



L'Europe derrière les barreaux :
Usage des Règles pénitentiaires
européennes dans le système carcéral
français

QUILLEROU Charline

Mémoire de 4^{ème} année

Politiques européennes

Sous la direction de : Dr. Virginie SALIOU

2013-2014

Remerciements

Mes remerciements vont d'abord à toutes les personnes qui ont accepté de consacrer un peu de leur temps à partager leur expérience et leurs opinions sur l'institution carcérale française, les Règles pénitentiaires européennes ou encore le Conseil de l'Europe. Ces témoignages constituent une source d'informations fondamentale pour mon mémoire.

L'exploitation des propos recueillis n'aurait pas pu se faire non plus sans les connaissances méthodologiques, théoriques et pratiques apportées par Virginie Saliou, dans le cadre du séminaire Politiques européennes de l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes.

Sans oublier Thomas Procureur qui a accepté de relire ma prose.

Liste des sigles et des abréviations

AP : Administration pénitentiaire

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

CDAP : Conférences des Directeurs d'administration pénitentiaire

CDPC : Comité européen pour les problèmes criminels

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CGLPL : Contrôleur Général des lieux de privation de liberté

CNCDH : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

CoE : Council of Europe / Conseil de l'Europe

COR : Comité d'Orientation Restreint

CPT : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire

ENAP : Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire

FARAPEJ : Fédération des Associations Réflexion, Action, Prison et Justice

OIP : Observatoire International des Prisons

OIP-SF : Section française de l'Observatoire International des Prisons

PC – CP : Conseil de coopération pénologique

Rec(2006)2 : Recommandation de 2006 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les RPE

RPE : Règles pénitentiaires européennes

SPACE : Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe

UE : Union Européenne

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 10 |
| I. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE: UN ACTEUR DU PROCESSUS D'EUROPEANISATION | 28 |
| A. UNE EUROPEANISATION HORIZONTALE PAR LA COOPERATION..... | 28 |
| B. L'EUROPEANISATION COGNITIVE: UN TRANSFERT DE POLITIQUE SANS LEGISLATION | 33 |
| C. UNE DOUBLE EUROPEANISATION VERTICALE | 46 |
| II. UNE EUROPEANISATION PRISE EN CHARGE PAR LE LEGISLATEUR | 60 |
| A. UNE LOGIQUE NATIONALE DE CHANGEMENT..... | 60 |
| B. UNE EUROPEANISATION LEGITIMANTE..... | 67 |
| C. UN PROCESSUS D'EUROPEANISATION LIMITE | 75 |
| CONCLUSION | 88 |

Table des figures et encadrés

Communiqué de Presse – Collectif « Octobre 2001 » (p.22) : Extrait du communiqué de Presse du 12 janvier 2006 par le Collectif Octobre 2001

Coopération transnationale (p.32) : Extrait de l'entretien de J. MOREL D'ARLEUX

Négociations intergouvernementales (p.34) : Extrait de l'entretien de X. RONSIN

Rapport CPT/Inf (2012)13 (p.41) : Extrait du rapport du CPT rédigé suite à la visite effectuée en France du 28 novembre au 10 décembre 2010

Droit souple (p.44) : Extrait de l'entretien de X. RONSIN

Huit RPE sélectionnées (p.50) : Extrait de la brochure de l'administration pénitentiaire, 2007

Comité d'orientation restreint (p.61) : Extrait de l'entretien de J. MOREL D'ARLEUX

Influence du juge européen sur le législateur français (p.72) : Extrait de l'entretien d' Y. BIDEZ

Une loi du « sauf si » (p.78) : extrait de l'entretien de M. QUINQUIS

Expression collective des personnes détenues (p.79) : Extrait de l'entretien d'Y. Bidet

Figure 1 (p.35) : Occurrences recensées pour cinq verbes dans la Rec(2006)2

Figure 2 (p.36) : Occurrences recensées pour six substantifs, adjectifs et adverbes dans la Rec(2006)2

Figure 3 (p.73) : Occurrences recensées dans les débats parlementaires

Introduction

« Il ne faut pas voir la prison comme une institution inerte que des mouvements de réforme auraient secouée par intervalles. [...] La prison a toujours fait partie d'un champ actif où ont foisonné les projets, les réaménagements, les expériences, les discours théoriques, les témoignages, les enquêtes. »¹

A l'heure où le très controversé projet de loi² relatif à la lutte contre la récidive et l'individualisation de la peine est sur le point d'être présenté au Parlement, ce constat de M. Foucault est on ne peut plus d'actualité. La thématique pénitentiaire suscite en France un débat constant et passionné, symptomatique à la fois d'une réflexion inachevée et d'une insatisfaction face au système carcéral. S'opposent, de manière schématique, les partisans d'une répression renforcée à ceux de la mise en place d'alternatives à l'incarcération. Les uns accusant les autres de vouloir « vider les prisons ». Ce débat s'inscrit dans un paysage carcéral caractérisé par la vétusté du parc immobilier, qui, pour moitié, date du XIXe siècle, ainsi qu'une surpopulation croissante, accentuée par des politiques pénales de plus en plus répressives. Ce paysage tend à être remodelé au gré des réformes et plans de restructuration aux ambitions mesurées. D'après les chiffres du Ministère de la Justice, au 1^{er} avril 2014, les cent-quatre-vingt-dix établissements pénitentiaires³ accueillent soixante-huit-mille-huit-cent-cinquante-neuf personnes détenues pour cinquante-sept-mille-six-cent-quatre-vingts places de détention disponibles dans les établissements pénitentiaires, soit une densité totale de 119,4%.⁴

Cette dynamique se trouve renforcée par le fait que les dépenses publiques visent essentiellement à assurer le bien-être, la sécurité et la satisfaction des besoins de la population du pays, comme dans toute démocratie. Parallèlement, la rénovation du parc pénitentiaire et la création de nouveaux établissements coûtent très cher à un Etat déjà exsangue. A ce tableau s'ajoute le manque de moyens comme en témoigne le montant du budget de la Justice qui, en 2013, représentait 7,6 milliards d'euros, soit environ 1,9% du budget de l'Etat, loin derrière l'Enseignement et la Recherche (22%), la Défense (9%) ou la Sécurité (4,5%). 39% du budget de la Justice concernent l'administration pénitentiaire (AP).

¹ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, p.237-238

² A la différence de la proposition de loi qui émane des parlementaires, le projet de loi résulte des travaux conduits par le Gouvernement.

³ 190 établissements pénitentiaires : 98 maisons d'arrêt, 85 établissements pour peine, 6 établissements pour mineurs, 1 établissement public de santé national à Fresnes

⁴ Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, 1^{er} avril 2014, p.4 et 14

Une telle situation crée des conditions de détention parfois qualifiées d'indignes et à de nombreuses reprises condamnées, tant au niveau international, par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ou le Commissaire européen aux droits de l'homme⁵, que par des acteurs nationaux tels que les parlementaires⁶, les associations de réflexion et de défense des droits des détenus⁷ ou encore par des publications diverses.⁸ Les réformes mises en œuvre, centrées sur les aménagements de peine, ont bien du mal à améliorer ces conditions de manière significative. Si à l'occasion de ces condamnations les Français se sont souvent émus des conditions de détention offertes par les prisons de l'Hexagone, il n'en demeure pas moins que ceux-ci restent peu intéressés par ces problématiques, à l'exception des personnes directement concernées. Cela témoigne d'une schizophrénie française oscillant entre indignation et usage systématique de la prison dans une logique sécuritaire. Face à un tel constat, le Conseil de l'Europe (CoE) a un rôle important à jouer en termes de protection des droits des personnes privées de liberté. Ses recommandations permettent de faire évoluer les pratiques nationales.

Ainsi, adopter une perspective européenne, pour étudier les changements survenus dans le milieu carcéral ces dernières années, permet de prendre de la distance par rapport à un débat national passionné et sensible. Des travaux ont déjà été réalisés sur cette question mais l'actualité récente et l'adoption de la loi pénitentiaire française du 24 novembre 2009 offrent un nouveau champ d'analyse ; d'autant plus que les références à l'Europe lors de la présentation du projet de loi susmentionnée, comme des débats parlementaires qui ont suivi, ont été nombreuses.

D'après sa propre définition⁹, le CoE est une organisation intergouvernementale de défense des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg, en France. Fondée le 5 mai 1949 par la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, elle est aujourd'hui forte de quarante-sept Etats. Si les vingt-huit pays membres de l'Union européenne y prennent part, le CoE inclut

⁵ D. SIMONNOT, « Sauf en Moldavie, je n'ai vu de prisons pire que ça », interview pour Libération du commissaire européen aux droits de l'homme, Alvaro Gil-Robles, le 22 septembre 2005

⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE, « La France face à ses prisons », Rapport de la Commission d'enquête sur la situation des prisons françaises, juin 2000 ; SÉNAT, « Prisons : une humiliation pour la République », Rapport de la Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, juin 2000.

⁷ Comme la Fédération des Associations Réflexion, Action, Prison et Justice (FARAPEJ)

⁸ Par exemple : J. MOREL D'ARLEUX, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables », 2010

⁹ Rubrique « Qui sommes nous ? » du site internet de l'organisation : <http://www.coe.int/> (consulté le 15.04.2014)

également la Turquie et la Russie, entre autres. L'Union européenne et le CoE doivent donc être distingués.

Défini par son statut, l'objectif du CoE est « de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». (Article 1^{er} a.)

Pour y parvenir, notamment en matière pénale, le CoE s'appuie sur la CEDH et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Si les condamnations et arrêts rendus par la première participent de la publicité internationale de son action, celle du CPT est moins connue.

Instauré en 1987, ce dernier a reçu mandat pour visiter tous les lieux de privation de liberté des Etats membres tels que les postes de police, les prisons, les centres de rétention pour étrangers et les hôpitaux psychiatriques. A la suite de chaque visite le CPT rédige un rapport assorti de recommandations visant à améliorer les conditions de détention dans le pays concerné. C'est une instance de prévention contrairement à la CEDH qui effectue un travail de répression, condamnant, le cas échéant, les Etats.

Instituée en 1959, la CEDH est une juridiction internationale chargée de statuer sur d'éventuelles violations des droits civils et politiques énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme ; Convention que les quarante-sept Etats membres du CoE ont ratifiée. Parmi ces droits on remarquera la protection contre la détention arbitraire et illégale, contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que le droit à un procès équitable. La jurisprudence de la CEDH a progressivement élargi ces droits. Il s'agit d'une juridiction qui peut être saisie par des individus ou groupes d'individus estimant que leurs droits ont été violés par un ou plusieurs Etats, mais aussi par les Etats eux-mêmes dans le cadre d'une requête interétatique, d'un Etat contre un autre Etat. La plupart des requêtes appartient à la première catégorie. Les arrêts qui en résultent jouissent d'une force obligatoire pour les Etats concernés, les contraignant ainsi à les exécuter voire à modifier leurs législations et pratiques administratives conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

La CEDH et le CPT interviennent donc *a posteriori* de l'élaboration des conventions et recommandations, qui relève du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) pour le domaine pénal. Constitué des quarante-sept délégations des Etats membres, le CDPC se réunit chaque année en séance plénière pour finaliser les recommandations avant qu'elles ne soient adoptées par le Comité des Ministres rassemblant les Ministres des Affaires étrangères ou représentants permanents de chaque Etat membre.

Le Conseil de coopération pénologique (PC-CP), organe consultatif du CDPC participe également à l'élaboration des textes avant qu'ils ne soient soumis à discussion. Constitué de 7 membres élus par le CDPC, il se compose de hauts fonctionnaires tels que des directeurs généraux des prisons et/ou du milieu ouvert et des responsables des politiques pénales, mais aussi de hauts magistrats ou d'universitaires. Le travail d'élaboration des textes peut être réalisé par le PC-CP lui-même ou confié à un comité d'experts issus d'une quinzaine de pays et chargés de préparer le texte. (Annexe 1) C'est ce deuxième cas de figure qui fut adopté pour la recommandation de 2006 visant à mettre à jour les règles pénitentiaires européennes (RPE).

Les RPE constituent un ensemble de trois recommandations successives du CoE qui définissent les règles minimales applicables dans les établissements pénitentiaires pour les personnes détenues et les personnels. Elles couvrent de nombreux aspects de la vie carcérale tels que l'hygiène, l'alimentation, les contacts avec le monde extérieur, la santé, l'éducation, les activités, le transfèrement des détenus, le régime carcéral ou encore la formation du personnel. La logique est celle d'une harmonisation des pratiques à l'échelle européenne. Initialement adoptées en 1973, elles ont été révisées en 1987 et 2006. La première tentative de définition avait pour ambition d'adapter à l'Europe l'« Ensemble de règles minima » des Nations Unies pour le traitement des détenus de 1955. La révision de 1987, quant à elle, est apparue nécessaire « pour prendre en compte les besoins et les aspirations des administrations pénitentiaires, des détenus et du personnel pénitentiaire au moyen d'une approche systématique en matière de gestion et de traitement qui soit positive, réaliste et conforme aux normes contemporaines ». ¹⁰ L'évolution du texte s'appuyait à la fois sur les droits reconnus par la première mouture des RPE, sur la Convention européenne des droits de l'homme mais aussi sur les pratiques ayant cours dans les établissements pénitentiaires. C'est dans cette même optique que la dernière version du texte a été adoptée le 11 janvier 2006, si l'on en croit le Commentaire de la recommandation par le Comité des Ministres ¹¹. Ce dernier explique en introduction que le processus de mise à jour des RPE avait pour but de prendre en compte les développements intervenus depuis 1987 en termes de jurisprudence de la CEDH, de normes établies par le CPT mais aussi de changements sociétaux tels que la contrainte sécuritaire post 11 septembre 2001 et l'inflation carcérale qu'elle a induite. Il justifie ainsi la modification du texte par le fait que « la pression de l'opinion publique peut conduire facilement à porter

¹⁰ Commentaire de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres, p.2

¹¹ Ibidem, p.2

atteinte aux droits fondamentaux de cette catégorie vulnérable »¹² que sont les détenus. Le texte adopté cherche donc à s'adapter à la réalité du terrain. Cette aspiration est visible dans la Règle 4 qui stipule que « le manque de ressource ne peut justifier qu'un Etat membre laisse se développer des conditions de détention portant atteinte aux droits fondamentaux des détenus. » Sujet d'actualité s'il en est, les difficultés économiques européennes sont bien connues. Il s'ensuit que des questions qui n'étaient pas abordées dans les textes précédents y ont été incluses en 2006, quand d'autres ont été approfondies. C'est le cas de la Règle 34 qui introduit la notion de prise en charge spécifique des femmes détenues conformément à leurs besoins. De surcroît, le travail en détention est rendu accessible aux prévenus par la Règle 26 alors qu'il demeurait réservé aux condamnés. Les exemples mobilisables sont nombreux. Ce sont ainsi cent-huit RPE qui sont détaillées en trois-cent-dix-huit recommandations dans le texte du 11 janvier 2006. Elles sont organisées en neuf rubriques visant à couvrir tous les aspects de la détention à savoir les principes fondamentaux et le champ d'application, les conditions de détention, la santé, le bon ordre, la direction et le personnel, l'inspection et le contrôle, les prévenus, les détenus condamnés et enfin la mise à jour des règles. Il est important de noter qu'une recommandation est un texte juridiquement non contraignant. Les RPE n'ont donc pas vocation à être transposées *in extenso* en droit interne mais à servir de guide pour les Etats membres dans l'élaboration de leurs législations et politiques, ainsi qu'à être diffusées et traduites. Le but étant d'harmoniser les pratiques, d'établir des principes communs et de renforcer la coopération internationale par le biais de textes incitatifs que les administrations pénitentiaires doivent s'efforcer de mettre en œuvre « en suivant la lettre et l'esprit de ces principes ».¹³

La dimension incitative des RPE renvoie à la question de l'influence du CoE sur les territoires nationaux des Etats membres ; influence qui a été théorisée sous le titre d'« européanisation », qui renvoie à l'impact des organisations et des institutions européennes sur les politiques, la politique et le politique au niveau national et régional.¹⁴ Le politique renvoyant ici à la manière dont est organisé le pouvoir politique c'est-à-dire au système politique.

L'émergence de la notion d'européanisation au début des années 2000 se caractérise par un flou conceptuel auquel ont tenté de remédier les travaux de J. P. Olsen en 2002. Ce dernier

¹² Ibid, p.2

¹³ Comité des Ministres, *op. cit.*, p.3

¹⁴ L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, C. RADAELLI, « Européanisation » p.247

propose une définition en cinq temps.¹⁵ L'eupéanisation correspond en premier lieu à une modification des frontières dans le sens d'une extension géographique. L'intégration du CoE et l'accroissement du nombre d'Etats membres en est un exemple. Ce processus va de paire avec le développement d'institutions de gouvernance à l'échelle européenne. Le CoE agit dans ce cadre comme un centre de coordination des politiques européennes. De plus, l'eupéanisation implique, toujours selon Olsen, une division des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernance, créant ainsi une adaptation des systèmes nationaux au centre européen. Cela conduit à l'exportation des normes et formes d'organisation politiques européennes. Enfin, l'eupéanisation comme projet politique repose sur la combinaison des quatre éléments précédents.

La théorisation d'Olsen est source de désaccords majeurs parmi les spécialistes des politiques publiques quand celle proposée par C. Radaelli suscite une plus large adhésion.¹⁶ Celui-ci définit l'eupéanisation par opposition à d'autres concepts. Ainsi il précise qu'eupéanisation et convergence ne sont pas synonymes. La convergence peut résulter de l'eupéanisation mais il s'agit de distinguer le processus de ses conséquences. D'autant plus qu'il peut également produire de la divergence selon les politiques concernées. Le concept d'eupéanisation ne doit pas non plus être confondu avec celui d'harmonisation. Tous les Etats ne vont pas opter pour le même type de politiques ou de changements, quand bien même les objectifs sont communs. Enfin, il importe de distinguer eupéanisation et intégration. Le second s'intéressant aux raisons qui poussent les pays à établir des institutions supranationales tandis que le premier a trait aux effets produits par ces institutions. L'intégration précède donc l'eupéanisation et conduit à s'interroger sur les changements impulsés au sein des structures politiques nationales. C. Radaelli concentre ainsi son analyse sur les effets des politiques européennes sur les arènes nationales. C'est en cela qu'il théorise le concept d'eupéanisation. Il distingue en outre deux grands mécanismes d'eupéanisation.¹⁷ Le premier, vertical, conduit les Etats membres à se mettre en conformité avec les exigences européennes par le biais d'une pression à l'adaptation exercée par les instances supranationales. Dans le cas qui nous occupe il s'agit du CoE. Cette pression repose sur la contrainte juridique et/ou sur l'imitation, par le biais de la diffusion d'informations par exemple. La pression à l'adaptation a été identifiée par M. Green-Cowles, T. Risse, J. A.

¹⁵ J. P. OLSEN, « The many faces of europeanization », p.3

¹⁶ C. RADAELLI, « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », p.111-112

¹⁷ Ibidem, p.120

Caporazo et T. Börzel¹⁸ comme le principal facteur d'européanisation. Plus l'écart entre les exigences européennes et les politiques publiques nationales est faible et moins la pression sera forte. Des règles formelles ou informelles, principes ou croyances d'abord établis au niveau européen vont ainsi être intégrés aux discours et structures politiques nationales voire infranationales. Dans cette dynamique *top-down*, c'est-à-dire qui vient de l'Europe avant d'être intégrée aux modes de gouvernement nationaux et régionaux, l'européanisation est un processus qui se heurte à la volonté des Etats de rester dépositaires de leur souveraineté. L'effectivité de la convergence dépend également de la compatibilité entre le système national et les exigences européennes. Comme le soulignent S. Jacquot et C. Woll¹⁹, « il y a au cœur de ce modèle un présupposé issu de l'institutionnalisme historique qui souligne la rigidité des arrangements institutionnels ». L'européanisation n'est pas inéluctable dans la mesure où les Etats existent depuis bien plus longtemps que toute organisation européenne supra ou internationale. Les choix effectués par les Gouvernements précédents ont un impact sur ceux du Gouvernement présent et les contraignent. C'est la notion de *path dependency*, de sentier de dépendance, théorisée en sciences sociales par P. Pierson, en 1994²⁰. L'impact européen s'inscrit également, selon les politiques et cas de figure rencontrés, dans un mouvement inverse de *bottom-up* émanant des acteurs locaux. L'Europe émet des stimuli qui conduisent les acteurs nationaux à réagir favorablement ou par opposition. Parallèlement, C. Radaelli identifie un mécanisme d'européanisation horizontale qui renvoie à un processus « de diffusion, d'imitation et d'émulation entre les Etats membres ».²¹ Il repose soit sur la valorisation des politiques considérées comme conformes aux orientations européennes soit, au contraire, sur la dénonciation de certaines d'entre-elles. Dès lors, l'organisation ou l'institution européenne devient un espace de socialisation à travers lequel les acteurs nationaux partagent des bonnes pratiques, des expériences et des informations. L'européanisation n'est pas une théorie propre à l'analyse de l'impact de l'Union européenne sur les formes nationales et infranationales de gouvernement. Bien que les travaux réalisés à ce sujet se focalisent essentiellement sur l'Europe de Bruxelles, une même logique théorique permet l'analyse de l'influence du CoE sur ses Etats membres.

¹⁸ O. BAISNEE, R.PASQUIER, *L'Europe telle qu'elle se fait, Européanisation et sociétés politiques nationales*, p. 14

¹⁹ S. JACQUOT, C. WOLL, *Les usages de l'Europe*, p.5

²⁰ P. PIERSON, *Dismanteling the welfare State*, Cambridge studies in *Comparative Politics*

²¹ L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET, *op. cit.*, p.248

S. Guigner²² n'est pas totalement convaincu par la théorisation de C. Radaelli et insiste sur le fait qu'elle demeure discutable par sa rigidité. De même, une ambiguïté persiste quant à la définition des notions mobilisées et à la distinction entre les mécanismes d'eupéanisation et leurs effets. A cet égard, un débat récurrent autour de l'utilisation trop ambiguë du terme « eupéanisation » a émergé. Pour ces raisons S. Guigner a choisi de distinguer l'eupéanisation normative, de l'eupéanisation cognitive, pour répondre à la double interrogation : comment et pourquoi l'eupéanisation se produit-elle ? L'eupéanisation par la norme suppose l'adoption d'actes juridiques contraignants tels que des traités, des directives ou des lois. Dans ce cas, l'eupéanisation passe par des règles formelles. La production et/ou la diffusion d'idées et de pratiques, en revanche, sont des vecteurs d'influence européenne au niveau domestique qui relèvent de l'eupéanisation cognitive. Ils conduisent à la mise en relation des acteurs nationaux pour leur permettre d'échanger. En cela, l'eupéanisation cognitive se rapproche pour partie de l'eupéanisation horizontale. En partie seulement puisque S. Guigner isole deux logiques d'influence supplémentaires à savoir la logique d'imposition et la logique de persuasion. L'eupéanisation peut ainsi être imposée et/ou non imposée, normative et/ou cognitive. Ces mécanismes sont synthétisés dans le tableau suivant²³ :

| Variables explicatives | | Logiques de l'eupéanisation | |
|-----------------------------|-------------------|--|--|
| | | Imposition | Persuasion |
| Vecteurs de l'eupéanisation | Normes juridiques | Eupéanisation normative | Peut faciliter l'eupéanisation normative |
| | Information | Eupéanisation cognitive imposée | Eupéanisation cognitive non imposée |

Les mécanismes d'eupéanisation normative et cognitive non imposée ayant déjà été mentionnés, il convient de s'arrêter un instant sur celui d'eupéanisation cognitive imposée. S. Guigner le définit comme la diffusion d'idées, de connaissances et de pratiques fondée sur la contrainte plus que sur la persuasion. Il y a contrainte en ce sens que tous ces éléments légitiment ou non les choix des acteurs nationaux et, par conséquent, les contraignent à adopter tel type de politique publique plutôt que tel autre. Ce façonnage des comportements

²² « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion » in *L'Europe telle qu'elle se fait*, op. cit. p.263-279

²³ S. GUIGNER, « L'UE, acteur de la biopolitique contemporaine : les mécanismes d'eupéanisation normative et cognitive de la lutte contre le tabagisme », p.79

est rendu possible par un processus d'apprentissage résultant à la fois d'une européanisation cognitive, par les idées, et d'une européanisation imposée. Des instruments non contraignants juridiquement peuvent donner lieu à une pression à l'adaptation à l'endroit des acteurs, dans le sens d'une mise en conformité de leurs pratiques et politiques avec les principes formulés au niveau européen. S. Guigner rappelle tout de même que le changement n'est pas systématique au niveau national dans la mesure où « les idées diffusées au niveau européen peuvent aussi renforcer des choix préalables et mobiliser pour bloquer le changement ».²⁴ Comprendre et étudier l'européanisation implique donc de s'intéresser aux acteurs nationaux, à leurs récits, discours et aux interactions qui en résultent. Une même politique européenne ne sera pas reçue de la même manière selon le pays considéré, la région concernée ou les acteurs impliqués. L'appropriation et le choix rationnel sont deux dimensions qui doivent être prises en compte. La première renvoie aux acteurs nationaux qui se réapproprient et se reconnaissent dans les idées et croyances diffusées à l'échelle européenne. Ils constituent ainsi des facilitateurs de changement. Cette logique n'est pas incompatible avec celle de choix rationnel qui conduit les acteurs domestiques à voir en l'Europe de nouvelles opportunités ou contraintes pour leurs actions et ainsi, agir en fonction de leur intérêt.

Pourtant exclue des premières tentatives de théorisation, l'approche par les acteurs nationaux est essentielle pour étudier une dynamique d'européanisation. S. Jacquot et C. Woll parlent d'usages de l'Europe. Ces usages peuvent être cognitifs, stratégiques ou de légitimation. Chaque sujet politique suscite une interprétation et une compréhension par les acteurs, qu'ils soient nationaux ou européens. Elles se font sur la base d'un langage européen, de termes spécifiques, tels que « principe de subsidiarité ». Il s'ensuit une diffusion de ces concepts dans le but de persuader d'autres acteurs de se rallier à cette interprétation. Les interactions au sein des forums d'action publique permettent ainsi la mise en œuvre de ces usages cognitifs.²⁵ Ces acteurs vont également avoir tendance à remodeler et à réinterpréter les politiques européennes dans une démarche stratégique. L'objectif peut être, entre autres, l'obtention de financements, l'accès au jeu politique ou la modification des décisions nationales. Ces deux usages, cognitifs et stratégiques, sont étroitement liés à celui de légitimation. Il s'agit en effet, après la prise de décision, d'accroître la légitimité politique soit en justifiant cette décision par l'intérêt européen, soit au contraire en accusant l'Europe d'imposer des choix aux acteurs. Quel que soit le contexte national, l'européanisation a indubitablement un impact sur les acteurs. Celui-ci peut s'inscrire dans le cadre des *avoiding blame politics*, théorie développée

²⁴ Ibidem, p.87

²⁵ S. JACQUOT, C. WOLL, op. cit., p.19

par R. K. Weaver en 1986²⁶. Dans cette logique, les acteurs nationaux conduisent une politique qui tente d'échapper à la critique, tant passée que future. En cela, c'est une politique « sans grande ambition ni projet, menée à petite vitesse, sans engagement ni référence à des valeurs, peu pilotée politiquement, où les stratégies et les routines professionnelles mènent le jeu. »²⁷ Il n'en reste pas moins que les logiques d'adaptation nationale aux préconisations européennes sont multiples.²⁸

L'Etat membre peut faire le choix d'accepter l'intégralité de la politique européenne dans une logique d'absorption. Le texte européen sera alors transposé au niveau national. En cas de décalage entre le modèle européen et la réalité des politiques nationales ou de refus du modèle par l'Etat membre, il y aura traduction et transformation de celui-ci. Cette notion de traduction a été développée par M. Callon en 1984.²⁹ Elle renvoie aux usages cognitifs, aux réinterprétations ainsi qu'aux interactions entre les acteurs. A un degré supérieur, la logique nationale peut aussi être celle de l'inertie. C'est le cas notamment lorsque la politique européenne correspond à celle qui existe déjà dans l'Etat membre ou qu'un trop grand décalage empêche la concordance entre les deux niveaux. Cette logique doit être distinguée d'un rejet pur et simple qui suppose, par exemple, l'adoption de textes en contradiction avec les préconisations européennes.³⁰

Si les activités européennes ont un fort impact sur les institutions nationales et les politiques publiques, celui-ci est sujet à une forte hétérogénéité. On retiendra donc, dans la lignée de S. Jacquot et C. Woll,³¹ qu'il existe plusieurs modèles d'adaptation et que l'europanisation résulte d'un double processus ou *two way process*. Les Etats membres font remonter leurs préférences au niveau européen par des négociations internationales, avant de récupérer des politiques publiques établies dans ce cadre. A cet égard, les RPE ont été adoptées début 2006 au terme de près de deux ans de négociation et quatre réunions intergouvernementales. X. Ronsin, membre du CPT et directeur de l'Ecole nationale de magistrature a partagé son expérience à ce sujet : « On a eu des débats assez importants pendant de nombreux mois, je crois que cela a duré presque deux ans pour se mettre d'accord sur ce qui nous apparaissait compatible avec les législations et les pratiques, parce

²⁶ R. WEAVER, "The politic of blame avoidance", *Journal of Public Policy*, p.371-378

²⁷ P. ARTIERES et P. LASCOURMES dans *Gouverner et enfermer : La prison, un modèle indépassable ?*, p.26

²⁸ V. SALIOU, Séminaire de politiques européennes

²⁹ L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET, *op. cit.*, P. LASCOURMES, « Traduction », p.632

³⁰ Typologie extraite du cours de Politiques européennes de V. SALIOU du 11.10.2013, « Théoriser l'Europe 2 : l'europanisation »

³¹ S. JACQUOT, C. WOLL, *op. cit.*, p.218

qu'évidemment entre pays d'Europe de l'Est, pays anglo-saxons, pays d'Europe continentale, les cultures sont un peu divergentes. »³²

Au-delà de cet aspect, la mise à jour et l'adoption des RPE en 2006 constituent un terrain d'analyse révélateur des différents mécanismes à l'œuvre dans le cadre d'un processus d'europanisation. Quelques recherches sur le web permettent rapidement de s'en rendre compte. Dès le printemps 2006, l'AP française, sous l'impulsion de son directeur de l'époque, C. d'Harcourt, a lancé une réflexion portant sur la définition des RPE adaptables aux établissements pénitentiaires de l'Hexagone. En 2007, soixante-sept sites-pilotes ont ainsi expérimenté, en partie ou en totalité, huit RPE considérées par l'AP comme « présentant un réel enjeu pour l'évolution des établissements pénitentiaires ». ³³ A l'issue de cette phase d'expérimentation, l'administration a choisi de concentrer ses efforts sur le quartier réservé aux détenus arrivants et la prise en charge de ceux-ci. S'en est suivi la rédaction d'un référentiel de bonnes pratiques professionnelles, visant à inscrire l'action des personnels dans la droite ligne des RPE, et à harmoniser les modes de fonctionnement des établissements du territoire national. Les références aux RPE sont explicites dans les documents publiés par l'administration. Les règles y sont érigées en « charte d'action pour l'AP » par C. d'Harcourt. La recommandation de 2006 du CoE a donc produit des effets à l'échelle nationale sur l'organisation de l'AP ; effets qui s'inscrivent dans un mécanisme d'europanisation verticale *top-down*, du CoE vers les personnels pénitentiaires en passant par l'administration centrale. Une logique inverse *bottom-up* existe en parallèle, émanant du milieu associatif. Dès avant l'adoption de la dernière mouture des RPE, en 2001, la FARAPEJ (Fédération des Associations Réflexion, Action, Prison et Justice) a organisé un colloque européen à la CEDH intitulé « Les règles pénitentiaires européennes, un outil pour l'action des associations ». ³⁴ Au lendemain du 11 janvier 2006, le collectif « Octobre 2001 » ³⁵ a quant à lui publié un communiqué de presse exhortant le Gouvernement français à prendre ses responsabilités en la matière.

³² Entretien réalisé le 03 mars 2014 à Strasbourg

³³ Direction de l'AP, *Les règles pénitentiaires européennes Une charte d'action pour l'AP Bilan 2007 Perspectives 2008*, p.6

³⁴ P.V. TOURNIER, *Loi pénitentiaire Contexte et enjeux*, p.46

³⁵ Regroupe : Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Association française de Criminologie, Association française des Juristes démocrates, Association nationale des visiteurs de prison, Ban Public, Association pour la communication sur les prisons et l'incarcération en Europe, Fédération des Associations Réflexion Action Prison et Justice, Groupe étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées, Les Verts, Ligue des droits de l'homme, Parti Communiste Français, Secours catholique - Caritas France, Syndicat de la Magistrature, Syndicat des Avocats de France, Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires, Union des syndicats pénitentiaires de la Confédération générale du travail

Communiqué de Presse – Collectif « Octobre 2001 »³⁶

« Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, réuni le 11 janvier 2006, vient d'adopter la nouvelle version des « Règles pénitentiaires européennes ». La version précédente datait du 12 février 1987. C'est un long chantier de 5 années d'études, de consultations et de discussions entre les 46 Etats membres qui s'achève sur ce consensus. Le Gouvernement français tiendra-t-il les engagements politiques et diplomatiques qu'il vient de prendre par l'intermédiaire de son représentant au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ? Le Collectif « Octobre 2001 » refuse qu'il en soit de ce texte, qui revêt une grande importance pour les droits de l'Homme, comme des recommandations précédentes, ignorées sinon dénigrées par le pouvoir exécutif comme par la majorité parlementaire : recommandation du 30 septembre 1999 sur « le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale », recommandation du 24 septembre 2003 sur « la libération conditionnelle », recommandation du 9 octobre 2003 sur « La gestion des condamnés à perpétuité et autres condamnés à de longues peines par les administrations pénitentiaires » ? Le Gouvernement doit mettre en cohérence la condition pénitentiaire en France avec les règles qui viennent d'être adoptées à Strasbourg. La « société civile organisée » militant pour les droits de l'Homme et toutes les forces de progrès doivent se mobiliser dans ce but. Le Collectif « Octobre 2001 » fort de la diversité et de la représentativité de ses membres y prendra toute sa part : le travail est immense et urgent. »

Le fil conducteur des revendications associatives est, au moins jusqu'en 2007, l'absence de prise en compte de la recommandation du CoE par l'administration pénitentiaire et le Gouvernement français. L'adoption d'une recommandation constitue un engagement politique qui n'expose pas l'Etat déviant à des poursuites ou sanctions. En revanche, l'influence du CoE se fait par le biais d'un mécanisme d'eupéanisation cognitive. Le Commentaire du Comité des Ministres, les rencontres entre homologues européens au CoE ou encore les visites du CPT sont autant d'éléments qui, en l'absence de contrainte juridique, font peser sur l'Etat une pression à l'adaptation. Les arrêts de la CEDH servent également de référence aux Etats membres du CoE.

