



## **Contribution de la FARAPEJ pour le livre vert sur la détention**

*Document rédigé pour la Commission européenne*

Invitée, en tant qu'association, à faire part de ses observations sur le livre vert relatif à la détention<sup>1</sup>, la FARAPEJ adresse dans le présent document ses observations à la Commission européenne.

### ***Présentation de la FARAPEJ***

La FARAPEJ, Fédération des Associations Réflexion-Action Prison Et Justice fondée en 1991, regroupe actuellement une soixantaine d'associations à travers la France, constituant un réseau d'environ 3000 bénévoles et 300 salariés. La fédération est généraliste en cela qu'elle réunit des associations intervenant aussi bien en prison qu'autour de la prison ou après la prison (accueil des familles et proches en attente de parloirs, visite aux personnes détenues, soutien matériel, correspondance avec les personnes détenues, accès au droit, préparation et accompagnement à la sortie, hébergement de sortants de prison, ...). La FARAPEJ « *a pour but, par le rassemblement d'associations, de groupement d'associations ou de personnes physiques, s'appuyant sur la Déclaration des Droits de l'Homme, de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de la Justice et des forces de l'ordre et d'agir pour limiter les effets destructeurs de la prison.*

*A cette fin, la Fédération, avec ses membres, agira pour:*

- *mener des actions en faveur des personnes détenues, de leurs enfants et de leurs familles,*
- *mener des actions en vue d'aider les sortants de prison à trouver une place dans la société,*
- *mener des actions en faveur des victimes de la délinquance, des victimes de l'injustice, de la répression et de l'exclusion sociale,*
- *développer des missions dans le cadre de l'Insertion et de la Probation (enquête rapide, contrôle judiciaire socio-éducatif, travail d'intérêt général, chantiers extérieurs, médiation conciliation, etc...),*
- *proposer une formation en matière de prison, de justice, de marginalité et de droits des victimes,*
- *stimuler une réflexion à propos de la justice pénale, de la prison et plus généralement de la justice sociale,*
- *mener des actions de prévention de la délinquance,*
- *faire évoluer l'opinion,*
- *interpeller les Pouvoirs Publics,*
- *entretenir des relations avec des organisations françaises ou internationales et des Associations françaises ou étrangères poursuivant des objectifs similaires aux siens,*

---

<sup>1</sup> Livre vert COM(2011) 327 de la Commission européenne visant à *renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen et sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention*

- *organiser et soutenir des actions de publication, de communication ou d'étude.*  
(Article 3 des statuts de la FARAPEJ)

Créée pour donner une personnalité morale à un réseau informel d'associations constitué au milieu des années 70, la FARAPEJ développe depuis 20 ans de nombreux échanges avec des partenaires associatifs et institutionnels (administration pénitentiaire, professionnels de la justice, mécanismes nationaux de prévention, notamment le contrôleur général des lieux de privation de liberté), tant sur les questions de prison que de justice pénale et plus généralement de justice sociale.

Elle intervient sur ces questions, dans le débat public, notamment à l'occasion de propositions émises par la Fédération suite à ses travaux et colloques et participe à la sensibilisation de la société française en vue d'améliorer le débat démocratique sur les questions pénales et pénitentiaires à travers les *Journées Nationales Prison* (JNP). L'un des actes fondateurs de la FARAPEJ a ainsi été la création, dès 1991, des JNP qui depuis lors constituent un moment privilégié de débat sur la prison. Depuis plus de 10 ans, les JNP sont organisées en partenariat avec un groupe d'une dizaine d'associations françaises d'envergure nationale, réunies au sein du Groupe National de Concertation Prison.

La Fédération s'intéresse à la perspective européenne sur la prison et la justice, et notamment aux Règles Pénitentiaires Européennes du Conseil de l'Europe, depuis plus d'une dizaine d'années (organisation du Colloque des 23–24 novembre 2001 au Conseil de l'Europe sur le thème « *les Règles Pénitentiaires Européennes, un outil pour les associations* » et des 1<sup>ères</sup> Journées Européenne Prison à cette occasion, travaux sur les RPE et leur réécriture au sein du Collectif Octobre 2001, participation à la commission RPE de la Direction de l'Administration Pénitentiaire au titre du secteur associatif, ...)

Ainsi a-t-il semblé essentiel à notre fédération de rentrer dans une démarche constructive dans le cadre de ce Livre Vert afin de doter les prisons européennes de normes minimales contraignantes. La FARAPEJ s'est ainsi appuyée sur son expérience, ses échanges avec ses partenaires associatifs et institutionnels, et sur de nombreux textes, français et européens, récemment publiés afin de nourrir une liste de réponses aux questions énumérées par le Livre vert.

### ***Remarques préliminaires au sujet de la méthode adoptée par la FARAPEJ pour sa réponse aux questions du livre vert.***

Le livre vert aborde la question de la détention par le biais d'instruments préexistants dans la législation européenne en matière pénale (mandat d'arrêt européen, dispositif de transfèrement des détenus, reconnaissance mutuelle des décisions de probation et des peines de substitution, ainsi que des décisions alternatives à la détention provisoire) sous l'angle de la reconnaissance mutuelle. Cette reconnaissance mutuelle, condition du fonctionnement de ces instruments, repose sur la confiance mutuelle.

