

Les règles pénitentiaires européennes une charte d'action pour l'AP



*« Les prisons doivent être gérées dans un cadre éthique
soulignant l'obligation de traiter tous les détenus
avec humanité et de respecter
la dignité inhérente à tout être humain. »*
Règle pénitentiaire européenne n° 72.1



Adoptées pour la première fois en 1973, révisées en 1987, puis en 2006, les règles pénitentiaires européennes visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des 46 États membres du Conseil de l'Europe signataires et à

faire adopter des pratiques et des normes communes.

Elles s'inscrivent dans une logique de réalisme qui est autant le fruit de l'expérience acquise que le gage de véritables avancées futures.

Parce qu'elles parlent de valeurs, parce qu'elles engagent sur du concret et du mesurable, les RPE sont pour nous à la fois un cadre éthique et une charte d'action qui donne sens aux missions de l'ensemble des personnels.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude d'Harcourt'.

Claude d'Harcourt,
directeur de l'administration pénitentiaire



D'où viennent les règles pénitentiaires européennes ?

Que contiennent-elles ?

Les règles pénitentiaires européennes contiennent des recommandations relatives aux conditions de détention des personnes détenues. Elles se divisent en 8 parties qui déclinent au total 108 règles principales portant à la fois sur les droits fondamentaux des personnes détenues, le régime de détention, la santé, l'ordre et la sécurité des établissements pénitentiaires, le personnel de l'administration pénitentiaire, l'inspection et le contrôle des prisons.

Qui les élabore ?

Elles ont été rédigées par le Comité européen de coopération pénologique en lien avec les États membres ; la France y a pris une part active. Elles tiennent compte des RPE antérieures, des normes de traitement des détenus établies par le Comité européen de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT) et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Elles s'appuient également sur l'évolution et le développement du droit et des pratiques pénitentiaires en Europe.

Quelle valeur ont les RPE ?

Les règles pénitentiaires européennes sont des recommandations sans valeur contraignante pour les États et s'appliquent donc « dans la mesure du possible ». Cependant, issues de débats intergouvernementaux, elles ont une autorité certaine et sont en outre susceptibles de servir de fondement aux recommandations formulées par le Comité de prévention de la torture à la suite de ses visites.

« L'administration pénitentiaire française doit être félicitée pour la façon dont elle a diffusé ces nouvelles règles à l'ensemble de ses agents et partenaires, mais aussi pour les avoir adoptées comme charte d'action. »

Andrew Coyle,
professor of prison studies, university of London



Comment s'appliquent les RPE en France ?

L'analyse des règles sous l'angle juridique permet de constater que la réglementation française est très proche des exigences posées par les RPE. La France est ainsi l'un des pays signataires qui respectent le mieux ces règles européennes.

Depuis leur première publication en 1973, **plusieurs versions de RPE ont permis d'améliorer significativement la prise en charge de publics spécifiques** et de progresser encore pour allier sécurité et respect des droits de l'homme.

À titre d'exemple:

- la procédure disciplinaire des détenus réglementée depuis 1996 revue en 2000 ;
- l'accès aux soins et à la santé consacré par la loi du 18 janvier 1994 ;
- la création des unités de visite familiale (UVF) depuis 2003 ;
- l'ouverture des premières unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) en 2004 ;
- la construction des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) depuis 2006.



Personnels médicaux et pénitentiaires à l'UHSI de Lille.



Comment s'appliquent les RPE en France ?



À gauche, UHSI de Bordeaux, en haut UVF de Poissy, en bas, EPM de Lavalur.

Si la majorité des règles est reconnue en totalité ou partiellement, leur application pose parfois des difficultés, dans les maisons d'arrêt notamment, en raison de l'ancienneté de certains établissements, de la surpopulation carcérale ou encore au regard de la réglementation. C'est pourquoi l'administration pénitentiaire a engagé en 2006 **une réflexion en associant des représentants des 9 directions régionales, de la mission outre-mer et de l'école nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP) afin d'élever encore le niveau d'exigence professionnelle**, sur la base des nouvelles recommandations européennes.

En 2007, les personnels pénitentiaires vont confronter la conformité de leurs pratiques professionnelles avec les règles pénitentiaires européennes via la création d'un référentiel et l'expérimentation dans 67 établissements de 8 règles spécifiques à l'accueil et l'orientation des condamnés.



Quelles actions ont été retenues comme prioritaires ?

Parmi les 108 recommandations des règles pénitentiaires européennes, 8 ont été considérées par l'AP comme présentant un réel enjeu pour l'évolution des établissements pénitentiaires et plus particulièrement pour l'amélioration de la prise en charge des détenus condamnés exécutant leurs peines en maison d'arrêt, dans l'attente soit d'une affectation en établissement pour peine, soit d'une libération ou d'un aménagement de peine.