De surcroît, les différents mécanismes d'eupéanisation ont conduit à l'adoption de la loi pénitentiaire française du 24 novembre 2009. Un projet de loi a été déposé au Sénat par le Gouvernement le 23 juillet 2008. Par la suite, les travaux de la commission des lois et de la commission des affaires sociales du Sénat se sont déroulés jusqu'en février 2009, avant les débats en séance publique des 3, 4, 5 et 6 mars. La procédure d'adoption suivant son cours, le texte adopté par le Sénat a fait l'objet de nouveaux travaux au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale jusqu'au 15 septembre 2009, date de la première séance publique. Les débats parlementaires se sont poursuivis jusqu'au 22 septembre 2009. Le Gouvernement

³⁶ P.V. TOURNIER, *op. cit.*, p.46

avait déclaré l'urgence sur ce projet de loi³⁷ le 20 février 2009 ne rendant possible qu'un seul examen par chambre. Le texte voté à l'Assemblée nationale n'étant pas identique à celui du Sénat, une Commission mixte paritaire s'est vue chargée par le Premier Ministre, F. Fillon, de proposer un texte sur les dispositions suscitant un désaccord. Cette procédure de conciliation a abouti à l'adoption d'un texte de compromis par les deux chambres le 13 octobre 2009. Cela n'a pas empêché le groupe socialiste de l'Assemblée nationale de saisir le Conseil constitutionnel sur l'ensemble de la loi pénitentiaire. Le 19 novembre 2009 celui-ci a considéré que ladite loi était conforme à la Constitution, permettant ainsi sa publication au Journal Officiel. Tout au long de la procédure, la loi pénitentiaire s'est inscrite dans un mouvement de modernisation du système carcéral français, autour d'un objectif de réinsertion et du développement des aménagements de peines. Si l'on en croit le site du Ministère de la Justice, elle a aussi « validé et inscrit dans le droit interne la grande majorité des règles pénitentiaires européennes (circuit arrivant, travail pluridisciplinaire, téléphonie, etc.). L'application des RPE se poursuit désormais dans ce cadre législatif. »³⁸ Cette formulation nous place ici dans une logique d'adaptation qui est celle de la traduction avec ajustements. L'ensemble de ces éléments conduit à se poser la question suivante :

En quoi les Règles pénitentiaires européennes participent-elles d'un processus d'europanisation de l'institution carcérale française ?

Pour répondre à cette question, l'élément le plus saillant est celui de l'action conduite par l'AP qui s'est saisie des RPE pour en faire une charte d'action. Le volontarisme de son directeur à partir de 2006 conduit à l'hypothèse selon laquelle l'europanisation est d'abord le fait de l'AP. Déjà mentionnées, l'expérimentation de certaines règles et leur généralisation à tous les établissements par le biais d'un référentiel, ne sont pas les seuls indices conduisant à cette hypothèse. Une démarche de labellisation par deux organismes certificateurs, « AFNOR certification » et « Bureau VERITAS certification » a également été mise en place. Cette labellisation concerne les établissements dont les quartiers arrivants ont été mis en conformité avec les RPE. Elle est pilotée conjointement par la direction de l'AP et l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). C'est une démarche qui permet aux chefs d'établissement et, par extension, à l'AP de valoriser les efforts accomplis dans le sens d'une mise en conformité des établissements pénitentiaires avec les RPE. Ceci étant, des

³⁷ La procédure a été modifiée et est devenue « procédure accélérée » à laquelle la conférence des présidents de l'Assemblée et du Sénat peuvent s'opposer conjointement.

³⁸ <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitentiaires-europeennes-10283/> (consulté le 17.04.2014)

contestations ont émergé, du milieu associatif notamment, à l'instar de celle de la Section française de l'Observatoire International des Prisons (OIP-SF). L'association porte un regard critique sur la labellisation en ce sens que, selon elle, les organismes certificateurs vérifient l'existence des procédures et d'un document écrit en faisant la synthèse ainsi que l'application de celles-ci. La qualité des services n'entre donc pas en ligne de compte.³⁹ Par conséquent, la démarche de recherche devra mettre en évidence les mécanismes d'eupéanisation mais aussi leurs limites.

Sur l'un des supports de communication de l'AP datant d'avril 2007, on pouvait lire : « L'analyse des règles sous l'angle juridique permet de constater que la réglementation française est très proche des exigences posées par les RPE. »⁴⁰ L'emploi des termes « très proche » suppose que les RPE ne soient pas totalement compatibles avec le droit interne. Preuve s'il en est, le document susmentionné évoque les difficultés rencontrées dans l'application des règles « en raison de l'ancienneté de certains établissements, de la surpopulation carcérale ou encore au regard de la réglementation. »⁴¹ Sans compter que cette analyse « sous l'angle juridique » ne signifie pas que la réalité du terrain corresponde trait pour trait aux prescriptions juridiques. Sur le plan pratique, l'administration a sélectionné en 2006 huit RPE sur l'ensemble des cent-huit que compte la recommandation du CoE. Si l'adoption de la loi pénitentiaire en novembre 2009 ouvre de nouvelles perspectives en termes d'eupéanisation, le fait que « la grande majorité » et non toutes les règles aient été transposées conduit à l'hypothèse selon laquelle l'eupéanisation de l'institution carcérale se fait « à la carte ». Ces deux hypothèses de recherche constitueront donc le fil conducteur du présent document.

Les ressources mobilisables sur le sujet sont principalement de deux ordres : documents écrits et entretiens d'acteurs. Dans la rubrique « documents écrits », la proportion de « littérature grise », c'est-à-dire des documents émanant directement des institutions, est importante. En premier lieu, le CoE rend accessible en format numérique un grand nombre de documents de travail mais aussi et surtout, tous ses protocoles, conventions et recommandations, accompagnés, le cas échéant, de leur commentaire. Le CoE n'a, en effet, pas les moyens matériels et financiers d'assurer la diffusion de ses travaux dans ses Etats membres pour atteindre l'ensemble des huit-cents millions d'eupéens qui les peuplent. Via Internet, en revanche, il peut faire connaître son action. Son site web constitue une plate-

³⁹ T. GALLI, « Labellisation, piège à... », p.48

⁴⁰ *Les règles pénitentiaires européennes une charte d'action pour l'AP*, avril 2007, p.4

⁴¹ *Ibidem*, p.5

forme de communication assurant le lien entre l'institution et celui qui s'y intéresse ; à condition qu'il comprenne l'anglais, le français, l'italien, l'allemand ou le russe. Pour commencer, les documents disponibles permettent ainsi de poser les bases d'un sujet tel que celui des RPE. A l'échelle nationale, le Ministère de la Justice permet, lui aussi, l'accès à des documents classés dans six rubriques : ministère, organisation de la justice, publications, prison et réinsertion, Europe et international, histoire et patrimoine. En entrant « règles pénitentiaires européennes » dans la barre de recherche du site, quatre-cent-quarante-sept résultats apparaissent. La lecture de la page consacrée au RPE et des documents associés donne des pistes concernant l'application de ces règles en France. D'autant plus que l'AP, par le biais de sa direction, a beaucoup communiqué sur la question des RPE, rendant ainsi accessible un nombre important de documents synthétisant les évolutions en la matière. Les bilans annuels de 2006 à 2008 fournissent un point de départ important quant à l'analyse de l'impact des RPE sur l'AP française. Ces documents définissent notamment la loi pénitentiaire de 2009 comme le cadre législatif fixant l'application des RPE en France. A ce sujet, il est intéressant de lire les dossiers consacrés à ladite loi sur les sites internet du Sénat et de l'Assemblée nationale. Les débats parlementaires y sont disponibles en intégralité, tout comme le projet de loi initial, les travaux des différentes commissions parlementaires et autres amendements. Cela permet de prendre la mesure de l'euphémisation des discours et de la loi pénitentiaire. Il faut tout de même garder en tête que tous ces documents sont le support du discours officiel d'une institution. Sur cette base, l'étude sémantique primaire⁴² des débats parlementaires, ainsi que de la Recommandation du 11 janvier 2006 et de son commentaire, apporte des éléments d'analyse révélateurs d'une euphémisation.

Il s'agit donc, dans un deuxième temps, de compléter cette littérature grise par des articles produits par des universitaires, des associations et des spécialistes de la question pénitentiaire et/ou de l'Europe. L'ensemble de ces acteurs adopte un discours moins tranché que celui du Ministère de la Justice ou de l'AP française vis-à-vis de l'application des RPE. Ils évoquent les difficultés de mise en œuvre mais aussi les décalages observés entre le discours officiel et la pratique concrète sur le terrain. Certains travaux sont extrêmement critiques à l'instar des publications de l'OIP-SF⁴³. D'autres sont plus nuancés et adoptent une logique explicative.⁴⁴ L'enjeu principal est ici de distinguer les revendications des démonstrations exploitables.

⁴² Travail sur certaines occurrences

⁴³ Dossier RPE, in *Dedans Dehors*, n°69, p.44-48

⁴⁴ B. MIAROM, « Les règles pénitentiaires européennes et leurs difficultés d'application en France », p.1-19

Les informations ainsi collectées sont à mettre en relation avec des publications théoriques. Celles traitant des mécanismes d'eupéanisation et des usages de l'Europe par les acteurs, permettent d'inscrire les éléments factuels dans une perspective analytique. Il s'agit d'identifier les mécanismes à l'œuvre dans le cadre de l'application des RPE en France, en s'appuyant sur la théorie. Dès lors, les mécanismes d'eupéanisation verticale, horizontale et cognitive sont privilégiés.

A la suite de ce travail de lecture, les hypothèses qui ont émergé doivent être confrontées à l'expérience de terrain des acteurs nationaux et européens, dans le but d'en déterminer la proportion de véracité. Dans cette optique treize entretiens semi-directifs ont été réalisés avec différents types d'acteurs entre le 13 février 2014 et le 27 mars 2014.

Neuf d'entre eux ont concerné des personnels administratifs. Parmi ces personnes figurent cinq membres de l'AP française : deux fonctionnaires de l'administration centrale, un autre de la direction interrégionale de Dijon, un chef d'établissement et une retraitée de la fonction publique pénitentiaire. L'un des contrôleurs des lieux de privation de liberté a complété la liste des acteurs nationaux interrogés. Les trois derniers personnels administratifs contactés sont « européens » en ce sens qu'ils exercent leur activité au sein du CoE ou des organes qui y sont rattachés. Deux acteurs issus du milieu associatif français ont également pu apporter un autre regard sur l'influence du CoE et l'application de sa recommandation du 11 janvier 2006 ; leur approche étant bien plus critique et revendicative que celle des personnels administratifs. Dans la mesure où l'adoption de la loi pénitentiaire française constitue une part importante de notre objet d'étude, la rencontre avec un acteur politique ayant participé à son élaboration paraissait pertinente. Celui-ci a partagé son expérience politique et son appréhension des RPE. Enfin, l'entretien réalisé auprès d'un chercheur travaillant sur la thématique carcérale, mais dont l'objet d'étude est différent, a apporté bien plus d'éléments méthodologiques.

Si les deux méthodes adoptées s'avèrent complémentaires et structurantes dans une démarche de recherche, elles comportent également des limites. La lecture et l'exploitation d'une grande quantité de sources écrites expose au risque de substituer une argumentation empruntée à autrui à sa réflexion et son analyse personnelles. La difficulté réside donc dans la mise en perspective de toutes ces sources après avoir réalisé les entretiens. En effet, l'intérêt des entretiens consiste en la confrontation d'une analyse réalisée a priori avec l'univers des acteurs et leur expérience personnelle de l'objet d'étude. Dans le cas présent, la grande majorité des acteurs interrogés appartient au domaine administratif, qu'il soit français ou européen. Ce cas de figure favorise la prédominance d'un discours positif sur la mise en

œuvre des RPE en France. C'est par la lecture d'articles émanant d'universitaires, de chercheurs et des milieux politique et associatif que cette tendance pourra être nuancée. D'autant plus que seuls deux acteurs associatifs et un personnel politique viennent étoffer la liste des entretiens réalisés. J'aurais souhaité m'entretenir avec plusieurs acteurs politiques, au sujet de la loi pénitentiaire notamment, mais ceux que j'ai contactés devaient gérer un emploi du temps surchargé qui ne le permettait pas. A l'inverse, et contrairement à mes attentes, l'AP française s'est avérée être accessible et disposée à échanger, comme le révèle le nombre d'entretiens obtenus. Il m'a tout de même été demandé d'adresser un document écrit expliquant ma démarche à la direction interrégionale de Dijon, avant d'obtenir un rendez-vous avec le responsable de la mission M3P (Mission des Pratiques Professionnelles Pénitentiaires) chargé notamment du déploiement des RPE sur le territoire. Cette politique d'ouverture s'explique par le fait que l'AP est une administration qui bénéficie d'une mauvaise image auprès de la population française et qui « a un besoin fou de convaincre ». ⁴⁵ Alors que les médias ne cessent d'évoquer les mauvaises conditions de vie dans les prisons françaises, communiquer sur les RPE lui permet d'attirer l'attention sur les avancées et points positifs de son action.

Un autre élément qu'il convient de souligner ici est le fait que près de la moitié des entretiens ont été réalisés par téléphone. Il s'agissait uniquement d'acteurs administratifs dont l'emploi du temps était chargé. Contrairement à une rencontre, l'échange téléphonique maintient une certaine distance avec l'interlocuteur, ce qui ne favorise pas les confidences. Les acteurs se cantonnent plus largement au discours de leur administration.

Pour conduire cette démonstration, nous nous concentrerons dans un premier temps sur le rôle joué par l'AP et les associations dans le processus d'eupéanisation de l'institution carcérale française (I) ; processus qui repose sur trois mécanismes d'eupéanisation. Le premier, cognitif, s'appuie à la fois sur une logique de persuasion et d'imposition. Viennent ensuite l'eupéanisation horizontale basée sur la coopération entre les acteurs, et l'eupéanisation verticale. Ce dernier mécanisme s'inscrit à la fois dans une logique *bottom-up* si l'on considère le milieu associatif et *top-down* en référence à l'action de l'AP. Dans un second temps il s'agira de montrer que cette eupéanisation, même partielle, a été prise en charge par le législateur à travers la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (II) ; loi qui s'inscrit dans une logique à la fois nationale et européenne.

⁴⁵ Entretien réalisé auprès de X. RONSIN, le 03.03.2014

Tout au long du travail qui va suivre, l'emploi de l'adjectif « européen » se fera, au regard de ce qui a été précisé précédemment, pour désigner des processus et mécanismes ayant cours au sein de l'Europe du CoE.

I. L'administration pénitentiaire: un acteur du processus d'eupéanisation

La signature de la Recommandation (2006)2 du CoE le 11 janvier 2006 (Annexe 2) n'a suscité aucun positionnement nouveau de la part du Gouvernement français sur le thème des RPE, en dépit de l'engagement politique que représente cette signature. Pourtant, l'institution carcérale française a fait l'objet d'un processus d'eupéanisation par l'action conjointe du CoE, des associations et de l'AP. Ce processus est multidimensionnel en ce sens que trois mécanismes d'eupéanisation sont identifiables : horizontal (A), cognitif (B) et vertical (C). Si ceux-ci sont étudiés de manière séparée dans la démonstration qui suit, il n'en demeure pas moins qu'ils interagissent, s'influencent et se renforcent mutuellement.

A. Une eupéanisation horizontale par la coopération

L'eupéanisation carcérale se fait d'abord par la coopération entre les pairs, c'est-à-dire dans une logique horizontale. Cette coopération renvoie à des processus de socialisation et d'apprentissage identifiables dans le cadre du sujet qui nous occupe.

L'un des mécanismes d'eupéanisation mis en évidence par C. Radaelli est celui d'eupéanisation horizontale qui « regarde l'eupéanisation comme un processus où il n'y a pas de pression pour se conformer à des modèles européens ». ⁴⁶ Dans ce cadre le changement au niveau domestique n'est pas contraint et ne suit pas un modèle défini. La mise en conformité se fait par un phénomène d'apprentissage et de socialisation. A ce titre, D. Georgakakis ⁴⁷ parle de double socialisation. La première, professionnelle, conduit les acteurs à intégrer le fonctionnement du milieu social européen, à savoir, les lieux où il faut être ou les contacts qu'il est de bon ton d'avoir en sa possession. La seconde, politique, suppose l'assimilation par ces mêmes acteurs de schèmes de pensée et de perception européens ; ces deux socialisations étant étroitement liées et complémentaires. Il existe donc un milieu international favorisant les échanges, le partage des expériences, des bonnes pratiques et

⁴⁶ S.GUIGNER, « L'influence de l'Union européenne sur les pratiques et politiques de santé publique : eupéanisation verticale et horizontale », p.83

⁴⁷ O. BAISNEE, R.PASQUIER, *L'Europe telle qu'elle se fait, Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, p.20

conduisant *in fine* à une européanisation. Ce mécanisme d'européanisation horizontale s'applique au milieu pénitentiaire français.

L'existence de Conférences des Directeurs d'administration pénitentiaire (CDAP) dans le cadre du CoE en est un exemple symptomatique. Organisées tous les deux ans environ depuis 1972, elles ont institutionnalisé un échange régulier entre les acteurs européens qui peuvent ainsi discuter de la mise en œuvre des recommandations du CoE et des problèmes rencontrés. Chaque conférence aborde un thème particulier. La quatorzième CDAP, qui a suivi l'adoption de la dernière version des RPE, s'est déroulée du 19 au 21 novembre 2007, à Vienne. La thématique abordée, « Gérer les prisons dans un environnement de plus en plus complexe », a permis d'inclure les nouvelles RPE dans le débat, comme en témoignent les conclusions de la CDAP. Celles-ci font mention desdites règles à trois reprises. De manière plus ciblée, une rencontre a été organisée par l'AP française en 2008 comme en témoigne J. Morel d'Arleux, qui était à cette époque chef de cabinet du directeur, C. d'Harcourt : « On a dans le cadre de cette démarche sur les RPE organisé en 2008 un déplacement thématique du directeur de l'administration pénitentiaire au Conseil de l'Europe où on avait rencontré le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Monsieur Costa, le secrétaire du Comité de prévention de la torture, le directeur de cabinet du Commissaire européen aux droits de l'homme et des correspondants plus techniques du Conseil de l'Europe sur ces thématiques de prise en charge des publics sous main de justice, de la gestion des prisons et de la probation. » Le volontarisme d'un Etat ou d'une administration a une importance particulière en ce qu'il permet d'inscrire les politiques nationales dans une dynamique d'européanisation par la coopération. Ce fut le cas avec les RPE quand bien même le dernier exemple est caractéristique d'une européanisation plus verticale qu'horizontale.

Ceci étant, quelque soit le thème sélectionné, ces conférences offrent aux directeurs des AP européennes, la possibilité de s'exprimer à l'échelle européenne. Ces espaces constituent des lieux de socialisation en ce sens qu'ils favorisent l'apprentissage de nouvelles idées et pratiques carcérales. Les acteurs constituent également un réseau de contacts. A cet égard, M. Birling, responsable des relations internationales au sein de l'AP française, a expliqué qu'elle recevait très régulièrement des confrères étrangers venus visiter des centres de détention.⁴⁸ Des rencontres sont notamment organisées par les réseaux créés via la CDAP ainsi que des échanges en bilatéral. Beaucoup de services de l'AP sont impliqués dans cette démarche. Au-delà du CoE, Madame Birling a indiqué que le Ministère de la Justice organisait un certain

⁴⁸ Entretien téléphonique réalisé le 13.02.2014

nombre de programmes et que son service recevait des personnes venues du monde entier pour des visites d'étude. Ces propos vont dans le sens de ceux de T. Landais, contrôleur des lieux de privation de liberté auprès du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), J.-M. Delarue.⁴⁹ Des rencontres sont organisées entre les représentants des mécanismes nationaux de prévention et donnent lieu parfois à des missions communes. Ainsi des Tchèques sont venus à deux reprises accompagner les contrôleurs en prison et en hôpital psychiatrique. Avec les Anglais, une collaboration existe en ce qui concerne la rétention, le contrôle des frontières franco-britanniques ou encore la privation de liberté dans les zones d'attentes. De surcroît, J.-M. Delarue est régulièrement sollicité comme expert par beaucoup d'Etats intéressés par ce qu'il a mis en place en France. La collaboration entre les acteurs européens du monde carcéral crée ainsi plusieurs espaces de socialisation à l'intérieur et en dehors du CoE (cf. encadré p.32).

Le développement de ces espaces de socialisation et des échanges entre des acteurs d'origines différentes permet d'importer les bonnes pratiques étrangères et de faire évoluer l'institution carcérale française. Le mouvement inverse consistant pour la France à exporter certaines pratiques dans les pays voisins existe également comme en témoignent les acteurs cités précédemment.

Dans cette même logique d'eupéanisation, la formation des élèves directeurs des services pénitentiaires et des élèves directeurs d'insertion et de probation proposée à l'Ecole Nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) inclut un stage dans un pays européen au cours de la formation initiale. Ces personnels entrent ainsi dans une dynamique européenne. De plus, le 12 avril 2010, les responsables des écoles et centres de formation des personnels pénitentiaires de Belgique, Catalogne, Croatie, Espagne, France, Italie, Norvège, principauté d'Andorre et Roumanie ont signé le texte fondateur du réseau européen des centres de formation des personnels pénitentiaires. Ce texte a été signé à Tolède en présence de la représentation du CoE.⁵⁰ Conformément à ce qui figure sur son site internet, il s'agit pour l'ENAP d' « un moyen de transmettre les valeurs soutenues par la Communauté Européenne et le Conseil de l'Europe ». ⁵¹ L'Ecole apparaît ainsi comme un facilitateur d'eupéanisation en ce qu'il participe de la diffusion, auprès des acteurs nationaux, des principes élaborés au niveau européen.

⁴⁹ Entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014

⁵⁰ Article disponible sur le site de l'ENAP : <http://www.enap.justice.fr/actualite.php?actu=193> (consulté le 22.04.2014)

⁵¹ <http://www.enap.justice.fr/international/index.php> (consulté le 22.04.2014)

Si les RPE occupent une place dans la formation dispensée, l'ENAP a également joué un rôle important dans leur mise en œuvre en France. M.-C. Boulanger, référente régionale RPE en Bretagne entre 2007 et 2011, en a fait l'expérience : « Pour les RPE, en tant que référent régional, on a des séminaires à l'ENAP, parce que c'est l'ENAP qui est moteur, pendant la mise en place. » L'existence d'une personne référente à l'Ecole est révélatrice de ce rôle moteur. « C'est un ingénieur [...] qui a été embauché par l'administration à l'ENAP pour la mise en place des RPE. Elle nous accompagne tout du long. [...] On a toujours un correspondant. Si on se pose une question, il y a toujours une réponse. C'est plus par le biais de l'ENAP que de la DAP (Direction de l'AP). » L'ENAP d'Agen constitue, de la sorte, une plate-forme de socialisation aux idées européennes au niveau national.

La multiplication des lieux et moments de socialisation permet aux acteurs de mener des projets qui vont au-delà de ce qui était prévu initialement par le CoE. Il ne s'agit plus uniquement des RPE mais aussi de la mise en place d'échanges sur la thématique pénitentiaire dans son ensemble. Les conférences et autres rencontres organisées par le CoE, les administrations centrales ou l'ENAP fonctionnent comme des facilitateurs d'eupéanisation dans la mesure où la mise en commun des expériences, impliquant les succès et échecs de celles-ci, est un outil essentiel à la mise en pratique des recommandations européennes. Sans oublier le fait que chaque administration cherche à ce que son action soit saluée et serve de modèle à l'échelle européenne. La stimulation, tout comme la dynamique d'apprentissage induite par l'ensemble de ces projets européens, conduisent les acteurs à penser l'institution carcérale dans un cadre européen.

Ceci étant, des obstacles à l'eupéanisation existent. Le premier, et le plus évident, est celui de la langue. Le français et l'anglais étant les deux langues officielles du CoE, leurs locuteurs natifs européens ne sont pas directement concernés par cet obstacle à l'échange. Il reste que, comme nous l'avons vu, de nombreuses relations internationales ont été tissées en dehors de cet espace du CoE. Toute entrave à la communication entre les acteurs concernés constitue un frein à l'eupéanisation. De plus, des obstacles administratifs persistent. L'AP, participant du maintien de l'ordre public par l'exécution des peines prononcées, accorde une place importante à la sécurité du fait de la mission sensible qui lui est confiée. Dès lors, s'agissant d'entrer en prison dans le cadre d'une visite d'étude, les formalités administratives sont lourdes. De même, entrer en contact direct avec un personnel s'avère complexe dans la mesure où seuls les coordonnés professionnels des cadres de l'AP sont disponibles sur Internet.

Conduire un échange international suppose enfin la connaissance du système pénitentiaire des pays européens partenaires. Malgré les nombreux espaces de socialisation, cette connaissance n'est pas effective, à la faveur de la grande diversité des systèmes pénitentiaires européens.

J. Morel d'Arleux explique ainsi que le terme « prison » recouvre des réalités différentes à l'échelle européenne. « L'organisation des systèmes pénitentiaires des pays membres du Conseil de l'Europe est d'une très grande diversité, qu'il s'agisse du nombre et de la taille des établissements, des publics accueillis ou des régimes de détention appliqués.»⁵² A ceci près que la collaboration se trouve facilitée avec certains partenaires, dans la mesure où « il existe cependant en Europe des blocs relativement homogènes en termes d'organisation administrative, de population pénale et de politique pénitentiaire.»⁵³ Ces similitudes organisationnelles expliquent et facilitent le rapprochement avec nos voisins européens les plus proches.

Coopération transnationale

MOREL D'ARLEUX Julien, ancien chef de cabinet de Claude d'HARCOURT, sous-directeur des personnes placées sous main de justice auprès de l'administration pénitentiaire. Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014.

« En dehors du cadre du Conseil de l'Europe on avait organisé à l'été 2008, quand la France présidait l'Union européenne, une rencontre de cinq directions d'administrations centrales – anglais, belge, espagnol, italien et français – avec les représentants du Conseil de l'Europe, sur les thématiques de prise en charge du public en régime pénitentiaire. On était, à cette époque là, vraiment dans une logique d'échange et de partage avec les pays qui sont les plus proches de nous en termes de fonctionnement institutionnel. C'est une démarche qui est ancienne et perdue aujourd'hui. On continue à participer aux séminaires européens qui sont organisés en la matière et à faire des déplacements dans les pays voisins assez régulièrement sur les thématiques qui nous concernent. »

« Je suis convaincu, depuis de nombreuses années, de l'intérêt de l'approche européenne et du rôle intégrateur du Conseil de l'Europe en matière pénitentiaire, de cette diplomatie pénitentiaire c'est-à-dire ses comités pénologiques, ou comités sur les autres problèmes criminels qui permettent d'échanger avec les autres pays du Conseil de l'Europe. On a des systèmes judiciaires qui sont assez différents mais les systèmes pénitentiaires se rapprochent et les thématiques qui se posent en France sont posées aussi dans les autres pays européens. On a développé la connaissance que portaient le Conseil de l'Europe et les autres pays européens en matière pénitentiaire pour améliorer notre travail quotidien. »

⁵² J. MOREL D'ARLEUX, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables », p.159

⁵³ Ibidem, p.160

En dépit des obstacles évoqués, l'eupéanisation horizontale sur la question des RPE est le fait des acteurs nationaux et de leurs partenaires européens qui impulsent une collaboration entre pairs. Quand bien même cette collaboration naît des travaux du CoE, elle dépasse largement ce cadre à la faveur de rapprochements bi ou multilatéraux. Il s'ensuit qu'elle favorise l'échange et la diffusion des schèmes de pensée européens qui s'appliquent, dès lors, à des politiques nationales. L'évolution de l'institution carcérale française tient en grande partie à ces échanges européens. Cette dynamique socialisatrice renforce le mécanisme d'eupéanisation cognitive, qui repose sur la diffusion des idées et principes élaborés au sein du CoE.

B. L'eupéanisation cognitive: un transfert de politique sans législation⁵⁴

L'influence européenne en matière carcérale comporte une dimension cognitive importante. Conformément à la typologie établie par S. Guigner, l'eupéanisation cognitive renvoie à la production et/ou à la diffusion d'idées de politiques publiques ou de pratiques. Si l'eupéanisation horizontale déjà évoquée est considérée par S. Guigner comme une composante de l'eupéanisation cognitive, les deux mécanismes seront distingués dans la démonstration suivante. L'eupéanisation cognitive étant ici abordée sous l'angle institutionnel. Non imposée, elle se fait dans une logique de persuasion (1) qui n'est cependant pas exclusive d'une logique d'imposition (2). Ces deux aspects sont identifiables dans le cadre de l'eupéanisation par les RPE.

1. Une logique de persuasion

Si l'on se réfère à la définition du verbe « persuader » proposée par le dictionnaire Larousse disponible en ligne, il s'agit d' « amener quelqu'un à être convaincu de quelque chose, de croire quelque chose ».⁵⁵ La logique de persuasion repose sur des éléments non contraignants tels que les discours, le partage d'idées ou de modèles de pensée. Elle consiste à adopter une stratégie argumentative dans le but de faire adhérer une personne à ses idées. En ce qui concerne les RPE, cette logique est celle d'une eupéanisation cognitive non imposée.

En effet, la diffusion des idées et principes du CoE se fonde en premier lieu sur une recommandation, la Rec(2006)2. Si, comme son nom l'indique, ce texte est non contraignant

⁵⁴ Définition de R. PASQUIER, reprise par S. GUIGNER dans « L'UE, acteur de la biopolitique contemporaine : les mécanismes d'eupéanisation normative et cognitive de la lutte contre le tabagisme », p. 79

⁵⁵ Site internet du dictionnaire Larousse :

<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/persuader/59826> (consulté le 23.04.2014)

juridiquement pour les Etats qui le signent, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un puissant vecteur d'européanisation. A ce stade, il convient de rappeler que cette recommandation est le fruit de négociations et tractations entre les pays membres du CoE. Elle ne s'applique donc aux Etats membres qu'après signature du texte par ceux-ci (cf. encadré suivant).

Négociations intergouvernementales

RON SIN Xavier, directeur de l'Ecole Nationale de Magistrature et membre du CPT ayant participé à l'élaboration du texte des RPE dans leur version de 2006.

Entretien réalisé le 03.03.2014 à Strasbourg

« C'est à la fois un document technique, un document concret mais c'est aussi d'une certaine manière un document politique dans la mesure où, pour qu'un texte devienne recommandation, encore faut-il que les quarante-sept pays l'aient adopté. Parfois on dit que c'est quelque chose qui vient de l'Europe et qui s'impose aux pays. Ce n'est pas vrai. C'est un texte qui, en réalité, a été accepté par le pays. On ne peut jamais dire que ça a été imposé à un pays. Pour qu'un texte devienne une recommandation du Conseil de l'Europe il faut que le Comité de Ministres, c'est-à-dire les représentants de chaque pays, l'aient adopté. Les RPE ont été adoptées en janvier 2006 dans leur texte et leur version. Elles ont été travaillées par un comité d'experts avec des experts scientifiques qui ont fait des propositions. »

La Rec(2006)2 résultant d'un compromis, il s'agit pour le CoE de persuader les Etats signataires d'aller jusqu'au bout de la démarche à laquelle ils ont souscrit en apposant leur signature. En ce sens, la composante sémantique acquiert une grande importance. Le texte même de cette recommandation apporte un éclairage quant à cette logique cognitive, par le choix du vocabulaire employé.

En ce qui concerne les formes verbales, la lecture des RPE a permis d'extraire cinq verbes significatifs (Figure 1). En tenant compte des différentes formes verbales, c'est-à-dire des personnes, temps et modes utilisés, le verbe « devoir » compte trois-cent-douze occurrences. Les cent-huit RPE étant subdivisées en trois-cent-dix-huit recommandations, cette fréquence est significative. Le verbe « pouvoir », qui arrive en deuxième position, en compte seulement trente-deux. Ce verbe exprime la possibilité et renvoie aux moyens de faire quelque chose, que ces moyens soient physiques, intellectuels, techniques, financiers etc. Dans le cadre de la Rec(2006)2, il est utilisé principalement pour donner une permission. La RPE 18.9 en est un exemple : « Il peut être dérogé aux dispositions du paragraphe 8 en matière de séparation des

détenus afin de permettre à ces derniers de participer ensemble à des activités organisées. »⁵⁶ Cette permission est parfois négative à l’instar de la RPE 60.4: « La sanction ne peut pas consister en une interdiction totale des contacts avec la famille. » Si exprimer une permission négative revient à énoncer une interdiction, la formulation demeure plus souple. Il s’agit de compenser l’utilisation dominante du verbe devoir en conférant à certains passages une tonalité plus accommodante. En effet, « devoir » suppose une obligation morale, légale ou normative. C’est le sens de la première RPE : « Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l’homme ». Toutes les obligations qui jalonnent le texte de la recommandation visent à persuader les Etats signataires que telle est la conduite à adopter dans le cadre des politiques pénales nationales.

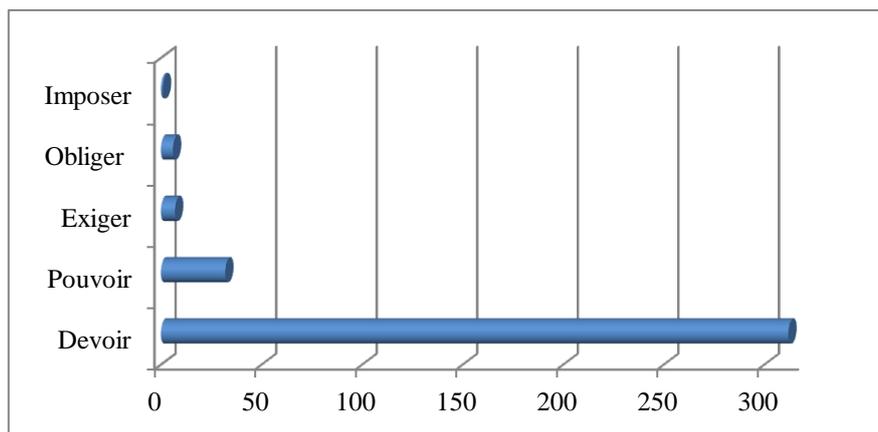


Figure 1

L’analyse des temps verbaux utilisés offre des éléments de compréhension supplémentaires. Le présent est le temps le plus fréquemment employé dans la Rec(2006)2.⁵⁷ Conformément à la valeur des temps de la langue française, il est utilisé pour exprimer un état des choses, une vérité générale. Les RPE devant servir de guide pour les Etats « dans l’élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques »⁵⁸, la recommandation présente l’univers carcéral conformément à ce qu’il devrait être dans tous les Etats concernés au moment de la rédaction. Là encore, la logique de persuasion se vérifie. Il s’agit d’inciter les Etats dont les systèmes ne correspondent pas au modèle européen, à engager les réformes et

⁵⁶ Le paragraphe 8 stipule : « La décision de placer un détenu dans une prison ou une partie de prison particulière doit tenir compte de la nécessité de séparer :

- a. les prévenus des détenus condamnés ;
- b. les détenus de sexe masculin des détenus de sexe féminin ; et
- c. les jeunes détenus adultes des détenus plus âgés »

⁵⁷ Pour le verbe « devoir » : 307 occurrences au présent sur 312. Pour le verbe « pouvoir » : 29/32.

