

P7_TA-PROV(2011)0585

Conditions de détention dans l'Union

Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l'Union (2011/2897(RSP))

Le Parlement européen,

- vu les instruments de l'Union européenne relatifs à la protection des droits de l'homme, notamment les articles 2, 6 et 7 du traité sur l'Union européenne et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et plus particulièrement ses articles 4, 19, 47, 48 et 49,
- vu les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à l'interdiction tant de la torture que des peines ou traitements inhumains ou dégradants, notamment la déclaration universelle des droits de l'homme (article 5), le pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 7), la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants et son protocole facultatif établissant un système de visites régulières sur les lieux de détention, effectuées par des organes internationaux et nationaux,
- vu les instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme et à la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, notamment la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (article 3), les protocoles de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui institue un comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains (CPT), et les rapports du CPT,
- vu les instruments concernant plus particulièrement le droit des personnes qui ont été privées de liberté, et notamment, au niveau des Nations unies, les règles minima pour le traitement des détenus ainsi que les déclarations et principes adoptés par l'Assemblée générale; au niveau du Conseil de l'Europe, les recommandations du comité des ministres, notamment la recommandation (2006)² sur les règles pénitentiaires européennes, la recommandation (2006)¹³ concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus, la recommandation (2008)¹¹ sur les règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, la recommandation (2010)¹ sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation¹ et les recommandations adoptées par l'Assemblée parlementaire,
- vu ses résolutions du 18 janvier 1996 sur les mauvaises conditions de détention dans les prisons de l'UE² et du 17 décembre 1998 sur les conditions carcérales dans l'Union européenne: aménagements et peines de substitution³, et ses appels répétés à la Commission et au Conseil pour qu'ils proposent une décision-cadre sur le droit des

¹ La liste exhaustive des recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal est consultable à l'adresse suivante: <http://www.coe.int/prison>.

² JO C 32 du 5.2.1996, p. 102.

³ JO C 98 du 9.4.1999, p. 299.

prisonniers, comme demandé dans sa recommandation du 6 novembre 2003 sur la proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur les normes minimales en matière de garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne⁴, dans sa résolution du 9 mars 2004 à l'intention du Conseil sur le droit des détenus dans l'Union européenne⁵ et dans sa résolution du 25 novembre 2009 sur le programme pluriannuel 2010-2014 concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (programme de Stockholm)⁶,

- vu la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres⁷,
- vu la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne⁸,
- vu la proposition de décision-cadre du Conseil du 29 août 2006 relative à la décision européenne de contrôle judiciaire dans le cadre des procédures présentencielles entre les États membres de l'Union européenne (COM(2006)0468),
- vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit de consulter un avocat dans les procédures pénales, et sur le droit de communiquer à la suite d'une arrestation (COM(2001)0326),
- vu le livre vert de la Commission sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention – renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen (COM(2011)0327),
- vu les questions orales sur les conditions de détentions dans l'Union, déposées par les groupes ALDE, GUE/NGL, PPE, Verts/ALE et S&D (O-000252/2011 - B7-0658/2011, O-000253/2011 - B7-0659/2011, O-000265/2011 - B7-0660/2011, O-000266/2011 - B7-0661/2011, O-000283/2011 - B7-0662/2011, O-000284/2011 - B7-0663/2011, O-

⁴ JO C 83 E du 2.4.2004, p. 180. Paragraphe 23: "encourage le Conseil et la Commission à accélérer l'étude sur la situation des prisonniers et des prisons dans l'Union européenne, en vue d'adopter une décision-cadre sur les droits des prisonniers et des normes minimales communes garantissant ces droits sur la base de l'article 6 du traité UE". Voir également la résolution du Parlement du 4 septembre 2003 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2002) (JO C 76 E du 25.3.2004, p. 412), paragraphe 22: "considère de manière générale qu'il convient dans un espace européen de liberté, de sécurité et de justice de mobiliser aussi les capacités européennes pour améliorer le fonctionnement du système policier et carcéral, à titre d'exemple ... en élaborant une décision-cadre sur les normes minimales de protection des droits des détenus dans l'Union européenne".