La présente contribution ne se limite pas à la problématique de la reconnaissance mutuelle pour les raisons suivantes:

- la reconnaissance mutuelle aborde la problématique de la détention sous un angle qui nous semble trop restrictif en ce qu'elle ne concerne que des décisions. En effet de nombreux aspects problématiques de la détention ne sont pas tant le fait de décisions prises à l'égard des personnes que des conditions matérielles que celles-ci doivent subir.

- La problématique de la confiance mutuelle invite naturellement à s'intéresser à la question de l'harmonisation des conditions de détention. Nous avons pris le parti d'aller au bout de cette logique et d'aborder les conditions de détention sans nous restreindre au cadre de la reconnaissance mutuelle. Il nous semble que cette approche est parfaitement compatible avec la philosophie du livre vert notamment au travers de la question 10.
- L'Union européenne est certes «subordonnée au respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité» en matière de liberté, de sécurité et de justice, les Etats membres restant souverains en ce domaine. Le respect des droits fondamentaux s'imposent pourtant à tous et dépasse les questions de souveraineté des Etats, même dans leurs compétences régaliennes. Les démocraties européennes sont des Etats de droit, c'est-à-dire des Etats soumis au droit. Ils ne sauraient y déroger, *a fortiori* quand ils y ont eux-mêmes consenti par un traité.
- C'est à l'aune de cette conception élargie de la reconnaissance mutuelle, qui dépasse le simple objectif d'amélioration du fonctionnement des instruments préexistants pour s'intéresser à l'harmonisation et l'amélioration des conditions de détentions dans l'Union Européenne, que la FARAPEJ a décidé de contribuer au livre vert de la Commission Européenne.

La question des droits et libertés fondamentales doit ici être considérée. « Le respect des droits et libertés fondamentales et l'intégrité de la personne » est défini comme priorité politique par le programme de Stockholm, simultanément à la sécurité. Il fait ainsi référence aux « droits énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Le Conseil de l'Europe a ainsi su bâtir un cadre normatif européen via les textes précités et l'application jurisprudentielle qui en est faite notamment par la Cour de Strasbourg, mais également par le biais des règles pénitentiaires européennes (RPE) et des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT).

La question principale est ainsi de savoir comment l'Union européenne fera siennes les RPE, fruit du Conseil de l'Europe auquel elle a adhéré à l'occasion du Traité de Lisbonne, et comment l'Union européenne leur donnera force contraignante dont elles sont aujourd'hui dépourvues.

*C'est sous la réserve des observations qui précèdent et à la lumière de la grille de lecture – inspirée du préambule des RPE – qui suit immédiatement, que doivent être comprises les réponses présentées ci-après aux questions du Livre vert.*

## *Principes Fondamentaux*

1. Nul ne peut être privé de sa liberté à moins que cette privation de liberté ne constitue l'ultime recours, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une mesure pénitentiaire.
2. Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans la dignité et dans le respect des droits de l'Homme.
3. 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.
4. Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire, spécialement motivées et proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquels elles ont été imposées.
5. Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'Homme.
6. La vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison.
7. Chaque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté.
8. Toute prestation ou tout droit ne relevant pas de la Justice doit être assuré et garanti en prison par le ministère et les professionnels qui en ont la charge en milieu libre.
9. 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.
10. Toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière, ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante.

## **Questions 1 à 3 sur les instruments de reconnaissance mutuelle**

*Question 1 – Au stade pré-sentenciel: quelles sont les alternatives à la détention provisoire non privatives de liberté qui existent? Fonctionnent-elles? Des alternatives à la détention provisoire pourraient-elles être encouragées au niveau de l'Union? Dans l'affirmative, de quelle manière?*

*Question 2 – Au stade post-sentenciel: quelles sont les mesures alternatives à la détention les plus importantes (par ex. travaux d'intérêt général ou probation) dans votre système juridique? Fonctionnent-elles? La probation et d'autres mesures alternatives à la détention provisoire pourraient-elles être encouragées au niveau de l'Union? Dans l'affirmative, de quelle manière?*

*Question 3 – Comment, selon vous, les conditions de détention peuvent-elles avoir une incidence sur le bon fonctionnement du mandat d'arrêt européen? Que pensez-vous du fonctionnement de la décision-cadre relative au transfèrement de détenus?*

---

Concernant ces trois questions, il nous semble que les autorités françaises seront plus à même d'apporter une réponse, notamment pour identifier les facteurs d'un bon fonctionnement du mandat d'arrêt européen et du transfèrement des personnes détenues.

Nous nous contenterons donc de présenter un constat relatif ici au post sentenciel : la privation de liberté reste, dans le système français, la référence; et une proposition : inverser le rapport, pour que la privation de liberté devienne l'alternative.

A ce titre, la FARAPEJ a proposé lors de son récent colloque sur « *la Peine dans et hors les murs, l'enferment en expansion?* » l'instauration d'une sanction véritablement non carcérale, c'est-à-dire sans référence à la prison. Cette proposition s'inspire directement de travaux de Pierre V. Tournier datant de 2006<sup>1</sup>, directeur de recherche au CNRS, et spécialiste de démographie pénale, récemment réactualisés<sup>2</sup>.