⁵⁸ Rec(2006)2, p.2

politiques publiques appropriées. D'autant plus que l'utilisation du conditionnel qui, lui, exprime un futur hypothétique, est limitée.⁵⁹

Si le choix des formes verbales est essentiel dans une logique d'euphémisation cognitive, celui des substantifs, adverbess et autres adjectifs l'est tout autant. Il s'agit de conduire les Etats à mettre en œuvre les RPE. La référence aux droits de l'homme, à sept reprises dans le texte, participe de cette dynamique. Cet argument d'autorité a pour but de légitimer l'existence des RPE et de susciter l'intérêt de tout pays se réclamant « des droits de l'homme », comme la France. Les autres utilisations du terme « droit » (Figure 2) concernent essentiellement le droit interne et les lignes directrices fournies par la Rec(2006)2 à cet égard. En guise d'illustration, la RPE 18.4 pose le principe selon lequel « le droit interne doit prévoir des mécanismes garantissant que le respect de ces conditions minimales ne soit pas atteint à la suite du surpeuplement carcéral. » Ces instructions, par l'obligation de s'y conformer induite par les termes employés, sont rigides. Néanmoins, des marges de manœuvre sont laissées aux Etats dans la mise en conformité de leur système pénitentiaire avec ces RPE. Cet aspect transparait dans l'emploi d'expressions telles que « dans la mesure du possible », « dès que possible », « autant que possible », « raisonnablement » ou encore « chaque fois qu'il est nécessaire » qui reviennent régulièrement dans le texte. (Figure 2)

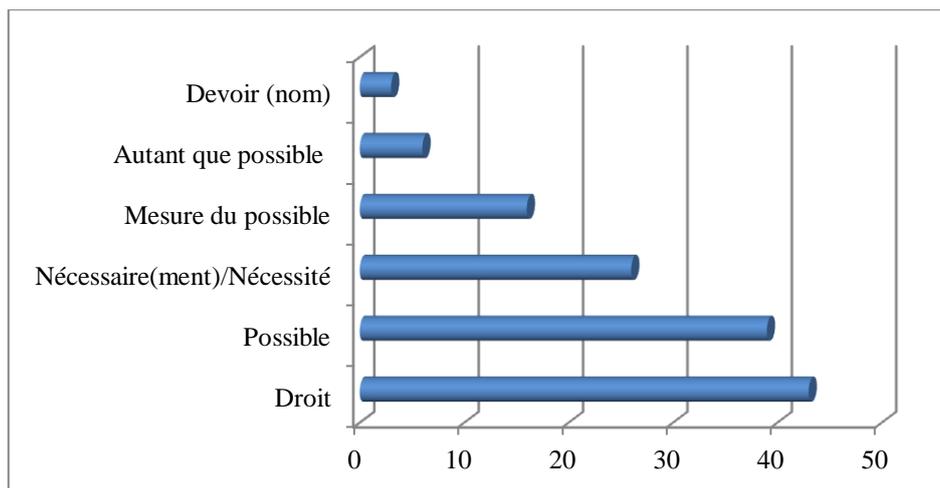


Figure 2

L'ensemble de ces expressions confère aux Etats une certaine latitude, comme en témoigne la RPE 38.2 : « Dans toute la mesure du possible, les pratiques culturelles des différents groupes doivent pouvoir continuer à être observées en prison. » En fonction des contraintes qui s'exercent sur l'administration pénitentiaire, dans l'exercice de sa mission et/ou de la situation propre à un établissement pénitentiaire, la mise en pratique des RPE est donc adaptable. Une

⁵⁹ « devrait » : 2 ; « devraient » : 3 ; « pourrait » : 1 ; « pourraient » : 2

telle démarche s'explique par la grande diversité des systèmes pénitentiaires des pays membres du CoE. De surcroît, la logique de persuasion, par le biais de l'utilisation d'un tel vocabulaire, permet de rassurer les Etats récalcitrants quant à l'application effective des RPE au niveau national et infranational. Les Règles sont établies mais les administrations nationales conservent une marge d'appréciation. La Rec(2006)2 participe ainsi d'un mécanisme d'eupéanisation cognitive en ce qu'elle est incitative. Elle incite les Etats à mettre en œuvre les RPE.

La même logique est applicable au Commentaire de la Rec(2006)2 du Comité des Ministres du CoE aux Etats membres. Dès la première partie, consacrée aux principes fondamentaux liés à la mise en œuvre des RPE, les Ministres précisent : « Les administrations pénitentiaires doivent s'efforcer d'appliquer l'ensemble des Règles en suivant la lettre et l'esprit de ces principes. »⁶⁰ S'efforcer signifie « tenter de faire quelque chose en employant tous les moyens dont on dispose »⁶¹. Les Etats doivent donc essayer de mettre les RPE en pratique. Ils y sont fortement incités. Il ne s'agit pas d'une injonction de mise en conformité. Cette attitude est logique si l'on considère que le Comité des Ministres du CoE est composé des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres ou de leurs représentants permanents. Il est ici question d'un commentaire adressé par les Ministres nationaux à leurs Etats qui n'a pas vocation à imposer mais à persuader. L'utilisation des verbes « devoir » et « pouvoir » se fait de manière similaire au texte de la Rec(2006)2 ; texte que le Comité a également voté.

Il convient de noter que la limite de la méthode d'analyse utilisée réside dans sa dimension intuitive. C'est la lecture du texte et un sentiment personnel qui a conduit à sélectionner certains termes pour, ensuite, en déterminer la fréquence dans les textes étudiés. Une démarche identique a été appliquée à la détermination des temps verbaux. L'utilisation d'un logiciel de statistique permettrait d'étudier ces textes de manière plus pointue. Ceci étant, cette étude primaire offre des pistes d'analyse du processus d'eupéanisation cognitive.

Au-delà de la dimension sémantique, le Comité des Ministres met en exergue les bonnes pratiques par le biais de comparaisons internationales. A titre d'exemple, le commentaire de la RPE 43 insiste sur le fait que « dans certains pays les services de soin de santé en prison appartiennent à la sphère d'attribution des soins de santé civils. [...] ces

⁶⁰ Commentaire de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, p.3

⁶¹ Définition proposée par le dictionnaire Larousse :

http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/s_efforcer/27963?q=s%27efforcer#27818 (consulté le 23.04.2014)

dispositifs contribuent à établir clairement que les archives médicales ne font pas partie des archives générales des établissements pénitentiaires. »⁶² Tous les indicateurs ainsi établis permettent d'évaluer et d'orienter la mise en œuvre des RPE dans les pays concernés. C'est la méthode du *benchmarking*. Celle-ci « consiste à fixer des standards ou des points de référence devenant des cibles à atteindre ou des indicateurs permettant de comparer et d'évaluer les pratiques et leurs résultats. »⁶³ Cet instrument de comparaison est un élément important d'europanisation cognitive consistant à apprendre des politiques publiques conduites à l'étranger. Le CoE, par le biais de son Comité des Ministres, fixe un cadre de référence pour l'action publique en matière carcérale. Ce sont ainsi les expériences et éventuelles dérives observées qui poussent le Comité à écrire au sujet de la RPE 58 : « Dans certains Etats, il est de coutume, pour les infractions disciplinaires mineures, de donner un avertissement informel avant de recourir à une action disciplinaire [...]. Il faut toutefois veiller à ce que l'usage qui est fait de ces avertissements soit juste et cohérent et ne donne pas naissance à un système de sanctions informelles. » Ce management par objectif, traduction française du terme *benchmarking*, en soulignant les bonnes pratiques, met aussi en garde contre les pratiques non-conformes aux standards européens. La comparaison en général et le *benchmarking* en particulier sont des vecteurs d'europanisation cognitive. Le système de comparaison des pays en fonction de l'écart à la norme de référence qu'est la Rec(2006)2, favorise la coopération internationale et la mise en œuvre des recommandations du CoE. L'objectif pour les Etats est d'éviter d'être pointés du doigt et condamné par les instances européennes, notamment la CEDH. Pour ce faire, il s'agit de tendre vers les principes énoncés par les RPE. L'europanisation par la comparaison se situe donc à la jonction entre europanisation cognitive non imposée et europanisation cognitive imposée.

2. Une logique d'imposition

L'europanisation cognitive imposée repose sur une diffusion des standards européens elle-même fondée sur la contrainte. Ces standards constituent, pour les acteurs nationaux, des ressources mobilisables pour légitimer leurs orientations politiques ou dénoncer les choix d'autres acteurs.

Dans le cadre des RPE cette europanisation cognitive imposée et la pression à l'adaptation qui en résulte, se concrétisent en premier lieu par un questionnaire de mise en

⁶² Commentaire de la Recommandation, op. cit., p.22

⁶³ S. GUIGNER, « L'Union européenne, acteur de la biopolitique contemporaine », p.85

application. Le 5 juin 2008, soit plus de deux ans après l'adoption de la Rec(2006)2, le CDPC a publié les réponses des Etats membres du CoE au questionnaire de mise en œuvre de cette recommandation. Ce document comporte cinq questions pour lesquelles les réponses de chaque pays sont présentées dans la langue dans laquelle elles ont été adressées. L'Espagne, la France, Monaco, le Portugal et la Suisse ont répondu en français, les autres en anglais.

La première question cherche à savoir si la recommandation a été traduite dans la langue nationale du pays. En cas de réponse positive, il est demandé de joindre une version électronique du document. Il s'agit d'apporter la preuve du respect de la prescription du Comité des Ministres selon laquelle les pays membres doivent « s'assurer que la [...] recommandation et son commentaire soient traduits et diffusés de façon la plus large possible et plus spécifiquement parmi les autorités judiciaires, le personnel pénitentiaire et les détenus eux-mêmes. »⁶⁴ En ce sens s'exerce une contrainte. La France a répondu par un simple « Oui. » et certainement joint le document demandé auquel le CDPC ne donne pas accès (Annexe 3).

La deuxième question concerne les éventuelles formations du personnel pénitentiaire, sur les RPE, qui auraient été mises en place. La réponse française souligne l'engagement de l'ENAP dans « une formation au plus près des RPE en suivant un cahier des charges qui lui permet de déterminer différents degrés d'implication [...] et d'augmenter les volumes horaires dévolus au cadre européen de protection des droits de l'homme. » En annexe du document figure un tableau synthétisant pour chaque niveau de formation le nombre d'heures consacrées aux droits de l'homme et RPE, avant et après 2007 (Annexe 5).

L'AP française, par le biais de la réponse à la troisième question, met en avant son action de mise en œuvre des RPE depuis 2007. Cette question, concernant la révision des normes et pratiques nationales conformément aux RPE, suscite une réponse de plus de deux pages, détaillant l'ensemble des mesures adoptées. A la suite de chaque mesure est inscrite entre parenthèses la RPE correspondante. Ces deux questions visent à évaluer le respect des prescriptions de la Rec(2006)2 du Comité des Ministres en termes de formation du personnel et de suivi des RPE dans l'élaboration des politiques nationales.

Il s'agit donc d'une européanisation imposée en ce sens que le CoE, par le biais du CDPC, exerce une pression à l'adaptation sur ses pays membres. Cette pression est d'autant plus forte que le questionnaire et les réponses correspondantes sont publiés en version numérique sur le site du CoE, tout comme la Rec(2006)2. Tout individu a ainsi accès à ces

⁶⁴ Rec(2006)2, op. cit., p.2

informations gratuitement. Dès lors, les associations de défense des personnes détenues peuvent en faire un instrument de contestation des choix de politiques publiques domestiques voire même dénoncer les réponses apportées au CDPC. En effet, ces réponses occultent les difficultés de mise en œuvre des RPE pour mettre en exergue les réalisations de l'AP. La limite qui émerge ici repose sur le fait que ce questionnaire est déclaratif. Il s'agit pour les pays concernés de mettre en avant les actions conformes aux prescriptions européennes et d'occulter les difficultés rencontrées ou les limites de leur mise en œuvre.

Cette stratégie de communication à destination des instances européennes du CoE est symptomatique de la lutte opposant les acteurs nationaux de chaque pays pour la définition des bonnes pratiques. Ces derniers, désireux de renforcer leur positionnement au niveau domestique, entendent ériger leurs choix de politique publique et pratiques nationales en modèle européen. Les acteurs nationaux ne sont pas des récepteurs passifs. Ils ne se contentent pas de répondre aux pressions normatives par des ajustements et des adaptations. Ils déploient des stratégies visant à influencer le CoE, afin que les recommandations produites soient compatibles avec leurs objectifs et intérêts domestiques, ainsi qu'avec les dispositifs institutionnels et les répertoires d'action publique déjà existants dans leur pays.⁶⁵

A ce titre, la quatrième question posée souligne les actions de communication tandis que la dernière érige les pratiques françaises en modèle européen. La réponse à la question « Est-ce que vos autorités nationales voudraient faire des propositions spécifiques concernant la mise en œuvre pratique des RPE (exemples des bonnes pratiques ou des difficultés particulières) ? » énumère les pratiques et mesures mises en place en France. Celles-ci seront étudiées dans la suite de cette démonstration. Les difficultés rencontrées ne sont pas abordées, laissant penser qu'il n'en existe aucune. Nous verrons que ce n'est pas si simple. En revanche, d'autres pays comme la Slovaquie ont insisté sur les obstacles rencontrés.

Si les pays membres du CoE doivent rendre compte de l'application des recommandations qu'ils ont adoptées, il n'en demeure pas moins que seuls treize Etats ont répondu à la dernière question. On en compte dix-sept pour la question quatre, dix-neuf pour les questions une et trois, et enfin vingt pour la deuxième. Ce faible taux de réponse au regard des quarante-sept membres que compte le CoE, apparait comme une limite à l'eupéanisation. Certains pays rencontrent des difficultés de mise en œuvre ou refusent les RPE pour des raisons politiques et financières, par manque de moyens ou d'intérêt. Un autre

⁶⁵ T. DELPEUCH, « L'Européanisation au prisme des théories sur les transferts juridiques », p.2

questionnaire relatif à la mise en œuvre des différentes normes du CoE concernant la prise en charge des délinquants en milieu fermé et dans la communauté (Annexe 4) a été présenté aux Etats membres. Sept questions concernaient la Rec(2006)2 et trente-et-un pays y ont répondu d'après la synthèse publiée par la seizième CDAP en septembre 2011. Le suivi de l'application des normes du CoE conduit les Etats à faire évoluer leurs pratiques pour tendre vers les principes européens.

Cette pression à l'adaptation ouvre la voie à la comparaison internationale et au *benchmarking*. Les RPE érigées en standards européens deviennent ainsi des objectifs à atteindre. Comme l'a rappelé J. Attuil,⁶⁶ en charge du suivi de la France au sein du secrétariat du CPT, elles devraient être des règles minimales alors que souvent ce sont des règles à atteindre. En ce sens, si aucun Etat n'applique pleinement les RPE, celles-ci « standardisent les choses » et évitent aux Etats de « partir dans tous les sens ». Cette standardisation participe du processus d'eupéanisation et passe par la comparaison.

La comparaison s'effectue non seulement par le biais des questionnaires mais aussi par la publication de données chiffrées telles que les Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE). Le projet SPACE I fournit des données sur les prisons et les personnes détenues dans les Etats membres du CoE. SPACE II, en revanche, se concentre sur les mesures et sanctions alternatives à la détention. Les données sont collectées au moyen de deux questionnaires adressés chaque année à l'administration pénitentiaires et aux services de probation de chaque pays. Le taux de réponse est élevé, oscillant entre 80% et 100%.⁶⁷ Ces données sont ensuite vérifiées par des consultants du CoE à l'Institut de criminologie et de droit pénal de l'Université de Lausanne, en Suisse. Elles fournissent des informations sur la population carcérale notamment sur son évolution, sur les flux entrants et la durée de détention, mais aussi sur le personnel pénitentiaire, les alternatives à l'incarcération et le nombre de détenus concernés. Les rapports annuels sont, là encore, rendus publics et disponibles gratuitement sur Internet. Si l'ensemble de ces statistiques dépasse largement le champ d'application des RPE, elles permettent d'établir des indicateurs. Ainsi, une surpopulation carcérale implique le non-respect de la RPE 18.6 en ce qu'elle conduit à un usage collectif de cellules non adaptées à cet effet.⁶⁸ Les AP sont contraintes à l'adaptation.

⁶⁶ Entretien téléphonique réalisé le 26.02.2014

⁶⁷ Chiffres disponibles sur le site internet du CoE à l'adresse :

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/space_i_FR.asp (consulté le 24.04.2014)

⁶⁸ RPE 18.6 : « Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter. »

Celles dont les résultats sont pointés du doigt par les SPACE vont progressivement se conformer aux normes européennes. Il y a ici une « européanisation par le chiffre »⁶⁹. Ces chiffres conduisent à hiérarchiser les pays membres, et par extension les acteurs nationaux, en fonction des politiques pénales adoptées. Ce faisant, les Etats membres du CoE entrent en compétition ; chacun aspirant à définir ou à correspondre au modèle européen. La pratique du *benchmarking* ne se fait donc pas exclusivement dans une logique descendante. Les acteurs nationaux entendent également remodeler les bonnes pratiques européennes conformément à celles qui ont cours à l'échelle de leur pays.

Le CoE dispose cependant d'autres moyens de pression sur ses Etats membres. L'activité des instances supranationales telles que le CPT et la CEDH sont autant de facteurs d'européanisation cognitive imposée.

Le CPT visite les lieux de détention des Etats membres du CoE pour examiner le traitement réservé aux personnes privées de liberté. C'est un organe de *monitoring*, de suivi, dont le mandat est illimité. Le CPT peut entrer partout où il y a privation de liberté par une autorité publique et ce, à n'importe quelle heure du jour et de la nuit. Ces pouvoirs sont donc importants dans la mesure où « il a un droit d'accès dans le cœur même du pouvoir régalién d'un Etat, celui de la prison, celui de la police », selon les termes de X. Ronsin.⁷⁰ Deux catégories de visites sont effectuées. Des visites périodiques ont lieu tous les quatre ans sur une période de dix à quinze jours. Dans ce cadre, la délégation du CPT explore différents types d'établissements, que ce soient des commissariats de police, des prisons, des établissements pour mineurs ou des hôpitaux psychiatriques. Des visites *ad hoc* pour un type d'établissement particulier peuvent aussi être organisées. Lorsqu'elle se déplace, la délégation du CPT rencontre d'abord la société civile, les autorités, les structures dites « des droits de l'homme » telles que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou le médiateur de la République. A l'issue de ses visites, le CPT rédige un rapport assorti de recommandations visant à améliorer la situation dans le pays concerné. Les RPE constituent une norme de référence pour le CPT et ses rapports s'y réfèrent. La pratique nationale est appréciée au regard des normes considérées comme applicables par le CPT. Les RPE en font partie. A titre d'exemple, le rapport publié en 2012 après la visite du CPT du 28 novembre au 10 décembre 2010 fait mention des RPE à quatre reprises (cf. encadré suivant).

⁶⁹ S. GUIGNER, op. cit., p.89

⁷⁰ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

Rapport CPT/Inf(2012)13

Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 novembre au 10 décembre 2010

« Les travaux de rénovation et de mise en conformité aux Règles pénitentiaires européennes sont évidemment à saluer. Le CPT s'interroge cependant sur l'utilité d'un projet visant à accroître en définitive de près de 20 % la capacité totale des établissements pénitentiaires alors que, dans le même temps, des efforts importants sont faits pour développer les mesures alternatives à la détention (voir paragraphe 59). Le CPT souhaite recevoir les remarques des autorités françaises à ce sujet. » (p.34)

« Le CPT rappelle que la Règle 43.2 des Règles pénitentiaires européennes dispose que le médecin ou un(e) infirmier(ère) dépendant du médecin doit visiter quotidiennement les détenus placés dans des conditions d'isolement cellulaire.

Le CPT recommande aux autorités françaises de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que, dans tous les établissements pénitentiaires, les détenus placés dans des conditions d'isolement cellulaire soient visités chaque jour par un membre du personnel de santé. » (p.52)

« Le CPT rappelle qu'aux termes des Règles pénitentiaires européennes, les prévenus doivent être autorisés à communiquer avec leur famille et d'autres personnes dans les mêmes conditions que les détenus condamnés – sauf dans les cas où une autorité judiciaire a « dans un cas individuel, prononcé une interdiction spécifique pour une période donnée » (Règle 99). Lors de la visite, la délégation a été informée que l'accès au téléphone deviendrait effectif, pour les prévenus, après l'entrée en vigueur du décret d'application de la loi pénitentiaire. Ce décret ayant été publié à la fin du mois de décembre 2010, le CPT souhaite recevoir confirmation que, dans tous les établissements pénitentiaires, les personnes prévenues peuvent avoir accès au téléphone conformément aux remarques qui précèdent. » (p.55)

« Aux termes de l'article 50 des Règles pénitentiaires européennes, l'expression des détenus sur des questions relatives à leurs conditions de détention doit être autorisée et encouragée. Le CPT soutient cette approche ; [...] La délégation a [...] été informée qu'une réflexion sur le droit d'expression collective des personnes détenues était en cours au sein de l'Administration pénitentiaire. Un rapport à ce sujet, demandé en octobre 2009, avait été déposé en 2010 ; plusieurs « propositions et pistes d'actions pour une mise en œuvre formalisée du droit d'expression des personnes détenues » y étaient énoncées. Le CPT souhaite recevoir des informations sur les suites que les autorités françaises envisagent de donner à ce rapport. » (p.56)

Les pays visités sont contraints à l'adaptation. Les autorités françaises sont ici enjointes de justifier leur politique d'extension du parc pénitentiaire, de prendre des mesures visant à la mise en conformité avec la RPE 43.2 relative à l'accès aux soins des détenus placés à l'isolement et de détailler les mesures à venir concernant les RPE 99 et 50. La dimension contraignante est donc explicite.

S'il n'y a pas de sanction juridique en cas de non respect des recommandations du CPT, un tel comportement peut porter atteinte à l'image du pays. De fait, le CPT jouit d'une aura très importante. D'après X. Ronsin⁷¹, membre dudit Comité, cela s'explique par le fait que « notre arme, c'est à la fois le sérieux et le professionnalisme du CPT et, d'autre part, le fait que tous ces pays ont besoin qu'une qualification démocratique leur soit donnée. [...] Soit de gré ou de force, soit par sincérité, soit par calcul, peu importe, ils progressent et ils améliorent. » Ces propos concordent avec l'expérience de J. Attuil⁷² qui a montré qu'il est fréquent que le CPT demande la fermeture d'une cellule ou d'une aile d'un établissement et que les Etats l'informent, dans les six mois à un an qui suivent, que c'est fait. Les visites du CPT ont donc un impact sur les politiques publiques nationales. D'autant que les services du CGLPL suivent de très près les recommandations du CPT pour « éviter d'être en deçà pour la France ».⁷³

Ceci étant, c'est l'Etat qui décide de la publication du rapport du CPT. Ainsi, sur la première page du rapport précité on peut lire : « Le Gouvernement de la République française a demandé la publication du rapport susmentionné du CPT et de sa réponse (CPT/Inf (2012) 14), conformément aux dispositions de l'article 11 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » En moyenne, 70% des rapports sont publiés. La France les a tous publiés dans un délai d'un ou deux ans suivant la visite.⁷⁴ La décision de publier un rapport du CPT envoie un signal positif en matière de prise en compte des recommandations européennes. Le pays concerné adopte une stratégie de transparence et d'ouverture au dialogue. A noter que cela ne signifie pas systématiquement que les recommandations soient toutes suivies à court terme. A long terme, la réitération des recommandations du CPT pousse les autorités à s'y conformer dans une plus large mesure. De plus, la publicité des documents rend possible aux citoyens nationaux et européens, l'accès libre et gratuit aux recommandations européennes comme à la réponse du Gouvernement associée à chaque rapport. Les lacunes et points faibles mis en évidence par les recommandations du CPT sont, dès lors, susceptibles d'être opposés aux autorités par les associations ou organes de protection des droits de l'homme tant à l'échelle nationale qu'internationale. C'est d'ailleurs le cas de la CEDH qui fait régulièrement référence aux rapports du CPT et RPE dans ses arrêts.

⁷¹ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

⁷² J. ATTUIL, entretien téléphonique réalisé le 26.02.2014

⁷³ T. L'Assemblée nationale DAIS, entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014

⁷⁴ Ibidem

Les arrêts rendus par la CEDH au sujet des conditions de détention sont un support remarquable pour le CoE. La France a notamment été condamnée par deux arrêts de novembre 2002 et octobre 2003, respectivement *Mouisel c. France* et *Hénaf c. France*, relatifs au traitement de détenus malades. La Cour a insisté sur l'obligation incombant aux Etats d'offrir un traitement médical adapté à tout détenu malade. Elle a aussi blâmé le fait que les deux détenus concernés aient été attachés à leur lit d'hôpital. Ces deux arrêts sont repris dans le commentaire du Comité des Ministres sur la Rec(2006)2⁷⁵. La Grèce, l'Italie, la Lituanie, la Moldavie, les Pays-Bas, le Pays de Galles, le Royaume-Uni ou encore la Russie ne sont pas épargnés par le commentaire. Si les arrêts de la CEDH participent de l'évolution de la jurisprudence européenne liée à la détention, certains d'entre eux font explicitement référence aux RPE. C'est le cas de l'arrêt *Ramirez Sanchez c. France* du 4 juillet 2006 concernant le maintien prolongé d'un détenu en régime d'isolement et l'absence de recours associée.⁷⁶ La CEDH fonde son jugement, entre autres textes, sur la Rec(2006)2. A cet égard, de nombreuses règles sont citées comme point d'appui de la jurisprudence de la Cour.⁷⁷ Les RPE sont ainsi devenues opposables aux pays membres du CoE. Elles constituent ce que l'on appelle un droit souple ou *soft law*. (cf. encadré suivant)

Droit souple

RON SIN Xavier, directeur de l'Ecole Nationale de Magistrature et membre du CPT ayant participé à l'élaboration du texte des RPE dans leur version de 2006.

Entretien réalisé le 03.03.2014 à Strasbourg

« Vous avez un droit qui est un droit souple comme on l'appelle maintenant - qui n'est pas la Constitution, la loi, le règlement ou le traité – qui est une forme de norme qui devient profitable au justiciable et qui s'incorpore finalement à une forme de droit. [...] Ce sont des bonnes pratiques, des bons usages, qui deviennent aussi importants à la limite que des textes de loi. On le comprend puisque les textes disent des choses et la pratique fait qu'on s'en écarte ou on ne s'en écarte pas. Il est important d'avoir un corps de doctrine pour savoir quelle est la bonne pratique. »

Bien plus, la CEDH appuie régulièrement son argumentaire sur les rapports du CPT. Au sujet de ce même arrêt de 2006, la Cour fait référence aux rapports du CPT de 1996 et 2000. De longs extraits des rapports sont confrontés aux réponses du Gouvernement français

⁷⁵ Rec(2006)2, op. cit, RPE 43, p.23

⁷⁶ Recueil des arrêts et décisions, 2006-IX, p.107-165

⁷⁷ Ibidem, p.138

correspondantes. Ces extraits sont renforcés par des références à celui du Commissaire européen aux droits de l'homme en visite en France en 2005.⁷⁸

L'ensemble de ces organes du CoE – CEDH, CPT et Commissaire européen aux droits de l'homme – contribuent à donner une autorité aux RPE par leur activité de *monitoring*. En cela on parle d'eupéanisation cognitive imposée. Cependant, c'est un processus long qui s'inscrit dans la durée. I. Taneva, membre du secrétariat du PC-CP s'est exprimée ainsi à ce sujet : « Ça [les RPE] permet de changer les pratiques, la législation, surtout les mentalités mais ça prend du temps. Ça ne peut pas se faire en un jour ni en un mois, il faut parfois des années pour changer mais ça change dans la bonne direction. »⁷⁹

De manière schématique, il s'agit d'une évolution en trois paliers : les pratiques, les législations puis les mentalités. Les pays évoluent dans un premier temps pour éviter les condamnations. L'inertie des acteurs nationaux apparaît d'abord comme un obstacle à ces évolutions. A terme, ce sont les principes de politiques publiques qui sont amenés à changer c'est-à-dire le cadre de référence des acteurs nationaux. Ce processus n'est pas linéaire comme en témoigne J. Attuil au sujet du travail du CPT : « A chaque visite nous avons des petites ou des grandes victoires. Parfois il est plus difficile de changer les mentalités. »⁸⁰

L'eupéanisation cognitive liée aux RPE est un processus qui comporte à la fois une logique d'imposition et une logique de persuasion. Si ces logiques ont été distinguées dans un souci didactique, elles demeurent intrinsèquement liées. A l'instar du *benchmarking* qui se situe à la jonction des deux. Il s'ensuit que les mécanismes d'eupéanisation horizontale et verticale, tels que définis par C. Radaelli, reposent tous deux sur des vecteurs cognitifs et normatifs. Le premier mécanisme ayant déjà été abordé, il convient de s'intéresser au second.

C. Une double eupéanisation verticale

L'étude de l'eupéanisation par les RPE montre l'existence d'un mécanisme vertical puisque le CoE peut contraindre les acteurs domestiques à appliquer des modèles définis au niveau européen. C'est une logique *top-down* qui naît au CoE pour s'imposer aux acteurs domestiques. Ceux-ci ne réagissent pourtant pas de manière mécanique. Dès le début des années 2000, ce sont les associations qui se sont mobilisées pour faire appliquer les RPE en France (1) tandis que celles-ci n'ont été reprises par l'AP que fin 2006 (2).

⁷⁸ Ibid, p.148

⁷⁹ Entretien téléphonique réalisé le 13.03.2014

⁸⁰ Entretien téléphonique réalisé le 26.02.2014

1. Une logique *bottom – up* pour palier l’inertie des autorités

L’activisme des associations françaises de défense des droits des détenus, avant même l’adoption définitive de la Rec(2006)2, est à envisager dans une logique ascendante ou *bottom-up*. L’objectif est de conduire le Gouvernement à respecter ses engagements européens en appliquant les RPE sur le territoire hexagonal.

Bien que l’adoption d’une recommandation européenne constitue un engagement politique de la part des Etats qui la signent, celle-ci se trouve noyée dans le flot des politiques publiques et préoccupations nationales, passant ainsi au second plan. D’autant plus lorsqu’il s’agit d’un texte non contraignant. La mise en œuvre d’une recommandation telle que la Rec(2006)2 suppose qu’elle soit connue des membres du Parlement français, de l’AP, des acteurs du champ pénal et des citoyens français. Si le CoE publie en version numérique la totalité de ses recommandations, la démarche consistant à aller chercher l’information sur Internet présuppose un intérêt particulier pour l’organisation et ses travaux ou la connaissance de l’existence des RPE. Le CoE n’a, en effet, pas les moyens de médiatiser ses travaux et d’en assurer une diffusion massive dans ses Etats membres. De surcroît, comme le rappelle P.-V. Tournier, « à aucun moment du long processus de création, une recommandation ne fait « événement » ». ⁸¹ La présence du siège de l’organisation sur le territoire national ne suscite pas non plus un intérêt particulier de la part des médias nationaux. La diffusion des recommandations revient donc au Gouvernement de chaque pays.

En l’absence de toute initiative gouvernementale en ce sens, ce rôle de diffusion a été rempli par le milieu associatif qui, dès lors, s’est constitué en groupe de pression. Le Genepi (Groupement Etudiant National d’Enseignement aux Personnes Incarcérées) a ainsi consacré le numéro de mars/avril 2006 de sa revue *Passe-Murailles* aux « Nouvelles règles pénitentiaires européennes ». Les RPE y sont publiées en intégralité. Celles-ci constituent un support de travail pour les associations. Au cours d’un entretien, M. Quinquis, vice-président du Genepi a ainsi expliqué au sujet des RPE : « Elles contiennent énormément de choses qui nous, nous aident dans nos revendications auprès de l’administration pénitentiaire. » Cet exemple est symptomatique d’une logique verticale ascendante. L’objectif est de sensibiliser les acteurs nationaux et faire pression sur les autorités dans le cadre d’un système d’interactions au niveau national. Il s’agissait de palier l’absence de communication

⁸¹ P. V. TOURNIER, « Loi Pénitentiaire : Contexte et Enjeux », p.45

gouvernementale par des publications, réunions et colloques européens. A titre d'exemple, le 16 mars 2006, la Délégation régionale de Lyon de l'Association française de criminologie a organisé un colloque sur les RPE, en partenariat avec l'Université Jean Moulin Lyon 3, en présence d'André Vallotton, membre du PC-CP, d'universitaires, de magistrats et de représentants de l'AP. Par leurs actions, les associations concernées apparaissent comme des facilitateurs d'eupéanisation.

Ce rôle transparait également dans les discours des acteurs associatifs qui mobilisent des comparaisons internationales et problématissent la question pénitentiaire au prisme de l'Europe. Il s'agit, une fois encore, d'une logique de *benchmarking*. Les revendications prennent appui sur les expériences conduites dans d'autres pays européens, dans le sens de l'application de la Rec(2006)2. Prenons l'exemple de la RPE 50 relative à l'expression collective des personnes détenues. La Règle stipule : «Les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet». Le Groupe national de concertation sur les prisons (GNCP)⁸² a choisi ce thème de réflexion pour 2010. Les Journées Nationales Prison de novembre y ont ainsi été consacrées. Dans un article de la même année, publié sur le site Internet de la FARAPEJ⁸³, P. V. Tournier fait référence à une conférence de Norman Bishop⁸⁴, organisée à Paris le 4 avril 2006 par l'Association DES Maintenant en Europe. Il expliquait que contrairement à ce qui se passait en France en 2010, les pratiques évoluaient en Finlande et en Belgique vers l'établissement d'un droit d'expression des détenus, que ce soit via la création d'un organe consultatif ou de réunions. De la sorte, une réflexion sur la thématique des RPE a été impulsée en France par les acteurs associatifs, à la lumière des expériences conduites dans les pays européens voisins. Cette réflexion a créé une pression politique.

Du côté des chercheurs, la même stratégie de comparaison est utilisée. Au sujet de la RPE 50 précitée, C. Rostaing, enseignant-chercheur à Lyon, déplorait en 2009⁸⁵ le manque d'ambition de la loi pénitentiaire française « alors que plusieurs pays européens (Allemagne, Angleterre,

⁸² Le GNCP est constitué de l'Association Nationale des Visiteurs de Prison, l'Aumônerie Catholique des prisons, l'Aumônerie Protestante des prisons, l'Aumônerie musulmane des prisons, du Groupement Etudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées, de la Fédération des Associations Réflexion Action Prison et Justice, la Croix-Rouge Française, le Secours Catholique, l'Union des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de familles et proches de personnes incarcérées.

⁸³ P.V. TOURNIER, « Règles pénitentiaires européennes, loi pénitentiaire et droit à l'expression collective des personnes détenues », p.3

⁸⁴ Suédois, expert des questions pénitentiaires au CoE ayant contribué à l'élaboration des 108 RPE de 2006

⁸⁵ C. ROSTAING, « Interroger les changements de la prison. Des processus de déprise et de reprise institutionnelle », p. 99

Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Pays-Bas...) possèdent déjà une législation favorisant les échanges entre les détenus et l'administration. » Il s'agit de jeter l'opprobre sur ce qui est considéré comme une mauvaise politique pénale et de pousser les autorités nationales en matière pénitentiaire à adopter une politique publique conforme aux recommandations européennes. L'analyse des différentes situations européennes conduit C. Rostaing à conclure que « ces expériences de démocratisation demeurent souvent plus symboliques que réelles, sans donner véritablement de pouvoir décisionnel aux détenus. »⁸⁶

Ces instruments, visant à exercer une contrainte au changement, s'inscrivent dans une logique d'eupéanisation verticale *bottom-up* en ce qu'elle émane des acteurs infranationaux en direction du Gouvernement et de l'AP française. C'est une logique complémentaire d'un mouvement *top-down*.

2. Une logique *top-down* exercée sur l'administration pénitentiaire

L'idée centrale de cette analyse descendante est que les instances européennes et le CoE, pour créer du changement et de l'adaptation, doivent exercer une pression sur les systèmes nationaux ; pression que nous avons déjà abordée dans le cadre de cette démonstration. La logique de l'enchaînement est la suivante : une pression exercée par le CoE, des réactions au niveau national puis un changement.⁸⁷ Il convient donc d'étudier les deux derniers éléments.

Si la pression exercée par le CoE a engendré des réactions dans le milieu associatif, il en va de même pour l'AP ou plus précisément pour la Direction de l'AP (DAP).

Dès 2006, la DAP sous l'autorité de C. d'Harcourt a beaucoup communiqué sur les RPE. Elle a diffusé le texte ainsi qu'une partie du commentaire du Comité des Ministres à ses personnels. Cinq lettres d'information électroniques sur les RPE ont également été publiées entre 2007 et 2010 en français et en anglais. Si les informations qui y figurent concernent essentiellement les mesures prises par l'AP, la première lettre revient brièvement sur ce qu'est le CoE et sur la procédure d'adoption des RPE. Chaque nouvelle lettre dresse le bilan des réalisations de l'AP depuis la dernière publication. Certaines d'entre-elles font référence aux expériences de nos voisins européens. C'est le cas de la lettre d'août 2007 qui revient sur les pratiques de l'AP néerlandaise en termes d'accueil des détenus arrivants et des étrangers. Ces pratiques sont similaires à celles que l'AP française entend mettre en place à cette date. Il

⁸⁶ Ibidem, p.99

⁸⁷ BORZEL, RISSE et RADAELLI cités par L. BOUSSAGUET, S.JACQUOT, P.RAVINET dans *Dictionnaire des politiques publiques*, p.250

s'agit pour la DAP de faire de la pédagogie à destination de ses agents, mais aussi de l'ensemble des citoyens. Les mesures envisagées par l'AP, sur lesquelles nous reviendrons, impliquent pour les personnels, une modification de leurs pratiques professionnelles. De tels changements créent des inquiétudes et des réticences. La stratégie de communication de la DAP vise à les dissiper et à convaincre les agents de leur bien-fondé.

