

22 février 2012
Français
Original: anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Vingt et unième session

Vienne, 23-27 avril 2012

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Utilisation et application des règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale

Réunion du groupe d'experts sur l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus

Note d'information

1. informations générales

Au paragraphe 10 de sa résolution 65/230¹ du 21 décembre 2010, intitulée "Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", l'Assemblée générale avait prié la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale de créer un groupe intergouvernemental d'experts à composition non limitée en vue d'échanger des informations sur les meilleures pratiques ainsi que sur les législations nationales et le droit international existants, et sur la révision des règles minima actuelles des Nations Unies pour le traitement des détenus, afin qu'elles tiennent compte des progrès récents de la science pénitentiaire et des meilleures pratiques en la matière, en vue de faire des recommandations à la Commission sur les mesures qui pourraient être prises ensuite.

Afin de préparer le terrain pour les débats de la Réunion du groupe intergouvernemental d'experts à composition non limitée (ci-après dénommée "la Réunion"), le Secrétariat a prié les États Membres de lui fournir des informations

* E/CN.15/2012/1.

¹ La demande adressée à la Commission reprend les mêmes termes que le paragraphe 49 de la Déclaration de Salvador sur des stratégies globales pour faire face aux défis mondiaux: les systèmes de prévention du crime et de justice pénale et leur évolution dans un monde en mutation, adoptée par le douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Salvador (Brésil) du 12 au 19 avril 2010. La Déclaration de Salvador figure en annexe à la résolution 65/230 de l'Assemblée générale.



sur les meilleures pratiques, les législations nationales et le droit international existants, et sur la révision des règles minima actuelles des Nations Unies pour le traitement des détenus. Il a également établi un document intitulé “Notes et observations sur l’Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus” avec l’aide d’un consultant, M. Andrew Coyle, Directeur du Centre international d’études pénitentiaires de l’Université de l’Essex (Royaume-Uni), dans lequel il a recensé, pour chaque règle, les progrès réalisés dans les bonnes pratiques internationalement reconnues et mis en avant les références à des instruments internationaux plus récents. Un certain nombre de consultations avec des experts internationaux ont eu lieu en 2011. Elles ont permis au Secrétariat d’obtenir des avis supplémentaires pour rédiger la présente note d’information, destinée à aider la Réunion dans ses débats et dans la formulation de recommandations à l’intention de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, à sa vingt et unième session en 2012, sur les mesures qui pourraient être prises.

2. Évolution du recours à l’emprisonnement et normes applicables

2.1. Bref historique de l’Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus

L’Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (ci-après dénommé “les Règles”) est le fruit d’un long processus qui a débuté en 1926 avec les travaux de la Commission pénitentiaire internationale (devenue par la suite Commission internationale pénale et pénitentiaire ou CIPP), travaux qui ont été révisés en 1933², puis actualisés une nouvelle fois par un Comité spécial d’experts en 1949. Peu avant sa dissolution en 1951, la CIPP³ a présenté un projet de règles révisé qui a finalement été adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en 1955. Les Règles ont été approuvées par le Conseil économique et social en 1957⁴.

Bien qu’elles ne soient pas juridiquement contraignantes, ces Règles sont rapidement devenues la référence par rapport à laquelle devaient être évaluées d’autres normes pour le traitement des détenus. Pendant plus de 60 ans, elles ont remarquablement bien résisté à l’épreuve du temps. Dans l’ensemble, elles sont formulées dans un langage simple et facile à comprendre et elles énoncent des principes qui restent aussi pertinents qu’au moment de leur première approbation par le Conseil économique et social.

Il convient de rappeler qu’en 1984, le Conseil économique et social avait, dans sa résolution 1984/47⁵, adopté les Dispositions visant à assurer l’application effective de l’Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus⁶ afin de répondre

² La Société des Nations a pris note des Règles en 1934.

³ Les fonctions de la CIPP, organisation intergouvernementale informelle, ont été transférées à l’ONU en 1950.

⁴ Résolution 663 (XXIV) C du Conseil économique et social, U.N. ESCOR, Supplément n° 1, p. 12, U.N. Doc. E/3048 (1957).

⁵ Les Dispositions ont été adoptées sur la base de recommandations faites par le sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants et le Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance.

