européennes et qu'elle doit s'accorder avec le principe général de proportionnalité. Alors même que le nombre de pays membres du Conseil de l'Europe s'est considérablement accru depuis plusieurs années et que la transition démocratique de certains d'entre eux s'accorde avec des difficultés économiques, la règle n°4 indique clairement que le manque de ressource ne peut légitimer des conditions de détention portant atteinte aux droits fondamentaux des détenus⁸. Le principe de normalisation est inscrit de même au titre des principes fondamentaux. Ce faisant, les règles pénitentiaires soulignent le rôle positif des autorités pénitentiaires dans la recherche d'un rapprochement des conditions de vie en prison avec l'extérieur. Cet objectif doit permettre de consolider le but de resocialisation du détenu et il est l'expression d'une conception pragmatique des nouvelles règles pénitentiaires. Ainsi, la règle n°6 revient à admettre que les condamnés dans leur ensemble ont vocation à retourner vivre dans la société libre et la règle n°7 encourage la participation de la société civile à la vie pénitentiaire au travers notamment de l'implication des services sociaux externes. En somme, cette règle invite à la mise en place d'une politique de coopération avec le monde libre pour tendre à une politique « d'inclusion plutôt qu'une politique d'exclusion »⁹. Enfin, les règles pénitentiaires insistent sur l'importance de la création d'un mécanisme de contrôle indépendant des prisons et la visualisation dans les principes fondamentaux du rôle central du personnel pénitentiaire dans la conduite du processus d'humanisation des conditions de vie des personnes privées de liberté.

La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradant est entrée en vigueur le 1^{er} février 1987. Très rapidement un Comité (le CPT) chargé de traduire l'esprit de cette convention a vu le jour. Composé de membres en nombre égal à celui des parties ayant ratifié la convention, il se distingue par son absence de pouvoir juridictionnel.

Le CPT est habilité à visiter à tout moment les lieux de privation de liberté en Europe. Le rôle du CPT est avant tout de rechercher et d'établir si, en tout lieu où des individus sont privés de liberté par une autorité publique, des abus caractérisés ne débouchent pas sur des actes de torture ou sur des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le champ d'action du comité couvre ainsi toutes les formes de détention pénales (postes de police), administratives (centres de rétention pour étrangers) ou civiles (hôpitaux psychiatriques), dès lors que la personne est privée de sa liberté d'aller et de venir par une autorité publique. Sa compétence dépasse donc le cadre des seuls établissements pénitentiaires. Il arrive que le CPT soit conduit à mener une enquête afin de vérifier les allégations qui auraient été portées à sa connaissance.

Le CPT effectue trois types particuliers de visites : les visites périodiques, les visites de suivi et les visites *ad hoc*. En ce qui concerne d'abord les visites périodiques, le CPT avertit en fin d'année civile les pays concernés de son intention d'organiser une visite. Il rend public, par la suite, le programme de visite. Dans un second temps, il informe officiellement les États, une quinzaine de jours à l'avance, des dates de la visite, de sa durée prévisible et de la composition de la délégation du comité. La délégation comprend en général de trois à cinq membres du comité assistés d'un ou plusieurs secrétaires, d'interprètes et d'un ou plusieurs experts en matière pénitentiaire d'origine et de formation diverses : juriste, criminologue, médecin, psychiatre... Dans un troisième temps, quelques jours avant de se déplacer, le CPT précise les lieux qu'il entend visiter, étant entendu qu'il conserve toujours la faculté d'improviser d'autres visites, sans avertir les autorités des États concernés. Après chaque visite, le CPT établit un rapport exposant ses constatations assorties de recommandations et de conseils. Les visites de suivi, ensuite, sont effectuées en des lieux déjà fréquentés afin de mesurer l'évolution de la situation. Elles se déroulent généralement quelques mois après une première visite et une fois que le pays concerné a répondu aux recommandations du CPT. Les visites « exigées par les circonstances » ou visites *ad hoc* permettent au CPT de pénétrer

à tout moment dans un lieu de privation de liberté. Il jouit d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider des occasions de visite ainsi que des éléments sur lesquels se fonde la décision.