D'autre part, l'AP souffre d'une mauvaise image dans l'opinion publique. Diffuser les RPE et adopter un discours réformateur, dont la source est européenne, permet de diffuser une bonne image de l'AP habituellement associée dans les médias à de mauvaises conditions d'incarcération. Le directeur de l'AP, C. d'Harcourt a ainsi qualifié les RPE de « Charte d'action pour l'AP ». Cette qualification est reprise dans les brochures RPE de l'AP, diffusées sous l'égide du Ministère de la Justice, à l'instar de celle d'avril 2007 qui s'intitule : « Les règles pénitentiaires européennes une charte pour l'AP ». En guise d'introduction, un mot du directeur de l'AP place d'emblée l'action de l'AP dans le cadre européen du CoE. Les RPE sont présentées comme « à la fois un cadre éthique et une charte d'action qui donne sens aux missions de l'ensemble des personnels. »⁸⁸ L'euphémisation fonctionne donc comme un moyen de légitimer une politique nationale engagée par l'AP. Si on se réfère à la typologie établie par S. Jacquot et C. Woll, il y a un usage de l'Europe fondé sur des éléments cognitifs et stratégiques. Les propos de M.C. Boulanger, référente RPE à la retraite, vont dans le même sens : « Le Conseil de l'Europe c'est très loin. [...] L'ensemble des personnels sur le terrain ne sait pas ce qu'est le Conseil de l'Europe. Il y a peut-être une opacité maintenue parce que faire référence aux droits de l'homme ce n'est pas bien vu - enfin, à mon avis. Ce n'est pas la meilleure façon de faire avancer les choses. Il vaut mieux parler de bien-être au travail et de bien-être en détention.»⁸⁹

Il s'ensuit que la stratégie de communication externe repose sur des références au CoE et au respect des prescriptions européennes tandis que la communication interne repose sur l'amélioration des conditions de travail des personnels. L'objectif est d'obtenir l'assentiment des personnels, ou plus précisément des syndicats les représentant. Les agents acquis à sa cause, l'AP disposera de plus grandes marges de manœuvre. Du point de vue externe, l'AP aspire à redorer son image auprès de l'opinion publique. T. Landais envisage ce discours « extrêmement ambitieux, progressiste et réformateur »⁹⁰ comme une volonté de détourner le

⁸⁸ Ministère de la Justice, « Les règles pénitentiaires européennes une charte pour l'AP », p.2

⁸⁹ Entretien réalisé à Dijon le 28.02.2014

⁹⁰ Entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014

regard de la réalité pénitentiaire française, notamment de la surpopulation et des questions de violence, que les détenus en soient victimes ou auteurs sur le personnel.

L'AP s'est donc saisie des RPE à la fois pour en faire un levier de changement des pratiques de ses personnels et pour se construire une image plus positive. De même, cette stratégie de communication est conforme à la RPE 90.1 selon laquelle : « Les autorités pénitentiaires doivent informer continuellement le public du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, de manière à mieux faire comprendre l'importance de sa contribution à la société. » Dans ce cadre, l'usage de l'Europe relève de la stratégie. Pour X. Ronsin, « c'est une administration qui est en recherche de sens et les RPE lui donnent un sens ou en tout cas une perspective. »⁹¹

L'idée d'influence européenne ne se limite pas à une vision *top-down* linéaire. Les acteurs nationaux utilisent l'Europe de différentes manières.

Si l'AP a fait un usage stratégique de l'Europe, il n'en demeure pas moins que des changements de pratiques professionnelles sont intervenus à la faveur des RPE.

Au printemps 2006, l'AP a travaillé à la définition des règles qui pouvaient être les plus adaptées à la situation des établissements pénitentiaires français. Parmi les cent-huit RPE, huit règles considérées comme « présentant un réel enjeu pour l'évolution des établissements pénitentiaires »⁹² ont été sélectionnées par l'AP à la suite d'une mission d'étude (cf. encadré p.50). Cette sélection est contraire à la RPE 25 qui souligne que « les autorités pénitentiaires ne doivent pas concentrer leur attention uniquement sur certaines règles spécifiques ». Néanmoins, procéder par paliers successifs pour la mise en œuvre des recommandations européennes permet à l'AP de faire évoluer ses pratiques progressivement et ainsi favorise l'adhésion de l'ensemble des personnels à cette démarche.

Dès 2007, des séminaires ont été organisés dans les neuf directions interrégionales pour déterminer les mesures applicables. Parallèlement, des comités de pilotage nationaux et locaux ont vu le jour dans le but de rédiger un référentiel de bonnes pratiques et gérer l'expérimentation des huit RPE dans les sites pilotes. Pour ce faire, trente-et-un « référents RPE » ont été nommés dans les neuf directions interrégionales et des « secrétaires RPE » recrutés de l'extérieur par l'AP. Ces recrutements sont révélateurs de l'importance accordée par l'AP aux RPE. Chaque direction interrégionale a pris en charge l'un des champs d'intervention du référentiel ; référentiel qui est défini par l'AP comme un « recueil de

⁹¹ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

⁹² Lettre d'information RPE, « Actualité des Règles pénitentiaires européennes », n°1, p.4

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. »⁹³ Il vise à remplir un double objectif : harmoniser les pratiques des établissements pénitentiaires nationaux et appliquer les recommandations européennes en matière de RPE.

Cette première étape, plus philosophique, avait pour but de saisir l'esprit des RPE et d'en déterminer l'applicabilité en France. En outre, le recours à la concertation a permis de mobiliser l'ensemble des personnels sur cette question et de dissiper certaines réticences. Au sujet des comités de pilotage, M.-C. Boulanger a indiqué que : « Le souci était d'intégrer – comme il y avait un changement de culture – ce que l'on appelle les OS, les organisations syndicales, pour les mettre de notre côté. On a, je dirais, quelques fois, pas fait semblant mais il fallait faire adhérer le personnel de surveillance à l'idée que ça allait être mieux, qu'on allait faire du meilleur travail au niveau de l'accueil. »⁹⁴ Ces comités ont eu un rôle d'accompagnement et d'explication à l'endroit des personnels.

Les huit RPE sélectionnées par l'AP française⁹⁵

RPE 16 : Dès que possible après l'admission :

- a. les informations relatives à l'état de santé du détenu doivent être complétées par un examen médical conformément à la Règle 42 ;
- b. le niveau de sécurité applicable à l'intéressé doit être déterminé conformément à la Règle 51 ;
- c. le risque que fait peser l'intéressé doit être déterminé conformément à la Règle 52 ;
- d. toute information existante sur la situation sociale du détenu doit être évaluée de manière à traiter ses besoins personnels et sociaux immédiats ; et
- e. concernant les détenus condamnés, les mesures requises doivent être prises afin de mettre en place des programmes conformément à la Partie VIII des présentes règles.

RPE 17.2 : La répartition doit aussi prendre en considération les exigences relatives à la poursuite et aux enquêtes pénales, à la sécurité et à la sûreté, ainsi que la nécessité d'offrir des régimes appropriés à tous les détenus.

RPE 103.2 : Dès que possible après l'admission, un rapport complet doit être rédigé sur le détenu condamné décrivant sa situation personnelle, les projets d'exécution de peine qui lui sont proposés et la stratégie de préparation à sa sortie.

RPE 70.3 : En cas de rejet de sa requête ou de sa plainte, les motifs de ce rejet doivent être communiqués au détenu concerné et ce dernier doit pouvoir introduire un recours devant une autorité indépendante.

⁹³ Brochure RPE 2007, p.8

⁹⁴ Entretien réalisé à Dijon le 28.02.2014

⁹⁵ Dans l'ordre figurant sur la brochure RPE 2007, p.6

RPE 24.4 : Les modalités des visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible.

RPE 52.4 : Les détenus doivent être en mesure de contacter le personnel à tout instant, y compris la nuit.

RPE 72.1 : 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.

RPE 90.1 : Les autorités pénitentiaires doivent informer continuellement le public du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, de manière à mieux faire comprendre l'importance de sa contribution à la société.

L'AP a choisi de se concentrer sur l'accueil des détenus arrivants, après une phase d'expérimentation des huit RPE sélectionnées. Celle-ci a été conduite dans vingt-huit sites pilotes volontaires. Quarante autres établissements se sont engagés dans des expérimentations partielles. Ce sont donc soixante-huit sites concernés sur les cent-quatre-vingt-dix établissements pénitentiaires français. Si les supports de communication de l'AP insistent sur les avancées et les changements opérés - tels que l'accès au téléphone pour les condamnés, la mise en place de l'interphonie, la séparation prévenus-condamnés ou le traitement des requêtes - des difficultés de mise en œuvre ont émaillé ce processus d'expérimentation comme en témoigne T. Landais : « Dans un établissement expérimental que nous avons visité, [...] vous en parliez au surveillant de base ou à un détenu croisé et il vous regardait avec des yeux ronds. L'expérimentation concernait la direction, trois ou quatre personnes et quatre détenus qui se réunissaient à la bibliothèque, mais ce n'était pas connu au sein de l'établissement. Par contre, dans d'autres établissements non expérimentaux, nous avons vu des choses assez remarquables. »⁹⁶ M.-C. Boulanger parle même de « force d'inertie » pour qualifier le début de la mise en œuvre des RPE. « L'inertie des personnels pour un changement de culture je suppose que c'est pour toute introduction de nouveaux concepts. Combien de fois je disais que je me sentais seule avec mon secrétaire RPE parce que tout le monde s'en fichait un peu. Ce n'était pas le premier souci non plus du chef d'établissement mais il fallait que ça se fasse (...) un peu bon gré, mal gré. »⁹⁷ L'administration centrale a ainsi dû faire pression sur les directions interrégionales qui elles-mêmes exerçaient une pression sur les chefs d'établissement pour que les RPE soient mises en place. En ce sens, l'eupéanisation verticale *top-down* repose sur la contrainte.

⁹⁶ Entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014

⁹⁷ Entretien réalisé à Dijon le 28.02.2014

Cette contrainte a abouti à la mise en place, dans les établissements pénitentiaires, de quartiers dédiés aux détenus arrivants assortis d'une procédure d'accueil fondée sur une prise en charge pluridisciplinaire et un cahier électronique de liaison, conformément à la RPE 103.2⁹⁸. En ce sens, « les RPE ont obligé à évoluer vers une culture écrite. Il y a un accompagnement par le CEL – Cahier électronique de liaison – qui oblige tous les personnels intervenant auprès du détenu arrivant à faire part de leurs observations par écrit. [...]. C'est aussi la transparence, le principe de transparence qui est lié au principe du contradictoire. » Ces propos de M.-C. Boulanger⁹⁹ sont emblématiques du changement de culture opéré par l'AP auprès de ses personnels, à travers les RPE. A partir de 2008, la partie du référentiel consacrée à l'accueil des arrivants a été finalisée.

Sur la base de ce référentiel, la DAP a lancé une démarche de labellisation des quartiers arrivants des établissements pénitentiaires conformes aux RPE. Un label RPE est ainsi attribué pour une durée de trois ans par un organisme extérieur - Afnor Certification ou Bureau Veritas Certification à partir de 2009 – suite à un audit sur le site et après avis conforme d'une commission indépendante. Cette commission, mise en place par C. d'Harcourt était composée de trois collèges de quatre personnes chacun : un collège de membres de l'AP, un collège de magistrats et un collège associatif. Il s'agissait pour ces douze personnes de guider la labellisation des établissements. A. Cugno, en tant que membre de la FARAPEJ, appartenait au collège associatif. Il définit le rôle de la commission comme celui de conseiller : « On avait un rôle de conseiller auprès d'un organisme certificateur qui était Afnor, qui avait l'habitude de labelliser des yaourts mais pas du tout des établissements pénitentiaires. [...] On leur a appris à évaluer un établissement pénitentiaire, à voir ce qu'il fallait voir, des choses comme ça. [...] C'était sous pavillon RPE que ça fonctionnait. »¹⁰⁰ Associer les acteurs associatifs qui s'étaient mobilisés en amont sur la thématique des RPE permettait à l'AP de les fédérer autour de son action. La contradiction permet également de faire avancer le débat sur la mise en œuvre des RPE. Dans le cadre de la commission, les acteurs mobilisés ont mis à profit leur expertise sur le sujet comme en témoigne A. Cugno : « On a essayé de faire une espèce de synthèse des RPE, de saisir l'esprit des RPE pour voir comment les appliquer pour de bon sur le terrain. C'est surtout cet aspect là, comme

⁹⁸ « Dès que possible après l'admission, un rapport complet doit être rédigé sur le détenu condamné décrivant sa situation personnelle, les projets d'exécution de peine qui lui sont proposés et la stratégie de préparation à sa sortie. »

⁹⁹ Ibidem

¹⁰⁰ Entretien réalisé à Paris le 01.03.2014

philosophe, qui était un peu ma tâche au sein de la Commission.»¹⁰¹ La logique d'adaptation est celle de la traduction des RPE par le biais d'ajustements. Ces ajustements sont nécessaires au regard de l'écart existant entre les recommandations européennes et la réalité du terrain à l'échelle nationale. Les conditions matérielles, notamment, constituent une contrainte. Ceci étant, la quasi-totalité des établissements pénitentiaires est aujourd'hui labellisée RPE et arbore une plaque émaillée « Label RPE ».¹⁰² D'après Y. Bidet, directeur de l'établissement pour femmes de Rennes, « aujourd'hui il y a cent-soixante-et-un établissements qui sont labellisés Afnor ou Veritas, dont le centre pénitentiaire femmes de Rennes. »¹⁰³ La comparaison avec les étoiles octroyées aux hôtels a été faite par M. Birling, responsable des relations internationales de l'AP centrale, au cours d'un entretien téléphonique réalisé le 13 février 2014. En ce sens, il s'agit d'une reconnaissance des efforts de mise aux normes consentis par les chefs d'établissement. Conformément aux explications de J. Morel d'Arleux, en 2014, « les établissements qui ne sont pas labellisés sont ceux qui ont vocation à fermer à brève échéance. »¹⁰⁴

Avant chaque audit par l'un des organismes extérieurs, le référent régional RPE, accompagné, le cas échéant, par le responsable RPE de l'ENAP, effectue une pré-inspection sur la base d'un manuel de labellisation. Ce document détaille chaque critère permettant l'attribution du label. Tout est ainsi mis en œuvre par les directions interrégionales pour contraindre les établissements pénitentiaires au changement, dans le but d'obtenir le label. Outre ces audits, la contrainte à l'adaptation s'exerce également lors de réunions hebdomadaires. M.-C. Boulanger y a participé en 2007-2008 : « Toutes les semaines on a une réunion qui dure la matinée où on vérifie tout sur les conditions d'accueil du détenu. On passe tout en revue et la question c'est « pourquoi cela n'a pas été fait ». Quand on a une explication ça va. « On n'a pas pu le mettre en cellule seul parce que j'ai eu tant d'arrivants et j'ai tant de cellules ». Après, il faut y remédier. »¹⁰⁵ Les personnels récalcitrants sont ainsi contraints par leur hiérarchie.

Si ces changements résultent de la mise en œuvre des RPE, selon T. Landais, il ne faut pas dire que c'est par les RPE qu'il y a eu un accueil des arrivants. En revanche, il y a eu une

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² D'après la carte disponible sur le site du Ministère de la Justice 110 sites étaient labellisés en avril 2012. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Carte_RPE_avril_2012.pdf (consulté le 29.04.2014) Il existe en France 190 établissements pénitentiaires. Selon le Ministère, seuls 167 ont vocation à s'inscrire dans cette démarche de labellisation. Aucune carte plus récente n'a pu être trouvée.

¹⁰³ Entretien réalisé à Rennes le 24.02.2014

¹⁰⁴ Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014

¹⁰⁵ Entretien réalisé à Dijon le 28.02.2014

généralisation et un souci de pérenniser des pratiques qui s'est concrétisé par le processus de labellisation. « Il y a là une volonté de l'administration de montrer qu'elle se soumet aux exigences extérieures et de construire une action pérenne dans le temps. »¹⁰⁶ Ces « exigences extérieures » que sont les RPE participent donc d'un processus d'eupéanisation de l'institution carcérale française. La dynamique de changement est impulsée par le CoE.

Cette eupéanisation verticale repose sur la contrainte. A ce titre, il est inscrit sur la brochure RPE de l'AP d'avril 2007 : « 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.»¹⁰⁷ Il s'agit pour l'AP de communiquer sur ses actions et de se conformer aux RPE pour éviter les disqualifications nationales et internationales. Cette stratégie renvoie à la théorie des *avoiding blame politics* développée par R. Weaver.¹⁰⁸ La constance de la rhétorique du changement dans les documents publiés par l'AP est censée atténuer les contestations. Ses « missions d'étude », ses « travaux » et les « dispositifs » mis en place y sont évoqués. Pourtant, le discours officiel de l'AP consiste à dire que « l'analyse des règles sous l'angle juridique permet de constater que la réglementation française est très proche des exigences posées par les RPE »¹⁰⁹. Un tel affichage tend à justifier le fait que la totalité des RPE ne soit pas reprise par l'AP et, par là, sa politique *a minima*. La majorité des règles étant censément déjà appliquée. Tous ces éléments indiquent que l'eupéanisation verticale de l'institution carcérale française est partielle, contrainte et fondée sur un usage stratégique de l'Europe.

Toutefois, les actions conduites par l'AP française sont reconnues à l'échelle européenne comme très positives. A l'instar du témoignage d'I. Taneva du PC-CP qui considère que le processus français de labellisation est un projet « qui a très bien marché pour inciter l'administration pénitentiaire à changer pour être conforme aux normes du Conseil de l'Europe. »¹¹⁰ X. Ronsin, membre du CPT, partage cet avis : « La France a été assez exemplaire à une certaine époque. [...] La démarche était très intelligente : demander à des

¹⁰⁶ Entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014

¹⁰⁷ Brochure RPE 2007, p.8

¹⁰⁸ Théorie reprise par P. ARTIERES et P. LASCOURMES dans *Gouverner et enfermer : La prison, un modèle indépassable ?*, p.26

¹⁰⁹ Brochure RPE 2007, p.4

¹¹⁰ Entretien téléphonique réalisé le 13.03.2014

tiers de certifier que telle prison s'était conformée au respect de telle ou telle règle. »¹¹¹ En dépit de ces témoignages, l'OIP-SF porte un jugement très critique sur les travaux de l'AP française considérant que la démarche de labellisation « reste quelque chose de très vague ». ¹¹² B. de Quatrebarbes, président du réseau « France Qualité Publique », explique, dans un entretien réalisé par S. Laurent et publié par l'OIP-SF¹¹³, que pour conduire une démarche qualité, il faut réunir tous les acteurs en présence. Or, dans le cadre de la labellisation des quartiers arrivants, les détenus ne sont pas associés. L'avis des « usagers » n'est donc pas pris en compte. De surcroît, l'OIP-SF considère qu'avec seulement huit règles, l'AP française est loin d'appliquer les RPE. Pourtant, celles-ci constituent un minimum applicable, étant le fruit d'un compromis entre les Etats membres du CoE. Si ces trois opinions divergent quant au bilan de la politique conduite par l'AP, elles admettent qu'il y a une forme d'adaptation aux exigences européennes. Les uns considérant que le référentiel et la labellisation vont dans le bon sens, les autres qu'ils ne vont pas assez loin. Toujours est-il que l'AP française s'est européanisée, au moins partiellement. Les RPE ont ainsi permis de « de structurer les évolutions »¹¹⁴.

Européanisation n'est pas synonyme de convergence. Preuve s'il en est, les RPE sont confrontées à la réalité de leur exécution dans les établissements pénitentiaires français. L'AP indique dès 2007 dans sa documentation¹¹⁵ que « 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. » L'utilisation de l'adverbe « parfois » laisse entendre que cette situation concerne une minorité d'établissements. M. Hunault, en revanche, utilise le terme « abîme » pour qualifier l'écart entre le texte des RPE et son application : « Il existe, en effet, un abîme entre l'énumération de ces règles pénitentiaires et la situation réelle au sein des lieux privatifs de liberté. »¹¹⁶ Il illustre cette affirmation par l'exemple suivant : « Se référer à l'exigence de soins et d'assistance médicale et psychologique n'a de sens que si le personnel médical et spécialisé compétent est réellement présent dans les prisons – ce qui n'est pas le cas ! »¹¹⁷ La reprise d'une partie des RPE dans le référentiel de l'AP est une chose, son application en est une

¹¹¹ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

¹¹² OIP, *Dedans Dehors*, n°69 juillet 2009, p.46

¹¹³ Ibidem, p.46-47

¹¹⁴ J. ATTUIL, propos recueillis lors d'un entretien téléphonique le 26.02.2014

¹¹⁵ Brochure de 2007, p.5

¹¹⁶ M. HUNAULT, « Prisons : la voie de l'Europe », p.36

¹¹⁷ Ibidem, p.36

autre. Si les effets d'une européanisation sont visibles dans les textes, en pratique, les RPE se heurtent à la réalité de leur mise en œuvre. A ce sujet, T. Landais a partagé son expérience : « Jean-Marie Delarue a une formule que je reprends à mon compte parce que je la trouve très juste. Il dit que la France est souvent la championne du monde des plus beaux textes. Tout y est en matière de protection, mais entre ce que disent les textes et la réalité, il y a quand même une grande différence. »¹¹⁸ Il y a donc un affichage politique visant à présenter l'AP française comme une administration en phase avec les recommandations du CoE. Cet affichage s'inscrit dans la logique des *avoiding blame politics* que nous avons déjà évoquée, mais aussi dans une stratégie de communication visant les citoyens français. Selon A. Tanguy, collaborateur du député PS du Finistère J.-J. Urvoas,¹¹⁹ l'AP aimerait démontrer qu'elle est attentive aux RPE mais il y a un fossé entre ce qu'elle voudrait faire croire et la réalité. Elle ne veut pas trop embêter les agents et a fait des RPE un objet marketing. L'AP est très cloisonnée, il y a une inertie par rapport au changement. Toujours selon A. Tanguy, l'AP a beaucoup communiqué mais dans la pratique, c'est différent.

Si l'application des RPE pose problème à l'AP, seule une partie de ces règles est concernée. L'AP a en effet publié un document de présentation des RPE en août 2006, dans lequel sont distinguées les « règles non reconnues par le droit français » et les « règles reconnues mais d'application difficile ».¹²⁰ Comme le souligne P.V. Tournier, aucune des neuf premières RPE, qui constituent des « principes fondamentaux », n'est retenue dans ces listes ; à l'exception de la neuvième qui stipule que « toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante ». Ce principe s'est concrétisé par l'instauration d'un CGLPL par la loi du 30 octobre 2007. Nous y reviendrons dans la seconde partie de ce travail. Chacune des deux catégories établies par l'AP compte dix règles. En ajoutant à ces vingt règles les huit considérées comme présentant un enjeu fort, seules vingt-huit règles sont évoquées. Partant, en dépit du discours de l'AP consistant à dire qu'en ce qui concerne l'application des RPE, « il n'y a pas de défi majeur parce que la plupart des éléments sont déjà intégrés dans le quotidien »¹²¹, la pression à l'adaptation n'a pas conduit à l'application de l'ensemble de la Rec(2006)2.

¹¹⁸ Entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014

¹¹⁹ Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

¹²⁰ « L'application des règles pénitentiaires européennes en France », p.98-99 : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE3.pdf (consulté le 04.11.2013)

¹²¹ M. BIRLING, propos recueillis lors d'un entretien téléphonique le 13.02.2014

L'eupéanisation verticale n'engendre pas la convergence puisque les acteurs nationaux adaptent les préconisations européennes à leur situation domestique et les modèlent en fonction de leur intérêt propre. Les logiques de l'appropriation et du choix rationnel interfèrent dans l'application de la Rec(2006)². Les acteurs nationaux s'approprient les schèmes de pensée européens et ainsi s'eupéanisent. En termes de choix rationnel, l'Europe et le CoE sont pour eux sources de contraintes ou d'opportunités. La pression exercée sur les acteurs nationaux conduit à une certaine mise en conformité des pratiques avec le modèle européen que constituent les RPE. Cette pression s'exerce dans une logique verticale *top-down* complémentaire d'un mouvement *bottom-up*. De même, elle résulte d'une eupéanisation cognitive imposée, fruit des travaux du CPT, du Commissaire aux droits de l'homme et des arrêts de la CEDH. Sans oublier que la multiplication des comparaisons internationales participe de cette dynamique.

L'appropriation, par les acteurs domestiques, résulte d'une eupéanisation cognitive. Celle-ci repose à la fois sur une logique d'imposition et sur une logique de persuasion. La diffusion des idées, croyances et pratiques de politiques publiques européennes se fait notamment par la coopération entre les acteurs nationaux des pays membres du CoE, dans une logique d'eupéanisation horizontale. Il s'agit d'apprendre les uns des autres. La mise en œuvre des recommandations du CoE à l'échelle nationale se fait donc par le biais d'un processus d'apprentissage et de socialisation.

Ainsi, l'eupéanisation est prise en charge par les acteurs nationaux eux-mêmes. Si dans un premier temps seule l'AP s'empare de ce processus, le Gouvernement va adopter la même démarche dès 2008, avec le dépôt d'un projet de loi pénitentiaire au Sénat.

II. Une européanisation prise en charge par le législateur

La signature de la Rec(2006)2 du CoE sur les RPE n'a suscité aucun positionnement nouveau de la part du Gouvernement français sur le thème des RPE. Pourtant, à partir de 2008 cette situation évolue à la faveur du dépôt d'un projet de loi pénitentiaire au Sénat. Ce texte, présenté par la garde des Sceaux et Ministre de la Justice de l'époque, R. Dati (UMP), fait, à de multiples reprises, référence aux RPE dans son exposé des motifs. Par ce projet de loi, le Gouvernement s'inscrit dans une logique nationale de changement (A), tout en légitimant son action par le recours à l'Europe (B). Il en résulte une européanisation partielle de l'institution carcérale française (C).

A. *Une logique nationale de changement*

Le contexte national dans lequel s'inscrit le dépôt, au Sénat, du projet de loi pénitentiaire, le 23 juillet 2008,¹²² se caractérise non seulement par la prise en charge des RPE par l'AP, mais aussi par la mobilisation d'acteurs nationaux, en faveur de l'adoption d'une loi pénitentiaire. Cette mobilisation du début des années 2000 (1) exerce une pression sur les candidats à l'élection présidentielle de 2007. Le nouveau Gouvernement se voit ainsi contraint au changement. Les revendications nationales se concrétisent en 2008 par le projet de loi pénitentiaire (2).

1. L'effervescence du début des années 2000

La mobilisation des acteurs nationaux autour du thème de la prison et son corolaire - la dénonciation du système carcéral français - ont conduit le Gouvernement français à s'intéresser à la question de l'élaboration d'une loi pénitentiaire.

Chargé en septembre 1999 par la garde des Sceaux, E. Guigou (PS), de rédiger un rapport sur les prisons, G. Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, s'est montré très critique à l'égard du système carcéral français. Le rapport, issu des travaux de la Commission Canivet, préconisait « une évolution profonde du fonctionnement de la prison, notamment la mise en place d'une loi pénitentiaire et la création d'un système de contrôle des

¹²² Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 juillet 2008 mais enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2008.

prisons indépendant.»¹²³ De telles préconisations s'inscrivent dans la lignée des disqualifications internationales des conditions de détention françaises. La mise en place d'un système de contrôle s'est concrétisée le 30 octobre 2007 par le vote d'une loi instituant un CGLPL. Cette autorité indépendante a pour mission de veiller au respect des droits fondamentaux dans tous les lieux où il y a privation de liberté par une autorité publique. Les établissements pénitentiaires en font donc partie. L'ONU, le CoE et l'UE avaient tous trois appelé à l'institution d'un tel mécanisme de contrôle. La France a signé le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants, adopté par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 18 décembre 2002. Dès 1998 et sa résolution du 17 décembre, le Parlement européen avait demandé aux Etats membres de l'UE d'instaurer un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits. Cette demande a été réitérée par le CoE à travers la neuvième RPE déjà citée. Si le témoignage de T. Landais ainsi que les informations disponibles sur le site du CGLPL indiquent que la loi du 30 octobre 2007 résulte du processus onusien, une confusion existe chez les acteurs rencontrés, quant à l'origine de l'institution du CGLPL. A cet égard Y. Bidet a indiqué au sujet des RPE qu' « aujourd'hui il y a un contrôle général qui est une émanation des dispositions du Conseil de l'Europe puisque pour le contrôle externe des établissements pénitentiaires, le Conseil de l'Europe avait fait moult recommandations en la matière à la France. [...] C'est la loi de 2007 créant le contrôleur général qui l'a imposé donc on voit bien qu'aujourd'hui, ces règles s'appliquent. »¹²⁴ De même, A. Tanguy considère que « le Contrôleur général des lieux de privation de liberté découle des RPE. »¹²⁵ S'il n'est pas faux de dire que la nomination du CGLPL s'inscrivait dans la dynamique d'application de la nouvelle version des RPE, pour T. Landais, une telle explication est incomplète.

Cette confusion est entretenue par le Gouvernement et l'AP qui cherchent à légitimer leurs choix politiques. En ce sens, la référence aux Nations-Unies, au CoE et à l'UE leur offre une triple légitimation. Le discours de la Ministre de la Justice, R. Dati, devant l'Assemblée nationale en septembre 2007, au sujet du CGLPL, se rapporte aux « engagements européens et internationaux de la France ».¹²⁶ Après avoir évoqué le protocole facultatif signé dans le

¹²³ P.V. TOURNIER, « La prison : une nécessité pour la République ? », Préface d'E. Guigou, p.4

¹²⁴ Entretien réalisé à Rennes le 24.02.2014

¹²⁵ Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

¹²⁶ Discours disponible à l'adresse suivante : <http://www.presse.justice.gouv.fr/archives-discours-10093/archives-des-discours-de-2007-10239/controleur-general-des-lieux-de-privation-de-liberte-13181.html>

cadre du processus onusien, elle ajoute : « nous voulons mettre en œuvre les nouvelles Règles Pénitentiaires Européennes. [...] Parmi elles figure la nécessité d'un « contrôle indépendant [...] » Vous le voyez, les conditions sont aujourd'hui réunies pour instituer dans notre pays un contrôle indépendant et global des lieux de privation de liberté. »¹²⁷ De la même manière, sur la première page de la lettre d'information de l'AP sur les RPE, datée de février 2009, est inscrit : « L'année 2008 a également été marquée, le 11 juin 2008, par la nomination d'un contrôleur général des lieux de privation de liberté, J.-M. Delarue, conseiller d'État, qui a permis de rendre conforme à la législation française les règles 9 et 93.1 [...]. »

Cet usage de l'Europe dans un souci de légitimation est à la fois cognitif et stratégique, conformément à la définition établie par S. Jacquot et C. Woll.¹²⁸ Il est cognitif dans la mesure où la question du contrôle extérieur des lieux de privation de liberté, et surtout des prisons, est problématisée en référence, entre autres, aux RPE. De plus, les acteurs nationaux profitent de la loi établissant un CGLPL pour se mettre en conformité avec la Rec(2006)2 et ainsi faire peser la dimension européenne sur le vote du texte par les parlementaires. En ce sens, l'usage de l'Europe est stratégique.

Le rapport de la Commission Canivet a également souligné le foisonnement des textes applicables au champ carcéral français ; que ces textes soient nationaux ou internationaux. Cet état de fait engendre la méconnaissance d'une partie des normes par les personnels pénitentiaires et donc, la non-application du droit en vigueur. En ajoutant à cela les conditions de surpopulation et de vétusté des établissements pénitentiaires, on obtient un terrain propice aux condamnations nationales, européennes et internationales que nous avons déjà abordées. Au-delà de ce rapport Canivet de mars 2000, deux rapports d'enquête parlementaire ont été publiés en juin de cette même année.¹²⁹ Les parlementaires se sont emparés de cette question suite au grand retentissement suscité par la publication du livre de V. Vasseur, *Médecin-chef à la prison de la Santé*. Ce livre, sorte de journal de bord du médecin, tenu entre 1992 et 2000, témoignait de la vie quotidienne à la prison de la Santé. En quelques mois, la presse, le personnel politique et l'opinion publique allaient dénoncer de manière consensuelle, la situation des prisons françaises. Dans son rapport, le Sénat qualifie le système carcéral

(consulté le 30.04.2014)

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ S. JACQUOT, C. WOLL, *op. cit.*, p.18

¹²⁹ Assemblée nationale, « La France face à ses prisons », Rapport de la Commission d'enquête sur la situation des prisons françaises, juin 2000 ; SÉNAT, « Prisons : une humiliation pour la République », Rapport de la Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, juin 2000.

français d' « humiliation pour la République » et condamne les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires français. La nécessité d'un contrôle extérieur indépendant y est également mise en évidence. Les députés, qui s'étaient donnés pour objectif de visiter tous les établissements pénitentiaires de France, n'ont pas porté de jugement plus clément sur les conditions de détention. Ces rapports, ainsi que la couverture médiatique dont a bénéficié la thématique carcérale à cette époque, ont conduit le Gouvernement à se pencher sur un projet de loi pénitentiaire. Un Comité d'orientation stratégique a été constitué et, dans la foulée, un avant-projet de loi élaboré. Il s'agissait d'unifier le droit et de limiter les condamnations nationales et internationales. La réflexion initiée par la garde des Sceaux de l'époque, E. Guigou, ne sera pas poursuivie par son successeur M. Lebranchu (PS). Faisant « les frais de la politique sécuritaire »¹³⁰, la réforme sera abandonnée. Le contexte national est celui, post-11 septembre 2001, du retour de la thématique de la sécurité comme axe de débat prioritaire à l'approche des élections présidentielles et législatives de 2002.

Ces éléments concourent à définir, une fois encore, la politique pénale française comme une *avoiding blame politics*.¹³¹ Cette politique tente d'échapper aux critiques sans être porteuse d'un projet particulier ni d'ambition. Il s'agit de donner le sentiment que le Gouvernement agit sans que cela se traduise concrètement. D'autant plus que la thématique carcérale n'est pas porteuse politiquement même si elle se constitue ponctuellement comme un objet politique mobilisateur, à l'image de ce qui s'est produit en 2000-2001. La politique pénitentiaire fonctionne ainsi de manière cyclique. Périodiquement, l'émotion collective conduit à la dénonciation des conditions de détention avant que la sécurité ne redevienne une priorité. L'élection présidentielle de 2007 et la constitution d'un nouveau Gouvernement vont constituer une étape supplémentaire vers l'adoption d'une loi pénitentiaire, un nouveau cycle. C'est l'occasion pour les acteurs associatifs d'inscrire le Gouvernement français dans un processus d'eupéanisation. En 2007, l'absence de loi pénitentiaire est une spécificité française. Nos voisins européens - l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne - ont adopté la leur dès les années 1970. La Belgique, qui se trouvait dans une situation comparable à celle de la France, a quant à elle adopté une loi pénitentiaire en 2005.¹³²

¹³⁰ C. ROSTAING citant M. PERROT, op. cit., p.92

¹³¹ P. ARTIERES et P. LASCOUMES, op. cit., p.26

¹³² J. MOREL D'ARLEUX, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables ? », p.169

2. Une volonté de changement concrétisée en 2008

L'OIP-SF va ainsi participer à l'inscription des RPE dans le droit français en exerçant une pression sur le personnel politique, ou plus précisément sur les candidats à l'élection présidentielle de 2007.

En effet, le 14 novembre 2006, lors des Etats généraux de la condition pénitentiaire organisés par l'OIP-SF, l'organisation avait présenté un document d'orientation « visant à une transformation d'envergure de la condition carcérale. »¹³³ En fin de journée, les candidats à l'élection présidentielle ont été interpellés sur le sujet « de sorte à susciter de leur part un engagement personnel de réformer profondément le régime des prisons en France ».¹³⁴ Si les termes employés ne font pas explicitement référence aux RPE et au CoE, ils renvoient à leur contenu, notamment les droits des personnes détenues. Les réponses des candidats ont été rendues publiques le 16 janvier 2007¹³⁵. Dans sa réponse, N. Sarkozy¹³⁶ (UMP) a pris l'engagement suivant : « Les règles pénitentiaires érigées par le Conseil de l'Europe indiquent les normes considérées comme indispensables. A nous de les appliquer. Une loi pénitentiaire doit préciser les missions de l'administration pénitentiaire et les conditions générales de détention ». S'il était élu, le candidat s'engageait donc à appliquer la Rec(2006)2 sur les RPE, adoptée deux ans auparavant.