⁵ JO C 102 E du 28.4.2004, p. 154.

⁶ JO C 285 E du 21.10.2010, p. 12. Au paragraphe 112, le Parlement "demande la construction d'un espace de justice pénale de l'Union qui soit fondé sur le respect des droits fondamentaux, le principe de reconnaissance mutuelle et la nécessité de préserver la cohérence des systèmes nationaux de droit pénal, et dont l'élaboration implique ... des normes minimales quant aux conditions d'incarcération et de détention, ainsi qu'un socle commun de droits pour les détenus dans l'ensemble de l'Union ...".

⁷ JO L 190 du 18.7.2002, p.1.

⁸ JO L 327 du 5.12.2008, p.27.

000286/2011 - B7-0664/2011, O-000287/2011 - B7-0665/2011, O-000296/2011 - B7-0666/2011, O-000297/2011 - B7-0667/2011),

- vu l'article 115, paragraphe 5, et l'article 110, paragraphe 2, de son règlement,
- A. considérant que l'Union s'est donné pour mission de mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice, et que, conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, elle respecte les droits fondamentaux, acceptant ainsi des obligations positives qu'elle se doit d'honorer pour se conformer à cet engagement;
- B. considérant que les conditions de détention et la gestion des prisons relèvent principalement de la responsabilité des États membres et que les dysfonctionnements tels que le surpeuplement carcéral et les allégations de mauvais traitement des détenus peuvent ébranler la confiance sur laquelle doit se fonder la coopération judiciaire en matière pénale qui se base elle-même sur la reconnaissance mutuelle des sentences et des décisions de justice par les États membres;
- C. considérant que la coopération judiciaire en matière pénale doit se fonder sur le respect de normes dans le domaine des droits fondamentaux et sur l'indispensable rapprochement tant des droits des suspects et des personnes poursuivies que des droits procéduraux reconnus dans le cadre de procédures pénales, éléments incontournables pour établir une confiance mutuelle entre les États membres dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment au regard de l'augmentation du nombre de ressortissants des États membres détenus dans un autre État membre qu'une telle coopération peut entraîner;
- D. considérant que la population carcérale de l'Union était estimée à 633 909 en 2009-2010⁹; que le livre vert de la Commission avançant ce chiffre brosse un tableau alarmant au regard des éléments suivants:
 - surpeuplement carcéral¹⁰;
 - augmentation de la population carcérale;
 - augmentation du nombre de ressortissants étrangers détenus¹¹;
 - nombre important de prisonniers en détention provisoire¹²;
 - détenus souffrant de troubles physiques ou psychiques;

⁹ Chiffre fourni par la Commission dans son livre vert sur la détention (COM(2011)0327); des données complémentaires émanant du Conseil de l'Europe sont disponibles, SPACE 1, à l'adresse suivante: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP\(2011\)3%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP(2011)3%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf) ;

SPACE 2, à l'adresse suivante: http://www3.unil.ch/wpmu/space/files/2011/02/Council-of-Europe_SPACE-II-2009-E.pdf

¹⁰ La moyenne est de 107,3 dans l'Union; le surpeuplement touche 13 États membres ainsi que l'Angleterre, le pays de Galles et l'Écosse, le surpeuplement le plus important étant enregistré en Bulgarie (155,6), en Italie (153), à Chypre (150,5), en Espagne (136,3) et en Grèce (129,6).

¹¹ La moyenne de l'Union est de 21,7, les pourcentages les plus importants étant enregistrés au Luxembourg (69,5), à Chypre (59,6), en Autriche (45,8), en Grèce (43,9) et en Belgique (41,1).

¹² La moyenne de l'Union est de 24,7, les pourcentages les plus importants étant enregistrés au Luxembourg (47,2), en Italie (43,6) et à Chypre (38,4).