Les crimes sont, dans leur quasi-totalité, sanctionnés par la privation de liberté, ferme dans 9 cas sur 10. En revanche la place de la prison dans la façon de sanctionner les délits est paradoxale : « les sanctions privatives de liberté (fermes, avec sursis partiel ou avec sursis total) représentent, en 2009, 52 % des sanctions prononcées, mais plus 6 sur 10 sont prononcées avec un sursis total (à exécution). Ainsi la prison est la sanction de référence, sans l'être (sursis) tout en l'étant (risque de révocation du sursis). »<sup>3</sup>

Il nous semble nécessaire de mettre au cœur du système pénal une nouvelle sanction qui se définirait sans référence à l'emprisonnement mais par un temps de probation vécu « dans la communauté » et comportant des obligations, interdictions et/ou mesures de surveillance qui pourront s'inspirer de ce qui existe déjà.

En cas de non respect des conditions de la probation, un nouveau jugement a lieu, sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction, qui pourra être privative de liberté.

Cette sanction aurait pour effet de limiter les possibilités de recours à l'emprisonnement: « *un grand nombre d'infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par la privation de liberté devraient l'être, au maximum, par la contrainte*

---

<sup>1</sup> Pierre V. Tournier, *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles*, juillet 2006

<sup>2</sup> Pierre V. Tournier, *Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement*, Arpenter le Champ pénal n°250, 21 novembre 2011

<sup>3</sup> Idem

*pénale communautaire. Cela deviendrait la sanction de référence. D'une certaine manière, la prison deviendrait la sanction alternative... à la contrainte pénale communautaire. »<sup>1</sup>*

Au-delà du fait d'exclure le recours à la prison pour certaines infraction, cette mesure aurait également la vertu de donner de la visibilité, de la cohérence à ces sanctions véritablement non carcérales, ce qui nous semble nécessaire pour qu'elles soient finalement reconnues pour ce qu'elles sont, des peines à part entière.

---

<sup>1</sup> Idem

## Questions 4 à 7 sur la détention provisoire

*Question 4 – Il existe une obligation de remettre une personne accusée en liberté sauf si des raisons impérieuses justifient son maintien en détention. Comment ce principe est-il appliqué dans votre système juridique?*

*Question 5 – Les pratiques hétérogènes observées d'un État membre à l'autre concernant les dispositions qui régissent a) la durée maximale légale de la détention provisoire et b) la périodicité du réexamen des motifs qui justifient la détention provisoire, peuvent nuire à la confiance mutuelle. Qu'en pensez-vous? Quelle est la meilleure façon de réduire les mises en détention provisoire?*

*Question 6 – Les juridictions peuvent émettre un mandat d'arrêt européen pour obtenir le retour d'une personne recherchée pour être jugée, après avoir été libérée et autorisée à retourner dans son État d'origine au lieu d'être placée en détention provisoire. Cette possibilité est-elle déjà utilisée par les juges et, dans l'affirmative, de quelle manière?*

*Question 7 – Y aurait-il un intérêt à adopter des règles minimales de l'Union concernant les durées de détention provisoire maximales et le réexamen périodique de la détention afin de renforcer la confiance mutuelle? Le cas échéant, quel serait un meilleur moyen d'y parvenir? Quelles sont les autres mesures qui permettraient de réduire le recours à la détention provisoire?*

---

Nous nous efforcerons de répondre à la question transversale « comment garantir le caractère exceptionnel de la détention provisoire? »

Un premier élément de réponse réside dans l'analyse des motifs qui autorisent le placement en détention provisoire.

En France, de nombreuses mesures de détention provisoire sont prononcées pour défaut de garanties de représentation, due à l'absence de logement fixe, de famille, etc.

Dès lors, l'action consistant à proposer des dispositifs permettant d'améliorer les garanties de représentation des personnes qui en sont dépourvues permet en partie de réduire le recours à la détention provisoire prononcée sur ce fondement.

L'Union européenne pourrait à cet effet contribuer au financement de centres d'accueil et d'hébergement ou de structures communautaires mettant en œuvre de telles actions.

Des mécanismes juridiques et légaux permettraient, en partie, de réduire ou d'éviter le recours à la détention provisoire. Cela passe notamment par l'harmonisation des motifs de placement en détention provisoire, des conditions de révision de la mesure, et de définition de la durée de celle-ci :

- Exigence d'une double motivation de la mesure au regard de conditions restrictives : Une décision de placement en détention provisoire ne devrait pouvoir être prononcée par le juge judiciaire que pour les infractions les plus graves, dans les cas où aucune autre mesure ne suffit à garantir la présence de la personne au procès ou la conservation des preuves. **Le seul retentissement médiatique d'une affaire, ni la « protection du mis en examen » ne sauraient justifier une telle mesure.**

- Exigence de régularité et de fréquence concernant le réexamen de la décision de placement en détention provisoire par le juge judiciaire ; son maintien devant être doublement motivé au regard des conditions initiales.

- Le placement en détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable au regard de la gravité des faits et de la complexité de l'instruction. Un délai butoir doit être fixé.<sup>1</sup>

Il doit donc y avoir un ensemble de mesures concordantes, une seule n'assurant pas la baisse de la détention provisoire.

Il est en outre à noter que la détention provisoire est, en France, le régime carcéral le plus rigoureux. Un alignement sur le régime carcéral le plus favorable est souhaitable.