Ce sont ainsi les acteurs associatifs qui ont donné l'impulsion nécessaire à l'adoption d'une loi pénitentiaire visant à inscrire, dans le droit positif français, les RPE. Cette logique est celle d'une européanisation verticale *bottom-up*. Les acteurs associatifs entendent faire pression sur les autorités nationales pour que les engagements internationaux de la France soient respectés. Simultanément, l'AP a engagé une réflexion sur l'applicabilité des RPE dans les établissements pénitentiaires français ; réflexion que nous avons déjà évoquée.

Le 11 juillet 2007, R. Dati, nouvellement Ministre de la Justice, a convoqué un Comité d'orientation restreint (COR) composé de vingt-sept membres parmi lesquels figuraient des magistrats, personnels pénitentiaires, représentants du milieu associatif, avocats, universitaires

¹³³ Informations disponibles sur le site internet de l'OIP-SF : <http://www.oipsf.org/index.php/acte-ii-le-manifeste> (consulté le 02.05.2014)

¹³⁴ Déclaration solennelle de l'OIP disponible : <http://www.oipsf.org/images/stories/divers/declarationfinaledelegcp.pdf> (consulté le 02.05.2014)

¹³⁵ Conférence de presse de l'OIP : <http://www.oipsf.org/images/stories/divers/analysedesegcp.pdf> (consulté le 02.05.2014)

¹³⁶ N. SARKOZY ayant été élu Président de la République française en 2007, son témoignage est important pour la suite de la démonstration

et personnalités de la société civile.¹³⁷ Ce Comité, animé par J.-O. Viout, procureur général de la Cour d'Appel de Lyon, a été chargé de préparer le projet de loi pénitentiaire sur lequel le candidat N. Sarkozy s'était engagé avant son élection à la présidence de la République. Ayant assuré le secrétariat du COR, J. Morel d'Arleux, considère qu'« il y a eu un travail de fond qui a été mené avec un certain nombre de représentants à la fois de la magistrature, de la société civile et des personnels pénitentiaires sur ces questions. »¹³⁸ Pour la Garde des Sceaux, il fallait « traduire, dans notre droit positif, les règles pénitentiaires européennes »¹³⁹. Telle était l'ambition de la loi pénitentiaire en préparation comme en témoigne X. Ronsin, membre du COR : « Un certain nombre de voix, dont la mienne, ont dit : puisqu'on fait une nouvelle loi pénitentiaire, ce serait quand même bien qu'elle ne s'écarte pas des RPE. »¹⁴⁰ Cette volonté politique, affichée par le Gouvernement et le Président de la République, concorde avec celle de C. d'Harcourt, directeur de l'AP, pour qui la mise en œuvre des RPE constitue un « enjeu essentiel ».¹⁴¹ Les RPE ont donc constitué une base sur laquelle les travaux du Comité ont été construits. (cf. encadré suivant)

Comité d'orientation restreint

MOREL D'ARLEUX Julien, ancien chef de cabinet de Claude d'HARCOURT, sous-directeur des personnes placées sous main de justice auprès de l'administration pénitentiaire. Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014.

« J'ai assuré en 2007-2008 le secrétariat du Comité d'orientation restreint sur la loi pénitentiaire. Il y a eu un travail de fond qui a été mené avec un certain nombre de représentants à la fois de la magistrature, de la société civile et des personnels pénitentiaires sur ces questions.

On a toujours appuyé nos travaux sur les textes des RPE. Les RPE étaient majoritairement reproduites dans le droit français. Ce n'est pas un texte normatif c'est vraiment plus un texte qui définit des bonnes pratiques. Le texte de la loi pénitentiaire a été forcément nourri de ces principes comme on s'est nourri de la jurisprudence du Conseil de l'Europe, des différentes recommandations qui avaient pu être faites par les rapports depuis dix ans. Ça sous-tend le texte de manière très large mais ce n'est pas une transposition règle par règle dans le texte de loi. »

Ces propos témoignent d'une européanisation puisque la loi pénitentiaire et les travaux préparatoires ont été inspirés par la Rec(2006)2 du CoE. Preuve s'il en est, le document

¹³⁷ Préconisations et orientations du Comité, La documentation française, p.2

¹³⁸ Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014

¹³⁹ P.V. TOURNIER, « Loi pénitentiaire Contexte et Enjeux », p.7

¹⁴⁰ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

¹⁴¹ Avant propos de la publication des RPE en août 2006

présentant les préconisations et orientations du COR y fait référence à quatorze reprises. La plupart des références consiste à citer la RPE concernée.¹⁴²

En adoptant un tel texte, il s'agissait aussi de donner une portée légale à des pratiques inscrites dans des règlements intérieurs, circulaires ou des notes internes à l'AP. M. Birling estime donc que la loi pénitentiaire a recadré les pratiques en les regroupant dans un seul texte.¹⁴³ Au demeurant, il s'agissait de l'objectif affiché dans le projet de loi : « Il est indispensable de mettre de l'ordre dans notre système normatif [...] C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite élever au niveau législatif des dispositions du droit positif réglementaire et les rassembler dans un texte unique sur le service public pénitentiaire. »¹⁴⁴ Cette mise en ordre du système normatif participe à définir et harmoniser les pratiques professionnelles des personnels de l'AP, dans la mesure où les mêmes règles sont appliquées sur l'ensemble du territoire.

Ceci étant, plusieurs objectifs sont assignés à ce projet, notamment celui de renforcer la sécurité juridique, mais aussi de clarifier les missions de l'AP, améliorer la reconnaissance des personnels, régir la condition juridique de la personne détenue, et prévenir la récidive. L'ensemble de ces objectifs indique que l'introduction des RPE dans le droit français n'est pas la seule motivation du Gouvernement en 2008. Le contexte national, juridique et historique, occupe une place importante. La logique historique revient pour le Gouvernement à prendre en compte les évolutions du service public pénitentiaire consécutives à l'accroissement et au vieillissement de la population pénale, l'allongement des peines, la diversification des mesures d'aménagement de peines ou encore la judiciarisation de l'application des peines. Il entend faire adopter « une loi fondamentale reflétant la prison d'aujourd'hui ». ¹⁴⁵

La logique de changement qui transparait dans le projet de loi pénitentiaire de 2008 est une logique nationale. Le dépôt de ce texte au Sénat le 23 juillet s'inscrit dans la lignée de la réflexion engagée par E. Guigou dès le début des années 2000. L'exposé des motifs du projet de loi de 2008 renvoie à des considérations nationales de politique publique. Ceci étant, des références à l'Europe et aux RPE émaillent le texte.

¹⁴² Préconisations et orientations du Comité, *op. cit.*, 2007

¹⁴³ Entretien téléphonique réalisé le 13.02.2014

¹⁴⁴ SENAT, *Projet de loi pénitentiaire* n° 495, p.4

¹⁴⁵ *Ibidem*, p.4

B. Une européanisation légitimante

Les références aux RPE dans l'exposé des motifs du projet de loi pénitentiaire sont révélatrices d'une influence européenne sur l'institution carcérale française. En cela, le Gouvernement se positionne conformément à la Rec(2006)2 qui demande aux Etats membres du CoE de suivre les RPE « dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques ».¹⁴⁶ Il n'en demeure pas moins qu'une telle stratégie vise à éviter les disqualifications internationales (1) alors que la mise en œuvre des recommandations européennes fait l'objet d'ajustements (2).

1. Eviter les critiques internationales

A maintes reprises les lacunes de la politique pénitentiaire française ont été pointées du doigt par la CEDH et les rapports du CPT. Or, comme l'explique X. Ronsin, « si un pays se fait fustiger par le Conseil de l'Europe, par mon organisme le CPT, quand ils sont dans des négociations avec l'Union européenne, cela fait mauvais effet. »¹⁴⁷ Il s'ensuit que des politiques publiques sont mises en œuvre pour éviter ces critiques internationales, dans la logique des *avoiding blame politics*. Le projet de loi pénitentiaire de 2008 s'inscrit dans cette dynamique. L'utilisation de la rhétorique du changement est censée atténuer les contestations.

Effectivement, dans sa rubrique « contexte international », l'exposé des motifs fait référence à la résolution du Parlement européen du 17 décembre 1998 qui invite les Etats membres de l'UE à adopter une « loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires ». De même que les Règles minima des Nations-Unies et règles pénitentiaires du CoE sont présentées comme des vecteurs de changement.¹⁴⁸ Cette multiplication des justifications tend à inscrire la référence à l'Europe dans un usage de légitimation. Il convient, pour le Gouvernement, de légitimer sa démarche par les exigences européennes et internationales. En ce sens, l'exposé des motifs indique que les trois instances supranationales que sont l'ONU, le CoE et le Parlement européen « incitent depuis plusieurs années les Etats à réviser leur législation pénitentiaire sur les conditions générales de détention mais aussi sur le statut des détenus et des personnels pénitentiaires. »¹⁴⁹ Si le Gouvernement se lance dans cette voie, c'est donc pour se conformer aux préconisations européennes. La légitimation est à double tranchant. Positive, elle consiste pour le législateur à souligner l'intérêt d'intégrer les

¹⁴⁶ Rec(2006)2, p.2

¹⁴⁷ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

¹⁴⁸ SENAT, *op. cit.*, p.3

¹⁴⁹ Ibidem, p.3

principes européens dans les pratiques nationales. Négative, elle fait référence à la contrainte européenne. Dans les deux cas, il en résulte une mise en conformité, totale ou partielle, de la politique publique nationale, avec les exigences européennes. Le projet de loi dans son ensemble est présenté comme étant « en accord avec les recommandations européennes ». ¹⁵⁰ De manière plus spécifique, certains articles du projet trouvent leur justification à l'échelle internationale, à l'instar de l'article 4 relatif à la création d'un code de déontologie pour les personnels. Celui-ci est présenté comme ayant « vocation à imposer de nouvelles conditions d'exercice des fonctions remplies par les personnels pénitentiaires, notamment dans le cadre des règles pénitentiaires européennes ». ¹⁵¹

L'usage de l'Europe repose également sur des procédés cognitifs. Ces procédés servent à interpréter et comprendre la loi pénitentiaire au prisme européen. L'usage d'un vocable européen et les références aux RPE en sont des exemples significatifs. L'argumentaire déployé par le Gouvernement comporte une dizaine de références aux RPE. A titre d'exemple, les dispositions de l'article 2 « rejoignent la règle pénitentiaire européenne n° 7 aux termes de laquelle « la coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragées », soulignant l'importance d'impliquer les services sociaux externes dans les prisons. » ¹⁵² Ces exemples sont révélateurs d'un lien étroit entre usage cognitif et de légitimation. Le premier n'étant pas exclusif du second.

De plus, ces usages de l'Europe révèlent que les recommandations européennes ont un fort impact sur les institutions politiques et administratives nationales, ainsi que sur les styles de politique publique. ¹⁵³ L'eupéanisation résulte ainsi de calculs de la part des responsables politiques. Ces derniers, pour appuyer leur propos, usent de comparaisons internationales. La France étant en retard quant à l'adoption d'une loi pénitentiaire, la comparaison internationale apparaît en toute logique dès la première page : « De nombreux États disposent déjà d'une loi pénitentiaire, notamment l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Canada, etc. » ¹⁵⁴ De façon symétrique, en ce qui concerne les sujets plus polémiques, la comparaison est utilisée pour légitimer les choix politiques des acteurs nationaux. Il s'agit de montrer que les choix contestés ne sont pas spécifiquement français. C'est le cas de l'article 14 relatif à

¹⁵⁰ Ibid, p.4

¹⁵¹ Ibid, p.9

¹⁵² Ibid, p.7

¹⁵³ S. JACQUOT, C. WOLL, *op. cit.*, p.217

¹⁵⁴ SENAT, *op. cit.*, p.3

l'exercice d'une activité professionnelle par une personne détenue puisque le droit commun du travail français ne s'applique pas en détention. A ce sujet, l'exposé des motifs se réfère à la situation de nos pays voisins : « Au plan européen, la France ne se distingue pas quant à sa réglementation relative au travail des détenus : dans la majorité des pays européens et en particulier en Allemagne, en Grande-Bretagne, au Danemark ou aux Pays Bas, les détenus travaillent au sein des établissements pénitentiaires dans des conditions exorbitantes du droit commun. »¹⁵⁵ La France ne fait pas figure d'exception, d'autres pays européens ont adopté le même type de mesures.

S'il y a usage de l'Europe par les acteurs politiques, il y a aussi européanisation. L'exemple le plus significatif est celui de la réduction de la durée maximale de placement en cellule disciplinaire, contenue dans l'article 53 du projet de loi. Cette réduction « trouve sa justification dans le souci de garantir le respect et la dignité des personnes détenues et d'harmoniser nos pratiques avec les législations européennes et les règles énoncées par le Conseil de l'Europe [...] »¹⁵⁶ Il s'avère que le seuil maximal autorisé par la réglementation française se situe « très au-delà de celui existant dans la plupart des autres législations européennes. »¹⁵⁷ Les responsables nationaux sont ainsi contraints au changement par le *benchmarking* à l'œuvre au niveau européen. Des standards européens sont fixés par la comparaison internationale et deviennent ainsi des objectifs à atteindre.

Le point de vue contraire, consistant pour la France à faire machine arrière par rapport à une disposition progressiste existe aussi. C'est le cas de l'article 49 du projet, relatif à l'encellulement individuel des prévenus. « L'analyse des expériences de nos partenaires européens sur ce point conduit au constat que seule la France dispose d'une obligation légale imposant l'encellulement individuel des prévenus. »¹⁵⁸ Fort de ce constat, le Gouvernement introduit de la souplesse dans ce principe en indiquant qu'il est possible d'y déroger « dans le cas où les détenus sont reconnus aptes à cohabiter et s'ils sont placés dans une cellule à usage collectif ». ¹⁵⁹ Il justifie cette évolution en ce qu'elle est contenue dans la RPE 18.6.¹⁶⁰ Ce cas de figure correspond à un usage stratégique de l'Europe. De fait, la surpopulation carcérale ne

¹⁵⁵ Ibidem, p.14-15

¹⁵⁶ Ibid, p.35

¹⁵⁷ Ibid, p.35

¹⁵⁸ Ibid, p.30

¹⁵⁹ Ibid, p.30

¹⁶⁰ « Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter. »

permet pas le respect du principe de l'encellulement individuel des prévenus dans les établissements pénitentiaires français. Il s'agit donc de se reporter aux RPE pour masquer les failles de la politique pénitentiaire française et les manquements au principe de l'encellulement individuel. Dans ce cas précis, l'eupéanisation est une conséquence de l'usage stratégique de l'Europe par les acteurs nationaux. L'eupéanisation n'est donc pas un processus linéaire et uniforme.

Pour éviter les critiques internationales, les autorités françaises ont insisté sur l'intégration des RPE dans le droit positif français par la loi pénitentiaire. A cet égard, le Ministère de la Justice indique que celle-ci « a validé et inscrit dans le droit interne la grande majorité des règles pénitentiaires européennes (circuit arrivant, travail pluridisciplinaire, téléphonie, etc.). L'application des RPE se poursuit désormais dans ce cadre législatif. »¹⁶¹ Les responsables politiques français affichent ainsi la mise en conformité de la France avec la Rec(2006)2. Ce message s'adresse d'abord aux instances internationales que nous avons déjà évoquées, mais aussi aux acteurs nationaux et citoyens français.

Il s'agit d'une stratégie d'*avoiding blame politics* puisque seules une dizaine de RPE sont reprises dans l'exposé des motifs de la loi pénitentiaire. Les RPE sont seulement l'une des sources d'inspiration du projet de loi.

Le discours officiel de l'AP est comparable à celui du Gouvernement, indiquant que la loi pénitentiaire de 2009 « intègre dans le droit français un grand nombre des règles pénitentiaires européennes ». ¹⁶² Dès 2007, les supports de communication de l'AP indiquaient pourtant que la réglementation française était déjà « très proche des exigences posées par les RPE. » ¹⁶³ Partant, l'introduction de la totalité des RPE en droit français n'aurait dû être qu'une formalité.

Pour E. Guigou « ...la France s'est dotée en 2009 d'une loi pénitentiaire, qui visait à traduire les règles européennes dans le cadre législatif national. » ¹⁶⁴ Le verbe « traduire » renvoie ici à un processus conduisant à ajuster les prescriptions européennes au contexte national. Ces ajustements peuvent s'expliquer soit par l'existence d'un écart important entre les exigences européennes et la réalité de la pratique dans l'Etat membre concerné, soit par le

¹⁶¹ Site internet du Ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitentiaires-europeennes-10283/> (consulté le 05.05.2014)

¹⁶² Direction de l'AP, « Référentiel d'application des RPE dans le système pénitentiaire français », p.3

¹⁶³ Brochure d'avril 2007, *op. cit.*, p.4

¹⁶⁴ P.V. TOURNIER, *La prison*, Préface, p.4

refus d'appliquer le modèle européen tel qu'il se présente. L'eupéanisation ne crée donc pas de la convergence dans la mesure où différentes logiques d'adaptation sont à l'œuvre dans les pays membre du CoE. Les préférences des acteurs, les rapports de pouvoir et les conditions de mise en œuvre d'une politique publique donnée sont autant d'éléments influençant la mise en œuvre des recommandations européennes à l'échelon national, comme l'a montré M. Callon¹⁶⁵. En ce qui concerne l'application des RPE en France, les témoignages recueillis vont dans le sens d'une adaptation du modèle pour palier l'écart entre la théorie européenne et la pratique nationale.

2. Un projet placé sous le signe de la traduction

Ni dans le projet ni dans le texte définitif de la loi pénitentiaire il n'y a de « transposition règle par règle » de la Rec(2006)2.¹⁶⁶ En revanche, il y a traduction du texte européen. A cet égard, X. Ronsin estime que la loi pénitentiaire « s'est inspirée partiellement des RPE mais ce n'est pas la déclinaison des RPE *stricto sensu*, il peut y avoir un écart. »¹⁶⁷ Ecart qui renvoie aux ajustements nécessaires à la mise en œuvre des RPE à l'échelle nationale.

Certains de ces ajustements sont dus au fait que des dispositions réglementaires du Code de procédure pénale sont contraires aux RPE. C'est le cas pour la fouille des effets personnels des personnes détenues. L'article D.269 stipule que « les surveillants procèdent, en l'absence des détenus, à l'inspection fréquente et minutieuse des cellules et locaux divers où les détenus séjournent, travaillent ou ont accès »¹⁶⁸ tandis que la RPE 54.8 énonce : « Tous les détenus doivent assister à la fouille de leurs effets personnels, à moins que les techniques de fouille ou le danger potentiel que cela représente pour le personnel ne l'interdise. » En l'absence de modification de cette disposition du Code, la RPE 54.8 n'est pas reconnue en droit français. D'autres Règles, compatibles avec le droit interne, sont pourtant difficilement applicable en raison des contraintes matérielles notamment. Preuve s'il en est, les RPE 18.1 et 18.2 indiquent que les locaux de détention « doivent satisfaire aux exigences de respect de la

¹⁶⁵ L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, P. LASCOUMES, « Traduction », p.632

¹⁶⁶ J. MOREL D'ARLEUX, Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014 (cf. encadré Comité d'orientation restreint)

¹⁶⁷ Entretien réalisé à Strasbourg le 03.03.2014

¹⁶⁸ Disponible sur le site internet Legifrance à l'adresse :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?jsessionid=2B0661EB26E3331E1EFC3523D3B6D5D6.tpdj_o08v_3?idArticle=LEGIARTI000006515954&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20131207

(consulté le 05.05.2014)

dignité humaine et, dans la mesure du possible, de la vie privée, et répondre aux conditions minimales requises en matière de santé et d'hygiène » et fixent des standards en termes d'ouvertures, de lumière artificielle et d'alarme. Ceci étant, le document de présentation des RPE du Ministère de la Justice et de l'AP explique en 2007 : « Ces règles relatives à l'hygiène des locaux peuvent poser dans certains cas des difficultés d'application en raison de la vétusté ou de l'ancienneté de certains établissements. L'amélioration des conditions d'hygiène relève du programme de rénovation des établissements les plus vétustes. »¹⁶⁹ Cette situation est toujours valable à l'heure actuelle.

L'écart entre les RPE et la réalité de leur exécution en France est visible dans le projet de loi pénitentiaire. Si l'on s'attache à l'article 16 qui généralise l'accès au téléphone à tous les détenus, le processus d'eupéanisation se heurte à la réalité de l'exécution des RPE. En effet, s'il est indiqué que « la France se conforme ainsi aux règles pénitentiaires européennes en la matière (règles n° 24.1, 24.2 et 99) et répond en outre aux souhaits des parlementaires, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et du Comité de prévention de la torture », l'argumentation se poursuit de la façon suivante : « En raison du nombre d'emplois nécessaires [...] le Gouvernement envisage une mise en place progressive de cette disposition. »¹⁷⁰ Aucune précision quant à la progressivité n'est apportée dans la suite de l'exposé. Le projet de loi se place donc sous le signe de la traduction des préconisations européennes.

Ceci étant, J.-C. Froment, professeur à l'Université Pierre-Mendès France de Grenoble et directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, considère que la loi pénitentiaire traduit des avancées en termes de droits des détenus, même si « elles se réalisent au prix d'une contrepartie sémantique liant attribution de nouveaux droits et affirmation des devoirs des détenus. »¹⁷¹ L'attribution de droits participe d'un processus d'attribution d'un statut juridique aux personnes détenues. Pour ce faire, les RPE ont fait figure de référence. Le principe selon lequel « les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme »¹⁷² trouve une résonance dans le « souci de garantir le respect et la dignité des personnes détenues »¹⁷³ qui figure dans le projet de loi. De même, la Garde des Sceaux, R.

¹⁶⁹ Ministère de la Justice, Les Règles pénitentiaires européennes, Chap. *L'application des Règles pénitentiaires européennes en France*, p.100

¹⁷⁰ Ibid, p.17

¹⁷¹ J.-C. FROMENT, « La réforme pénitentiaire en France. Débats intemporels, évolutions conjoncturelles », in *Droit et société*, p.379

¹⁷² RPE 1

¹⁷³ SENAT, *op. cit.*, p.35

Dati, dans la discussion générale du 15 septembre 2009 au Sénat déclare en introduction : « Le projet de loi [...] prévoit de différencier les régimes de détention et de mettre en œuvre des droits individuels, issus notamment des règles pénitentiaires européennes. » L'évolution des droits des personnes détenues se fait ainsi à la faveur des recommandations européennes. Cependant, la reconnaissance de droits rencontre ses limites dans les exigences de sécurité et de bon ordre, comme en témoigne le projet de loi : « Il est indispensable de mettre de l'ordre dans notre système normatif, en élevant au niveau législatif les restrictions aux droits fondamentaux nécessairement imposées aux détenus pour des raisons de sécurité publique [...] ». ¹⁷⁴ La Rec(2006)2 elle-même prend en compte les impératifs de sécurité, de bon ordre et de discipline dans la formulation des RPE. Dès l'introduction, le Comité des Ministres relève le double objectif de sécurité et de respect de la dignité des personnes détenues en ces termes : « Soulignant que l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline et doivent, en même temps, garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la dignité humaine et offrir des occupations constructives et une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société ; » Ainsi, les restrictions apportées par le projet de loi, en tant que telles, ne sont pas en contradiction avec les RPE.

En dépit des avancées imputées aux RPE, au moment des débats sur le projet de loi pénitentiaire et même encore aujourd'hui, la loi a été considérée comme accommodante pour l'AP. C'est d'ailleurs un avis que partage A. Tanguy. ¹⁷⁵ Il s'agissait d'unifier les pratiques professionnelles, mais aussi d'inscrire en droit les réformes impulsées par C. d'Harcourt que nous avons abordées en première partie. Par conséquent, seule une partie des RPE est reprise, à savoir essentiellement celle qui avait été érigée en charte d'action par l'AP dès 2007. Porter une loi pénitentiaire plus ambitieuse aurait exposé le Gouvernement à des critiques, en ce sens que la politique pénitentiaire n'est pas un sujet porteur politiquement. Limiter ses ambitions suscitera, de même, le mécontentement des acteurs associatifs. A l'image d'A. Cugno qui considère que la loi pénitentiaire est « plutôt une avancée qu'une reculée », tout en déplorant : « C'est assez timide comme texte. » ¹⁷⁶ Ceci étant, l'objectif final des responsables politiques étant leur réélection, une politique *a minima* sera préférée pour satisfaire le plus grand

¹⁷⁴ Ibidem, p.4

¹⁷⁵ Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

¹⁷⁶ Entretien réalisé à Paris, le 01.03.2014

nombre. C'est ce que déplore C. Rostaing concernant la loi pénitentiaire.¹⁷⁷ Elle note que la contrainte sécuritaire constitue une limite au changement, donc à l'eupéanisation. « L'institution carcérale se voit attribuer une mission principale de sécurité, celle de protéger la société, d'assurer l'exécution des peines et d'éviter les évasions. »¹⁷⁸ Cette mission engendre un usage renforcé de la prison et, par là, crée des conditions de détention condamnables. Ces conditions constituent des obstacles à la mise en œuvre des recommandations européennes. En la matière, la politique pénitentiaire envisagée par le Gouvernement dans son projet de loi renvoie à notion de *path dependency*, de sentier de dépendance. Les choix effectués par les Gouvernements précédents contraignent ceux du Gouvernement présent. Les politiques répressives du début des années 2000 ayant engendré une surpopulation carcérale, les RPE sont difficilement applicables en l'état.

L'ensemble de ces éléments conduit à la traduction d'une partie des RPE. La logique adoptée quant aux autres règles est celle de l'inertie. L'écart entre la Rec(2006)2 et la situation des établissements pénitentiaires français étant trop important, celles-ci ne sont pas appliquées. En ce sens, Y. Bidet considère que le législateur s'est arrêté à mi-chemin pour tenter de trouver un équilibre. Il illustre son propos par l'exemple des RPE sur la réglementation du travail pénitentiaire : « Le législateur français a toiletté les textes et simplement ouvert un droit à la rémunération à l'heure et à la pièce pour les détenus [...] mais on n'a pas été jusqu'à la reconnaissance d'un contrat de travail. »¹⁷⁹ Cet exemple est révélateur des ajustements opérés sur les RPE avant leur mise en œuvre au niveau domestique.

L'affichage politique dont fait l'objet l'application des RPE par la France contraste avec l'ensemble de ces ajustements. L'eupéanisation affichée par les responsables politiques a pour but de légitimer leurs choix de politique publique auprès des parlementaires et des citoyens français. D'autre part, elle vise à atténuer les disqualifications nationales et européennes en mobilisant la rhétorique du changement. Il n'en reste pas moins que la reprise de la Rec(2006)2 n'est que partielle, comme en témoignent les débats parlementaires relatifs au projet de loi pénitentiaire.

¹⁷⁷ C. ROSTAING, *op. cit.*, p.92

¹⁷⁸ Ibidem, p.94

¹⁷⁹ Entretien réalisé à Rennes, le 24.02.2014

C. Un processus d'europeanisation limité

Les débats parlementaires relatifs à la loi pénitentiaire se sont tenus en mars 2009 au Sénat et septembre de la même année à l'Assemblée nationale. L'urgence ayant été déclarée par le Gouvernement, la procédure n'autorisait qu'un seul examen dans chaque chambre. A l'issue des travaux et débats conduits par les deux assemblées, des divergences de vue ont émergé sur certaines dispositions. Une Commission Mixte Paritaire a donc été convoquée en octobre 2009 et chargée de trouver un texte de compromis ; texte que les députés et sénateurs ont voté le 13 octobre suivant. En dépit de cette procédure « accélérée », le contenu des débats témoigne d'une réflexion parlementaire européanisée (1) même si des résistances existent (2). Il en résulte un texte en demi-teinte (3).

1. Une réflexion parlementaire tournée vers le Conseil de l'Europe

Les débats parlementaires, tant au Palais du Luxembourg qu'au Palais Bourbon, comportent de multiples références à l'Europe, au CoE ainsi qu'aux RPE ; que les parlementaires soient favorables ou non à la disposition en discussion. Nombre d'amendements trouvent également leur fondement dans les préconisations européennes.

Ce constat préalable apparaît en contradiction avec les propos tenus par A. Tanguy en entretien¹⁸⁰. Ce dernier a déploré le faible intérêt des parlementaires pour les recommandations européennes. Selon lui, le CoE n'évoque pas grand-chose à la majorité des députés. D'autant plus qu'il n'y a aucune relation directe entre le CoE et les députés, sauf pour ceux qui sont impliqués sur des questions particulières ayant donné lieu à un positionnement et/ou à des travaux de l'organisation. L'intervention du député Vert N. Mamère au sujet de l'amendement n°235, relatif à l'article 1^{er} A du projet de loi, révèle par exemple une confusion entre le CoE et l'UE : « Cet amendement reprend une recommandation de l'Union européenne selon laquelle la prison ne doit pas être le but de la sanction et doit être utilisée en dernier recours. »¹⁸¹ A cet égard, P.-V. Tournier explique dans son ouvrage *Loi pénitentiaire : contexte et enjeux*, publié en 2007 que « jusqu'à une date récente, on trouvait pourtant une constante dans notre pays, au delà des alternances politiques : le peu d'intérêt des parlementaires – dont certains pourtant siègent à l'Assemblée

¹⁸⁰ Entretien réalisé à Quimper, le 27.03.2014

¹⁸¹ Débats parlementaires, séance du 16 septembre 2009. Le Comité des Ministres du CoE dans sa Rec(2006)2 indique que « nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi »

parlementaire du Conseil de l'Europe, »¹⁸² (APCE) pour les recommandations du CoE. La délégation française de l'APCE compte trente-six représentants du Parlement national dont dix-huit représentants et dix-huit suppléants. Ils sont désignés par le Parlement à la suite des échéances électorales sénatoriales et législatives. La France compte trois-cent-quarante-huit sénateurs et cinq-cent-soixante-dix-sept députés. Trente-huit parlementaires siégeant à l'APCE représentent donc 3,89% des parlementaires français.¹⁸³ Ce faible pourcentage ne permet pas de susciter l'intérêt des parlementaires français dans leur ensemble ni même qu'une européanisation horizontale modifie leurs schèmes de pensée. Seule une petite partie d'entre eux est associée aux travaux du CoE et peut ainsi échanger avec ses homologues européens. La coopération par les pairs ne concernant qu'une très faible minorité d'acteurs, le processus d'européanisation horizontale n'a pas d'impact à l'échelle nationale. Le CoE demeure une organisation lointaine.

A en croire les débats sur le projet de loi pénitentiaire, les parlementaires se sont pourtant intéressés aux recommandations européennes en matière pénitentiaire. Dès la discussion générale du texte dans les deux chambres, le ton est donné. D'emblée, les parlementaires se placent sur le terrain de l'amélioration des conditions de détention et du respect des prescriptions européennes. Ils entendent adapter la législation française aux standards européens et remédier aux restrictions introduites par le projet de loi du Gouvernement. A ce titre, l'européanisation imposée et la pression à l'adaptation qui en résulte transparaissent dans les interventions et les échanges. Les références à la « jurisprudence européenne », à la CEDH ainsi qu'aux rapports du CPT et du Commissaire européen aux droits de l'homme sont fréquentes. Sénateurs comme députés soulignent la nécessité de faire évoluer les pratiques nationales au regard des nombreuses condamnations européennes à l'encontre de la France.

J.-R. Lecerf, sénateur UMP du Nord et rapporteur de la commission des lois au Sénat, après des considérations générales sur les prisons françaises s'interroge : « Comment s'étonner alors des condamnations internationales qui frappent notre pays, condamnations dont le retentissement dans la patrie des droits de l'homme ne peut être que plus cruel encore que partout ailleurs, qu'il s'agisse d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, des rapports du Comité européen pour la prévention de la torture ou de ceux des commissaires

¹⁸² P.V. TOURNIER, *op. cit.*, p.46

¹⁸³ Selon la méthode du « produit en croix » : 348 sénateurs + 577 députés = 925 parlementaires ; 36 parlementaires = 3.59% de 925

successifs aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ? »¹⁸⁴ Il en va de même à l'Assemblée nationale où lors de la discussion générale, le rapporteur et député UMP de Gironde, J.-P. Garraud, s'est exprimé ainsi : « À l'article 39, la commission a par ailleurs adopté un amendement tirant toutes les conséquences d'une jurisprudence de la Cour de cassation, qui tirait elle-même les leçons d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de délais d'appel du procureur général ». Ces deux interventions inscrivent le travail parlementaire dans la logique d'une européanisation imposée. Ce sont les condamnations européennes qui conduisent les pratiques nationales à évoluer. Il s'agit pour les acteurs politiques de voter une loi qui permette d'éviter, à l'avenir, les disqualifications internationales qui portent atteinte à l'image de la France. Pour ce faire, les RPE constituent des ressources mobilisables pour l'établissement d'une politique publique nationale. Cette attitude confirme les propos de J. Morel d'Arleux pour qui la jurisprudence de la CEDH « est abondamment commentée et toujours prise en compte dans l'évolution des textes législatifs et réglementaires en France. »¹⁸⁵ En ce sens, il est en accord avec la vision présentée par Y. Bidet (cf. encadré suivant)

Influence du juge européen sur le législateur français

Yves BIDET, directeur du centre pénitentiaire pour femmes de Rennes.

Entretien réalisé le 24.02.2014 à Rennes.

« Il est vrai que le Conseil de l'Europe continue à faire évoluer les choses. La France, et d'autres pays, est régulièrement condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme sur un certain nombre de sujets. On est dans un paysage de droit aujourd'hui. La jurisprudence européenne, étant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, immanquablement fait réagir les gouvernants pour qu'ils mettent en œuvre ou actualisent les textes ou les règles, les lois, en conséquence. Evidemment la jurisprudence va plus vite que le droit positif donc on est toujours en retard d'une guerre. Notamment sur les fouilles, avec l'article 57 de la loi pénitentiaire qui s'inspirait largement des condamnations de la Cour européenne dans un certain nombre de jugements. Je pense à l'arrêt Khider ou El Shennawy. Les condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme ont inspiré le Conseil de l'Europe notamment le Comité des ministres, mais aussi le législateur français puisque dans l'article 55 il a estimé que les fouilles intégrales - ce que l'on appelle fouilles à corps - ne devaient plus être appliquées de manière systématique mais devaient être proportionnées, graduées, en fonction des risques potentiels que fait peser la personne détenue au regard de la sécurité de l'établissement. Cette disposition a été directement inspirée de la jurisprudence du Conseil de l'Europe et des Règles pénitentiaires européennes. Le droit français l'a ensuite

¹⁸⁴ Discussion générale, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

¹⁸⁵ Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014

intégrée. Il y a eu des résistances. L'Europe est un aiguillon, enfin le Conseil de l'Europe est un aiguillon en matière de droit, de droits de l'homme, en particulier, et l'administration pénitentiaire est obligée d'avancer en la matière. »

Outre ces témoignages, la logique d'imposition transparait dans le choix du vocabulaire employé par les parlementaires. Ainsi ils parlent d' « obligations européennes », de « cadre normatif exigeant » soulignant que la France est « montrée du doigt pour les dysfonctionnements de sa justice » et ainsi apparaît comme « l'un des plus mauvais exemples » européens.¹⁸⁶ Ces choix sémantiques servent à légitimer les amendements parlementaires. Les recommandations européennes, notamment les RPE sont présentées comme des objectifs à atteindre. L'intervention de la sénatrice communiste de Paris, N. Borvo Cohen-Seat, lors de la séance du 3 mars 2009 au Sénat, en est emblématique. S'adressant à la Garde des Sceaux, elle indique : « vous donnez plutôt l'impression de vous résigner à ce que votre texte soit conforme *a minima* aux règles européennes qui nous sont pourtant imposées : il est muet sur le sens de la peine et sur les principes fondamentaux qui guident votre réforme. Cette lacune n'a pas échappé à notre rapporteur, qui a ajouté un article sur le sens de la peine [...] ». Le terme « imposées » exprime ici la contrainte exercée sur les acteurs domestiques dans le sens d'une mise en conformité de la législation nationale avec les prescriptions européennes.