⁶ Voir également la résolution 2858 (XXVI) de l’Assemblée générale en date du 20 décembre 1971 dans laquelle cette dernière a appelé l’attention des États Membres sur les Règles et leur a recommandé de bien les appliquer dans l’administration des établissements pénitentiaires correctionnels.

aux difficultés liées à la transposition des Règles dans les dispositions et pratiques nationales. Les Dispositions encourageaient les États Membres à institutionnaliser les Règles dans leur propre système. Afin d'évaluer les progrès accomplis dans l'application, les États Membres étaient également invités à informer tous les cinq ans le Secrétaire général de la manière dont les Règles étaient appliquées, ainsi que des éventuelles difficultés qui faisaient obstacle à leur mise en œuvre. Ces informations ont été fournies en réponse à des questionnaires sur lesquels reposaient cinq enquêtes menées entre 1970 et 1990. La Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a aussi examiné plusieurs rapports sur l'application des Règles⁷.

2.2. Évolution au regard des normes pertinentes en matière de droits de l'homme et suivi

Depuis 1957, l'Organisation des Nations Unies approuve un large éventail de conventions, déclarations et principes contenant des références au traitement des détenus. Certains de ces instruments portent sur des questions pertinentes qui n'avaient pas été examinées lorsque les Règles avaient été approuvées pour la première fois; d'autres clarifient et développent des principes généraux énoncés dans les Règles; et d'autres encore traitent des fonctionnaires intervenant de diverses manières auprès de personnes privées de liberté (voir annexe). Par exemple, l'Assemblée générale a adopté, dans sa résolution 45/111 du 14 décembre 1990, les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, qui constituent la base sur laquelle reposent les Règles et visent à faciliter la pleine application de ces dernières. Depuis 2010, les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (les "Règles de Bangkok") comblent le vide concernant le traitement des femmes détenues⁸.

Des arrangements ont en outre été mis en place pour assurer de manière indépendante le suivi du traitement des détenus. L'Organisation des Nations Unies a adopté en 2002 le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Entré en vigueur en 2006, le Protocole a mis en place un système de visites régulières sur les lieux de détention effectuées par le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture, complétées par des visites régulières approfondies menées par des groupes d'inspection indépendants nationaux.

Des normes et traités régionaux relatifs aux droits de l'homme (voir annexe), tels que les Règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe, complètent les Règles, les instances judiciaires régionales constituant une autre référence utile pour évaluer l'application par chaque État des normes internationales relatives au traitement des détenus. Ce rôle est assuré par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans les Amériques et par la Cour européenne des droits de l'homme en

⁷ Voir, par exemple, Règles et normes des Nations Unies dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale, rapport du Secrétaire général, additif, "Utilisation et application de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus", E/CN.15/1996/16/Add.1.

⁸ Résolution 65/229 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 2010.

Europe. Ces deux instances ont développé une importante jurisprudence sur les questions pénitentiaires.

Dans les Amériques, la Commission interaméricaine des droits de l'homme effectue des visites d'observation dans les pays depuis 1961 et s'intéresse de plus en plus à la situation dans les prisons de la région. Le respect des normes de droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires des États membres du Conseil de l'Europe est suivi par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, créé en 1989. En 1997, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a nommé un Rapporteur spécial sur les conditions de détention en Afrique. Chacun de ces organismes publie des rapports dans lesquels les conditions de détention sont décrites et analysées. Ces rapports constituent des références utiles pour interpréter le contenu des Règles. De plus, des initiatives régionales comme le Comité permanent pour la révision et l'actualisation de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus en Amérique latine contribuent au débat sur l'éventuelle révision des Règles.

2.3. Évolution et tendances du recours à l'emprisonnement depuis 1957

Au cours des 60 dernières années, la nature de l'emprisonnement et le recours à cette peine ont changé de manière radicale dans de nombreux pays, et ce à divers égards. En premier lieu, le nombre total de détenus a sensiblement augmenté, pour partie à l'image de la croissance exponentielle de la population mondiale, mais aussi en raison des politiques pénales plus répressives adoptées dans de nombreux pays. On estime désormais de source crédible qu'il y a plus de dix millions de détenus dans le monde et que la population carcérale augmente sur les cinq continents⁹.

Cette hausse a eu plusieurs conséquences. Dans de nombreux pays, la capacité d'accueil pénitentiaire n'est pas allée de pair avec l'augmentation du nombre de détenus, ce qui a entraîné une surpopulation carcérale et une dégradation des conditions de détention pour de nombreuses personnes, se caractérisant notamment par des cellules peu décentes, des installations médicales insuffisantes et un accès limité aux possibilités de formation, d'acquisition de compétences et de travail. Dans nombre de pays, les prisons sont vieilles de plusieurs siècles et ne sont pas bien entretenues.