Lorsqu'il effectue une visite (quelle qu'elle soit), le CPT bénéficie d'une latitude d'action très prononcée. Il est en droit de se déplacer sur le territoire de l'État concerné sans restriction ; de se rendre dans tout lieu où se trouvent des personnes privées de liberté et de se déplacer sans entrave à l'intérieur de ces lieux (de jour comme de nuit), de s'entretenir sans témoin avec les personnes privées de liberté ou tout autre individu susceptible de l'éclairer utilement ; d'accéder à des renseignements exhaustifs sur les lieux où séjournent des personnes privées de liberté, ainsi qu'à toute autre information dont dispose la partie et qui est nécessaire au Comité pour accomplir sa mission (art. 8 de la Convention).

Dans les mois qui suivent sa visite, le comité adresse au gouvernement concerné les résultats de ses investigations, assortis de ses recommandations, voire de propositions en vue d'opérer des changements législatifs ou réglementaires. L'État en cause soumet ensuite au comité un rapport intérimaire puis un rapport final dans lesquels il fait part, à la fois, des modifications législatives ou réglementaires opérées et de leur application effective.

Sur la base de ses rapports annuels d'activité, le CPT a dégagé des normes qui apparaissent aujourd'hui comme de véritables principes directeurs de prévention des mauvais traitements dans les lieux d'enfermement¹⁰.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales se distingue des autres mécanismes européens par sa nature contraignante, en raison du contrôle juridictionnel des droits protégés par ce texte, exercé par la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis l'arrêt « *Golder c/ Royaume-Uni* » du 21 février 1975 (Rec. CEDH 1975, Série A, n° 18), il est acquis que les droits garantis par la Convention s'appliquent sans restriction pour les personnes détenues. Cette jurisprudence peut se résumer au travers d'une formule célèbre de la Cour selon laquelle « *La justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons* » (CEDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*, § 69 : Rec. CEDH 1984, Série A, n° 80). Ses décisions embrassent aujourd'hui toute la prison et la Cour européenne est à l'unisson avec les normes du CPT et les règles pénitentiaires européennes qui irriguent sa jurisprudence¹¹.

....

(10) V. J. Murdoch, *Le traitement des détenus. Critères européens*, Les éditions du conseil de l'Europe, 2007, 424 p.

(11) Par ex. CEDH 12 juin 2007, *Frerot c/ France*, JCP 2007, I, 106, chron. F. Sudre ; *AJ Pénal* 2007, p. 336, obs. M. Herzog-Evans ; D. 2007, p. 1016, obs. J.P. Céré ; D. 2007, p. 2637, obs. T. Garé ; CEDH 20 mai 2008, *Gülmez c. Turquie*, req. n° 16330/02.

Un droit international émergent

Depuis l'entrée en vigueur le 22 juin 2006 du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de l'ONU, le monde carcéral ne se trouve plus uniquement abandonné au droit européen¹². Ratifié par la France en juillet 2008, ses dispositions sont donc applicables¹³.