---

<sup>1</sup> Sur la durée de la détention provisoire en Europe voir : Sénat, service des études juridiques, étude de législation comparée n° 140, novembre 2004 : "*Les droits du justiciable et la détention provisoire* » et l'annexe 1 du rapport de 2006 de la Commission de suivi de la détention provisoire.



## *Question 8 sur les enfants*

*Question 8 – Des mesures alternatives à la détention spécifiques pourraient-elles être mises en place pour les enfants?*

---

Au delà de la question des mesures alternatives à la détention des enfants, il nous semble qu'une question essentielle est celle du traitement très hétérogène de la majorité pénale au sein de l'Union comme relevé dans le Livre Vert. Un rapprochement nous semble nécessaire afin d'adopter une conception commune conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989<sup>1</sup>.

La simple expression d'alternative à la détention des enfants nous semble problématique tant le recours à cette mesure doit être exceptionnel. C'est bien la détention des enfants qui doit être l'alternative aux autres formes de prises en charge judiciaires qui, du moins en France, existent en nombre et font clairement primer l'action éducative sur l'enfermement.

Il convient de s'intéresser aux motifs sur lesquels les magistrats fondent leurs décisions de placement en détention provisoire pour les enfants: ceux-ci diffèrent d'un Etat à un autre d'une part, et ils diffèrent également des motifs fondant les placements en détention provisoire des adultes.

Il nous apparaît essentiel que l'Union européenne promeuve l'harmonisation des pratiques des Etats membres au regard des droits des enfants, dans l'esprit de la Convention internationale précitée. Elle pourrait permettre l'échange de bonnes pratiques à cette fin.

---

<sup>1</sup> Art.37 b : « les Etats parties veillent à ce que : (...) L'arrestation, la détention et l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible ». Ce dernier point ne doit pas porter seulement sur la durée de la peine, mais aussi sur l'âge auquel elle intervient.

## **Question 9 sur le contrôle des conditions de détention**

*Question 9 – Comment mieux promouvoir le contrôle des conditions de détention par les États membres? Comment l’UE pourrait-elle encourager les administrations pénitentiaires à travailler en réseau et à établir de bonnes pratiques?*

---

Chaque Etat membre doit veiller à ce que son administration pénitentiaire soit à même d’assurer les contrôles et audits nécessaires pour assurer la régulation du travail des personnels pénitentiaires. Ceci dépend autant de la formation, initiale et continue, des personnels, que de l’accompagnement et du soutien de ces derniers conformément à l’avis récent du Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>1</sup> ainsi que des moyens mis à leur disposition, mais également de leurs actions quotidiennes et des relations qu’ils établissent avec les personnes détenues. L’analyse et le contrôle de ces éléments doivent être fondés, entre autres, sur le recueil de l’opinion des personnes détenues.

Chaque Etat doit en outre assurer que les autres administrations compétentes exercent les contrôles de sécurité, de santé, d’hygiène alimentaire et des locaux, des conditions de travail, de telle manière que la sécurité ne soit pas le seul critère de l’organisation de la vie carcérale.

L’Union européenne peut, en ce domaine, encourager la mise en place de tels contrôles et veiller à leur efficacité.

Outre ces contrôles administratifs, un contrôle extérieur préventif, exercé par un organe indépendant, permanent, et compétent, est un puissant instrument pour garantir les droits fondamentaux des détenus. Le Protocole facultatif de 2002 se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture de 1984 a rendu ce contrôle indépendant obligatoire pour les Etats signataires.

En application de celui-ci, des mécanismes nationaux de prévention (MNP) ont été créés dans différents Etats membres de l’Union européenne. Tous n’en sont cependant pas pourvus, et les échanges entre les différentes institutions nationales sont encore restreints<sup>2</sup>. Il y aurait un intérêt certain à **généraliser la création de mécanismes de prévention** au sein de tous les Etats membres, et de **créer une structure permanente rassemblant les MNP au sein de l’Union** dont le but serait de favoriser l’échange d’informations, la mutualisation des bonnes pratiques, et la présentation d’avis communs auprès du Parlement européen.

Par ailleurs, il appartient à chaque Etat membre de prévoir un contrôle juridictionnel qui puisse être exercé de manière effective. Il est indispensable que le recours au juge, tiers impartial, soit généralisé à l’ensemble des décisions prises par les autorités administratives à l’encontre des personnes privées de liberté, notamment lorsqu’il s’agit de faire la balance entre deux impératifs : le respect des libertés fondamentales dont les détenus ne sont pas privés, et l’impératif de sécurité. Cette appréciation ne saurait rester le monopole de l’administration pénitentiaire, souvent en position de juge et partie.

Enfin, il existe dans certains Etats membres des textes permettant aux magistrats et aux parlementaires de visiter les établissements pénitentiaires afin de prendre connaissance des conditions de détention, et de suivre, pour les seconds, l’application des lois pénitentiaires

---

<sup>1</sup> *Avis sur la supervision des personnels* publié au Journal officiel de la République française le 12 juillet 2011.

<sup>2</sup> Il existe, au sein du Conseil de l’Europe, une lettre bimensuelle d’information des MNP

qu'ils ont votées. En France, cela a été récemment étendu aux parlementaires européens élus en France.