Au cours de cette période, on a également observé une évolution importante du profil de la population carcérale. Dans de nombreux pays, le nombre de jeunes, de mineurs et de femmes détenus a crû de manière disproportionnée. Dans le même temps, la majorité des détenus restent des adultes de sexe masculin, ce qui continue d'influencer la manière dont les prisons sont construites et gérées. En 1957, on a adopté les Règles en ayant à l'esprit les détenus adultes de sexe masculin et sans vraiment prendre en compte les différents besoins des jeunes, des femmes et d'autres groupes vulnérables en milieu carcéral.

La qualité du profil sanitaire des détenus – qui a dans l'ensemble toujours été mauvaise – est devenue un grave problème au cours des 60 dernières années avec,

⁹ Liste de la population carcérale mondiale (neuvième édition), Roy Walmsley, Centre international d'études pénitentiaires, mai 2011.

dans les prisons, une prévalence de maladies infectieuses, de dépendance à la drogue ou à d'autres substances et de maladies mentales.

De plus, en raison des voyages internationaux et de la circulation des personnes dans le monde, la proportion de détenus n'étant pas ressortissants du pays qui les maintient en détention s'est accrue. Dans certains pays, plus de la moitié des personnes emprisonnées entrent dans cette catégorie.

Les retards dans les procédures judiciaires, y compris les difficultés d'accès à l'assistance judiciaire, ont conduit à une hausse de la proportion de détenus en attente d'un jugement, qui atteint 70 voire 80 % dans certains pays.

Aujourd'hui, une proportion croissante de détenus purgent de très longues peines, y compris des peines d'emprisonnement à perpétuité. Dans nombre de pays, l'âge des détenus est donc en hausse et il est parfois nécessaire d'assurer des soins médicaux, infirmiers et palliatifs en fin de vie.

La gestion des prisons a, elle aussi, considérablement évolué dans de nombreux pays. Par exemple, dans plusieurs pays, on a observé une nette hausse du nombre de détenus soumis à des conditions de haute sécurité, souvent en isolement total ou très peu en contact direct avec d'autres personnes. Ces conditions se justifient par la menace que représenteraient de tels détenus s'ils venaient à s'évader, par le danger qu'ils constituent pour les autres détenus ou le personnel, par l'influence qu'ils ont sur les autres détenus ou par la gravité des infractions qu'ils ont commises.

Enfin, dans la plupart des pays, les arrangements généraux de sécurité (sécurité physique et électronique, restrictions de mouvements – physiques ou autres – imposées aux détenus) sont désormais plus sophistiqués.

3. Travaux préparatoires de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts

3.1. Réponses des États Membres

Au 9 février 2012, le Secrétariat avait reçu 33 réponses à sa note verbale du 8 mars 2011¹⁰ et à son rappel ultérieur¹¹, dans lesquels il demandait des informations sur la question soulevée au paragraphe 10 de la résolution 65/230 de l'Assemblée générale. Les pays suivants ont communiqué des informations sur leur législation nationale et leurs meilleures pratiques respectives en matière de traitement des détenus: Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Autriche, Bahreïn, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Danemark, Équateur, Égypte, Émirats arabes unis, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, Guatemala, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Liban, Maurice, Mexique, Nouvelle-Zélande, Philippines, Roumanie, Royaume-Uni, Salvador, Suisse, Thaïlande et Ukraine.

Peu de pays ont formulé des observations sur la révision des règles minima actuelles des Nations Unies pour le traitement des détenus afin qu'elles tiennent compte des progrès récents de la science pénitentiaire et des meilleures pratiques en la matière. Le Danemark, qui a donné des informations sur ses politiques pénitentiaires, a indiqué dans quelle mesure ses lois nationales étaient allées au-delà des dispositions de certaines des Règles. Par exemple, il a suggéré de remplacer le libellé du paragraphe d) de la Règle 8 par celui du paragraphe c) de l'article 37 de la

¹⁰ CU/2011/26.

¹¹ CU 2011/182 du 20 octobre 2011.