D'une part, ce protocole s'est traduit par l'installation d'un « sous-comité » de l'ONU. Le sous-comité est un organe de 25 membres élus pour quatre ans sur proposition des États. Il a une mission de prévention des mauvais traitements et d'assistance. Sa mission de prévention découle d'un programme de visites, similaire à celui du comité de prévention contre la torture, qu'il organise dans les lieux de détention placés sous la juridiction des États parties au protocole (il peut s'agir d'un lieu privé ou public où une personne n'est pas autorisée à sortir de son plein gré, art. 4)¹⁴. Le programme des visites est établi à la suite d'un tirage au sort et une fois désignés, les États parties doivent accorder un accès sans restriction à tous les renseignements demandés par le comité, la possibilité de visiter n'importe quel lieu de privation de liberté et la liberté de s'entretenir en privé et sans témoins avec les personnes privées de liberté. Les seules limites tiennent à des « *raisons pressantes et impérieuses liées à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles graves là où la visite doit avoir lieu* ». Et encore, ces motifs ne peuvent que retarder une visite. Ces visites sont dites « régulières » sachant qu'une brève visite peut être décidée à la suite d'une visite régulière (par ex. pour voir si des modifications ont été apportées après la visite initiale). Durant les visites, les membres du comité (au moins deux) peuvent être assistés par des experts qualifiés au regard de leur expérience ou de leurs connaissances professionnelles dans les domaines visés par le protocole. À la suite d'une visite, le sous-comité communique ses recommandations à l'État concerné. À ce stade, la procédure est confidentielle. Le rapport peut ensuite être rendu public « *accompagné d'éventuelles observations de l'État partie intéressé, à la demande de ce dernier* ». Dans ce cas, il est publié en tout ou partie par le sous-comité (donc y compris les observations du gouvernement). En cas de

refus de coopération d'un État avec le sous-comité, ce dernier peut décider de faire une déclaration publique ou de publier le rapport du sous-comité sans les réponses de l'état concerné¹⁵. Sa mission d'assistance concerne avant tout les mécanismes nationaux de prévention (aide aux États en vue de les mettre en place, contacts avec ces organes nationaux et formation, aide et assistance pour évaluer les besoins et renforcer la protection des personnes privées de liberté), mais le sous-comité peut également formuler des recommandations et des observations à l'intention des États parties en vue de renforcer les capacités des organismes nationaux de prévention. Il coopère évidemment avec les ONG au niveau international, régional ou national.

D'autre part, la ratification du protocole nécessitait la mise en place rapide d'un mécanisme de contrôle national des lieux de privation de liberté, détenteur de certaines attributions (examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté, formuler des recommandations) et disposant de droits intangibles (accès à tous les renseignements concernant les lieux, le traitement des personnes, leurs conditions de détention, accès à tous les lieux eux-mêmes et liberté de choix de ces lieux, droit de s'entretenir en privé et sans témoins avec toute personne). Cette obligation est honorée, à l'image d'autres contraintes imposées par le droit européen, auxquelles les prisons françaises tentent de se soumettre.

De la soumission aux normes internationales et européennes pénitentiaires

Une intégration du droit international

Longtemps attendu, l'exercice d'un contrôle interne et indépendant sur les prisons est effectif depuis la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 (JO 31 oct. p. 17891). Elle amène la naissance d'une nouvelle autorité administrative

....

(12) Il devait entrer en vigueur après avoir été ratifié par 20 pays dans le monde. Il compte aujourd'hui 50 états parties. cf. <http://www.apt.ch/content/view/40/82/lang,fr/> (site consulté le 15 janvier 2010).

(13) Loi n°2008-739 du 28 juillet 2008 autorisant l'approbation du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

(14) Une collaboration étroite entre le sous-comité de l'ONU et le CPT est indispensable.

(15) Art. 16 § 4

indépendante, chargée du contrôle de l'ensemble des lieux de privation de liberté¹⁶. Le domaine d'intervention de cette nouvelle autorité dépasse donc le seul cadre des établissements pénitentiaires et concerne tous les lieux de privation de liberté. Sa mission et ses pouvoirs découlent des dispositions de l'article 20 du protocole des Nations unies.

En premier lieu, la quête d'un contrôle authentique passe par une assurance d'indépendance du contrôleur. Plusieurs dispositions soutiennent cette indépendance. Son mandat de six ans est non renouvelable (art. 2). La fonction de contrôleur est incompatible « avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif » (art. 2). Il est acquis que pour mettre en œuvre ses attributions « il ne reçoit instruction d'aucune autorité » (art. 1), et qu'il ne « peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement ». Il est prévu qu'il ne « peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions » (art. 2). Enfin, les contrôleurs chargés de l'assister sont placés sous sa seule autorité (art. 4).