Ces 8 règles posent des recommandations précises sur :

- l'organisation de l'accueil des détenus entrants (16) ;
- le repérage et l'orientation de la population pénale (17-2) ;
- l'élaboration d'un parcours d'exécution de peines et l'ouverture d'un livret individuel (103-2) ;
- le traitement des requêtes des détenus (70-3) ;
- le maintien des liens familiaux (24-4) ;
- la possibilité pour le détenu de contacter à tout moment un personnel, y compris la nuit (52-4) ;
- le respect d'un cadre éthique pour les personnels (72-1) ;
- la nécessaire information au public (90-1).

En 2006, une mission d'étude a été menée et des séminaires ont été organisés dans les 9 directions régionales avec des professionnels, de tous corps et grades, pour rechercher les solutions les plus opérationnelles possibles.



Élèves surveillants à l'école nationale d'administration pénitentiaire.



Quelles actions ont été retenues comme prioritaires ?

Les grandes orientations retenues à l'issue de ces travaux vont être expérimentées dans 67 sites pilotes - maisons d'arrêt, centres pénitentiaires et établissements pénitentiaires pour mineurs - avant leur généralisation à tous les établissements en 2008.

6 dispositifs vont être mis en place

- Appliquer aux condamnés en maison d'arrêt un régime de détention comparable à ce qui se pratique dans les établissements pour peine ;
- mettre en place un « parcours d'exécution de peine (PEP) » pour assurer une continuité dans la prise en charge de la personne détenue depuis son écrou jusqu'à la fin des mesures de justice, qu'elle soit prévenue ou condamnée, d'un lieu d'affectation à l'autre (de maison d'arrêt à établissement pour peine) ;
- renforcer la cohérence entre les différents interlocuteurs de la personne condamnée (personnels de direction, de surveillance, socio-éducatif, enseignants, soignants...) en les réunissant en « commission pluridisciplinaire PEP ». Les observations de chacun seront consignées dans le « livret de suivi » du détenu ;
- redynamiser le travail et la formation afin de proposer davantage d'aménagements de peine ;
- enrichir et finaliser le référentiel RPE et le rendre opérationnel en s'appuyant sur des vecteurs d'information et de formation, déjà existants.

Autres points concrets à travailler : l'accès au téléphone pour les détenus condamnés, le traitement des requêtes, la progression du maintien des liens familiaux et la possibilité d'appeler un personnel 24h sur 24 si la cellule n'est pas équipée d'un interphone.



Pourquoi un référentiel ?

Pourquoi un référentiel ?

Dans un contexte où l'administration pénitentiaire est régulièrement et publiquement mise en cause, les difficultés des missions exercées méconnues, les expériences innovantes ignorées, l'institution carcérale doit démontrer sa capacité à respecter les règles en vigueur, surtout lorsque celles-ci concernent les droits fondamentaux des personnes.

Définition

L'AP travaille donc à la rédaction collective d'un recueil de principes et de pratiques qui répondent aux orientations posées par les règles pénitentiaires européennes couvrant le champ d'intervention des professionnels : sécurité, conditions de vie, accompagnement et suivi des détenus, management.

Que contient-il ?

Le référentiel collecte :

- les bonnes pratiques professionnelles nées spontanément « sur le terrain » au bénéfice du détenu et de l'ensemble de la détention;
- les méthodes d'organisation en vigueur dans les établissements qui méritent d'être valorisées et diffusées à l'ensemble des personnels, correspondant à l'esprit et à l'ambition des règles pénitentiaires européennes.

Qui recense les bonnes pratiques ?

Dans les 9 directions régionales, 31 correspondants appelés « référents RPE » sont chargés de recenser ces bonnes pratiques professionnelles sur le terrain.

Pour les RPE qui impliquent les partenaires, celles sur la santé des détenus par exemple, les professionnels concernés sont associés au recensement des bonnes pratiques.

Comment se présente-il ?

Le référentiel se présente sous forme de tableau ou de fiches techniques détaillées. Pour chaque RPE, les obligations et les principes de fonctionnement sont précisés : à la fois les règles incontournables qui doivent être concrètement mises en œuvre, mais aussi les marges d'amélioration possible. Il indique aussi les moyens de contrôle permettant à un organisme externe de vérifier que la règle est bien appliquée.



Des personnels de surveillance accompagnent des personnes détenues en activités.

En 2008, la large diffusion du référentiel auprès des services et son appropriation dans le cadre de la formation initiale et continue vont permettre une harmonisation des méthodes de traitement de la population pénale.