Convention relative aux droits de l'enfant. La Finlande a déclaré que seules les Règles qui étaient manifestement obsolètes devaient être révisées et qu'une évaluation devrait permettre de recenser les domaines dans lesquels il était nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions. Elle s'est aussi déclarée préoccupée par le fait que l'établissement d'une nouvelle convention internationale contraignante pourrait abaisser les normes fixées dans les Règles actuelles. La Nouvelle-Zélande souhaiterait voir la Réunion mettre en place un processus de révision des Règles pour que les États Membres puissent y contribuer de manière efficace. L'Afrique du Sud était favorable à une approche se concentrant sur des modifications ponctuelles des Règles (terminologie, renforcement de la protection des groupes vulnérables, par exemple) mais opposée à ce que l'acceptation du terme "détenus" soit étendue de manière à englober toutes les personnes placées en détention. Les États-Unis d'Amérique ont déclaré que les Règles devraient prendre en compte la question des femmes détenues et au moins faire référence aux Règles de Bangkok. On a estimé que les Règles avaient connu un développement impressionnant et que la crise financière mondiale en cours pourrait rendre difficile, à l'étape actuelle, l'ouverture d'un débat sur la révision.

Un grand nombre de pays ayant répondu (Afrique du Sud, Autriche, Chine, Finlande, Japon, Maurice, Mexique, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ont indiqué que leur législation nationale sur le traitement des détenus reposait sur les Règles ou avait été largement influencée par ces dernières. Toutefois, l'application des dispositions nationales continuait de poser problème, principalement en raison d'une surpopulation carcérale chronique dans de nombreuses prisons et de l'insuffisance des infrastructures pénitentiaires.

S'agissant des meilleures pratiques nationales mises en évidence dans les réponses, l'Argentine a signalé qu'elle avait trouvé une solution à la surpopulation carcérale du Servicio penitenciario federal (service pénitentiaire fédéral) à la fin de 2007 en instaurant, sur la base des indications du Comité international de la Croix-Rouge, des paramètres d'attribution de cellules, et en procédant à une meilleure répartition des détenus.

L'Autriche a déclaré s'intéresser particulièrement à la possibilité d'introduire le travail pénitentiaire et fait état d'environ 50 catégories différentes de métier dans ses prisons. La Belgique a mis en place un système permettant à tous les détenus de recevoir des visites régulières de leur famille, l'accent étant mis sur le renforcement des liens entre parents et enfants. Le Brésil a indiqué qu'un défenseur public fournissait aux détenus une assistance judiciaire complète et gratuite et s'occupait également de moduler l'application des peines.

Le Canada a évoqué la mise en place d'un nouveau modèle de formation en surveillance communautaire (initiative de formation stratégique en surveillance communautaire). En 2008, des centres de jour ont été créés afin de proposer des services aux délinquants placés sous surveillance communautaire et de les responsabiliser, en tenant compte de leur niveau de risque.

Le Chili a introduit "11 mesures visant à restaurer la dignité" qui portent sur divers besoins fondamentaux des détenus, comme les conditions de vie, les heures passées à l'extérieur de la cellule, l'assistance spirituelle, ainsi que l'amélioration des soins et des services de santé d'urgence dans les prisons.

La Chine a fait état des mesures qu'elle a prises pour empêcher la torture. L'Équateur a décrit son "Modelo de atención integral" (modèle de protection complète) destiné aux personnes privées de liberté, dont les objectifs consistent à améliorer la qualité de vie dans les centres de réadaptation sociale et à accroître la capacité de chaque détenu à se réinsérer dans la société.

L'Estonie a évoqué l'Unité de réadaptation des toxicomanes de la prison de Tartu et sa coopération avec l'organisation non gouvernementale *Convictus Estonia* en ce qui concernait les activités de travail en groupe sur l'usage illicite de drogues et le VIH/sida. Plus particulièrement, c'est grâce au dépistage du VIH et à l'aide médicale proposée aux patients séropositifs en milieu carcéral que la prison de Tartu s'est vu décerner le prix de la meilleure pratique de l'Organisation mondiale de la Santé en 2003.

L'Allemagne a indiqué qu'un programme d'apprentissage en ligne renforcé était disponible dans ses prisons. Ce programme s'était révélé très bénéfique pour le nombre disproportionnellement élevé de détenus qui avaient des lacunes de formation, notamment parce qu'il permettait à chaque détenu de se former à son propre rythme. Au Guatemala, on a recensé et enregistré les détenus les plus âgés afin de leur offrir des soins spécifiques correspondant à leurs besoins de santé.

En Israël, la Cour suprême a décidé en 2007 que l'État devait fournir un lit à chaque personne détenue dans une prison israélienne. Dans sa décision, la Cour a précisé que le droit de dormir dans un lit était une exigence minimale de vie et de dignité.

L'Italie a fait état d'un projet pilote destiné aux délinquants âgés de 18 à 34 ans qui permettait à ces derniers de s'engager volontairement à prendre part à des activités de formation et de travail précises et à respecter les règles internes. Le projet (*Progetto Giovani*) a été ouvert aux primo-délinquants à faible risque et visait leur réinsertion sociale.