En deuxième lieu, la mission confiée au contrôleur général des lieux de privation de liberté est très large. L'objectif poursuivi est double. Le contrôle doit porter sur les conditions de prises en charge des personnes privées de liberté et doit assurer d'un respect des droits fondamentaux¹⁷. La première substance du contrôle inclut une mise en perspective des conditions matérielles de détention avec le respect de la dignité de la personne détenue (par ex. salubrité des locaux, évaluation de l'espace

disponible pour chaque personne, qualité de l'alimentation), la mise en œuvre des droits de chaque individu au regard de son statut (par ex. droit à la santé, effectivité des droits de recours administratifs ou judiciaires) ou encore les rapports entre les personnes privées de liberté et les personnels des structures dont elles relèvent, sur le plan notamment de la déontologie professionnelle et des droits de l'homme¹⁸. Le second attribut du contrôle consiste à vérifier que tous les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, compatibles avec leur situation de privation de liberté, sont préservés au quotidien¹⁹. Pour accomplir cette mission, le contrôleur général « peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement »²⁰. Le champ d'action du contrôleur apparaît dès lors comme extrêmement vaste puisque tout lieu peut être contrôlé dès lors qu'une personne s'y trouve privée de sa liberté d'aller et de venir, en exécution d'une décision d'une autorité publique ; que l'établissement soit privé ou public²¹. En conséquence, le contrôle portera notamment sur les établissements pénitentiaires, sur les locaux de garde à vue, sur les centres de rétention et les zones d'attente, sur les établissements de santé. Relèveront également du champ de compétence du contrôleur général les véhicules servant au transfèrement des personnes privées de liberté.

En troisième lieu, conformément à un modèle d'action classique en matière de contrôle indépendant des lieux de privation de liberté, le contrôleur général peut émettre des avis et des recommandations²². L'approche préventive de la mission dévolue au contrôleur général devrait

....

- (16) V. J. Buisson, « Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires », Rev. Pénit. 2007, n° spécial, p. 75 ; P. Darbéda, « Une nouvelle autorité administrative indépendante : le contrôleur général des lieux de privation de liberté », Rev. Pénit. 2007, p. 699 ; M. Danti Juan, « La création d'un Contrôleur général des lieux de privation de liberté en France », Rev. pénit. 2008. 485 ; J.-P. Céré, « L'institution d'un Contrôleur général des lieux de privation de liberté par la loi du 30 octobre 2007 : remarques sur un accouchement difficile », AJ pénal 2007, 525 ; M. Moliner-Dubost, « Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, commentaire de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 », AJDA 2008. 84 ; L. Mortet, « Le contrôleur général des lieux de privation de liberté : un nouveau regard sur les lieux de privation de liberté », Rev. pénit. 2008, 287.
- (17) De lege lata son contrôle ne concerne pas les conditions de travail des personnels, ce qui n'est d'ailleurs pas envisagé par le protocole de l'ONU.
- (18) Ph. Goujon, Rapport sur le projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de l'Assemblée nationale, 2007, n°162, p. 31.
- (19) Ces droits sont fixés, selon les cas, par le Code de procédure pénale pour les personnes placées en garde à vue, les prévenus et les condamnés, par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers pour les personnes placées dans des centres et des locaux de rétention administrative et par le Code de la santé publique pour les personnes placées dans une structure hospitalière sans leur consentement.
- (20) Le protocole facultatif de l'ONU donne la définition suivante : « on entend par privation de liberté toute forme de détention, d'emprisonnement, ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé de surveillance dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonné par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique ».
- (21) Le nombre de lieux de privation de liberté concernés serait de l'ordre de 5 600 à 5 700. V. Rapport de J.J. Hyst, Rapport du Sénat n°26, p. ; Rapport de Ph. Goujon, Rapport de l'Assemblée nationale, 2007, n°162, p. 11.
- (22) C'est une mécanique dont dispose le Comité de prévention contre la torture (art. 10 de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) et le sous-comité de prévention de l'ONU (Art. 16 du protocole additionnel).