L'Union européenne pourrait encourager la généralisation d'une telle démarche, et en prévoir l'extension. Il lui serait à ce titre possible de reconnaître un droit de visite des établissements pénitentiaires des Etats membres de l'Union aux parlementaires européens. Elle pourrait également soutenir la création d'outils pour que les parlementaires exercent efficacement cette mission de contrôle.

## **Question 10 sur les normes de détention**

*Question 10 – Comment mieux promouvoir le travail du Conseil de l'Europe et celui des États membres dans leur effort visant à mettre en pratique de bonnes conditions de détention?*

---

Les impulsions en faveur de l'amélioration des conditions de détention ont des sources diverses: gouvernement et administrations, juridictions nationales et européennes, mécanismes de contrôle et de prévention (CGLPL, CPT, ...) ainsi que la société civile organisée à travers les associations agissant dans et autour des prisons.

Les gouvernements et les administrations peuvent d'eux-mêmes adopter certaines des recommandations d'organismes internationaux, notamment lorsque, comme pour les recommandations du Conseil de l'Europe, ils ont participé à leur élaboration et les ont votés. Ce fut le cas d'une partie des RPE choisis par le directeur de l'administration pénitentiaire de l'époque pour en faire une charte d'action.

L'adhésion des personnels facilite grandement la mise en place de ces réformes. C'est pourquoi il est essentiel d'adapter la formation (notamment continue) des personnels aux nouvelles missions que ces réformes leur attribuent, d'évoquer la question des bonnes conditions de détention au sein de cette formation et de prévoir des espaces d'échanges de bonnes pratiques.

Le juge national et européen intervient pour censurer les pratiques et les comportements contrevenant aux droits. En France, la jurisprudence administrative s'étoffe progressivement, le champ du contrôle du juge s'étendant d'année en année depuis 1995.

La Cour EDH s'illustre elle aussi dans ce domaine. Des fiches thématiques sont mises en ligne sur son site afin de faire connaître sa jurisprudence de façon plus large<sup>1</sup>.

Les mécanismes de contrôle tant nationaux qu'internationaux (le comité européen de prévention de la torture) ont vocation à recommander aux gouvernements et aux administrations les modifications nécessaires. Leurs rapports sont à cet égard riches en propositions.

La société civile, par le biais des associations intervenant dans le champ prison-justice, veille également au respect des droits dans les prisons et attire l'attention des pouvoirs publics et administrations sur certaines situations en témoignant publiquement de ce qu'elle observe et émettent des propositions pour faire évoluer la prison.

La FARAPEJ a, à ce titre, été à l'initiative il y a vingt ans de l'organisation des premières journées nationales prison. L'objectif de celles-ci étant notamment de sensibiliser la société civile en portant la prison dans le débat public, en tentant de la rendre visible à ceux qui l'ignorent. En effet, nous considérons que toute évolution de la pénalité qui conduirait les juges et l'administration à modifier leurs pratiques dans le sens du respect des droits et de la dignité ne peut aboutir qu'avec le soutien d'une opinion publique bien informée.

Il pourrait être intéressant d'étendre cette initiative et d'organiser une « journée européenne prison », sens dans lequel allait le colloque organisé par la FARAPEJ en novembre 2001<sup>2</sup>. Celle-ci aurait en outre pour vertu de permettre aux associations nationales européennes, trop

---

<sup>1</sup> Cf. fiches « droit de vote des détenus », « conditions de détention et traitement des prisonniers », « droit des prisonniers à la santé », « prison et maladie mentale », etc.

cloisonnées dans leur système juridique propre, de se rencontrer et d'échanger sur leurs pratiques.

De façon plus générale, la commission pourrait financer un programme de structuration du monde associatif européen intervenant en prison par le développement d'échanges réguliers.

Au-delà du financement de programmes spécifiques, la Commission européenne peut et doit adopter une vision plus large, plus ambitieuse, de son intervention dans le domaine de la détention. La question est ainsi de savoir si l'Union européenne fera siennes les RPE, fruit du Conseil de l'Europe auquel elle a récemment adhéré, participant ainsi à leur promotion.

Nous invitons la Commission à se pencher sur les propositions suivantes.

### ***Encellulement individuel et surpopulation***

Le principe d'encellulement individuel est reconnu dans la loi française depuis 1875<sup>1</sup>, et consacré au niveau européen dans les RPE<sup>2</sup>. Il est urgent d'en faire un droit effectif.

Imposant une promiscuité et empêchant toute intimité, la cohabitation contrainte caractérise une violation des droits inadmissible<sup>3</sup>. Elle est encore aggravée par un surpeuplement des établissements. Elle touche en France particulièrement les prévenus et les condamnés à de courtes peines incarcérées dans les maisons d'arrêt car ces établissements ne peuvent refuser ceux que les juridictions leur envoient.

La surpopulation est un facteur majeur de la dégradation des conditions de détention et, pour les personnels, des conditions de travail. **Face à ce problème endémique, l'extension du parc pénitentiaire n'est pas une réponse satisfaisante<sup>4</sup>.** Une lutte efficace contre la surpopulation carcérale relève tant du juge pénal, que de la direction de l'administration pénitentiaire. **Des mécanismes de prévention prévoyant l'instauration d'un numerus clausus en maison d'arrêt et la généralisation de la libération conditionnelle au deux tiers de la peine** ont été récemment proposés aux assemblées parlementaires françaises<sup>5</sup>.