En Jordanie, une grande attention avait été accordée à la sélection et à la formation du personnel chargé des programmes d'accompagnement et de réadaptation des détenus. Les programmes de réadaptation répondaient aux besoins de différentes catégories de délinquants (personnes âgées, fortunées, toxicomanes, analphabètes, etc.).

Le Liban a indiqué qu'il avait pris des mesures pour éradiquer l'analphabétisme parmi les détenus et que ces derniers avaient la possibilité de suivre des études supérieures en prison. Les Philippines ont décrit la mise en place de services dits "e-dalaw", qui permettaient aux détenus de communiquer avec leur famille par téléconférence. Au Salvador, de nouveaux programmes à l'intention des détenus avaient été instaurés, qui portaient notamment sur la résolution des conflits et la maîtrise des émotions.

En Afrique du Sud, le Department of Correctional Services (département des services correctionnels) a mis en œuvre une stratégie de lutte sur plusieurs fronts contre la surpopulation carcérale. Il s'agit, entre autres, de recourir davantage à la commutation des peines d'emprisonnement en des peines alternatives, d'améliorer la surveillance communautaire par les services correctionnels et de promouvoir un débat national sur les raisons qui justifient une peine d'emprisonnement.

La Suisse a récemment révisé son Code pénal, en y ajoutant de nouvelles dispositions qui attribuent la même valeur au travail pénitentiaire et à la participation aux cours de formation en vue de la réinsertion.

Aux Émirats arabes unis, tous les services médicaux et les médicaments, y compris les opérations chirurgicales, fournis aux détenus l'étaient gratuitement.

Le Royaume-Uni a mis l'accent sur ses programmes de prévention du suicide, de gestion de l'automutilation et de réduction de la violence¹².

3.2. Consultations

Dans le cadre des préparatifs de la Réunion, une Réunion d'experts de haut niveau sur les meilleures pratiques en matière de traitement des détenus s'est tenue à Santo Domingo (République dominicaine) du 3 au 5 août 2011, avec l'assistance financière du Gouvernement brésilien. Cette réunion, à laquelle ont participé des experts de 15 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que des observateurs de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire, de l'Association des chefs des services correctionnels et pénitentiaires des Caraïbes, de l'Organisation des États américains, de l'Institut des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Amérique latine et du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, avait pour objectif de recenser les bonnes pratiques en matière d'application des Règles dans la région et d'explorer les domaines où les Règles pourraient être actualisées ou complétées. L'accent a été mis sur l'importance de trouver les moyens de garantir la pleine application des Règles dans la région. Il a été souligné qu'il ne fallait rien faire qui mette en péril l'intégrité des Règles, car elles étaient reconnues et acceptées dans le monde entier et restaient valables et pertinentes. Les experts ont tout de même conclu qu'il serait utile de tenir compte des évolutions récentes et des meilleures pratiques actuelles. Pour ce faire, il a été suggéré d'utiliser des documents régionaux, tels que les Principes et pratiques optimales relatifs à la protection des personnes privées de liberté dans les Amériques¹³.

Le 3 octobre 2011, en marge d'une réunion sur la santé dans les prisons organisée par l'Organisation mondiale de la Santé à Abano Terme (Italie) les 4 et 5 octobre 2011, une consultation technique a eu lieu. Quinze experts y ont fait des observations sur les dispositions des Règles relatives à la santé, en particulier les dispositions 22 à 26, 32, 52 et 82. Ces observations ont été communiquées au Secrétariat avant la tenue d'une réunion de groupe d'experts, organisée à Vienne les 6 et 7 octobre 2011, encore pour préparer la présente Réunion, qui a rassemblé 18 experts de divers pays, ainsi que des organisations non gouvernementales. Il est clairement ressorti de cette réunion de groupe d'experts que les Règles jouissaient encore d'un grand crédit et qu'elles constituaient le principal point de référence pour évaluer les normes minimales en milieu carcéral. Quelques experts ont appelé à la prudence afin que l'intégrité des Règles et leur statut international ne soient pas compromis. Ils ont souligné que les Règles actuelles perdraient leur statut et leur légitimité si elles étaient ouvertes à la discussion, et que, par ailleurs, la négociation

¹² PSO 64/2011, "Management of prisoners at risk of harm to self, to others and from others (Safer Custody)".