l'amener à formuler ces avis et recommandations dans une optique de coopération réciproque tant avec les autorités responsables des lieux contrôlés qu'avec les plus hautes autorités de l'État concernées. Cette approche, ainsi que le principe de séparation des pouvoirs, interdisent au contrôleur général d'intervenir dans une procédure judiciaire en cours. Chaque année, le contrôleur général est, en outre, tenu de rédiger un rapport présentant ses activités ; ce dernier devant être adressé au président de la République et au Parlement. Le premier rapport d'activité publié permet déjà de tracer les traits d'un contrôle effectif et de marquer des liens avec les instances internationales et européennes²³.

Une imprégnation du droit européen à renforcer

La loi pénitentiaire récemment adoptée entérine l'intégration de nombreux acquis européens²⁴. Il est vrai que plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme ces dernières années²⁵, relayées par les autres organes européens de protection des droits de l'homme²⁶, ne manquent pas d'inciter à réformer en profondeur les prisons françaises. L'administration pénitentiaire s'était déjà engagée dans la généralisation à l'ensemble des établissements d'une démarche qualité, validée par une labellisation des quartiers arrivants²⁷. Elle doit, à terme, être amplifiée et étendue au respect des autres règles pénitentiaires européennes.

Le rapprochement largement entamé ne doit toutefois occulter de réelles contradictions avec la situation dans

les prisons françaises. Ainsi, et sans prétention exhaustive, si l'on se réfère aux règles pénitentiaires européennes, la règle 12.1 prévoit que les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient être détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet. Or, il est largement reconnu que le nombre de détenus atteints de troubles psychiatriques est extrêmement élevé et que la détention ne permet pas d'apporter une solution médicale idoine. De surcroît, il apparaît parfois « *qu'au lieu d'être hospitalisés, certains malades relevant de la psychiatrie sont placés en quartier d'isolement, voire en quartier disciplinaire ou encore font l'objet de régimes de détention plus stricts, dans le cadre des régimes différenciés* »²⁸. Une amorce de réponse avait été apportée par la loi du 9 septembre 2002 en créant des unités spécialisées en milieu psychiatrique destinées à l'accueil des détenus²⁹. Seulement, leur mise en place est, à ce jour, loin d'être assurée.

La règle 18 prévoit que chaque détenu doit, en principe, être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus. Une cellule doit être partagée uniquement si elle adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter. Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit. En l'état, les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires français posent de sérieuses difficultés. La vétusté de quelques prisons et l'augmentation vertigineuse du nombre de détenus ces dernières années éloignent notre pays des standards requis par le droit supra national et l'effort d'augmentation du parc pénitentiaire ne parviendra pas

....

(23) Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité 2008, Dalloz 2009, 253 p.

(24) E. Péchillon, « Regard d'un administrativiste sur la loi pénitentiaire », AJ Pénal 2009, p. 473 ; M. Herzog-Evans, La loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009. Changement de paradigme pénologique et de toute puissance administrative, D. 2010, p. 31 ; J.-P. Céré, « Virage ou mirage pénitentiaire ? à propos de la loi du 24 novembre 2009 », JCP C 2009, n°50, p. 47.

(25) V. J.P. Céré, « Le nouveau droit pénitentiaire et le respect du droit européen », AJ Pénal 2009, p. 476.

(26) Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 sept. au 9 oct. 2006, CPT/Info (2007) 45 ; T. Hammarberg, rapport faisant suite à la visite en France du 21 au 23 mai 2008, comm. EDH 2008, 34.