Dans le cadre de la mise en conformité des lieux de détention avec les RPE, la rénovation des établissements pénitentiaires doit être poursuivie et les établissements les plus vétustes doivent être fermés dans les meilleurs délais. Les constructions nouvelles doivent prendre en compte les impératifs d'une vie en prison conforme à l'ensemble des RPE. Lorsque cette rénovation conduit à construire de nouveaux établissements, la taille de ces derniers ne doit pas conduire à une déshumanisation des rapports entre les personnes y vivant et y travaillant.

---

<sup>2</sup> Actes du colloque *Ières Journées Européennes Prison, 23/24 novembre 2001, Revue Prison-Justice Août 2002.*

<sup>1</sup> Articles 716 et 716-2 du code de procédure pénale

<sup>2</sup> RPE n° 18-5 : « Chaque détenu doit 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. »

<sup>3</sup> Les recours devant le juge administratif et les condamnations de l'Etat se multiplient ces dernières années.

<sup>4</sup> Voir à ce propos la recommandation du Conseil de l'Europe n° R(99)22 intitulée « le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale », adoptée le 30 septembre 1999 : « *l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas (...) propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement.* »

<sup>5</sup> Proposition de loi n°2753 de M.Dominique Raimbourg visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, rejetée par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2010.

## Décloisonnement

« Toute prestation ou tout droit ne relevant pas de la Justice doit être assuré et garanti en prison par le ministère et les professionnels qui en ont la charge en milieu libre »<sup>1</sup>. Il ne s'agit que de la déclinaison du principe posé en 1974 par Giscard d'Estaing : « la prison, c'est la privation de la liberté et rien d'autre » et avant lui dans la recommandation 73(5) du Conseil de l'Europe de 1973<sup>2</sup>: « *Le traitement ne doit pas mettre l'accent sur l'exclusion des détenus de la société mais au contraire sur le fait qu'ils continuent d'en faire partie. À cette fin, il faut recourir dans la mesure du possible, à la coopération d'organismes de la communauté pour aider le personnel de l'établissement dans sa tâche de reclassement des détenus.* »

L'intervention des services sociaux et médicaux externes, ainsi que la participation de la société civile, doivent être organisées en concertation avec les autorités et organismes concernés, *dans le respect des statuts et des compétences de chacun*. En tout premier lieu, il nous semble essentiel d'aboutir au décloisonnement des prisons dans les domaines de la santé, de l'éducation, du travail et de la formation professionnelle, de la culture et de l'ensemble des prestations sociales. L'un des enjeux de ce décloisonnement est de permettre la continuité des dispositifs mis en oeuvre pendant la détention afin d'éviter que la sortie de prison ne coïncide avec un abandon des démarches, notamment – mais pas uniquement – d'insertion, entreprises pendant l'incarcération (actions de formation générale et professionnelle, démarche de soins et traitement des addictions, recherche d'un emploi, ...). Le second enjeu de ce décloisonnement est de faire de la prison et de l'administration pénitentiaire une institution un peu moins *totale*, mais bien une institution se concentrant sur la peine en ce qu'elle est privation de liberté.

## Communication et information

L'assouplissement des règles d'accès aux différents moyens d'information et de communication est nécessaire afin d'assurer le maintien des liens familiaux, la liberté d'information, et de permettre d'améliorer la préparation de la sortie<sup>3</sup>. Il s'agit tout d'abord de l'accès au téléphone, mais le véritable enjeu à venir est celui de l'entrée d'internet et des technologies de l'information et de la communication dans la prison.

Sauf décision judiciaire contraire, la communication des personnes détenues avec les journalistes doit être libre et ne doit donc pas être susceptible de sanction disciplinaire.

Le personnel de surveillance doit être formé, encadré et encouragé à communiquer avec les personnes détenues dont il a la garde.

Les personnes détenues doivent pouvoir bénéficier d'un accès à la télévision et à la presse écrite. Afin de garantir l'effectivité de ce droit, toute tarification éventuelle doit être fixée légalement, et d'un montant raisonnable au regard des prix du marché et des ressources financières des personnes détenues<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Alain Blanc, *La nécessaire poursuite du décloisonnement de la santé en prison*, ADSP 2003

<sup>2</sup> *Recommandation 73(5) du 19 janvier 1973 pour des règles a minima pour le traitement des détenus*

<sup>3</sup> Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues.

La commission pourrait prévoir un programme de soutien au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication en prison.

### **Expression collective**<sup>1</sup>

Il est urgent de permettre et favoriser l'émergence et la prise en compte d'une parole individuelle ou collective des personnes incarcérées. L'enjeu est fondamental : c'est l'affirmation de la possibilité d'être – selon l'expression de Robert Badinter – des « citoyens en prison » capables de peser par leur voix sur le monde qui les entoure.

La RPE 50 prévoit que « 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 sujet ». Il est grand temps que tous les Etats membres<sup>2</sup> en fasse l'application.

Il serait également souhaitable d'élargir le champ des questions à propos desquelles les détenus sont autorisés de discuter. Rappelons que la liberté d'expression est, selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'un des fondements essentiels de toute société démocratique et vaut même pour les idées qui heurtent, choquent ou inquiètent<sup>3</sup> ».