¹³ Approuvés par la Commission interaméricaine des droits de l'homme lors de sa 131^e période ordinaire de sessions, 3-14 mars 2008.

de règles plus modernes demanderait probablement beaucoup de temps, la communauté internationale risquant d'être privée pendant une longue période de normes morales élevées pour le traitement des détenus. Reconnaissant que les Règles devaient être interprétées dans le contexte du développement du droit international et des législations nationales sur l'emprisonnement, ainsi que de ce que l'on entendait par bonne pratique en matière de gestion pénitentiaire, ils ont proposé que des commentaires interprétatifs soient établis.

Cependant, d'autres experts étaient d'avis que les Règles, qui en 1957 ne visaient qu'à "établir, en s'inspirant des conceptions généralement admises de nos jours et des éléments essentiels des systèmes contemporains les plus adéquats, les principes et les règles d'une bonne organisation pénitentiaire et de la pratique du traitement des détenus"¹⁴, devraient de préférence être révisées à la lumière des nombreux faits nouveaux survenus ces 60 dernières années dans les domaines des droits de l'homme et de la science pénale. Ils ont aussi estimé que le libellé des Règles était obsolète et que certaines dispositions étaient insuffisantes ou n'étaient plus acceptables. Parmi ceux qui étaient en faveur de la révision, certains ont préféré une révision intégrale des Règles, alors que la plupart ont reconnu qu'il était difficile de parvenir à un consensus sur un ensemble de règles complètement nouveau. Un certain nombre d'experts ont proposé un compromis, à savoir une révision "ciblée", qui serait axée sur les modifications les plus urgentes.

4. Options à examiner par la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts

Compte tenu de ce qui précède, la Réunion souhaitera peut-être examiner les options suivantes concernant la révision de l'Ensemble actuel de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus afin qu'il tienne compte des progrès récents de la science pénitentiaire et des meilleures pratiques en la matière et que des recommandations soient faites à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, notamment sur la possibilité d'inscrire un nouveau débat sur la révision des Règles à l'ordre du jour du treizième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui se tiendra en 2015.

A. L'idée d'une convention sur le traitement des détenus étant récurrente¹⁵ et compte tenu du fait qu'elle a été examinée pour la dernière fois au douzième Congrès des Nations Unies à Salvador de Bahia en 2010, la Réunion souhaitera peut-être envisager d'élaborer un instrument contraignant en vertu duquel les États parties seraient tenus de garantir certaines normes dans les lieux de détention et d'accepter que soient effectuées des visites d'inspection dans le cadre d'un système d'évaluation mutuelle.

B. Une autre option consisterait à restructurer complètement et à remanier en profondeur les Règles. On pourrait, à cet égard, s'inspirer des Règles pénitentiaires européennes (2006). Selon ce modèle, l'ensemble restructuré contiendrait les parties principales suivantes:

¹⁴ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, Observations préliminaires, par. 1.

¹⁵ Voir, par exemple, quatrième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Kyoto (Japon), 17-26 août 1970, Rapport établi par le Secrétariat, A/CONF.43/5 (1971) et huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août-7 septembre 1990, Rapport établi par le Secrétariat, A/CONF.144/28/Rev.1 (1991).

- Un préambule qui ferait référence à toutes les normes relatives aux droits de l'homme énumérées à l'annexe;
- Une nouvelle section énonçant les principes fondamentaux applicables au traitement des détenus, qui pourrait s'inspirer des Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus;
- Une section sur les conditions d'emprisonnement qui intégrerait de nombreuses règles de la partie I existante (Règles d'application générale), ainsi que de nombreuses règles de la section A (Détenus condamnés) de la partie II existante (Règles applicables à des catégories spéciales);
- Une section sur les soins de santé;
- Une section sur l'ordre;
- Une section sur la gestion et le personnel;
- Une section sur l'inspection et le suivi;
- Une section sur les droits des prévenus; et
- Une section sur les droits spécifiques des détenus condamnés.

Le champ d'application des règles devrait être défini, afin de déterminer s'il est nécessaire de créer de nouvelles sections comportant des règles applicables aux groupes comme les détenus atteints de maladie mentale, les immigrés détenus, les personnes détenues dans des postes de police et d'autres lieux de détention, les personnes détenues pour des motifs n'étant pas d'ordre pénal et les personnes détenues sans avoir été inculpées.