(27) V. Actualité des règles pénitentiaires européennes, n°4, juin 2009, Direction de l'Administration pénitentiaire ; J.-P. Céré, « La mise en conformité du droit pénitentiaire français avec les règles pénitentiaires européennes : réalité ou illusion ? », Rev. pénit. 2009, p. 111 ; P. Darbéda, « La prison en mutation : projet de loi pénitentiaire, parcours d'exécution des peines et autres innovations », Rev. pénit. 2007, spéc. p. 641

(28) T. Hammarberg, Commissaire européen aux droits de l'homme, rapport préc. Ce constat s'est d'ailleurs traduit par une condamnation à la suite du suicide d'un détenu dans une cellule disciplinaire, CEDH 16 oct. 2008, Renolde c/ France, CEDH 16 oct. 2008, Renolde c/ France, AJ pénal 2009. 41, obs. J.-P. Céré ; D. 2009. 1382, obs. J.-P. Céré ; RSC 2009. 173, obs. J.-P. Marguénaud ; Dr. pénal avr. 2009, p. 17, chron. E. Dreyer ; JCP 2008. II. 10196, note B. Belda ; RFDA 2009. 705, obs. H. Labayle et F. Sudre.

(29) V. J.P. Céré, La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 et l'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires, D. 2002, p. 3224

à lui seul à les résorber³⁰. D'ailleurs, l'affirmation du principe d'encellulement individuel dans la récente loi pénitentiaire est assorti d'un moratoire de cinq ans pour s'y conformer.

La règle 24 prévoit que les modalités de visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer les relations familiales de façon aussi normales que possible. Tout détenu doit avoir le droit d'informer immédiatement sa famille de sa détention ou de son transfèrement dans un autre établissement, ainsi que de toute maladie ou blessure grave dont il souffre. Les détenus doivent être autorisés à communiquer avec les médias, à moins que des raisons impératives ne s'y opposent au nom de la sécurité et de la sûreté, de l'intérêt public ou de la protection des victimes, des autres détenus et du personnel. La règle 26.14 prévoit que des dispositions doivent être prises pour indemniser les détenus victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans des conditions non moins favorables que celles prévues par le droit interne pour les travailleurs hors de prison. La règle 50 prévoit que sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet³¹.

Le droit pénitentiaire français, en dépit de sa récente mutation, peut encore apparaître, à de nombreux égards, éloigné des prescriptions européennes. Elles constituent un appui solide et innovant de modernisation pénitentiaire. L'absence de caractère contraignant de ces règles pourrait ne plus être que chimère. Elles s'insèrent, en effet, dans un mouvement irrévocable d'émancipation des droits de l'homme dans les prisons, nettement perceptible depuis quelques années au travers notamment de la jurisprudence de la cour européenne, du travail normatif du comité de prévention contre la torture et de la jurisprudence interne. Ces règles scellent la construction d'un triptyque protecteur des droits des détenus au niveau du conseil de l'Europe. La Cour européenne des droits de l'homme dispose là d'un guide pénitentiaire contemporain qui doit servir de levier d'évolution jurisprudentielle, à l'instar des normes du Comité de prévention contre la torture. Cette inspiration est déjà d'actualité. Elle laisse entendre que l'intégration du droit européen et international devra nécessairement se consolider pour l'avenir³².

Jean-Paul CÉRÉ

....

- (30) V. not. le rapport du Commissaire européen aux droits de l'homme sur sa visite en France, préc. et le Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 septembre au 9 octobre 2006, CPT / info (2007) 44.
- (31) « Sur le respect en demi-teinte du droit européen », cf. J.P. Céré, Le nouveau droit pénitentiaire et le respect du droit européen. Esquisse de comparaison, AJ Pénal 2009, p. 473.
- (32) On prendra connaissance avec intérêt des conclusions que formulera le Comité de prévention contre la torture à l'issue d'une visite annoncée en 2010 en France.