Les RPE constituent une ressource pour les parlementaires, dans l'élaboration de la loi pénitentiaire. Preuve s'il en est, les RPE sont le support de nombreux amendements, quel que soit le groupe parlementaire considéré. La Rec(2006)2 fait ainsi office d'argument d'autorité, brandit par les parlementaires à l'attention du Gouvernement. La recherche de l'occurrence « règle(s) pénitentiaire(s) européenne(s) » dans la retranscription intégrale des débats au Sénat aboutit à cent-huit résultats. Pour les débats conduits à l'Assemblée nationale, ces termes apparaissent à cinquante-sept reprises. (cf. Figure 3) Ces éléments sémantiques rapportés aux trois-cent-trois amendements déposés au Sénat sur le texte de la Commission des lois ainsi qu'aux cinq-cent-vingt-et-un amendements de l'Assemblée nationale, traduisent une forte influence européenne sur le processus législatif. La loi pénitentiaire française a été débattue en utilisant un vocable européen. En ce sens, l'usage que les parlementaires font de l'Europe est un usage cognitif, conformément à la typologie établie par S. Jacquot et C. Woll.

¹⁸⁶ Discussion générale au Sénat, interventions de François-Noël BUFFET, Jacques MEZARD ; Discussion générale à l'Assemblée nationale, intervention de Michel HUNAULT

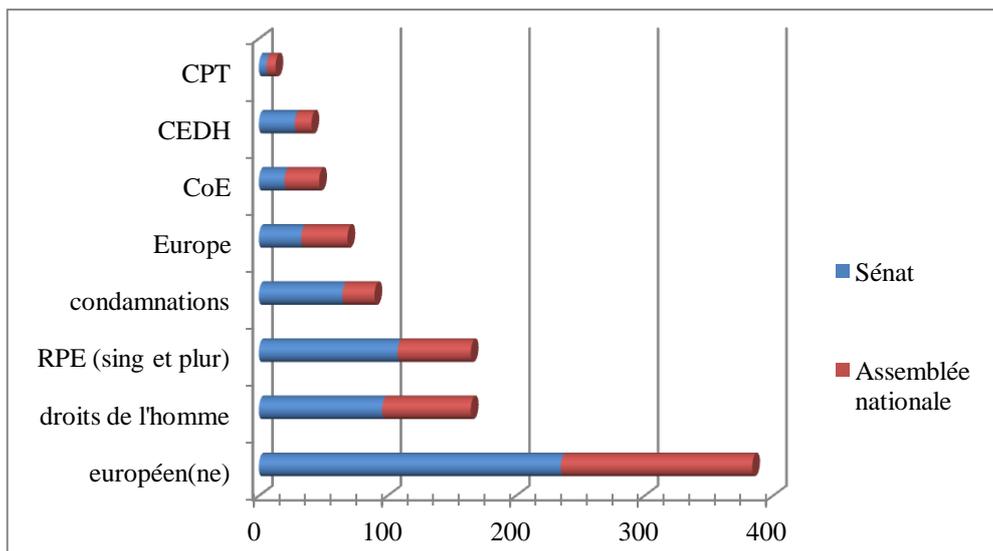


Figure 3

Il convient de noter une nouvelle fois que la méthode d'analyse utilisée est fondée sur le choix arbitraire de certains termes à la lecture des débats parlementaires. L'utilisation de techniques statistiques en permettrait une analyse plus fine. Il n'en demeure pas moins que les éléments dégagés conduisent à mettre en évidence une tendance générale, suffisante dans le cadre de cette démonstration.

Au-delà de la dimension sémantique, les députés comme les sénateurs utilisent la comparaison internationale comme vecteur de changement. A titre d'exemple, A. Anziani porte-parole du groupe socialiste et apparentés du Sénat demande au Gouvernement « d'abolir les mises en cellule disciplinaire et de les remplacer par des mesures de confinement individuel. À défaut, réduisez au moins cette durée aux normes européennes : la durée maximale de placement en cellule disciplinaire est de trois jours en Irlande, de neuf jours en Belgique, de quatorze jours en Angleterre, de vingt-huit jours en Allemagne. »¹⁸⁷ La mise en commun des expériences, ainsi que les comparaisons, permettent de fixer des standards européens. Dès lors, ces standards deviennent des objectifs à atteindre. Une telle stratégie de *benchmarking* fonctionne également lorsqu'il s'agit pour le Gouvernement, de justifier ses choix de politique publique. J.-M. Bockel, secrétaire d'Etat auprès de la Ministre de la Justice¹⁸⁸, au sujet du programme de construction de nouvelles places de prison rappelle « qu'en comparaison avec nos pays voisins, le taux d'incarcération est, en France, inférieur à la moyenne européenne, tout comme le nombre de places disponibles est inférieur à celui

¹⁸⁷ Discussion générale au Sénat, séance du mars 2009

¹⁸⁸ Mme Michèle ALLIOT-MARIE a remplacé Mme Rachida DATI au poste de Ministre de la Justice le 23 juin 2009 en raison de l'élection de cette dernière au Parlement européen

existant en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni, pour ne prendre que des grands pays européens assez proches de nous. »¹⁸⁹ Le recours à l'Europe permet ainsi d'évaluer la loi pénitentiaire ; évaluation qui, selon les cas de figure et les acteurs concernés, conforte les responsables politiques dans leurs choix de politique publique ou vise à dénoncer ces mêmes choix. Toujours est-il que les discours prononcés dans le cadre des débats relatifs à l'adoption du projet de loi pénitentiaire de 2008 sont européanisés. Les parlementaires ont d'ailleurs exprimé leur volonté d'aller plus loin dans la mise en œuvre des préconisations européennes que ce qu'a consenti le projet de loi dans un premier temps. A cet égard, A. Anziani a indiqué : « J'ai consulté avec curiosité le site du Ministère de la Justice et j'y ai lu avec intérêt cette phrase : « L'administration pénitentiaire a décidé de faire du respect des règles pénitentiaires un objectif prioritaire ». Eh bien, Madame la Garde des sceaux, nous vous proposons de vous aider à atteindre cet objectif ! Il vous suffira d'accepter un certain nombre de nos amendements, puisqu'un quart d'entre eux reprend ces recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe. »¹⁹⁰

L'ouverture des discussions témoigne ainsi d'un usage rhétorique de l'Europe. Les parlementaires français, par la volonté affichée de faire de la loi pénitentiaire un moyen de mettre en œuvre les RPE, témoignent d'une européanisation. Il n'en demeure pas moins que la suite des débats révèle l'existence de résistances à cette européanisation.

2. Des résistances à l'européanisation

En dépit des bonnes intentions exprimées lors des discussions générales des deux assemblées, l'européanisation de l'institution carcérale, par la loi pénitentiaire, a rencontré un certain nombre d'obstacles.

Le rejet de la majorité des amendements proposés est le plus significatif. A. Tanguy¹⁹¹ a partagé son sentiment à cet endroit. Pour lui, l'urgence déclarée par le Gouvernement est source de frustration puisque le pouvoir législatif du Parlement s'est vu amoindri. Ensuite, 99,9% des amendements ont été rejetés ; amendements qui, pour une bonne partie d'entre eux, trouvaient leur fondement dans les recommandations européennes. En France, le droit d'amendement appartient au Parlement et au Gouvernement. Un amendement est adopté après avoir été soumis au vote des parlementaires. Leur rejet dans le cadre du sujet qui nous occupe

¹⁸⁹ Discussion générale à l'Assemblée nationale, séance du 15 septembre 2009

¹⁹⁰ Discussion générale du Sénat, séance du 3 mars 2009

¹⁹¹ Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

s'explique, selon A. Tanguy, par le fait que la majorité parlementaire se soit alignée sur le positionnement du Gouvernement. Seuls quelques députés de la majorité avaient, selon lui, « une fibre humaniste ». D'autant plus que la loi pénitentiaire « n'est pas une question majeure pour la représentation nationale ». Il n'y a pas le fond idéologique que l'on peut retrouver sur d'autres textes plus polémiques.

Cette situation trouve son pendant au Sénat. Le résumé des débats¹⁹² présente les amendements 76, 88, 89, 91, 109 et 182 présentés par le sénateur A. Anziani, comme ayant pour objet la « transcription, en droit interne, » des RPE 8, 17.1, 18.1, 19, 26.10 et 57.1 respectivement. Les six amendements ont été rejetés. Cet état de fait trouve un écho dans le discours tenu par J.-J. Hyst, président de la commission des lois du Sénat et sénateur UMP de la Seine-et-Marne, qui s'exprimait ainsi lors de la séance du 3 mars 2009 : « Je trouve certes intéressant de rappeler quelles sont les règles européennes, mais une loi pénitentiaire a pour vocation de traduire ces règles et non de les transcrire ! [...] Il s'agit de déterminer si les principes contenus dans la réglementation européenne sont bien respectés dans ce texte, qui a été enrichi par les apports des uns et des autres. » La définition des principes européens pose question en ce sens que dans la Rec(2006)2, les neuf premières règles sont regroupées sous la rubrique « principes fondamentaux ». Il s'agit de savoir si le sénateur Hyst se réfère à ces règles ou à des principes généraux tirés des RPE. Dans tous les cas, il en résulte une application « à la carte » de la recommandation. Le processus législatif contribue à inscrire, là encore, la politique pénale dans la logique des *avoiding blame politics* : afficher la reprise des RPE en droit interne quand seule une petite partie des RPE est concernée.

Motif récurrent de rejet des amendements présentés, l'article 40 de la Constitution française est rédigé comme suit : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. » Dès 2008, l'UGP-CGT estimait que « les règles pénitentiaires européennes introduites dans le texte [...] vont pour la plupart perdre du sens et venir se fracasser à la réalité budgétaire et à la politique pénale conduite par le Gouvernement ».¹⁹³ Le rejet de la plupart des amendements parlementaires lui donne raison. L'eupéanisation se heurte ainsi à

¹⁹² Résumé disponible sur le site internet du Sénat à l'adresse : http://www.senat.fr/interventions/crisesume_pjl07-495_1.html (consulté le 07.05.2014)

¹⁹³ Union générale pénitentiaire – Confédération générale du travail, communiqué du 10 juin 2008 repris par l'OIP, « Le législateur face à la loi pénitentiaire », in *Dedans Dehors* n°67-68, p.41

des considérations nationales qui priment sur les exigences européennes. La contrainte budgétaire constitue ainsi un obstacle à l'eupéanisation.

Si un nombre important d'amendements trouvaient leur justification dans les RPE, d'autres auraient pu être présentés. C'est l'avis de l'OIP-SF qui met en avant le fait que le rapport du sénateur J.-R. Lecerf soulignait que le critère des liens familiaux « devrait être considéré en priorité dans les choix d'affectation, comme le préconise la Règle pénitentiaire européenne n°17-1 » alors qu'aucun amendement en ce sens n'a été introduit.¹⁹⁴ L'affichage politique de la mise en œuvre des RPE est une nouvelle fois visible par cet exemple. De surcroît, certaines références aux recommandations européennes sont contestées par les observateurs. C'est le cas de l'OIP-SF à l'endroit de l'établissement de régimes différenciés en fonction de la personnalité et de la dangerosité des personnes détenues¹⁹⁵. Ladite organisation considère que la référence aux RPE n'est pas pertinente. Cette référence est présentée comme un élément de légitimation de la politique nationale de régimes différenciés. Pourtant, la RPE 51 ne prévoit pas de régimes différenciés mais une proportionnalité de la mise en œuvre des mesures de sécurité en fonction du profil du détenu. On peut y voir un usage cognitif de l'Europe. Il s'agit de diffuser auprès des acteurs nationaux, une interprétation des RPE. Ce faisant, le Gouvernement se place sous l'égide de l'Europe tout en adoptant une interprétation souple de la Rec(2006)2.

Le processus de préparation atteste également de cet affichage politique selon lequel les RPE sont mises en œuvre dans le projet de loi pénitentiaire. A. Tanguy¹⁹⁶, qui a collaboré à la préparation des amendements du député J.-J. Urvoas, a expliqué avoir travaillé avec l'OIP-SF et les travaux de la CNCDH. Bien plus, il a indiqué « au cours de la préparation des amendements, pas une seule fois je n'ai regardé ce qu'il y avait dans les Règles pénitentiaires européennes. » Ce sont donc les considérations nationales qui prévalent et conditionnent l'application de la Rec(2006)2. A cet égard, la lutte contre la dégradation des conditions carcérales, conséquence de la surpopulation, est un objectif majeur affiché par les parlementaires au cours de la procédure législative. La mise en œuvre des RPE est éventuellement un moyen d'y parvenir. Toujours est-il que la surpopulation empêche l'entrée en droit français de la Rec(2006)2 dans son ensemble. Ces éléments, ajoutés à la nécessité

¹⁹⁴ *Dedans Dehors* n°67-68, p.48

¹⁹⁵ *Ibidem*, p.55

¹⁹⁶ Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

d'adopter au plus vite une loi pénitentiaire, ont conduit à ce que seule une partie des règles soit prise en considération.

Il s'agit aussi, comme nous l'avons vu, d'éviter les condamnations européennes et nationales. Dans la rubrique des critiques nationales, il convenait, pour le Gouvernement, puis pour les parlementaires, de rallier l'AP au projet de loi. La Commission des lois du Sénat indique dans l'introduction de son premier rapport qu' « aucune réforme d'ampleur ne se fera sans l'adhésion de l'administration pénitentiaire ».¹⁹⁷ En vue d'obtenir cette adhésion, l'AP a été associée aux travaux de la Commission ; travaux qui ont comportés des négociations entre les deux parties. Les modifications des pratiques pénitentiaires, conformément aux RPE, ne pouvaient ainsi aller bien au-delà des réformes déjà engagées par l'AP. D'après A. Tanguy¹⁹⁸, la loi pénitentiaire est considérée par certains acteurs comme un texte écrit par l'AP.

Toutes ces résistances à l'eupéanisation, à l'évolution des pratiques pénitentiaires conformément aux standards européens contenus dans la Rec(2006)2, conduisent à l'adoption d'un texte de loi partiellement conforme aux RPE.

3. Des modifications substantielles inachevées

La loi pénitentiaire française, adoptée fin 2009, a permis d'inscrire en droit interne une partie des recommandations du CoE. Ces modifications, que l'on peut qualifier de substantielles, ne sont pourtant que partielles. N'en déplaise à l'AP qui considère qu'un grand nombre de RPE « 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 »¹⁹⁹ ont été intégrées en droit français.

Les restrictions des droits des personnes détenues contenues dans la version finale du texte de loi en sont une illustration. Si l'apport de la loi pénitentiaire en termes de définition des droits de la personne détenue est important, il n'en demeure pas moins qu'elle comporte des aménagements et restrictions. L'article 22 de la loi traduit les principes généraux contenus dans les neuf premières RPE de la façon suivante : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut

¹⁹⁷ OIP, *op. cit.*, p.50

¹⁹⁸ Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

¹⁹⁹ Référentiel d'application des RPE, p.3

faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue. »²⁰⁰ Les motifs de restriction ont été sensiblement élargis, si l'on se réfère à la RPE 3 qui indique que « les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées. » J.-C. Froment précise à ce sujet que « la notion de « protection de l'intérêt des victimes » est même particulièrement problématique et contraire à l'esprit des règles pénitentiaires européennes. »²⁰¹ Les RPE font donc l'objet d'ajustements à l'échelle nationale. La logique est celle de la traduction. En ce sens, l'eupéanisation peut être considérée comme partielle. Ces restrictions élargies ont conduit le Genepi à qualifier le texte de « loi du « sauf si » ». (cf. encadré suivant)

Une loi du « sauf si »

M. QUINQUIS, Vice-président du Genepi chargé de la communication et de la voix politique.

Entretien réalisé à Paris le 27.02.2014.

« Nous, c'est une loi qu'on a baptisée du « sauf si ». Si on prend plein d'articles ça va être : « les personnes détenues peuvent faire cela, sauf si la sécurité de l'établissement, le bon ordre etc. », « les personnes détenues peuvent correspondre avec n'importe qui sauf si... », « les personnes détenues peuvent aller en activité sauf si... », « les personnes détenues peuvent se rendre dans les lieux de culte sauf si... », « les personnes détenues peuvent rencontrer leurs familles sauf si... », « les personnes détenues peuvent travailler sauf si... ». Il y a le « sauf si » partout. Pourquoi pas, après tout, la liberté individuelle s'arrête là où commence celle des autres. Le « sauf si », on pourrait ne pas le contester. Sauf que c'est « sauf si » arbitraire en permanence. Quelle va être la sécurité ? Quelles vont être les règles pour le bon ordre ? Ça varie et c'est à l'appréciation du chef d'établissement. C'est ça le problème parce qu'il y a peu de marge de manœuvre pour les personnes détenues là-dessus, peu de marge de manœuvre pour les intervenants et peu de marge de manœuvre pour l'administration centrale elle-même puisque le chef d'établissement est le chef de son établissement. »

²⁰⁰ Disponible sur le site internet Legifrance à l'adresse : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id#JORFAR TI000021312252> (consulté le 09.05.2014)

²⁰¹ J.C. FROMENT, *op. cit.*, p.380

Pour A. Tanguy²⁰², il y avait une volonté du Gouvernement de reprendre les RPE mais à chaque fois elles ont été encadrées par des restrictions. Dès lors, le travail des parlementaires a été d'essayer de « faire sauter ces restrictions », sans grand succès. Les débats n'ont pas produit d'avancements. Il considère donc que le combat a été perdu et qu'il faudrait une nouvelle loi pénitentiaire.

Ceci étant, à y regarder d'un peu plus près, on remarque que la loi pénitentiaire traduit certaines avancées, inspirées des RPE. C'est le cas notamment des dispositions concernant les fouilles. L'article 57 prévoit ainsi que « les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. » Les fouilles intégrales sont encadrées. Elles ne sont « possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes. » De même, « les investigations corporelles internes sont proscrites, sauf impératif spécialement motivé. Elles ne peuvent alors être réalisées que par un médecin n'exerçant pas au sein de l'établissement pénitentiaire et requis à cet effet par l'autorité judiciaire. »²⁰³ L'ensemble de ces dispositions est inspirée des RPE 54.1 à 54.10. A plusieurs reprises, la France avait été condamnée par la CEDH à ce sujet (cf. encadré p.72).²⁰⁴ Cet exemple est emblématique de la pression à l'adaptation exercée par les instances européennes sur les Etats membres du CoE dans une logique d'eupéanisation cognitive imposée.

Une avancée plus timide concerne le droit à l'expression des personnes détenues. Cette question, plus polémique, a fait l'objet d'un vif débat parlementaire, mais aussi parmi les acteurs du champ pénitentiaire. La RPE 50 stipule que « sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet ». Le commentaire du Comité des Ministres du CoE fait référence à la possibilité pour les détenus « d'élire des représentants » ou de leur « accorder un droit d'association ».²⁰⁵ Cette règle a été reformulée dans l'article 29 de la loi pénitentiaire française comme suit : « Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur

²⁰² Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

²⁰³ Disponible sur le site internet Legifrance, *op. cit.*

²⁰⁴ Par exemple : Arrêts Khider du 9 juillet 2009 El Shennawy du 20 janvier 2011

²⁰⁵ OIP, *Dehors Dedans*, n°68-69, p.47-48

les activités qui leur sont proposées. »²⁰⁶ La reformulation *a minima* de la Règle 50 ne permet pas l'expression collective des personnes détenues au sujet de leurs conditions de détention. L'hostilité des personnels, exprimée par le biais des syndicats qui les représentent, en est la cause principale comme en témoigne Y. Bidet. (cf. encadré p.79) L'expression collective des détenus va à l'encontre des habitudes culturelles françaises créant ainsi une crispation. Crispation dénoncée par P.-V. Tournier qui parle de « gouffre » à combler pour que la France rattrape son retard par rapport aux autres pays européens.²⁰⁷ En effet, au sein de l'UE, l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède ont créés des comités de détenus chargés des questions relatives à la vie en détention. Une pression à l'adaptation s'exerce ainsi sur la France. Le *benchmarking* est à ce titre une stratégie utilisée par les acteurs nationaux - notamment associatifs et chercheurs - dans le but d'impulser un changement. Si M. Birling²⁰⁸ considère que les débats se régleront rapidement et que les expérimentations conduites dans certains établissements vont être généralisées, on peut se demander si de tels propos participent d'une stratégie d'affichage politique visant à neutraliser les critiques. En tout état de cause, aucun engagement n'a été pris en ce sens.

Expression collective des personnes détenues

BIDET Yves, directeur du centre pénitentiaire pour femmes de Rennes

Entretien réalisé à Rennes le 24.02.2014

« Cet article 29 s'inspire de la règle n°50 des RPE. L'article 50 avait un champ beaucoup plus large qui était l'ensemble des conditions de détention. Le législateur français n'a pas été jusque là, et je dirais même que l'administration pénitentiaire – qui, pour l'instant, n'a pas mis en application cette disposition de la loi pénitentiaire - marche un peu sur des œufs parce que d'abord il y a une hostilité des organisations professionnelles des personnes de surveillance à cette règle - d'ailleurs on avait appelé ça « le droit d'expression collective » alors évidemment quand les syndicats ont entendu parler de droit d'expression : « le droit d'expression des personnes détenues, nous, on ne veut pas entendre parler de ça, surtout collective, mais alors on ouvre le droit à la création de syndicats de détenus, il n'en est pas question ! ».

Aujourd'hui, l'administration pénitentiaire est revenue sur un langage plus acceptable qui est « le droit à la consultation ». On a réduit le champ *stricto sensu* à ce que dit la loi pénitentiaire, à l'offre d'activités socioculturelles et sportives, et pas à l'ensemble des conditions de détention parce que l'ensemble des conditions de détention, cela voulait dire donner la possibilité aux personnes détenues de faire évoquer le droit disciplinaire. Là on touchait des fondements même de l'autorité de l'Etat, l'autorité des personnels directement

²⁰⁶ Disponible sur le site internet Legifrance, *op. cit.*

²⁰⁷ P.V. TOURNIER, « Règles pénitentiaires européennes, loi pénitentiaire et droit à l'expression collective des personnes détenues », p.3

²⁰⁸ Entretien téléphonique réalisé le 13.02.2014

liée à l'autorité de l'Etat dans leur exercice quotidien de la discipline. Là il n'en a pas été question alors que les RPE allaient beaucoup plus loin. Le législateur a quand même réduit, sur des questions un peu sensibles comme ça, le champ. »

L'influence du CoE sur la loi pénitentiaire française s'est concrétisée à l'échelle gouvernementale puis parlementaire par de nombreuses références aux RPE comme au CoE. Pourtant, l'aboutissement de ce processus d'européanisation se caractérise par un écart significatif entre les prescriptions européennes et le texte de loi français ; écart que l'on doit aux résistances à l'européanisation rencontrées au cours des débats parlementaires mais aussi à l'échelle gouvernementale. Il s'agit de reprendre une partie des RPE pour écarter les critiques tout en tenant compte des contraintes nationales. Ce travail d'équilibriste aboutit à un texte partiellement conforme aux standards européens fixés par les RPE.

Conclusion

En introduction nous avons indiqué que l'application de la Rec(2006)2 du CoE à l'échelon national pouvait être appréhendée dans le cadre d'un processus d'eupéanisation ; processus qui renvoie, de manière générale, à l'impact de cette organisation européenne sur les politiques, la politique et le politique au niveau national et infranational. En effet, l'adoption de ladite recommandation et des RPE qui la composent a suscité des réactions de la part des acteurs nationaux. Parmi ces réactions, la plus visible est celle de l'AP dont la direction s'est engagée dès 2006 dans un processus de réforme des pratiques de ses personnels sur la base des recommandations européennes. L'analyse a donc cherché à discuter l'hypothèse selon laquelle l'eupéanisation était avant tout le fait de l'AP.

Les différentes sources utilisées – propos d'acteurs recueillis en entretien, documents publiés par l'AP et travaux de recherche divers – ont permis de mettre en évidence plusieurs mécanismes d'eupéanisation complémentaires. Ainsi l'eupéanisation horizontale en ce qu'elle engendre une socialisation entre les pairs par le biais d'une coopération internationale faite de séminaires, conférences et autres rencontres bilatérales, favorise la diffusion des schèmes de pensée, des politiques publiques et standards européens. Les AP européennes s'inscrivent dans cette dynamique. La CDAP en est l'exemple le plus saillant même si, comme nous l'avons vu, la formation des personnels à l'ENAP d'Agen participe également de cette logique d'échanges européens. Il existe donc en Europe un milieu international favorisant les échanges, le partage des expériences, des bonnes pratiques et conduisant *in fine* à une eupéanisation. Dans ce cadre, la notion d'apprentissage acquiert une importance particulière dans la mesure où la socialisation des acteurs nationaux permet la diffusion des idées européennes ainsi que le partage des expériences. Les acteurs nationaux, convaincus par ces idées nouvelles et politiques conduites dans les pays voisins, modifient leurs comportements en conséquence. Cela suppose tout de même que la barrière du langage ne soit pas insurmontable pour acquérir une certaine connaissance des systèmes pénitentiaires européens et ainsi établir des partenariats. En ce qui concerne le CoE, le français et l'anglais sont utilisés comme langues de travail. Les acteurs français peuvent ainsi aisément prendre part aux travaux européens.

Pour comprendre ce mouvement de coopération, nous nous sommes intéressés à l'eupéanisation cognitive. Définie comme un processus fondé sur la production et/ou la diffusion d'idées de politiques publiques ou de pratiques définies par le CoE, cette

européanisation joue un rôle important dans la mise en œuvre, à l'échelle nationale, d'une recommandation européenne non contraignante comme c'est le cas de la Rec(2006)2. De surcroît, deux logiques d'influence affectent le niveau national. La première, logique de persuasion, est perceptible dans le texte de la recommandation. En effet, le choix des termes employés est révélateur d'une volonté d'inciter les Etats membres à appliquer les RPE sur leur territoire, sans pour autant qu'il existe des sanctions pour les Etats réfractaires. Pour autant, la comparaison internationale et le *benchmarking*, contribuent à établir des standards européens qu'il faut atteindre. Participant de cette logique de persuasion, la comparaison conduit les Etats considérés comme des « mauvais élèves » à modifier leurs pratiques et politiques pénitentiaires. La création de la base de données SPACE en est le symbole. La seconde logique qui s'est dégagée repose sur l'imposition. En dépit de l'absence de caractère contraignant de la Rec(2006)2, l'activité des organes du CoE tels que la CEDH, le CPT ou le Commissaire européen aux droits de l'homme, créent une pression à l'adaptation. Cette dernière a été identifiée comme le principal facteur d'européanisation²⁰⁹. Plus l'écart entre les exigences européennes et les politiques publiques nationales est faible et moins la pression sera forte. En ce qui concerne la politique pénitentiaire française, nous avons montré que l'écart est important, entraînant une forte pression à l'adaptation. A titre d'exemple, les nombreux arrêts de la CEDH condamnant la France en la matière ont un impact sur les capacités de négociation du pays au sein du CoE mais aussi de l'UE. D'autant plus que la France s'érige au niveau international comme la « patrie des droits de l'homme ». Il s'ensuit qu'une disqualification européenne crée une pression sur les acteurs nationaux dans le sens d'une mise en conformité des pratiques nationales avec les RPE. De même, cette pression s'exerce par les visites de lieux de privation de liberté par le CPT pour examiner le traitement réservé aux personnes détenues. Un rapport fait suite à chaque visite. Les membres de la délégation du CPT y mettent en évidence les écarts entre ce qui est considéré comme une norme européenne et la réalité des pratiques nationales. Il en va de même des rapports du Commissaire européen aux droits de l'homme. Des règles formelles ou informelles, principes ou croyances d'abord établis au niveau européen, vont ainsi être intégrés aux discours et structures politiques nationales voire infranationales. C'est le cas des RPE dans une logique d'européanisation *top-down*. C'est ainsi qu'à partir de 2006-2007, le directeur de l'AP française, C. d'Harcourt lance une réflexion sur la mise en œuvre des RPE dans les établissements pénitentiaires français. Comme en ont témoigné les acteurs rencontrés, c'est

²⁰⁹ Identifiée par GREEN COWLES et al. et BÖRZEL, repris par O. BAISNEE, R. PASQUIER, *L'Europe telle qu'elle se fait, Européanisation et sociétés politiques nationales*, p. 14

l'engagement du directeur de l'AP qui a conduit à l'évolution des pratiques des personnels pénitentiaires. Directeur qui, doit-on le rappeler, participe aux CDAP du CoE. Huit RPE ont ainsi émergé de la mission d'étude mise en place par l'AP comme « présentant un réel enjeu » tandis que les RPE étaient érigées en « charte d'action ». Ce mouvement s'est concrétisé par la rédaction d'un référentiel de bonnes pratiques professionnelles, directement inspirées des RPE. C'est en tout cas ce qui figure sur l'ensemble des supports de communication de l'AP, comme par exemple les lettres d'information sur les RPE dont nous avons parlé. Des postes de « référent RPE » et de « secrétaire RPE » ont également été créés dans les directions interrégionales de l'AP pour superviser ce processus. L'intitulé de ces postes exprime une influence européenne directe. La politique de l'AP se réclame ainsi de l'Europe et des RPE ; politique qui s'est poursuivie par l'expérimentation dans plusieurs dizaines de sites pilotes des RPE sélectionnées par l'AP. Toutes les étapes du processus ont été suivies et accompagnées par des comités de pilotage locaux et nationaux. Il s'agissait, par la concertation, de rallier les acteurs du champ carcéral au projet de l'AP. L'europeanisation de l'institution carcérale française s'est ainsi faite dans une logique verticale descendante. Elle est d'abord imposée par l'extérieur, par les instances supranationales, avant d'être reprise par la direction de l'AP puis imposée aux différents échelons de l'AP française. L'administration centrale a fait pression sur les directions interrégionales qui elles-mêmes exerçaient une pression sur les chefs d'établissement pour que les RPE soient mises en place à travers l'application du référentiel. En ce sens, l'europeanisation verticale *top-down* repose sur la contrainte. Cette dernière a abouti à la création de quartiers dédiés aux détenus arrivants dans les établissements français, sur la base des RPE. Une labellisation RPE des quartiers conformes aux prescriptions européennes a ensuite été mise en place. Toutes ces mesures associées aux propos recueillis au cours des entretiens réalisés valident l'hypothèse selon laquelle l'europeanisation est prise en charge par l'AP française.

Ceci étant, l'europeanisation fonctionne aussi comme un moyen de légitimer une politique nationale. Elle n'est pas une fin en soi comme l'a montré l'analyse de la stratégie de communication adoptée par l'AP. Ainsi, l'usage stratégique de l'Europe consiste à développer une double communication à l'égard des citoyens français et des personnels de l'AP. La mention des RPE et du CoE permet de véhiculer, dans la société française, une image positive de l'AP et de son action. A l'égard des personnels, en revanche, l'AP insiste, non pas sur l'origine européenne des nouvelles mesures adoptées, mais sur l'amélioration de leurs conditions de travail. En ce sens, l'europeanisation est un processus qui fournit de nouvelles opportunités et contraintes aux acteurs nationaux. Les intérêts de ces acteurs ont ainsi

rencontré les RPE et facilité leur mise en œuvre à l'échelle de la France ; mise en œuvre qui ne concerne qu'une partie des Règles dans la mesure où seules huit RPE sur les cent-huit recommandations que compte la Rec(2006)2 du Comité des Ministres du CoE ont été retenues. L'ensemble de ces développements indique que l'eupéanisation verticale de l'institution carcérale française est partielle, contrainte et fondée sur un usage stratégique de l'Europe par l'AP.

Un autre aspect a cependant émergé des sources mobilisées pour cette démonstration. Si la visibilité de l'action de l'AP semble valider la première hypothèse de recherche, il n'en demeure pas moins que l'activisme des associations liées au champ pénitentiaire a précédé celui de l'AP.

L'adoption d'une recommandation européenne constitue un engagement politique de la part des Etats qui la signent. Pourtant, au lendemain du 11 janvier 2006, la Rec(2006)2 n'a fait l'objet d'aucune communication ni positionnement nouveau de la part de la Chancellerie ou du Gouvernement. Ce sont donc les acteurs associatifs qui se sont chargés de la diffusion de la nouvelle version des RPE face à une telle inertie. L'AP les a ensuite publiées au mois d'août 2006 ainsi qu'une partie du commentaire qui les accompagnait. Pour être appliquée, une recommandation européenne doit être connue des acteurs chargés de sa mise en œuvre. L'objectif des associations telles que le Genepi ou la FARAPEJ est donc de sensibiliser les acteurs nationaux et faire pression sur les autorités nationales au moyen de publications, réunions et colloques européens. Comme nous l'avons déjà mentionné dans l'introduction, leur action autour de cette thématique ne date pas de 2006. A la faveur d'un surcroît d'intérêt pour la question pénitentiaire au début des années 2000, de nombreux articles ont été publiés à ce sujet, y compris dans la presse²¹⁰. Les acteurs associatifs constituent ainsi des facilitateurs d'eupéanisation. Leurs revendications convergent vers les principes contenus dans les RPE. Dès lors, ils se saisissent de la Rec(2006)2 comme d'un moyen de parvenir à leur fin, à savoir, l'amélioration des conditions de détention. Cet usage stratégique de l'Europe a pour but de contourner l'inertie de l'AP et du Gouvernement français pour les contraindre au changement. C'est une stratégie qui aboutira en 2008 au dépôt d'un projet de loi pénitentiaire.

En effet, le 14 novembre 2006, lors des états généraux de la condition pénitentiaire, l'OIP-SF avait obtenu un certain nombre d'engagements de candidats à l'élection présidentielle de 2007. Parmi eux, le futur Président de la République, N. Sarkozy, s'était engagé sur l'adoption d'une loi pénitentiaire visant à inscrire les RPE dans le droit positif français ainsi

²¹⁰ Exemple : M. HERZOG-EVANS, « Le droit en prison » in *Projet*, n°269, janvier 2002

qu'à définir les missions de l'AP. L'année suivant son élection, les travaux préparatoires de la loi étaient lancés et la mise en œuvre des RPE affichée.

L'ensemble de ces actions tend à infirmer la première hypothèse. Il apparaît, au terme de la démonstration, que le processus d'eupéanisation est d'abord le fait des acteurs associatifs. C'est seulement dans un second temps que l'AP prend en charge la mise en œuvre des RPE. A partir de 2008, elle sera relayée par le législateur français.

L'étude du projet de loi pénitentiaire ainsi que du texte voté en 2009 par les parlementaires français a cherché à mesurer la validité de la seconde hypothèse selon laquelle l'eupéanisation de l'institution carcérale se fait de manière parcimonieuse. Déjà, l'analyse des réformes engagées par l'AP à partir de 2007 avait mis en évidence la sélection de quelques règles parmi les RPE. En cela, l'eupéanisation est « à la carte », en fonction de considérations et contraintes nationales. Première contrainte, « l'usage renforcé de la prison », selon l'expression de C. Rostaing, produit une dégradation des conditions d'incarcération, objet de nombreuses condamnations tant nationales qu'internationales. Invoquer le changement de politique, comme c'est le cas dans les supports de communication de l'AP ou dans le projet de loi pénitentiaire du Gouvernement, permet de donner le sentiment que la politique pénitentiaire évolue au regard des RPE. Pourtant, nous avons montré que cette évolution consiste en une application partielle desdites Règles qu'il s'agisse des mesures de l'AP ou de la loi pénitentiaire. Dès lors, l'eupéanisation résulte d'un calcul politique. La politique pénitentiaire française s'inscrit dans la logique des *avoiding blame politics*, c'est-à-dire d'une politique qui tente d'échapper à la critique passée tout en évitant une disqualification future. Ce faisant, cette politique est sans grande ambition ni projet. Si la référence aux droits de l'homme et prescriptions européennes y figure, les stratégies de communication et usages de l'Europe mènent le jeu. En dépit de la rhétorique du changement, la politique pénitentiaire demeure une politique *a minima*. L'OIP déplore ainsi que les RPE soient « mises à toutes les sauces et servent toutes les causes. Au Sénat, quand il s'agit de faire passer une loi pénitentiaire qui ne serait que leur retranscription « quasi intégrale ». Face aux médias, quand c'est en leur nom qu'on justifie la fin de l'encellulement individuel ou les mérites des régimes différenciés. Face aux syndicats, quand on dégage un « moratoire » sur leur application pour calmer un mouvement social. Etc. »²¹¹ Cette dernière référence rappelle

²¹¹ OIP, « Des Règles péniblement expérimentées », in *Dedans Dehors*, n°69, p.44 – Un moratoire sur les RPE a été évoqué par Mme la Garde des Sceaux, R. DATI, à la suite d'un mouvement social des personnels de surveillance en mai 2009.

qu'il s'agit, pour les responsables politiques, d'éviter les critiques émanant des acteurs européens mais aussi des acteurs nationaux. L'opposition des syndicats de personnels, concrétisée par un mouvement social en mai 2009, a constitué un obstacle à la mise en œuvre des RPE par la loi pénitentiaire. L'adoption d'une loi pénitentiaire requiert l'adhésion des personnels chargés de son application sur le terrain.