Selon cette option, les États Membres devraient demander la révision de fond de plusieurs règles existantes. Pourraient notamment être concernés le champ d'application des Règles (règles 4, 94 et 95); le principe fondamental énoncé à la règle 6; la séparation des catégories (règle 8); les locaux de détention (règle 9); les services médicaux (règles 22 à 26 et 82); l'interdiction de punir un détenu deux fois pour la même infraction (règle 30.1); l'interdiction d'infliger des peines corporelles (règle 31); l'obligation du médecin de visiter tous les jours les détenus qui subissent de telles sanctions (règle 32.3); l'utilisation de moyens de contrainte (règles 33 et 34); les arrangements relatifs aux requêtes et aux plaintes (règle 36); le contact des détenus avec le monde extérieur (règles 37 à 40); la religion (règle 41); le transfèrement des détenus (règle 45); le personnel pénitentiaire (règles 46 à 54); l'inspection (règle 55); la nature afflictive de l'emprisonnement (règle 57); le but et la justification des peines (règle 58); les régimes pénitentiaires et le traitement des détenus (règles 59 à 78); les relations sociales et l'aide postpénitentiaire (règles 79 à 81 et 83); diverses règles relatives aux prévenus, portant notamment sur le droit de ces derniers d'être logés dans des cellules individuelles, de se procurer leur nourriture à l'extérieur, de porter leurs vêtements personnels et de recevoir les soins de leur propre médecin (règles 84 à 93); et les règles relatives aux personnes condamnées à la prison civile (règle 94) et aux personnes incarcérées sans avoir été inculpées (règle 95).

Toutes les règles devraient être reformulées de manière à ne pas être discriminatoire envers les femmes et la terminologie devrait faire l'objet d'une mise à jour importante. Les travaux de reformulation devraient aussi prendre en compte les

obligations énoncées dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Cette option aurait pour conséquence la mobilisation d'importantes ressources par les États Membres, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et le Secrétariat. Le processus risquerait d'être long sans que son issue ne soit garantie.

C. Reconnaissant que la révision complète des Règles serait complexe et qu'elle risquerait d'abaisser certaines normes consacrées par cet instrument, la Réunion souhaitera peut-être envisager d'en limiter la reformulation de fond au minimum essentiel suivant:

- Un nouveau préambule;
- Les règles 4, 94 et 95 pour indiquer le champ d'application des Règles et inclure toutes les personnes privées de liberté – que ce soit pour des motifs d'ordre pénal, civil ou administratif¹⁶ (par exemple, les détenus atteints de maladie mentale, les immigrés détenus, les personnes détenues dans des postes de police et d'autres lieux de détention, les personnes détenues pour des motifs n'étant pas d'ordre pénal et les personnes détenues sans avoir été inculpées);
- La règle 6 qui devrait être étoffée afin d'y inclure un nouvel ensemble de principes fondamentaux¹⁷ applicables aux Règles dans leur ensemble;
- Plusieurs des règles relatives aux services médicaux/de santé (règles 22 à 26 et 82) pour tenir compte des nouvelles normes concernant le rôle des médecins, le principe de confidentialité et l'éthique médicale;
- Les règles 31 à 33, notamment en ce qui concerne le recours à la mise en isolement/l'isolement cellulaire, qui devraient être traitées de manière approfondie, et le caractère inacceptable de la réduction de nourriture en tant que sanction;
- Les règles qui traitent de la protection des détenus vulnérables, notamment la règle 36 pour ce qui est des requêtes et des plaintes;
- La règle 37 pour y faire figurer le droit des détenus – en particulier des détenus condamnés – de communiquer avec un avocat;
- Les règles 36 et 55 pour qu'elles fassent spécifiquement référence au droit des détenus d'accéder à des mécanismes de présentation de plaintes extérieurs et pour qu'elles insistent sur l'importance des inspections extérieures;
- Le remplacement de la terminologie obsolète dans toutes les règles, plus particulièrement dans les règles 82 et 83;
- La prise en compte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans toutes les règles.

¹⁶ Voir, par exemple, règle 15 des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, résolution 45/113 de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁷ Voir, par exemple, Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, résolution 45/111 de l'Assemblée générale, annexe

Bien que ces modifications aient été considérées comme étant les plus importantes, il est probable que les négociations visant à reformuler les Règles restent complexes et continuent de présenter des difficultés. Les États Membres pourraient en outre ne pas être d'accord avec la liste ci-dessus et souhaiter rouvrir les débats sur d'autres règles. Si tel était le cas, on reviendrait à l'option B.

D. La Réunion souhaitera peut-être reconnaître le consensus selon lequel les Règles ont résisté à l'épreuve du temps et restent valides aujourd'hui. On pourrait ajouter un préambule qui contiendrait une liste des principes fondamentaux énoncés dans les traités, règles et normes ayant trait au traitement des détenus, ainsi que des références au droit international et aux législations nationales.