- nombre élevé de décès et de suicides¹³;
- E. considérant que l'article 3 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme imposent non seulement aux États membres des obligations négatives, en leur interdisant de soumettre les détenus à des traitements inhumains ou dégradants, mais également des obligations positives, en leur commandant de veiller à ce que les conditions carcérales soient compatibles avec la dignité humaine et de procéder à des enquêtes exhaustives et efficaces en cas de violation de ces droits;
- F. considérant que, dans plusieurs États membres, les prisonniers en détention provisoire représentent une fraction importante de la population carcérale; que la détention provisoire est une mesure exceptionnelle et que des périodes excessivement longues de détention provisoire portent atteinte aux personnes, peuvent compromettre la coopération judiciaire entre les États membres et ne correspondent pas aux valeurs que défend l'Union européenne¹⁴; qu'un nombre considérable d'États membres a été condamné à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir violé les principes de la CEDH dans le cadre des détentions provisoires;
- G. considérant que les États membres attirent souvent l'attention sur le problème du manque de ressources disponibles pour améliorer les conditions de détention et qu'il pourrait être nécessaire de créer une nouvelle rubrique budgétaire pour les encourager à respecter des normes élevées dans ce domaine;
- H. considérant que l'existence de conditions de détention décentes et la mise à disposition de dispositifs destinés à préparer les prisonniers à se réinsérer dans la société contribuent à réduire le risque de récidive;
- I. considérant que le Conseil a adopté des résolutions et des recommandations (qui n'ont pas toujours été mises en œuvre par les États membres) relatives notamment au problème de la toxicomanie et à la réduction des risques annexes, qui se sont penchées plus particulièrement sur le traitement de la toxicomanie en milieu carcéral et à l'extérieur des murs de la prison;
- J. considérant que seuls 16 États membres ont ratifié le protocole facultatif des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, alors que sept l'ont signé mais toujours pas ratifié¹⁵;
- K. considérant que certains États membres accordent à leurs parlementaires et aux députés au Parlement européen le droit de visiter les prisons et que le Parlement a demandé à ce que

¹³ Les rapports du CTP attirent l'attention sur la persistance de graves dysfonctionnements tels que le mauvais traitement et le caractère inapproprié des équipements, des activités et des soins dans les prisons.

¹⁴ Feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, 2009/C295/01, 30 novembre 2009.

¹⁵ L'ont ratifié: la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. L'ont signé mais pas ratifié: l'Autriche, la Belgique, la Grèce, la Finlande, l'Irlande, l'Italie et le Portugal; source : <http://www.apc.ch/npm/OPCAT0911.pdf>.

ce droit soit étendu aux députés au Parlement européen dans l'ensemble du territoire de l'Union¹⁶;

- L. considérant que les enfants, confrontés à la détention, sont particulièrement vulnérables, notamment dans le cas d'une détention provisoire;
 - M. considérant que, le 30 novembre 2009, le Conseil a adopté une feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, qui fait partie du programme de Stockholm et qui prévoit d'importantes garanties contribuant au respect des droits fondamentaux dans le cadre des efforts déployés par les États membres pour approfondir leur coopération dans le domaine de la justice pénale;
 - N. considérant que la Commission a, sur demande explicite du Conseil et comme prévu dans le programme de Stockholm, présenté, comme le Parlement l'avait encouragé à le faire à plusieurs reprises, une communication intitulée "Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention"¹⁷, qui lance, à l'attention des parties intéressées, une consultation ouverte sur les mesures que l'Union doit prendre pour améliorer les conditions de détention dans l'optique de promouvoir une confiance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire, met en exergue le lien qui existe entre les conditions de détention et plusieurs instruments de l'Union, tels que le mandat d'arrêt européen et la décision européenne de contrôle judiciaire, et fait clairement observer que les conditions de détention, la détention provisoire et la situation des enfants dans le cadre de la détention sont des sujets susceptibles de faire l'objet d'une initiative de l'Union;
1. se félicite du livre vert de la Commission; s'inquiète des conditions de détention alarmantes dans l'Union, exhorte les États membres à prendre de toute urgence des mesures garantissant le respect et la protection des droits fondamentaux des détenus, notamment des personnes vulnérables, et estime qu'il convient de mettre en œuvre des normes minimales communes de détention dans l'ensemble des États membres¹⁸;
 2. réaffirme que les conditions de détention sont une pierre angulaire de l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et estime qu'il est, pour ce faire, essentiel que les autorités judiciaires éprouvent une confiance réciproque et aient une meilleure connaissance des systèmes nationaux de justice pénale;
 3. demande à la Commission et à l'Agence des droits fondamentaux de suivre le dossier des conditions de détention dans l'Union et d'aider les États membres dans leurs efforts visant