Constatant une grande hétérogénéité dans les pratiques des différents Etats membres, la Commission européenne pourrait, *a minima*, favoriser l'échanges de bonnes pratiques en vue de mettre en place rapidement des formes équivalentes de prise en compte de l'expression des personnes détenues.

La participation à un mouvement collectif pacifique, comme la signature d'une pétition par exemple, ne doit plus être considérée comme une faute et ne saurait faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

A l'instar de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), nous préconisons l'application effective de la liberté d'association en détention, c'est-à-dire la possibilité de créer une association, d'y adhérer, mais également de refuser de s'y associer.

La commission pourrait concevoir un programme de soutien financier aux initiatives associatives des personnes détenues.

### **Droit de vote**

« La démocratie, ça ne doit s'arrêter nulle part, et surtout pas au seuil de la prison. »<sup>4</sup> Le simple fait d'être condamné et/ou détenu ne saurait priver automatiquement des individus de leur droit de suffrage<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En France, le tarif de location du matériel audiovisuel a été récemment harmonisé et fixé à huit euros par mois. Un amendement en faveur de la gratuité de l'accès à la télévision en prison avait été présenté lors de l'examen des crédits "Justice" du projet de budget pour 2011.

<sup>1</sup> Lire N. Bishop in *Champ pénal*, avril 2006 : « la participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention » et

<sup>2</sup> Allemagne, Angleterre, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Pays-Bas et Suède ont déjà adopté des mécanismes de ce type. Il semblerait que les autres Etats membres, dont la France qui en a fait une transposition timorée (art.29 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009), soient plus réticents.

<sup>3</sup> CEDH, *Handyside c/ Royaume Unis*, 7 décembre 1976

<sup>4</sup> Georges Kiejman, commentaire d'une photographie de Danny Lyon, *Conversation avec la mort* (1967)

<sup>5</sup> CEDH, *Greens et M.T. c. Royaume-Uni*, 23 novembre 2010, Req. n° 60041/08 et 60054/08, et CEDH, *G.C., Hirst c. Royaume-Uni*, 6 octobre 2005, Req. n° 74025/01 : la déchéance automatique du droit de vote affectant

Tous les moyens nécessaires doivent être mis en place pour permettre la participation aux votes. Les détenus doivent être clairement et précisément informés des modalités d'exercice de ce droit. La RPE 24-11 prévoit que l'exercice du droit de vote des personnes incarcérées doit être rendu possible par l'installation d'urnes en détention ou par le développement des procurations dans tous les établissements. Par ailleurs, les permissions de sortir pour exercice du devoir civique pourraient être développées.

### *Accès au débat public*

Le droit de vote est une forme spécifique de participation à la vie publique ; toutefois, celui-ci ne prend véritablement sens que si les personnes incarcérées peuvent avoir accès et participer librement au débat public. Il serait à ce titre souhaitable de permettre l'invitation de personnes publiques extérieures, notamment à l'initiative des personnes détenues, afin de pouvoir animer un tel débat et échanger sur ce qui questionne la société.

### *Le maintien des liens familiaux*

Le maintien des liens familiaux et sociaux est un élément essentiel tant pour la personne détenue, dans la perspective de sa préparation à la sortie, que pour la famille elle-même qui, sans avoir été condamnée, doit subir l'incarcération de l'un de ses proches. Il est en outre un enjeu particulièrement important pour les enfants dans leur construction identitaire.

Aussi, nous nous inquiétons de l'isolement géographique des nouveaux établissements français, construits loin des centres urbains et plus difficilement accessibles pour les proches. Dans ce contexte le droit de visite est parfois difficile à exercer pour certaines familles car il représente un coût élevé auquel elles ne peuvent faire face.

En 1999, la FARAPEJ a réalisé avec le CREDOC une enquête mettant en évidence le coût et l'effet de l'incarcération sur les familles et proches de personnes détenues. Plus récemment, une enquête réalisée par l'UFRAMA (Union Nationale des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de Familles et Proches de Personnes incarcérées), en 2008, auprès de 2 100 personnes proches de personnes incarcérées, dans 58 % des cas, les familles dépensaient plus de cinquante euros par personne et par mois et, une fois sur quatre, plus de cent euros. Il faut y ajouter les personnes qui renoncent aux visites en raison de leur coût et de la durée du trajet, ou encore pour des raisons de handicap ou de garde d'enfants. Ce problème est encore accru s'agissant des familles de détenus étrangers.

Maintenir et consolider ce lien suppose d'assurer un droit de visite effectif pour toutes les personnes détenues, sans qu'elles puissent en être privées par l'effet d'une sanction interne.

Les règles pénitentiaires européennes prévoient dans l'article 17-1 que « *les détenus doivent être répartis autant que possible dans des prisons situées près de leur foyer ou de leur centre de réinsertion sociale* ». Ainsi, si le droit au rapprochement familial n'est pas absolu, la garantie du droit de visite est obligatoire et il revient à chaque État de prendre les mesures nécessaires pour l'assurer.

Tel est l'objet d'une proposition de loi récemment enregistrée au Sénat le 20 septembre 2011. Celle-ci présente les pratiques de certains Etats membres en la matière :

- L'Espagne, par exemple, finance des visites aux personnes gardées à vue.