Les "Notes et observations sur l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus", qui font référence au droit international et aux normes relatives au recours à l'emprisonnement, ainsi qu'à ce que l'on entend aujourd'hui par bonne pratique en matière de gestion pénitentiaire, pourraient servir de base à l'élaboration d'un nouveau commentaire sur les Règles¹⁸.

Les États Membres, plutôt que de s'engager dans un long processus de révision, devraient redoubler d'efforts pour appliquer les Règles, en les interprétant dans le contexte du droit international existant relatif à l'emprisonnement. Afin de faciliter le suivi de l'application des Règles, il conviendrait peut-être d'envisager de donner un nouveau souffle aux Dispositions visant à assurer l'application effective de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus¹⁹.

¹⁸ Dans ce contexte, les experts ayant participé à la Réunion d'octobre 2011 ont fait référence à la publication "Making standards work, an international handbook on good prison practice", Penal Reform International, Royaume-Uni, 1995, qui avait été distribuée au neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu au Caire (Égypte) en 1995. Cette publication donnait un aperçu des Règles et expliquait de manière concrète leur importance et leur signification pour les politiques pénitentiaires et les pratiques quotidiennes en milieu carcéral.

¹⁹ Voir note de bas de page 5 ci-dessus.

ANNEXE*INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AU TRAITEMENT DES DÉTENUS***1. INSTRUMENTS DES NATIONS UNIES****1.1. Instruments des Nations Unies consacrés au traitement des détenus**

- Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (1957)
- Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1982)
- Dispositions visant à assurer l'application effective de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (1984)
- Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort (1984)
- Accord type relatif au transfert des détenus étrangers et recommandations relatives au traitement des détenus étrangers (1985)
- Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (1988)
- Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (1990)
- Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (1990)
- Traité type relatif au transfert de la surveillance des délinquants bénéficiant d'un sursis à l'exécution de la peine ou d'une libération conditionnelle (1990)
- Déclaration de Kampala sur les conditions de détention dans les prisons en Afrique (1996)
- Déclaration d'Arusha sur la bonne pratique en matière pénitentiaire (1999)
- Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (2010)

1.2. Instruments des Nations Unies pertinents pour le traitement des détenus

- Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976)
- Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (1979)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1981)
- Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981)
- Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (1985)

- Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (1985)
- Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985)
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son Protocole facultatif (1987)
- Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (1989)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1990)
- Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (1990)
- Principes de base relatifs au rôle du barreau (1990)
- Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (1990)
- Principes des Nations unies pour les personnes âgées (1991)
- Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale (1991)
- Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992)
- Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (1992)
- Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1993)
- Principes directeurs révisés du Haut-Commissariat aux droits de l'homme concernant les critères et normes applicables à la détention de demandeurs d'asile (1999)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)

2. INSTRUMENTS RÉGIONAUX

2.1. Instrument régionaux consacrés au traitement des détenus

- Recommandation R(98)71 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire (1998) – Conseil de l'Europe, Comité des Ministres
- Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée – Conseil de l'Europe, Comité des Ministres
- Règles pénitentiaires européennes (2006) – Conseil de l'Europe
- Règles européennes concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus (2006) – Conseil de l'Europe
- Principes et pratiques optimales relatifs à la protection des personnes privées de liberté dans les Amériques (2008) – Commission interaméricaine des droits de l'homme
- Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures (2009) – Conseil de l'Europe

2.2. Instruments régionaux pertinents pour le traitement des détenus

- Convention européenne des droits de l'homme (1950)
- Convention américaine relative aux droits de l'homme (1978)
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1986)
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987)
- Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (1992)
- Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1998)
- Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique (2001)

3. AUTRES RÉFÉRENCES

- Directives à l'intention des médecins en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en relation avec la détention ou l'emprisonnement (1975) – Association médicale mondiale
- Serment d'Athènes (1979) – Conseil international des services médicaux pénitentiaires
- Déclaration sur la fouille corporelle de prisonniers (1993) – Association médicale mondiale
- Principes de Jogjakarta relatifs à l'application du droit international des droits de l'homme aux questions d'orientation et d'identité sexuelles (2006) – Commission internationale de juristes/Service international pour les droits de l'homme
- Déclaration d'Istanbul sur le recours à l'isolement cellulaire et les effets de cette pratique (2007) – Colloque international de psychotraumatologie
- Principes de base sur la religion dans les prisons (2010) – Commission internationale de la Pastorale catholique dans les prisons