¹⁶ Se reporter notamment au paragraphe 41 de la résolution du Parlement du 17 décembre 1998 sur les conditions de détention dans l'Union européenne: aménagements et peines de substitution: *"demande que les députés européens disposent du droit de visite et d'inspection dans les établissements pénitentiaires et les centres de rétention pour réfugiés situés sur le territoire de l'Union européenne"*.

¹⁷ COM(2011)0327; voir

http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/procedural/docs/com_2011_327_fr.pdf.

¹⁸ Par exemple, les règles pénitentiaires européennes adoptées par le Conseil de l'Europe.

à garantir la conformité de leur législation et de leurs actions politiques avec les normes les plus élevées dans ce domaine¹⁹;

4. demande à la Commission et aux institutions de l'Union de présenter une proposition législative sur les droits des personnes privées de liberté, notamment celles mentionnées dans les résolutions et recommandations du Parlement européen²⁰, ainsi que de définir et de mettre en œuvre tant des normes minimales en matière de conditions d'incarcération et de détention que des normes uniformes pour l'indemnisation des personnes injustement détenues ou condamnées; demande à la Commission et aux États membres de veiller à ce que dossier demeure au premier rang de leurs préoccupations politiques et d'affecter les ressources humaines et financières nécessaires à la résolution de ce problème;
5. réaffirme l'importance d'accorder une protection spécifique aux détenues qui sont mères et à leurs enfants, y compris par l'utilisation de mesures alternatives à la détention, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et appelle les États membres et la Commission à promouvoir et soutenir ces initiatives activement;
6. souligne l'importance de veiller au respect des droits fondamentaux, notamment des droits de la défense et du droit de bénéficier des services d'un avocat, et de faire en sorte que les droits des personnes suspectées ou poursuivies soient garantis, en particulier le droit de ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant; rappelle, dans ce contexte, l'importance de la proposition de la Commission relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation;
7. souligne que des conditions de détention perçues comme déplorables ou que des conditions risquant d'être inférieures aux normes imposées par les règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe peuvent s'opposer au transfert des détenus;
8. demande aux États membres d'allouer des ressources appropriées au réaménagement et à la modernisation des prisons, afin de protéger les droits des détenus, de rééduquer avec succès les intéressés et de préparer tant leur remise en liberté que leur réinsertion sociale, de doter la police et les établissements pénitentiaires d'un personnel formé à la gestion moderne des prisons et aux normes européennes des droits de l'homme, d'encadrer les détenus souffrant de troubles mentaux et psychologiques, et de créer une rubrique particulière dans le budget de l'Union, destinée à faciliter ce type de projets;
9. réaffirme la nécessité de promouvoir l'amélioration des établissements pénitentiaires dans les États membres afin de les doter des équipements techniques adéquats, d'agrandir l'espace disponible et de les rendre à même d'améliorer, en pratique, les conditions de vie des détenus tout en assurant parallèlement un haut niveau de sécurité;
10. demande aux États membres de veiller à ce que la détention provisoire demeure une mesure d'exception à laquelle il convient de recourir dans des conditions de stricte nécessité et de proportionnalité, pour une période limitée, et ce dans le respect tant du principe fondamental de la présomption d'innocence que du droit à ne pas être privé de liberté; rappelle que la détention provisoire doit faire l'objet d'un réexamen périodique par