Quelle implication des personnels dans la mise en œuvre des RPE ?

Diffusion des nouvelles RPE

Au cours de l'année 2006, la nouvelle édition des règles pénitentiaires européennes a été largement diffusée dans les services et chaque agent pénitentiaire a reçu un fascicule consignant des extraits des recommandations et commentaires du Conseil de l'Europe constituant **un cadre éthique** de la prise en charge des personnes détenues.

En 2008, le référentiel constituera la règle en matière de pratiques professionnelles. Chaque établissement et service s'engageront à le mettre en œuvre.



Conseillers d'insertion et de probation et personnels de surveillance échantent.

Un label qualité pour attester de l'application des règles

Dès lors qu'elle sera en mesure de respecter la norme posée, la direction des établissements fera appel à un organisme extérieur certifié qui délivrera un label, garantissant le respect de procédures contrôlées. Il s'agit en effet d'un engagement sur des moyens ou des pratiques professionnelles et non des résultats.

L'octroi du label vient reconnaître la qualité du travail mené par les équipes, ainsi reconnues dans leurs compétences et leur savoir-faire.

Les Règles

Quelle implication des personnels dans la mise en œuvre des RPE ?



Deux personnels de surveillance dans un poste central d'information.

Utiliser les outils existants pour diffuser les RPE

En 2004, l'administration pénitentiaire a créé **une collection de guides de pratiques de référence opérationnelles** (PRO) qui formalisent des pratiques exercées dans un poste de travail identifié (ex. : la surveillance de nuit, la surveillance parloirs ou en poste central d'information) ou au sein d'une équipe, pour répondre à une mission précise (ex. : l'accueil, l'observation des détenus, la procédure disciplinaire). Ils servent de supports de cours dans les enseignements et sont à disposition du personnel qui peut s'y référer en permanence pour vérifier la compatibilité de ses pratiques avec les objectifs et les comportements professionnels attendus.

Des guides PRO pourront être rédigés en appui du référentiel, là où des gestes professionnels devront être approfondis en raison de leur importance ou de leur technicité. La concordance est ainsi assurée entre anciens et nouveaux outils de référence, ce qui en facilite l'appropriation par tous les professionnels.

« L'objet premier de la gestion pénitentiaire est l'être humain, qu'il soit membre du personnel ou détenu. »

Andrew Coyle,
professor of prison studies, university of London



Ailleurs en Europe ?



Les règles pénitentiaires européennes de 2006 n'ont pas le même impact dans les 46 pays signataires.

Dans les États de l'Europe du Nord

Dans la première adoption des RPE en 1987, les États de l'Europe du Nord avaient intégré les règles dans leur pratique ordinaire. Connues des personnels travaillant en prison, elles étaient une référence de travail au quotidien. Néanmoins, on peut observer des décalages entre les normes définies par les règles et les pratiques nationales, illustrés notamment par la question du maintien des liens familiaux. Si les unités de visite familiale (UVF) françaises peuvent accueillir les visiteurs pendant trois jours, on constate que dans de nombreux établissements européens, la durée des visites conjugales n'excède pas trois heures.

Par ailleurs, de nouvelles restrictions liées à la sécurité conduisent certains États à modifier le fonctionnement des parloirs. Désormais, le Royaume-Uni a développé des systèmes des visites où le détenu est séparé de sa famille par un hygiaphone. En Autriche, les détenus condamnés à de longues peines bénéficient d'un parloir d'une durée maximale de 30 minutes par semaine.

Concernant les questions relatives à la santé un certain nombre de pays dont les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie continuent à travailler avec un personnel médical pénitentiaire. Seuls la France, la Norvège et le Royaume-Uni ont mis en place un système de santé publique dont les performances sont saluées au niveau européen.

Dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est

Plus en retard, les pays de l'Europe du Sud et de l'Est se mobilisent aujourd'hui. L'administration pénitentiaire slovène a, dès le début de l'année 2006, traduit les RPE dans sa langue et procède à une analyse comparée des règles avec son Code de procédure pénale. L'Espagne et la Catalogne ont fait de même dans leurs langues respectives et les ont diffusées sur leur site internet. Les règles sont aussi systématiquement étudiées durant la formation initiale des agents.



Espace d'accueil des jeunes enfants au centre pénitentiaire de Zaragoza en Espagne.

Crédits photographiques : Pierrette Nivet, DAP
Illustration p. 5 : Brice Guinet
Rédaction / conception graphique : DAP/SCERI
Impression : STIPA
Réalisé en avril 2007

Direction de l'administration pénitentiaire

www.prison.justice.gouv.fr