Le manque d'ambition de cette politique s'explique également par les contraintes matérielles auxquelles les établissements pénitentiaires français sont confrontés. L'adoption de politiques de plus en plus répressives a engendré une surpopulation carcérale qui rend difficile l'application des cent-huit RPE. La Règle 18-1 en est une illustration : « Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent satisfaire aux exigences de respect de la dignité humaine et, dans la mesure du possible, de la vie privée, et répondre aux conditions minimales requises en matière de santé et d'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne l'espace au sol, le volume d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération. » Ce cas de figure illustre la notion de *path dependency* ou sentier de dépendance, qui renvoie au fait que les choix effectués par les Gouvernements précédents ont un impact sur ceux du Gouvernement présent et les contraignent. Les réformes engagées par l'AP tout comme la loi pénitentiaire participent de cette logique.

Les responsables politiques, quant à eux, sont préoccupés par des enjeux électoraux. Comme nous l'avons dit, la thématique pénitentiaire n'est pas porteuse politiquement. Il s'agit donc, pour le Gouvernement comme pour les parlementaires, de ne pas susciter le mécontentement de leur électorat en adoptant une loi qui serait considérée comme trop ambitieuse. A cet égard, A. Tanguy a rapporté une anecdote révélatrice.²¹² Le député J.-J. Urvoas a travaillé sur la thématique de l'accès à la télévision en prison entre 2009 et 2011, notamment sur le tarif de location des téléviseurs. Il avait notamment défendu, lors des discussions de la loi pénitentiaire en 2009, un amendement visant à rendre gratuit l'usage de la télévision dans les cellules. Au cours de cette période, des commentaires virulents lui avaient été adressés par le biais de son blog, dénonçant la « prison quatre étoiles » qu'il était supposé vouloir mettre en place. L'impopularité de la question carcérale et les réactions contrastées qu'elle suscite constituent un frein à la mise en œuvre des RPE et donc un obstacle à l'eupéanisation.

Si l'ensemble de ces arguments valide la seconde hypothèse de recherche, il convient de rappeler que l'eupéanisation – qu'elle soit verticale, horizontale, imposée ou non – ne crée

²¹² Entretien réalisé à Quimper le 27.03.2014

pas de convergence. Les pays membres du CoE adoptent des logiques d'adaptation différentes puisque les acteurs transforment les recommandations européennes et les modèlent en fonction de leur intérêt propre.

Ainsi, les logiques de l'appropriation et du choix rationnel interviennent dans l'application de la Rec(2006)². Les acteurs nationaux s'approprient les RPE qui leur fournissent à la fois de nouvelles opportunités et de nouvelles contraintes. Ce sont des opportunités dans la mesure où elles constituent des leviers de changement de l'institution carcérale. Or, nous l'avons vu, la loi pénitentiaire française était attendue depuis une dizaine d'années. En revanche, la pression à l'adaptation qu'exercent les organes du CoE sur les acteurs nationaux en fait une contrainte. L'appropriation renvoie à ce que S. Jacquot et C. Woll définissent comme un usage cognitif de l'Europe en ce sens qu'elle suppose une interprétation du texte. La Rec(2006)² doit être interprétée au regard de la situation pénitentiaire française pour devenir un élément du débat politique et, à terme, être appliquée sur le territoire national. L'usage cognitif sert donc, en premier lieu, à la compréhension et à l'interprétation de ce sujet. Dans un second temps, il sert à la diffusion des principes tirés des RPE pour convaincre d'autres acteurs de concevoir la politique pénitentiaire de la même manière. Les propos d'A. Cugno tendent à souligner que ce travail d'interprétation n'a pas abouti dans le cadre du sujet qui nous occupe. Les RPE n'ont donc pas pu être pleinement appliquées : « Ces textes ne peuvent pas être transposés dans la réalité à moins qu'on ne les interprète et c'est là où c'est totalement défaillant. La réflexion avait été commencée par l'administration pénitentiaire en France avec C. d'Harcourt d'une manière très réelle, avec des gens comme Philippe Pottier qui est maintenant directeur de l'ENAP. Il y avait une vraie réflexion sur cette articulation avec tout le poids de la culture pénitentiaire qui n'allait pas spécialement dans ce sens là, et qui offrait une résistance quand même assez grande. »²¹³

Nous avons donc montré que les contraintes nationales ont constitué des facteurs de résistance à l'europanisation. Ces facteurs sont observables tant au niveau des réformes engagées par l'AP qu'à celui du processus législatif précédant l'adoption de la loi pénitentiaire.

Ceci étant, les sources mobilisées indiquent que les RPE ont influencé l'évolution de l'institution carcérale française entre 2006 et 2009. Au cours de cette période, l'AP a mis en place un dispositif important visant, pour l'essentiel, à conformer les quartiers réservés aux détenus arrivants aux standards européens contenus dans les RPE. De leur côté, le

²¹³ Entretien réalisé à Paris le 01.03.2014

Gouvernement et les parlementaires ont partiellement appuyé leurs travaux d'élaboration de la loi pénitentiaire sur les prescriptions européennes ; que celles-ci émanent directement du CoE, de la jurisprudence de la CEDH, des rapports du CPT ou du Commissaire européen aux droits de l'homme. Reste que l'effectivité d'une loi ne se résume pas au texte comme l'a rappelé A. Cugno : « Le grand problème c'est qu'un texte, ce n'est jamais qu'un texte, et ce qui compte c'est l'application du texte. Il faut savoir qui va appliquer le texte et, en dernier ressort, ce sont les surveillants qui vont appliquer le texte. C'est vraiment un problème de culture difficile. »²¹⁴ J. Attuïl a également évoqué ce problème en indiquant qu'il y avait apparemment des difficultés d'application. Ces propos vont dans le sens du rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009²¹⁵ qui souligne que « sa mise en œuvre se heurte encore à de nombreux obstacles »²¹⁶. Si le texte de loi présente les caractéristiques d'une européanisation partielle, son application est un objet d'étude complémentaire du présent travail de recherche. D'autant plus que le vote de septembre 2009 a entraîné la fin du débat public sur les RPE en France. A compter de cette date, le discours officiel consiste à dire que ces Règles sont appliquées sur le territoire national. Les discussions n'ont donc plus lieu d'être comme en a témoigné A. Cugno, au sujet de la Commission RPE de l'AP à laquelle il a appartenu : « La Commission est partie au moment où on a dit : les RPE c'est bien mais ce n'est plus d'actualité puisqu'elles sont maintenant réalisées dans les établissements français. Ça a été le discours officiel. On nous a dit : il faut que vous soyez opérationnels, plus de philosophie, mais proposez-nous des choses opérationnelles. On était totalement instrumentalisé. Voilà la triste fin de la Commission. » Et celui-ci d'ajouter : « Je pense que quand même quelque chose a bougé, que ça a changé quelque chose. »²¹⁷ De plus, les « référents RPE » sont devenus des « responsables pour la mission M3P »²¹⁸. La disparition de la référence à l'Europe est également symptomatique de la fin, au moins temporaire, du débat public sur cette question. Cet exemple renvoie à l'idée, développé en première partie de la démonstration, selon laquelle la politique pénitentiaire fonctionne de manière cyclique.

Nous avons donc montré que l'adoption, le 11 janvier 2006, de la nouvelle version des RPE du CoE avait eu une influence sur l'évolution de l'institution carcérale française. S'il y a

²¹⁴ Entretien réalisé à Paris le 01.03.2014

²¹⁵ Par J.-R. LECERF, N. BORVO COHEN-SEAT, le 4 juillet 2012

²¹⁶ Ibidem, p.9

²¹⁷ Entretien réalisé à Paris le 01.03.2014

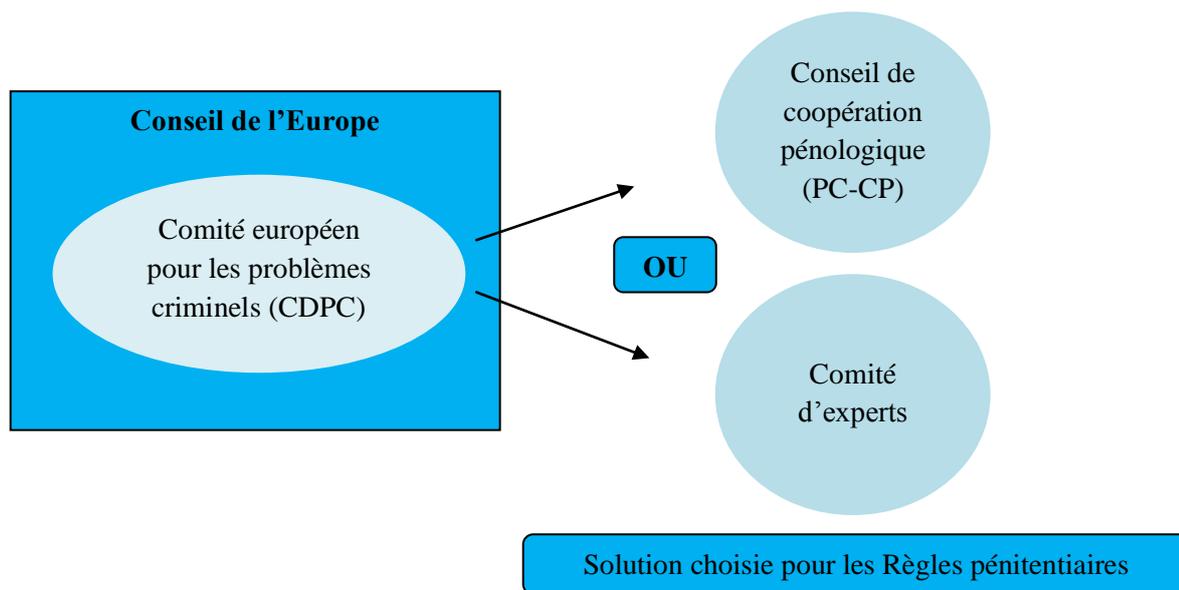
²¹⁸ Mission des Pratiques Professionnelles Pénitentiaires

européanisation, ce processus demeure partiel au regard des réformes engagées par l'AP comme de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

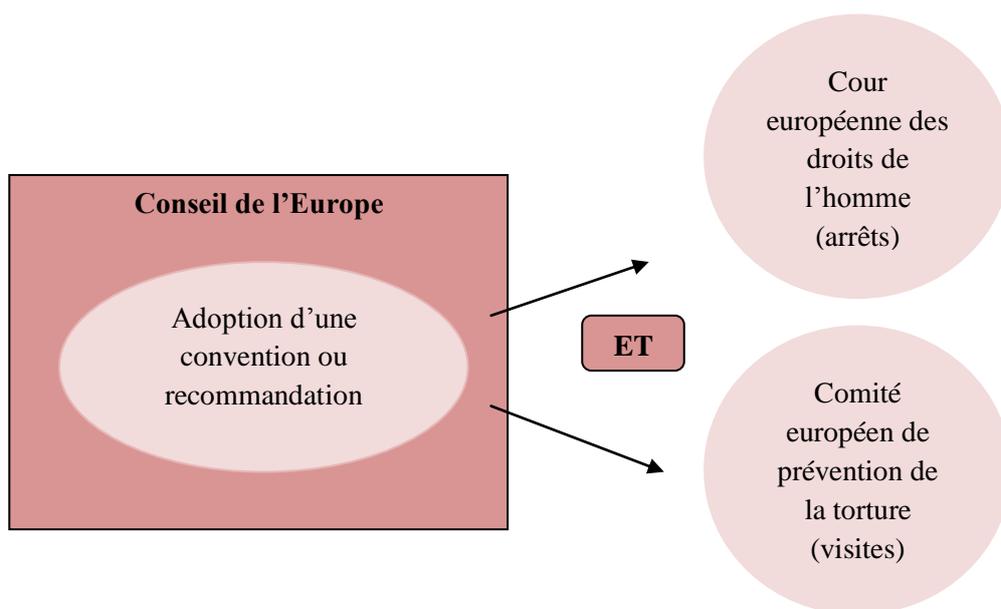
Ceci étant, Y. Bidet a indiqué avoir « reçu des orientations pour l'année 2014-2017 ou 2018. On devrait passer à un autre processus de certification sur d'autres champs des règles pénitentiaires. Cela pourrait être éventuellement la prise en charge en cours de détention. Il y a d'autres champs qui pourraient donner lieu à une évaluation. Evaluation vraisemblablement, là, en interne, puisque faire venir des organismes extérieurs a un coût. »²¹⁹ J.-M. Grandclaudon de la Direction interrégionale de Dijon, a quant à lui apporté une réserve en indiquant que ces mesures n'étaient pas encore validées par Madame Gorce, actuelle directrice de l'AP.

²¹⁹ Entretien réalisé à Rennes, le 24.02.2014

Annexe 1 : Schéma des organes du Conseil de l'Europe



Elaboration des conventions ou recommandations au sein du Conseil de l'Europe



Suivi de la mise en œuvre des conventions ou recommandations du Conseil de l'Europe

Annexe 2 : Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Prenant en compte la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Prenant également en compte le travail mené par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et plus particulièrement les normes qu'il a développées dans ses rapports généraux ;

Réitérant que nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi ;

Soulignant que l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline et doivent, en même temps, garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la dignité humaine et offrir des occupations constructives et une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société ;

Considérant qu'il est important que les Etats membres du Conseil de l'Europe continuent à mettre à jour et à respecter des principes communs au regard de leur politique pénitentiaire ;

Considérant en outre que le respect de tels principes communs renforcera la coopération internationale dans ce domaine ;

Ayant noté les changements sociaux importants qui ont influencé des développements significatifs dans le domaine pénal en Europe lors des deux dernières décennies ;

Approuvant encore une fois les normes contenues dans les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui traitent des aspects spécifiques des politiques et pratiques pénitentiaires et plus spécifiquement n° R (89) 12 sur l'éducation en prison, n° R (93) 6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du sida, et les problèmes connexes de santé en prison, n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire, n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, [Rec\(2003\)22](#) concernant la libération conditionnelle et [Rec\(2003\)23](#) concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ;

Ayant à l'esprit l'ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus ;

Considérant que la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes doit être révisée et mise à jour de façon approfondie pour pouvoir refléter les développements qui sont survenus dans le domaine de la politique pénale, les pratiques de condamnation ainsi que de gestion des prisons en général en Europe,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de suivre dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques les règles contenues dans l'annexe à la présente recommandation qui remplace la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes ;

- de s'assurer que la présente recommandation et son commentaire soient traduits et diffusés de la façon la plus large possible et plus spécifiquement parmi les autorités judiciaires, le personnel pénitentiaire et les détenus eux-mêmes.

Annexe à la Recommandation Rec(2006)2

Partie I

Principes fondamentaux

1. Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme.
2. Les personnes privées de liberté conservent tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire.
- 3 Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées.
4. Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme.
5. La vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison.
6. Chaque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté.
7. La coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragées.
8. Le personnel pénitentiaire exécute une importante mission de service public et son recrutement, sa formation et ses conditions de travail doivent lui permettre de fournir un haut niveau de prise en charge des détenus.
- 9 Toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante.

Champ d'application

10.1 Les Règles pénitentiaires européennes s'appliquent aux personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation.

10.2 En principe, les personnes placées en détention provisoire par une autorité judiciaire et privées de liberté à la suite d'une condamnation ne peuvent être détenues que dans des prisons, à savoir des établissements réservés aux détenus relevant de ces deux catégories.

10.3 Les Règles s'appliquent aussi aux personnes :

a. détenues pour toute autre raison dans une prison ; ou

b. placées en détention provisoire par une autorité judiciaire ou privées de liberté à la suite d'une condamnation, mais qui sont, pour une raison quelconque, détenues dans d'autres endroits.

10.4 Toute personne détenue dans une prison ou dans les conditions mentionnées au paragraphe 10.3.b. est considérée comme un détenu aux fins des présentes règles.

11.1 Les mineurs de dix-huit ans ne devraient pas être détenus dans des prisons pour adultes, mais dans des établissements spécialement conçus à cet effet.

11.2 Si des mineurs sont néanmoins exceptionnellement détenus dans ces prisons, leur situation et leurs besoins doivent être régis par des règles spéciales.

12.1 Les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient être détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet.

12.2 Si ces personnes sont néanmoins exceptionnellement détenues dans une prison, leur situation et leurs besoins doivent être régis par des règles spéciales.

13. Les présentes règles doivent être appliquées avec impartialité, sans discrimination aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Partie II

Conditions de détention

Admission

14. Aucune personne ne peut être admise ou retenue dans une prison en qualité de détenu sans une ordonnance d'incarcération valable, conformément au droit interne.

15.1 Au moment de l'admission, les informations suivantes concernant chaque nouveau détenu doivent immédiatement être consignées :

- a. informations concernant l'identité du détenu ;
- b. motif de sa détention et nom de l'autorité compétente l'ayant décidée ;
- c. date et heure de son admission ;
- d. liste des effets personnels du détenu qui seront placés en lieu sûr conformément à la Règle 31 ;
- e. toute blessure visible et toute plainte de mauvais traitements antérieurs ; et
- f. sous réserve des impératifs relatifs au secret médical, toute information sur l'état de santé du détenu significative pour le bien-être physique et mental de ce détenu ou des autres.

15.2 Au moment de l'admission, chaque détenu doit recevoir les informations prévues à la Règle 30.

15.3 Immédiatement après l'admission une notification de la détention du détenu doit être faite conformément à la Règle 24.9.

16. Dès que possible après l'admission :

- a. les informations relatives à l'état de santé du détenu doivent être complétées par un examen médical conformément à la Règle 42 ;

- b. le niveau de sécurité applicable à l'intéressé doit être déterminé conformément à la Règle 51 ;
- c. le risque que fait peser l'intéressé doit être déterminé conformément à la Règle 52 ;
- d. toute information existante sur la situation sociale du détenu doit être évaluée de manière à traiter ses besoins personnels et sociaux immédiats ; et
- e. concernant les détenus condamnés, les mesures requises doivent être prises afin de mettre en place des programmes conformément à la Partie VIII des présentes règles.

Répartition et locaux de détention

17.1 Les détenus doivent être répartis autant que possible dans des prisons situées près de leur foyer ou de leur centre de réinsertion sociale.

17.2 La répartition doit aussi prendre en considération les exigences relatives à la poursuite et aux enquêtes pénales, à la sécurité et à la sûreté, ainsi que la nécessité d'offrir des régimes appropriés à tous les détenus.

17.3 Dans la mesure du possible les détenus doivent être consultés concernant leur répartition initiale et concernant chaque transfèrement ultérieur d'une prison à une autre.

18.1 Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent satisfaire aux exigences de respect de la dignité humaine et, dans la mesure du possible, de la vie privée, et répondre aux conditions minimales requises en matière de santé et d'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne l'espace au sol, le volume d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération.

18.2 Dans tous les bâtiments où des détenus sont appelés à vivre, à travailler ou à se réunir :

- a. les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que les détenus puissent lire et travailler à la lumière naturelle dans des conditions normales, et pour permettre l'entrée d'air frais, sauf s'il existe un système de climatisation approprié ;
- b. la lumière artificielle doit être conforme aux normes techniques reconnues en la matière ; et
- c. un système d'alarme doit permettre aux détenus de contacter le personnel immédiatement.

18.3 Le droit interne doit définir les conditions minimales requises concernant les points répertoriés aux paragraphes 1 et 2.

18.4 Le droit interne doit prévoir des mécanismes garantissant que le respect de ces conditions minimales ne soit pas atteint à la suite du surpeuplement carcéral.

18.5 Chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus.

18.6 Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter.

18.7 Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit.

18.8 La décision de placer un détenu dans une prison ou une partie de prison particulière doit tenir compte de la nécessité de séparer :

- a. les prévenus des détenus condamnés ;
- b. les détenus de sexe masculin des détenus de sexe féminin ; et
- c. les jeunes détenus adultes des détenus plus âgés.

18.9 Il peut être dérogé aux dispositions du paragraphe 8 en matière de séparation des détenus afin de permettre à ces derniers de participer ensemble à des activités organisées. Cependant les groupes visés doivent toujours être séparés la nuit, à moins que les intéressés ne consentent à cohabiter et que les autorités pénitentiaires estiment que cette mesure s'inscrit dans l'intérêt de tous les détenus concernés.

18.10 Les conditions de logement des détenus doivent satisfaire aux mesures de sécurité les moins restrictives possible et compatibles avec le risque que les intéressés s'évadent, se blessent ou blessent d'autres personnes.

Hygiène

19.1 Tous les locaux d'une prison doivent être maintenus en état et propres à tout moment.

19.2 Les cellules ou autres locaux affectés à un détenu au moment de son admission doivent être propres.

19.3 Les détenus doivent jouir d'un accès facile à des installations sanitaires hygiéniques et protégeant leur intimité.

19.4 Les installations de bain et de douche doivent être suffisantes pour que chaque détenu puisse les utiliser, à une température adaptée au climat, de préférence quotidiennement mais au moins deux fois par semaine (ou plus fréquemment si nécessaire) conformément aux préceptes généraux d'hygiène.

19.5 Les détenus doivent veiller à la propreté et à l'entretien de leur personne, de leurs vêtements et de leur logement.

19.6 Les autorités pénitentiaires doivent leur fournir les moyens d'y parvenir, notamment par des articles de toilette ainsi que des ustensiles de ménage et des produits d'entretien.

19.7 Des mesures spéciales doivent être prises afin de répondre aux besoins hygiéniques des femmes.

Vêtements et literie

20.1 Tout détenu dépourvu de vêtements personnels adéquats doit recevoir des vêtements adaptés au climat.

20.2 Ces vêtements ne doivent être ni dégradants, ni humiliants.

20.3 Ces vêtements doivent être maintenus en bon état et remplacés si nécessaire.

20.4 Quand un détenu obtient la permission de sortir de prison, il ne doit pas être contraint de porter des vêtements faisant état de sa condition de détenu.

21. Chaque détenu doit disposer d'un lit séparé et d'une literie individuelle convenable, entretenue correctement et renouvelée à des intervalles suffisamment rapprochés pour en assurer la propreté.

Régime alimentaire

22.1 Les détenus doivent bénéficier d'un régime alimentaire tenant compte de leur âge, de leur état de santé, de leur état physique, de leur religion, de leur culture et de la nature de leur travail.

22.2 Le droit interne doit déterminer les critères de qualité du régime alimentaire en précisant notamment son contenu énergétique et protéinique minimal.

22.3 La nourriture doit être préparée et servie dans des conditions hygiéniques.

22.4 Trois repas doivent être servis tous les jours à des intervalles raisonnables.

22.5 Les détenus doivent avoir accès à tout moment à l'eau potable.

22.6 Le médecin ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) doit prescrire la modification du régime alimentaire d'un détenu si cette mesure apparaît nécessaire pour des raisons médicales.

Conseils juridiques

23.1 Tout détenu a le droit de solliciter des conseils juridiques et les autorités pénitentiaires doivent raisonnablement l'aider à avoir accès à de tels conseils.

23.2 Tout détenu a le droit de consulter à ses frais un avocat de son choix sur n'importe quel point de droit.

23.3 Lorsque la législation prévoit un système d'aide judiciaire gratuite, cette possibilité doit être portée à l'attention de tous les détenus par les autorités pénitentiaires.

23.4 Les consultations et autres communications – y compris la correspondance – sur des points de droit entre un détenu et son avocat doivent être confidentielles.

23.5 Une autorité judiciaire peut, dans des circonstances exceptionnelles, autoriser des dérogations à ce principe de confidentialité dans le but d'éviter la perpétration d'un délit grave ou une atteinte majeure à la sécurité et à la sûreté de la prison.

23.6 Les détenus doivent pouvoir accéder aux documents relatifs aux procédures judiciaires les concernant, ou bien être autorisés à les garder en leur possession.

Contacts avec le monde extérieur

24.1 Les détenus doivent être autorisés à communiquer aussi fréquemment que possible – par lettre, par téléphone ou par d'autres moyens de communication – avec leur famille, des tiers et des représentants d'organismes extérieurs, ainsi qu'à recevoir des visites desdites personnes.

24.2 Toute restriction ou surveillance des communications et des visites nécessaire à la poursuite et aux enquêtes pénales, au maintien du bon ordre, de la sécurité et de la sûreté, ainsi qu'à la prévention d'infractions pénales et à la protection des victimes – y compris à la suite d'une ordonnance spécifique délivrée par une autorité judiciaire – doit néanmoins autoriser un niveau minimal acceptable de contact.

24.3 Le droit interne doit préciser les organismes nationaux et internationaux, ainsi que les fonctionnaires, avec lesquels les détenus peuvent communiquer sans restrictions.

24.4 Les modalités des visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible.

24.5 Les autorités pénitentiaires doivent aider les détenus à maintenir un contact adéquat avec le monde extérieur et leur fournir l'assistance sociale appropriée pour ce faire.

24.6 Dès réception, l'information du décès ou de la maladie grave d'un proche parent doit être communiquée au détenu.

24.7 Lorsque les circonstances le permettent, le détenu doit être autorisé à quitter la prison – soit sous escorte, soit librement – pour rendre visite à un parent malade, assister à des obsèques ou pour d'autres raisons humanitaires.

24.8 Tout détenu doit avoir le droit d'informer immédiatement sa famille de sa détention ou de son transfèrement dans un autre établissement, ainsi que de toute maladie ou blessure grave dont il souffre.

24.9 En cas d'admission d'un détenu dans une prison, de décès, de maladie grave, de blessure sérieuse ou de transfèrement dans un hôpital, les autorités – sauf demande contraire du détenu – doivent informer immédiatement son conjoint ou son compagnon ou bien, si l'intéressé est célibataire, le parent le plus proche et toute autre personne préalablement désignée par le détenu.

24.10 Les détenus doivent pouvoir se tenir régulièrement informés des affaires publiques, en pouvant s'abonner et en lisant des journaux quotidiens, des périodiques et d'autres publications, et en suivant des émissions de radio ou de télévision, à moins qu'une interdiction n'ait été prononcée par une autorité judiciaire dans un cas individuel et pour une durée spécifiée.

24.11 Les autorités pénitentiaires doivent veiller à ce que les détenus puissent participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique, à moins que l'exercice de ce droit par les intéressés ne soit limité en vertu du droit interne.

24.12 Les détenus doivent être autorisés à communiquer avec les médias, à moins que des raisons impératives ne s'y opposent au nom de la sécurité et de la sûreté, de l'intérêt public ou de la protection des victimes, des autres détenus et du personnel.

Régime pénitentiaire

25.1 Le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré.

25.2 Ce régime doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux.

25.3 Ce régime doit aussi pourvoir aux besoins sociaux des détenus.

25.4 Une attention particulière doit être portée aux besoins des détenus qui ont subi des violences physiques, mentales ou sexuelles.

Travail

26.1 Le travail en prison doit être considéré comme un élément positif du régime carcéral et en aucun cas être imposé comme une punition.

26.2 Les autorités pénitentiaires doivent s'efforcer de procurer un travail suffisant et utile.

26.3 Ce travail doit permettre, dans la mesure du possible, d'entretenir ou d'augmenter la capacité du détenu à gagner sa vie après sa sortie de prison.

26.4 Conformément à la Règle 13, aucune discrimination fondée sur le sexe ne doit s'exercer dans l'attribution d'un type de travail.

26.5 Un travail incluant une formation professionnelle doit être proposé aux détenus en mesure d'en profiter et plus particulièrement aux jeunes.

26.6 Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir le type de travail qu'ils désirent accomplir, sous réserve des limites inhérentes à une sélection professionnelle appropriée et des exigences du maintien du bon ordre et de la discipline.

26.7 L'organisation et les méthodes de travail dans les prisons doivent se rapprocher autant que possible de celles régissant un travail analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale.

26.8 Bien que le fait de tirer un profit financier du travail pénitentiaire puisse avoir pour effet d'élever le niveau et d'améliorer la qualité et la pertinence de la formation, les intérêts des détenus ne doivent cependant pas être subordonnés à cette fin.

26.9 Le travail des détenus doit être procuré par les autorités pénitentiaires, avec ou sans le concours d'entrepreneurs privés, à l'intérieur ou à l'extérieur de la prison.

26.10 En tout état de cause, le travail des détenus doit être rémunéré de façon équitable.

26.11 Les détenus doivent pouvoir consacrer au moins une partie de leur rémunération à l'achat d'objets autorisés destinés à leur usage personnel et à en envoyer une autre partie à leur famille.

26.12 Les détenus peuvent être incités à économiser une partie de leur rémunération et doivent pouvoir récupérer cette somme à leur sortie de prison ou l'affecter à d'autres usages autorisés.

26.13 Les mesures appliquées en matière de santé et de sécurité doivent assurer une protection efficace des détenus et ne peuvent pas être moins rigoureuses que celles dont bénéficient les travailleurs hors de prison.

26.14 Des dispositions doivent être prises pour indemniser les détenus victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans des conditions non moins favorables que celles prévues par le droit interne pour les travailleurs hors de prison.

26.15 Le nombre quotidien et hebdomadaire maximal d'heures de travail des détenus doit être fixé conformément à la réglementation ou aux usages locaux concernant l'emploi des travailleurs libres.

26.16 Les détenus doivent bénéficier d'au moins une journée de repos hebdomadaire et de suffisamment de temps pour s'instruire et s'adonner à d'autres activités.

26.17 Les détenus exerçant un travail doivent, dans la mesure du possible, être affiliés au régime national de sécurité sociale.

Exercice physique et activités récréatives

27.1 Tout détenu doit avoir l'opportunité, si le temps le permet, d'effectuer au moins une heure par jour d'exercice en plein air.

27.2 En cas d'intempérie, des solutions de remplacement doivent être proposées aux détenus désirant faire de l'exercice.

27.3 Des activités correctement organisées – conçues pour maintenir les détenus en bonne forme physique, ainsi que pour leur permettre de faire de l'exercice et de se distraire – doivent faire partie intégrante des régimes carcéraux.

27.4 Les autorités pénitentiaires doivent faciliter ce type d'activités en fournissant les installations et les équipements appropriés.

27.5 Les autorités pénitentiaires doivent prendre des dispositions spéciales pour organiser, pour les détenus qui en auraient besoin, des activités particulières.

27.6 Des activités récréatives – comprenant notamment du sport, des jeux, des activités culturelles, des passe-temps et la pratique de loisirs actifs – doivent être proposées aux détenus et ces derniers doivent, autant que possible, être autorisés à les organiser.

27.7 Les détenus doivent être autorisés à se réunir dans le cadre des séances d'exercice physique et de la participation à des activités récréatives.

Education

28.1 Toute prison doit s'efforcer de donner accès à tous les détenus à des programmes d'enseignement qui soient aussi complets que possible et qui répondent à leurs besoins individuels tout en tenant compte de leurs aspirations.

28.2 Priorité doit être donnée aux détenus qui ne savent pas lire ou compter et à ceux qui n'ont pas d'instruction élémentaire ou de formation professionnelle.

28.3 Une attention particulière doit être portée à l'éducation des jeunes détenus et de ceux ayant des besoins particuliers.

28.4 L'instruction doit, du point de vue des régimes carcéraux, être considérée au même titre que le travail et les détenus ne doivent pas être pénalisés, que ce soit financièrement ou d'une autre manière, par leur participation à des activités éducatives.

28.5 Chaque établissement doit disposer d'une bibliothèque destinée à tous les détenus, disposant d'un fonds satisfaisant de ressources variées, à la fois récréatives et éducatives, de livres et d'autres supports.

28.6 Partout où cela est possible, la bibliothèque de la prison devrait être organisée avec le concours des bibliothèques publiques.

28.7 Dans la mesure du possible, l'instruction des détenus :

a. doit être intégrée au système d'éducation et de formation professionnelle publique, afin que les intéressés puissent poursuivre aisément leur éducation et formation professionnelle après leur sortie de prison ; et

b. doit être dispensée sous l'égide d'établissements d'enseignement externes.

Liberté de pensée, de conscience et de religion

29.1 Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion des détenus doit être respecté.

29.2 Le régime carcéral doit être organisé, autant que possible, de manière à permettre aux détenus de pratiquer leur religion et de suivre leur philosophie, de participer à des services ou réunions menés par des représentants agréés des dites religions ou philosophies, de recevoir en privé des visites de tels représentants de leur religion ou leur philosophie et d'avoir en leur possession des livres ou publications à caractère religieux ou spirituel.

29.3 Les détenus ne peuvent être contraints de pratiquer une religion ou de suivre une philosophie, de participer à des services ou des réunions religieux, de participer à des pratiques religieuses ou bien d'accepter la visite d'un représentant d'une religion ou d'une philosophie quelconque.

Information

30.1 Lors de son admission et ensuite aussi souvent que nécessaire, chaque détenu doit être informé par écrit et oralement – dans une langue qu’il comprend – de la réglementation relative à la discipline, ainsi que de ses droits et obligations en prison.

30.2 Tout détenu doit être autorisé à garder en sa possession la version écrite des informations lui ayant été communiquées.

30.3 Tout détenu doit être informé des procédures judiciaires auxquelles il est partie et, en cas de condamnation, de la durée de sa peine et de ses possibilités de libération anticipée.

Objets appartenant aux détenus

31.1 Les objets qui ne peuvent pas rester en possession d’un détenu, en vertu du règlement intérieur, doivent être placés en lieu sûr lors de l’admission dans la prison.

31.2 Tout détenu dont les objets sont placés en lieu sûr doit signer un inventaire dressé en conséquence.

31.3 Des mesures doivent être prises pour conserver ces objets en bon état.

31.4 S’il s’avère nécessaire de détruire un objet, ce fait doit être consigné et le détenu informé.

31.5 Les détenus doivent avoir le droit, sous réserve des restrictions et règles relatives à l’hygiène, au bon ordre et à la sûreté, de s’acheter ou d’obtenir des marchandises, y compris des aliments et des boissons, à des prix qui ne soient pas anormalement supérieurs à ceux pratiqués à l’extérieur.

31.6 Si un détenu est en possession de médicaments au moment de son admission, le médecin doit décider de l’usage à en faire.

31.7 Si les détenus sont autorisés à conserver des objets en leur possession, les autorités pénitentiaires doivent prendre des mesures permettant de garder lesdits objets en sécurité.

Transfèrement des détenus

32.1 Au cours de leur transfert vers une prison, ainsi que vers d’autres endroits tels que le tribunal ou l’hôpital, les détenus doivent être exposés aussi peu que possible à la vue du public et les autorités doivent prendre des mesures pour protéger leur anonymat.

32.2 Le transport des détenus dans des véhicules mal aérés ou mal éclairés ou bien dans des conditions leur imposant une souffrance physique ou une humiliation évitables doit être interdit.

32.3 Le transport des détenus doit être assuré aux frais des autorités publiques et sous leur direction.

Libération des détenus

33.1 Tout détenu doit être libéré sans tarder dès l’expiration de l’ordonnance prévoyant son incarcération ou dès qu’un tribunal ou une autre autorité en décide ainsi.