¹⁹ Par exemple, les normes définies par le Conseil de l'Europe, le CPT, la Cour européenne des droits de l'homme et la jurisprudence correspondante, ainsi que les observations du comité des droits de l'homme, du comité contre la torture et du rapporteur spécial sur la torture des Nations unies.

²⁰ Voir paragraphe 1 c) de la recommandation du 9 mars 2004.

une autorité judiciaire et qu'il convient, dans les cas transnationaux, de recourir à d'autres instruments tels que la décision européenne de contrôle judiciaire; demande à la Commission de présenter une proposition législative fixant des normes minimales dans ce domaine, basée sur l'article 82, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), sur la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sur la CEDH et sur la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme;

11. réaffirme que les États membres doivent se conformer aux promesses qu'ils ont faites dans le cadre des forums internationaux et nationaux de recourir plus largement aux mesures de probation et aux sanctions susceptibles de se substituer à l'emprisonnement, et notamment aux décisions prises au sein du Conseil de l'Europe²¹;
12. invite instamment les États membres à mettre en œuvre les recommandations du CPT suite aux visites des lieux de détention sur leur territoire;
13. invite instamment les États membres à prendre des mesures visant à prévenir les suicides en milieu carcéral et à procéder à une enquête approfondie et impartiale sur chaque décès de détenu en prison;
14. demande aux États membres et aux pays candidats à l'adhésion tant de signer et de ratifier le protocole facultatif à la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, établissant un système de visites régulières sur les lieux de détention, effectuées par des organes internationaux et nationaux indépendants, et confiant à ces derniers la mission de visiter et d'inspecter les prisons ainsi que de connaître des recours des détenus, que d'élaborer un rapport annuel public à l'intention des divers parlements; incite l'Union européenne à intégrer, dans sa politique avec les pays tiers, la demande de signer et de ratifier le protocole facultatif; demande à l'Union et aux États membres de coopérer pleinement avec ces organes et de les aider, notamment en allouant des ressources et des fonds appropriés;
15. estime que des mesures doivent être prises au niveau de l'Union pour garantir aux parlementaires nationaux le droit de visiter les prisons et qu'il convient, par analogie, d'accorder ce droit aux députés au Parlement européen sur l'ensemble du territoire de l'Union;
16. demande à la Commission d'étudier les effets des différences relevées dans le domaine du droit pénal et du droit procédural sur les conditions de détention dans les États membres et de formuler, dans ce contexte, des recommandations portant notamment sur le recours aux mesures de substitution, sur la politique de criminalisation et de décriminalisation, sur la détention provisoire ainsi que sur l'amnistie et le sursis, en particulier dans le domaine des flux migratoires, de la toxicomanie et des délinquants mineurs;
17. réaffirme l'importance de veiller à ce que les enfants soient traités en tenant compte de l'intérêt supérieur des intéressés, notamment en les séparant des adultes et en leur conférant le droit de rester en contact avec leurs familles;
18. estime que tout enfant privé de liberté a le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance

²¹ Notamment la recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation.

juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de sa privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente;

19. est d'avis que les États membres doivent mettre en œuvre des mécanismes nationaux, efficaces et indépendants de contrôle des prisons et centres de détention;
20. apporte son soutien tant aux visites qu'à l'action continue du CPT et du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans les centres de détention des États membres;
21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres, ainsi qu'au Conseil de l'Europe, à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, au comité européen pour la prévention de la torture, à la Cour européenne des droits de l'homme, au comité des droits de l'homme des Nations unies, au comité des Nations unies contre la torture, au rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et au haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.