---

toute personne condamnée à une peine privative de liberté est contraire au droit à des élections libres (art.3 du protocole n°1 CEDH).



- En Grande-Bretagne, il existe un programme de « *Visite assistée* » qui consiste en une aide ouverte aux parents et aux partenaires du détenu. Celle-ci couvre les frais de transport, le cas échéant l'hébergement et le coût de la garde d'enfant, ainsi que les rafraîchissements légers. Elle est accordée sous conditions de ressources.

Dans son rapport pour 2010, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté invitait l'État français à réfléchir à la manière de prendre en compte les surcoûts liés à la distance qui pèsent sur les familles, en particulier dans les établissements pour peine et les établissements éloignés des réseaux de transport en commun.

Nous proposons donc d'établir, conformément à la RPE précitée, le principe selon lequel les personnes détenues doivent être incarcérées dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de leur domicile familial. À défaut, un dispositif permettant de prendre en charge tout ou partie des frais de déplacement et d'hébergement entraînés par les visites au parloir d'un proche incarcéré doit être mis en place.

Par ailleurs, l'ouverture d'unités de vie familiale doit être poursuivie et généralisée à l'ensemble des Etats membres. Encore peu nombreuses en France, ces structures sont adaptées à l'accueil des familles en détention et sont des éléments susceptibles d'aider le détenu à retisser un lien avec l'extérieur. Il faut noter, cependant, que l'espace le plus approprié pour la rencontre entre le détenu et sa famille est le monde libre. En conséquence, les aménagements de peine et en particulier les permissions de sortir doivent être développés.

Sur ce sujet, il serait intéressant que la Commission européenne soutienne des projets axés sur les actions auprès des familles et proches de personnes détenues et sur la préparation et l'accompagnement à la sortie.

### **Santé en détention**

Au-delà des éléments prévus dans les RPE et du point développé plus haut sur le décloisonnement, nous renvoyons à ce sujet au document annexé à notre réponse « trajectoire de soins ».

Nous souhaitons par ailleurs souligner la disposition de suspension de peine pour raison médicale: la loi sur la suspension de peine pour raison médicale du 4 mars 2002, dite *loi Kouchner*, est destinée aux personnes incarcérées « *dont le pronostic vital est engagé ou la pathologie durablement incompatible avec le maintien en prison* ». Cette mesure peut être ordonnée quelle que soit la nature ou la durée de la peine. Cette mesure, qui souhaite conférer au sens de la peine et à la dignité des détenus l'importance que ces éléments méritent, connaît toutefois une application qui demeure fragile. Les magistrats, notamment, soulignent la lourdeur de la procédure et les difficultés de l'expertise inhérentes à cette loi. En outre, les critères de récidive et de dangerosité peuvent mettre en péril une suspension de peine, tendant de ce fait à restreindre l'application de ce texte aux cas de détresse sanitaire les plus extrêmes, oubliant ainsi tout un pan de la population carcérale touchée par la maladie.

Avec l'allongement des peines auquel on assiste depuis une trentaine d'années, il est de plus en plus fréquent de voir des personnes détenues ayant accompli des dizaines d'années de prison, ne disposant plus d'aucune attache familiale à l'extérieur. Ces personnes ne peuvent accéder au dispositif de la suspension de peine comme les autres, faute de structure pour les accueillir.

### **Travail, activités et gestion du temps en détention**

Nous renvoyons au document annexé à notre réponse « La privation de liberté, un temps pour se réinventer? »

### ***Règlement intérieur type national***

Jusqu'à la loi dite pénitentiaire du 24 novembre 2009, le droit pénitentiaire français, contrairement à la plupart des droits étrangers, n'était pas de source législative mais réglementaire, et principalement de source interne à l'administration (circulaires, règlements intérieurs). Si le législateur a récemment permis de définir un cadre général, celui est bien large et les règlements intérieurs des établissements, dont il était question qu'ils fassent l'objet d'une uniformisation, sont encore bien disparates.

Or, une telle situation contrevient à l'égalité des citoyens devant le service public. En outre, une uniformisation des règlements au niveau national renforcerait la lisibilité des situations au sein de l'Union européenne, et serait de nature à favoriser la confiance mutuelle des Etats membres entre eux.

## *Liste des documents annexes*

Ces documents sont accessibles sur la page du site internet de la FARAPEJ consacrée au livre vert:

[http://www.farapej.fr/Dossiers/Europe/Livre\\_Vert\\_Detention](http://www.farapej.fr/Dossiers/Europe/Livre_Vert_Detention)

- *La privation de liberté, un temps pour se réinventer?*, propositions de la FARAPEJ suite au colloque 2007
- Propositions de la FARAPEJ sur l'expression en prison, adopté lors de l'Assemblée Générale 2011
- *Trajectoire de Soins, De la prise en charge des arrivants jusqu'à la sortie Pour un accompagnement personnalisé*, propositions de la FARAPEJ suite au colloque de 2004
- *Quelle est la tâche la plus urgente?* Article de fond du numéro 106 de la revue Prison-Justice (revue de la FARAPEJ), octobre 2011
- *L'autre peine, étude exploratoire sur les conditions de vie des familles de détenus*, Cahier de Recherche du CREDOC N°147 - Novembre 2000