33.2 La date et l’heure de la libération doivent être consignées.

33.3 Tout détenu doit bénéficier de dispositions visant à faciliter son retour dans la société après sa libération.

33.4 Lors de sa libération, tout détenu doit récupérer l'argent et les objets dont il a été dépossédé et qui ont été placés en lieu sûr, à l'exception des sommes qu'il a régulièrement prélevées, ainsi que des objets qu'il a été autorisé à envoyer à l'extérieur ou qui ont dû être détruits par mesure d'hygiène.

33.5 Le détenu doit signer une décharge relative aux biens restitués.

33.6 Lorsque la libération est fixée en avance, le détenu doit se voir proposer un examen médical conformément à la Règle 42, aussi peu de temps que possible avant l'heure de sa libération.

33.7 Des dispositions doivent être prises pour s'assurer que chaque détenu libéré dispose des documents et pièces d'identité nécessaires, et reçoive une aide en matière de recherche d'un logement approprié et d'un travail.

33.8 Le détenu doit également être pourvu des moyens immédiatement nécessaires à sa subsistance, doté de vêtements convenables et appropriés au climat et à la saison, et doté des moyens suffisants pour arriver à destination.

Femmes

34.1 Outre les dispositions des présentes règles visant spécifiquement les détenues, les autorités doivent également respecter les besoins des femmes, entre autres aux niveaux physique, professionnel, social et psychologique, au moment de prendre des décisions affectant l'un ou l'autre aspect de leur détention.

34.2 Des efforts particuliers doivent être déployés pour permettre l'accès à des services spécialisés aux détenues qui ont des besoins tels que mentionnés à la Règle 25.4.

34.3 Les détenues doivent être autorisées à accoucher hors de prison mais, si un enfant vient à naître dans l'établissement, les autorités doivent fournir l'assistance et les infrastructures nécessaires.

Mineurs

35.1 Lorsque des mineurs de dix-huit ans sont exceptionnellement détenus dans une prison pour adultes, les autorités doivent veiller à ce qu'ils puissent accéder non seulement aux services offerts à tous les détenus, mais aussi aux services sociaux, psychologiques et éducatifs, à un enseignement religieux et à des programmes récréatifs ou à des activités similaires, tels qu'ils sont accessibles aux mineurs vivant en milieu libre.

35.2 Tout mineur détenu ayant l'âge de la scolarité obligatoire doit avoir accès à un tel enseignement.

35.3 Une aide supplémentaire doit être octroyée aux mineurs libérés de prison.

35.4 Lorsque des mineurs sont détenus en prison, ils doivent résider dans une partie de la prison séparée de celles abritant des adultes, sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant.

Enfants en bas âge

36.1 Les enfants en bas âge peuvent rester en prison avec un parent incarcéré, uniquement si tel est l'intérêt de l'enfant concerné. Ils ne doivent pas être considérés comme des détenus.

36.2 Lorsque des enfants en bas âge sont autorisés à rester en prison avec un parent, des mesures spéciales doivent être prises pour disposer d'une crèche dotée d'un personnel qualifié, où les enfants sont placés quand le parent pratique une activité dont l'accès n'est pas permis aux enfants en bas âge.

36.3 Une infrastructure spéciale doit être réservée afin de protéger le bien-être de ces enfants en bas âge.

Ressortissants étrangers

37.1 Les détenus ressortissants d'un pays étranger doivent être informés, sans délai, de leur droit de prendre contact avec leurs représentants diplomatiques ou consulaires et bénéficier de moyens raisonnables pour établir cette communication.

37.2 Les détenus ressortissants d'Etats n'ayant pas de représentants diplomatiques ou consulaires dans le pays, ainsi que les réfugiés et les apatrides, doivent bénéficier des mêmes facilités et être autorisés à s'adresser au représentant diplomatique de l'Etat chargé de leurs intérêts ou à toute autre autorité nationale ou internationale dont la mission est de protéger lesdits intérêts.

37.3 Les autorités pénitentiaires doivent coopérer étroitement avec ces représentants diplomatiques ou consulaires dans l'intérêt des ressortissants étrangers incarcérés qui peuvent avoir des besoins particuliers.

37.4 Des informations portant spécifiquement sur l'aide judiciaire doivent être fournies aux détenus ressortissants étrangers.

37.5 Les détenus ressortissants étrangers doivent être informés de la possibilité de solliciter le transfert vers un autre pays en vue de l'exécution de leur peine.

Minorités ethniques ou linguistiques

38.1 Des arrangements spéciaux doivent être pris concernant les besoins des détenus appartenant à une minorité ethnique ou linguistique.

38.2 Dans toute la mesure du possible, les pratiques culturelles des différents groupes doivent pouvoir continuer à être observées en prison.

38.3 Les besoins linguistiques doivent être couverts en recourant à des interprètes compétents et en remettant des brochures d'information rédigées dans les différentes langues parlées dans chaque prison.

Partie III

Santé

Soins de santé

39. Les autorités pénitentiaires doivent protéger la santé de tous les détenus dont elles ont la garde.

Organisation des soins de santé en prison

40.1 Les services médicaux administrés en prison doivent être organisés en relation étroite avec l'administration générale du service de santé de la collectivité locale ou de l'Etat.

40.2 La politique sanitaire dans les prisons doit être intégrée à la politique nationale de santé publique et compatible avec cette dernière.

40.3 Les détenus doivent avoir accès aux services de santé proposés dans le pays sans aucune discrimination fondée sur leur situation juridique.

40.4 Les services médicaux de la prison doivent s'efforcer de dépister et de traiter les maladies physiques ou mentales, ainsi que les déficiences dont souffrent éventuellement les détenus.

40.5 À cette fin, chaque détenu doit bénéficier des soins médicaux, chirurgicaux et psychiatriques requis, y compris ceux disponibles en milieu libre.

Personnel médical et soignant

41.1 Chaque prison doit disposer des services d'au moins un médecin généraliste.

41.2 Des dispositions doivent être prises pour s'assurer à tout moment qu'un médecin diplômé interviendra sans délai en cas d'urgence.

41.3 Les prisons ne disposant pas d'un médecin exerçant à plein temps doivent être régulièrement visitées par un médecin exerçant à temps partiel.

41.4 Chaque prison doit disposer d'un personnel ayant suivi une formation médicale appropriée.

41.5 Tout détenu doit pouvoir bénéficier des soins de dentistes et d'ophtalmologues diplômés.

Devoirs du médecin

42.1 Le médecin ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) dépendant de ce médecin doit voir chaque détenu le plus tôt possible après son admission et doit l'examiner, sauf si cela n'est manifestement pas nécessaire.

42.2 Le médecin ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) dépendant de ce médecin doit examiner les détenus s'ils le demandent avant leur libération et doit sinon examiner les détenus aussi souvent que nécessaire.

42.3 Lorsqu'il examine un détenu, le médecin, ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) dépendant de ce médecin, doit accorder une attention particulière :

- a. au respect des règles ordinaires du secret médical ;
- b. au diagnostic des maladies physiques ou mentales et aux mesures requises par leur traitement et par la nécessité de continuer un traitement médical existant ;
- c. à la consignation et au signalement aux autorités compétentes de tout signe ou indication permettant de penser que des détenus auraient pu subir des violences ;
- d. aux symptômes de manque consécutifs à une consommation de stupéfiants, de médicaments ou d'alcool ;
- e. à l'identification de toute pression psychologique ou autre tension émotionnelle due à la privation de liberté ;
- f. à l'isolement des détenus suspectés d'être atteints de maladies infectieuses ou contagieuses, pendant la période où ils sont contagieux, et à l'administration d'un traitement approprié aux intéressés ;
- g. au non-isolement des détenus pour la seule raison qu'ils sont séropositifs ;
- h. à l'identification des problèmes de santé physique ou mentale qui pourraient faire obstacle à la réinsertion de l'intéressé après sa libération ;
- i. à la détermination de la capacité de l'intéressé à travailler et à faire de l'exercice ; et

j. à la conclusion d'accords avec les services de la collectivité afin que tout traitement psychiatrique ou médical indispensable à l'intéressé puisse être poursuivi après sa libération, si le détenu donne son consentement à cet accord.

43.1 Le médecin doit être chargé de surveiller la santé physique et mentale des détenus et doit voir, dans les conditions et au rythme prévus par les normes hospitalières, les détenus malades, ceux qui se plaignent d'être malades ou blessés, ainsi que tous ceux ayant été spécialement portés à son attention.

43.2 Le médecin ou un(e) infirmier(ère) qualifié(e) dépendant de ce médecin doit prêter une attention particulière à la santé des détenus dans des conditions d'isolement cellulaire, doit leur rendre visite quotidiennement ; et doit leur fournir promptement une assistance médicale et un traitement, à leur demande ou à la demande du personnel pénitentiaire.

43.3 Le médecin doit présenter un rapport au directeur chaque fois qu'il estime que la santé physique ou mentale d'un détenu encourt des risques graves du fait de la prolongation de la détention ou en raison de toute condition de détention, y compris celle d'isolement cellulaire.

44. Le médecin ou une autorité compétente doit faire des inspections régulières, si nécessaire collecter des informations par d'autres moyens et conseiller le directeur concernant :

- a. la quantité, la qualité, la préparation et la distribution des aliments et de l'eau ;
- b. l'hygiène et la propreté de la prison et des détenus ;
- c. les installations sanitaires, le chauffage, l'éclairage et la ventilation de la prison ; et
- d. la qualité et la propreté des vêtements et de la literie des détenus.

45.1 Le directeur doit tenir compte des rapports et conseils du médecin ou de l'autorité compétente mentionnés dans les Règles 43 et 44 et, s'il approuve les recommandations formulées, prendre immédiatement des mesures pour les mettre en œuvre.

45.2 Si les recommandations formulées par le médecin échappent à la compétence du directeur ou n'emportent pas son accord, ledit directeur doit immédiatement soumettre l'avis du praticien et son propre rapport aux instances supérieures.

Administration des soins de santé

46.1 Les détenus malades nécessitant des soins médicaux particuliers doivent être transférés vers des établissements spécialisés ou vers des hôpitaux civils, lorsque ces soins ne sont pas dispensés en prison.

46.2 Lorsqu'une prison dispose de son propre hôpital, celui-ci doit être doté d'un personnel et d'un équipement en mesure d'assurer les soins et les traitements appropriés aux détenus qui lui sont transférés.

Santé mentale

47.1 Des institutions ou sections spécialisées placées sous contrôle médical doivent être organisées pour l'observation et le traitement de détenus atteints d'affections ou de troubles mentaux qui ne relèvent pas nécessairement des dispositions de la Règle 12.

47.2 Le service médical en milieu pénitentiaire doit assurer le traitement psychiatrique de tous les détenus requérant une telle thérapie et apporter une attention particulière à la prévention du suicide.

Autres questions

48.1 Les détenus ne doivent pas être soumis à des expériences sans leur consentement.

48.2 Les expériences impliquant des détenus et pouvant provoquer des blessures physiques, une souffrance morale ou d'autres atteintes à leur santé doivent être interdites.

Partie IV

Bon ordre

Approche générale

49. Le bon ordre dans la prison doit être maintenu en prenant en compte les impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline, tout en assurant aux détenus des conditions de vie qui respectent la dignité humaine et en leur offrant un programme complet d'activités, conformément à la Règle 25.

50. Sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet.

Sécurité

51.1 Les mesures de sécurité appliquées aux détenus individuels doivent correspondre au minimum requis pour assurer la sécurité de leur détention.

51.2 La sécurité assurée par des barrières physiques et autres moyens techniques doit être complétée par une sécurité dynamique assurée par des membres du personnel alertes connaissant bien les détenus dont ils ont la charge.

51.3 Aussi rapidement que possible après son admission, chaque détenu doit être évalué afin de déterminer :

- a. le risque qu'il ferait peser sur la collectivité en cas d'évasion ;
- b. la probabilité qu'il tente de s'évader seul ou avec l'aide de complices extérieurs.

51.4 Chaque détenu est ensuite soumis à un régime de sécurité correspondant au niveau de risque identifié.

51.5 Le niveau de sécurité nécessaire doit être réévalué régulièrement pendant la détention de l'intéressé.

Sûreté

52.1 Aussi rapidement que possible après son admission, chaque détenu doit être évalué afin de déterminer s'il pose un risque pour la sécurité des autres détenus, du personnel pénitentiaire ou des personnes travaillant dans la prison ou la visitant régulièrement, ainsi que pour établir s'il présente un risque pour lui-même.

52.2 Des procédures doivent être mises en place pour assurer la sécurité des détenus, du personnel pénitentiaire et de tous les visiteurs, ainsi que pour réduire au minimum les risques de violences et autres incidents qui pourraient menacer la sécurité.

52.3 Tous les efforts possibles doivent être déployés pour permettre aux détenus de participer pleinement et en toute sécurité aux activités journalières.

52.4 Les détenus doivent être en mesure de contacter le personnel à tout instant, y compris la nuit.

52.5 Le droit interne en matière de santé et de sécurité doit s'appliquer également dans les prisons.

Mesures spéciales de haute sécurité ou de sûreté

53.1 Le recours à des mesures de haute sécurité ou de sûreté n'est autorisé que dans des circonstances exceptionnelles.

53.2 Des procédures claires, à appliquer à l'occasion du recours à de telles mesures pour tous détenus, doivent être établies.

53.3 La nature de ces mesures, leur durée et les motifs permettant d'y recourir doivent être déterminés par le droit interne.

53.4 L'application des mesures doit être, dans chaque cas, approuvée par l'autorité compétente pour une période donnée.

53.5 Toute décision d'extension de la période d'application doit faire l'objet d'une nouvelle approbation par l'autorité compétente.

53.6 Ces mesures doivent être appliquées à des individus et non à des groupes de détenus.

53.7 Tout détenu soumis à de telles mesures a le droit de déposer une plainte selon la procédure prévue à la Règle 70.

Fouilles et contrôles

54.1 Le personnel doit suivre des procédures détaillées lorsqu'il fouille :

- a. des endroits où des détenus vivent, travaillent et se rassemblent ;
- b. des détenus ;
- c. des visiteurs et leurs effets ; et
- d. des membres du personnel.

54.2 Les situations dans lesquelles ces fouilles s'imposent, ainsi que leur nature, doivent être définies par le droit interne.

54.3 Le personnel doit être formé à mener ces fouilles en vue de détecter et de prévenir les tentatives d'évasion ou de dissimulation d'objets entrés en fraude, tout en respectant la dignité des personnes fouillées et leurs effets personnels.

54.4 Les personnes fouillées ne doivent pas être humiliées par le processus de fouille.

54.5 Les personnes peuvent uniquement être fouillées par un membre du personnel du même sexe.

54.6 Aucun examen des cavités corporelles ne peut être effectué par le personnel pénitentiaire.

54.7 Un examen intime dans le cadre d'une fouille ne peut être réalisé que par un médecin.

54.8 Tous les détenus doivent assister à la fouille de leurs effets personnels, à moins que les techniques de fouille ou le danger potentiel que cela représente pour le personnel ne l'interdise.

54.9 L'obligation de protéger la sécurité et la sûreté doit être mise en balance avec le respect de l'intimité des visiteurs.

54.10 Les procédures de contrôle des visiteurs professionnels – avocats, travailleurs sociaux, médecins, etc. – doivent être établies en accord avec leurs organisations représentatives, de manière à trouver un équilibre entre la sécurité et la sûreté d'une part et le droit à la confidentialité des communications entre ces praticiens et leurs clients ou patients d'autre part.

Infractions pénales

55. Toute allégation d'infraction pénale commise en prison doit faire l'objet de la même enquête que celle réservée aux actes du même type commis à l'extérieur, et doit être traitée conformément au droit interne.

Discipline et sanctions

56.1 Les procédures disciplinaires doivent être des mécanismes de dernier ressort.

56.2 Dans toute la mesure du possible, les autorités pénitentiaires doivent recourir à des mécanismes de restauration et de médiation pour résoudre leurs différends avec les détenus et les disputes entre ces derniers.

57.1 Seul un comportement susceptible de faire peser une menace sur le bon ordre, la sûreté et la sécurité peut être défini comme une infraction disciplinaire.

57.2 Le droit interne doit déterminer :

- a. les actes ou omissions des détenus constituant une infraction disciplinaire ;
- b. les procédures à suivre en matière disciplinaire ;
- c. le type et la durée des sanctions disciplinaires pouvant être infligées ;
- d. l'autorité compétente pour infliger ces sanctions ; et
- e. l'instance pouvant être saisie d'un recours et la procédure d'appel.

58. Toute allégation de violation des règles de discipline par un détenu doit être signalée rapidement à l'autorité compétente qui doit lancer une enquête sans délai.

59. Tout détenu accusé d'une infraction disciplinaire doit :

- a. être informé rapidement, dans une langue qu'il comprend et en détail, de la nature des accusations portées contre lui ;
- b. disposer d'un délai et de moyens suffisants pour préparer sa défense ;
- c. être autorisé à se défendre seul ou avec une assistance judiciaire, lorsque l'intérêt de la justice l'exige ;
- d. être autorisé à demander la comparution de témoins et à les interroger ou à les faire interroger ; et
- e. bénéficier de l'assistance gratuite d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue utilisée pendant l'audience.

60.1 Toute sanction infligée à la suite de la condamnation d'un détenu ayant commis une infraction disciplinaire doit être conforme au droit interne.

60.2 La sévérité de la sanction doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction.

60.3 Les sanctions collectives, les peines corporelles, le placement dans une cellule obscure, ainsi que toute autre forme de sanction inhumaine ou dégradante doivent être interdites.

60.4 La sanction ne peut pas consister en une interdiction totale des contacts avec la famille.

60.5 La mise à l'isolement ne peut être imposée à titre de sanction que dans des cas exceptionnels et pour une période définie et aussi courte que possible.

60.6 Les moyens de contrainte ne doivent jamais être utilisés à titre de sanction.

61. Tout détenu reconnu coupable d'une infraction disciplinaire doit pouvoir intenter un recours devant une instance supérieure compétente et indépendante.

62. Aucun détenu ne peut occuper dans la prison un emploi ou un poste lui conférant des pouvoirs disciplinaires.

Double incrimination

63. Aucun détenu ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits ou la même conduite.

Recours à la force

64.1 Le personnel pénitentiaire ne doit pas utiliser la force contre les détenus, sauf en cas de légitime défense, de tentative d'évasion ou de résistance active ou passive à un ordre licite et toujours en dernier recours.

64.2 La force utilisée doit correspondre au minimum nécessaire et être imposée pour une période aussi courte que possible.

65. Des procédures détaillées doivent régir le recours à la force et préciser notamment :

- a. les divers types de recours à la force envisageables ;
- b. les circonstances dans lesquelles chaque type de recours à la force est autorisé ;
- c. les membres du personnel habilités à appliquer tel ou tel type de recours à la force ;
- d. le niveau d'autorité requis pour décider d'un recours à la force ; et
- e. les rapports à rédiger après chaque recours à la force.

66. Le personnel en contact direct avec les détenus doit être formé aux techniques permettant de maîtriser avec le minimum de force les individus agressifs.

67.1 Le personnel des autres services de maintien de l'ordre ne doit intervenir sur des détenus à l'intérieur des prisons que dans des circonstances exceptionnelles.

67.2 Les autorités pénitentiaires et le service de maintien de l'ordre concerné doivent auparavant conclure un accord formel, à moins que ces relations ne soient déjà régies par le droit interne.

67.3 Ledit accord doit stipuler :

- a. les circonstances dans lesquelles les membres d'autres services de maintien de l'ordre peuvent entrer dans une prison pour résoudre une situation conflictuelle ;
- b. l'autorité dont dispose le service de maintien de l'ordre concerné lorsqu'il est dans la prison et ses relations avec le directeur de l'établissement ;
- c. les divers types de recours à la force que les membres de ce service peuvent appliquer ;
- d. les circonstances dans lesquelles chaque type de recours à la force est envisageable ;
- e. le niveau d'autorité requis pour décider d'un recours à la force ; et
- f. les rapports à rédiger après chaque recours à la force.

Moyens de contrainte

68.1 L'emploi de chaînes et de fers doit être prohibé.

68.2 Il doit être interdit d'utiliser des menottes, camisoles de force et autres entraves sauf :

- a.* au besoin, par mesure de précaution contre une évasion pendant un transfèrement, pourvu qu'elles soient enlevées dès que le détenu comparait devant une autorité judiciaire ou administrative, à moins que ladite autorité en décide autrement ; ou
- b.* sur ordre du directeur, lorsque les autres méthodes de contrôle ont échoué, afin d'empêcher un détenu de se blesser, de blesser des tiers ou de provoquer de sérieux dommages matériels, à condition que le directeur prévienne immédiatement le médecin et signale les faits aux autorités pénitentiaires supérieures.

68.3 Les moyens de contrainte ne doivent pas être appliqués plus longtemps qu'il est strictement nécessaire.

68.4 Les modalités d'utilisation des moyens de contrainte doivent être précisées par le droit interne.

Armes

69.1 Sauf urgence opérationnelle, le personnel pénitentiaire ne doit jamais porter d'armes létales dans le périmètre de la prison.

69.2 Le port visible d'autres armes, y compris des matraques, par des personnes en contact avec des détenus doit être interdit dans le périmètre de la prison sauf si celles-ci sont nécessaires pour la sécurité et la sûreté lors d'un incident particulier.

69.3 Aucun membre du personnel ne reçoit d'arme sans avoir été formé à son maniement.

Requêtes et plaintes

70.1 Les détenus doivent avoir l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes individuelles ou collectives au directeur de la prison ou à toute autre autorité compétente.

70.2 Si une médiation semble appropriée, elle devrait être envisagée en premier lieu.

70.3 En cas de rejet de sa requête ou de sa plainte, les motifs de ce rejet doivent être communiqués au détenu concerné et ce dernier doit pouvoir introduire un recours devant une autorité indépendante.

70.4 Les détenus ne doivent pas être punis pour avoir présenté une requête ou avoir introduit une plainte.

70.5 L'autorité compétente doit tenir compte de toute plainte écrite émanant de la famille d'un détenu lorsque ladite plainte fait état de violations des droits de l'intéressé.

70.6 Aucune plainte par le représentant juridique ou par une organisation défendant le bien-être de la population pénitentiaire ne peut être déposée au nom d'un détenu si l'intéressé s'y oppose.

70.7 Les détenus doivent avoir le droit de solliciter un avis juridique sur les procédures de plainte et d'appel internes, ainsi que les services d'un avocat lorsque l'intérêt de la justice l'exige.

Partie V

Direction et personnel

La prison en tant que service public

71. Les prisons doivent être placées sous la responsabilité des autorités publiques et être séparées des services de l'armée, de police et d'enquête pénale.

72.1 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.

72.2 Le personnel doit avoir une idée claire du but poursuivi par le système pénitentiaire. La direction doit montrer la voie à suivre pour atteindre efficacement ce but.

72.3 Les devoirs du personnel excèdent ceux de simples gardiens et doivent tenir compte de la nécessité de faciliter la réinsertion des détenus dans la société à la fin de leur peine, par le biais d'un programme positif de prise en charge et d'assistance.

72.4 Le personnel doit exercer son travail en respectant des normes professionnelles et personnelles élevées.

73. Les autorités pénitentiaires doivent accorder une grande importance à l'observation des règles applicables au personnel.

74. La gestion des relations entre le personnel en contact direct avec les détenus et ces derniers doit faire l'objet d'une attention particulière.

75. Le personnel doit en toute circonstance se comporter et accomplir ses tâches de telle manière que son exemple exerce une influence positive sur les détenus et suscite leur respect.

Sélection du personnel pénitentiaire

76. Le personnel est soigneusement sélectionné, convenablement formé – à la fois dans le cadre de son instruction initiale et de sa formation continue – rémunéré comme une main-d'œuvre spécialisée et doté d'un statut susceptible de lui assurer le respect de la société civile.

77. Lors de la sélection de nouveaux membres du personnel, les autorités pénitentiaires doivent souligner le besoin d'intégrité, de qualités humaines et de compétences professionnelles des candidats, ainsi que les aptitudes requises pour effectuer le travail complexe qui les attend.

78. Les membres du personnel pénitentiaire professionnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité d'agents de la fonction publique et bénéficier, en conséquence, d'une sécurité de l'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de leur efficacité, de leur aptitude physique, de leur santé mentale et de leur niveau d'instruction.

79.1 La rémunération doit être suffisante pour permettre de recruter et de conserver un personnel compétent.

79.2 Les avantages sociaux et les conditions d'emploi doivent être déterminés en tenant compte de la nature astreignante de tout travail effectué dans le cadre d'un service de maintien de l'ordre.

80. Chaque fois qu'il est nécessaire d'employer du personnel à temps partiel, ces critères doivent être appliqués dans la mesure où ils sont pertinents.

Formation du personnel pénitentiaire

81.1 Avant d'entrer en fonctions, le personnel doit suivre un cours de formation générale et spéciale, et réussir des épreuves théoriques et pratiques.

81.2 L'administration doit faire en sorte que, tout au long de sa carrière, le personnel entretienne et améliore ses connaissances et ses compétences professionnelles en suivant des cours de formation continue et de perfectionnement organisés à des intervalles appropriés.

81.3 Le personnel appelé à travailler avec des groupes spécifiques de détenus – ressortissants étrangers, femmes, mineurs, malades mentaux, etc. – doit recevoir une formation particulière adaptée à ses tâches spécialisées.

81.4 La formation de tous les membres du personnel doit comprendre l'étude des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme, notamment la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que l'application des Règles pénitentiaires européennes.

Système de gestion de la prison

82. Le personnel doit être sélectionné et nommé sur une base égalitaire et sans discrimination aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

83. Les autorités pénitentiaires doivent promouvoir des méthodes d'organisation et des systèmes de gestion propres :

- a.* à assurer une administration des prisons conforme à des normes élevées respectant les instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme ; et
- b.* à faciliter une bonne communication entre les prisons et les diverses catégories de personnel d'une même prison et la bonne coordination de tous les services – internes et externes à la prison – qui assurent des prestations destinées aux détenus, notamment en ce qui concerne leur prise en charge et leur réinsertion.

84.1 Chaque prison doit disposer d'un directeur qualifié sur le plan tant de sa personnalité, que de ses compétences administratives, de sa formation et de son expérience.

84.2 Les directeurs doivent être nommés à plein temps et se consacrer exclusivement à leurs devoirs officiels.

84.3 L'administration pénitentiaire doit s'assurer que chaque prison est, à tout moment, placée sous l'entière responsabilité du directeur, du directeur adjoint ou d'un fonctionnaire en charge.

84.4 Lorsqu'un directeur est responsable de plusieurs prisons, chacun des établissements concernés doit, en plus, avoir à sa tête un fonctionnaire responsable.

85. Les hommes et les femmes doivent être représentés de manière équilibrée au sein du personnel pénitentiaire.

86. Des dispositions doivent être prises afin que la direction consulte le personnel à titre collectif concernant les sujets d'ordre général et notamment les conditions de travail.

87.1 Des dispositions doivent être prises afin d'encourager, dans toute la mesure du possible, une bonne communication entre la direction, les autres membres du personnel, les services extérieurs et les détenus.

87.2 Le directeur, son adjoint et la majorité des autres membres du personnel de la prison doivent pouvoir parler la langue de la plupart des détenus, ou une langue comprise par la majorité d'entre eux.

88. Dans les pays comptant des prisons gérées par des sociétés privées, ces établissements doivent appliquer intégralement les Règles pénitentiaires européennes.

Personnel spécialisé

89.1 Le personnel doit comprendre, dans toute la mesure du possible, un nombre suffisant de spécialistes tels que psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, enseignants, instructeurs techniques, professeurs ou moniteurs d'éducation physique et sportive.

89.2 Des auxiliaires à temps partiel et des bénévoles compétents doivent être encouragés à contribuer, dans toute la mesure du possible, aux activités avec les détenus.

Sensibilisation du public

90.1 Les autorités pénitentiaires doivent informer continuellement le public du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, de manière à mieux faire comprendre l'importance de sa contribution à la société.

90.2 Les autorités pénitentiaires devraient encourager les membres de la société civile à intervenir volontairement dans les prisons, lorsque cela est approprié.

Recherche et évaluation

91. Les autorités pénitentiaires doivent soutenir un programme de recherche et d'évaluation portant sur le but de la prison, son rôle dans une société démocratique et la mesure dans laquelle le système pénitentiaire remplit sa mission.

Partie VI

Inspection et contrôle

Inspection gouvernementale

92. Les prisons doivent être inspectées régulièrement par un organisme gouvernemental, de manière à vérifier si elles sont gérées conformément aux normes juridiques nationales et internationales, et aux dispositions des présentes règles.

Contrôle indépendant

93.1 Les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques.

93.2 Ces organes de contrôle indépendants doivent être encouragés à coopérer avec les organismes internationaux légalement habilités à visiter les prisons.

Partie VII

Prévenus

Statut des prévenus

94.1 Dans les présentes règles, le terme « prévenus » désigne des détenus qui ont été placés en détention provisoire par une autorité judiciaire avant leur jugement ou leur condamnation.

94.2 Tout Etat est en outre libre de considérer comme prévenu un détenu ayant été reconnu coupable et condamné à une peine d'emprisonnement, mais dont les recours en appel n'ont pas encore été définitivement rejetés.

Approche applicable aux prévenus

95.1 Le régime carcéral des prévenus ne doit pas être influencé par la possibilité que les intéressés soient un jour reconnus coupables d'une infraction pénale.

95.2 Les règles répertoriées dans cette partie énoncent des garanties supplémentaires au profit des prévenus.

95.3 Dans leurs rapports avec les prévenus, les autorités doivent être guidées par les règles applicables à l'ensemble des détenus et permettre aux prévenus de participer aux activités prévues par lesdites règles.

Locaux de détention

96. Autant que possible, les prévenus doivent avoir le choix de disposer d'une cellule individuelle, sauf s'il est considéré comme préférable qu'ils cohabitent avec d'autres prévenus ou si un tribunal a ordonné des conditions spécifiques d'hébergement.

Vêtements

97.1 Les prévenus doivent se voir offrir la possibilité de porter leurs vêtements personnels si ceux-ci conviennent à la vie carcérale.

97.2 Les prévenus ne possédant pas de vêtements adéquats doivent recevoir des vêtements différents de l'uniforme éventuellement porté par les détenus condamnés.

Conseils juridiques

98.1 Les prévenus doivent être explicitement informés de leur droit de solliciter des conseils juridiques.

98.2 Les prévenus accusés d'une infraction pénale doivent se voir fournir toutes les facilités nécessaires pour préparer leur défense et rencontrer leur avocat.

Contacts avec le monde extérieur

99. A moins qu'une autorité judiciaire n'ait, dans un cas individuel, prononcé une interdiction spécifique pour une période donnée, les prévenus :

- a. doivent pouvoir recevoir des visites et être autorisés à communiquer avec leur famille et d'autres personnes dans les mêmes conditions que les détenus condamnés ;
- b. peuvent recevoir des visites supplémentaires et aussi accéder plus facilement aux autres formes de communication ; et

c. doivent avoir accès aux livres, journaux et autres moyens d'information.

Travail

100.1 Les prévenus doivent se voir offrir la possibilité de travailler, mais sans y être obligés.

100.2 Lorsqu'un prévenu choisit de travailler, toutes les dispositions de la Règle 26 – y compris celles relatives à la rémunération – doivent s'appliquer.

Accès au régime des détenus condamnés

101. Si un prévenu demande à suivre le régime des détenus condamnés, les autorités pénitentiaires doivent satisfaire sa demande, dans la mesure du possible.

Partie VIII

Détenus condamnés

Objectif du régime des détenus condamnés

102.1 Au-delà des règles applicables à l'ensemble des détenus, le régime des détenus condamnés doit être conçu pour leur permettre de mener une vie responsable et exempte de crime.

102.2 La privation de liberté constituant une punition en soi, le régime des détenus condamnés ne doit pas aggraver les souffrances inhérentes à l'emprisonnement.

Application du régime des détenus condamnés

103.1 Le régime des détenus condamnés doit commencer aussitôt qu'une personne a été admise en prison avec le statut de détenu condamné, à moins qu'il n'ait déjà été entamé avant.

103.2 Dès que possible après l'admission, un rapport complet doit être rédigé sur le détenu condamné décrivant sa situation personnelle, les projets d'exécution de peine qui lui sont proposés et la stratégie de préparation à sa sortie.

103.3 Les détenus condamnés doivent être encouragés à participer à l'élaboration de leur propre projet d'exécution de peine.

103.4 Ledit projet doit prévoir dans la mesure du possible :

- a. un travail ;
- b. un enseignement ;
- c. d'autres activités ; et
- d. une préparation à la libération.

103.5 Le régime des détenus condamnés peut aussi inclure un travail social, ainsi que l'intervention de médecins et de psychologues.

103.6 Un système de congé pénitentiaire doit faire partie intégrante du régime des détenus condamnés.

103.7 Les détenus qui le désirent peuvent participer à un programme de justice restauratrice et réparer les infractions qu'ils ont commises.

103.8 Une attention particulière doit être apportée au projet d'exécution de peine et au régime des détenus condamnés à un emprisonnement à vie ou de longue durée.

Aspects organisationnels de l'emprisonnement des détenus condamnés

104.1 Dans la mesure du possible et sous réserve des exigences de la Règle 17, une répartition des différentes catégories de détenus entre diverses prisons ou des parties distinctes d'une même prison doit être effectuée pour faciliter la gestion des différents régimes.

104.2 Des procédures doivent être prévues pour établir et réviser régulièrement les projets individuels des détenus après examen des dossiers pertinents et consultation approfondie du personnel concerné et, dans la mesure du possible, participation des détenus concernés.

104.3 Chaque dossier doit inclure les rapports du personnel directement responsable du détenu en cause.

Travail des détenus condamnés

105.1 Un programme systématique de travail doit contribuer à atteindre les objectifs poursuivis par le régime des détenus condamnés.

105.2 Les détenus condamnés n'ayant pas atteint l'âge normal de la retraite peuvent être soumis à l'obligation de travailler, compte tenu de leur aptitude physique et mentale telle qu'elle a été déterminée par le médecin.

105.3 Lorsque des détenus condamnés sont soumis à une obligation de travailler, les conditions de travail doivent être conformes aux normes et aux contrôles appliqués à l'extérieur.

105.4 Lorsque des détenus condamnés participent à des programmes éducatifs ou autres pendant les heures de travail, dans le cadre de leur régime planifié, ils doivent être rémunérés comme s'ils travaillaient.

105.5 Lorsque des détenus condamnés travaillent, une part de leur rémunération ou de leurs économies peut être affectée à la réparation des dommages qu'ils ont occasionnés, si un tribunal l'a ordonné ou si le détenu y consent.

Éducation des détenus condamnés

106.1 Un programme éducatif systématique, comprenant l'entretien des acquis et visant à améliorer le niveau global d'instruction des détenus, ainsi que leurs capacités à mener ensuite une vie responsable et exempte de crime doit constituer une partie essentielle du régime des détenus condamnés.

106.2 Tous les détenus condamnés doivent être encouragés à participer aux programmes d'éducation et de formation.

106.3 Les programmes éducatifs des détenus condamnés doivent être adaptés à la durée prévue de leur séjour en prison.

Libération des détenus condamnés

107.1 Les détenus condamnés doivent être aidés, au moment opportun et avant leur libération, par des procédures et des programmes spécialement conçus pour leur permettre de faire la transition entre la vie carcérale et une vie respectueuse du droit interne au sein de la collectivité.

107.2 Concernant plus spécialement les détenus condamnés à des peines de plus longue durée, des mesures doivent être prises pour leur assurer un retour progressif à la vie en milieu libre.

107.3 Ce but peut être atteint grâce à un programme de préparation à la libération, ou à une libération conditionnelle sous contrôle, assortie d'une assistance sociale efficace.

107.4 Les autorités pénitentiaires doivent travailler en étroite coopération avec les services sociaux et les organismes qui accompagnent et aident les détenus libérés à retrouver une place dans la société, en particulier en renouant avec la vie familiale et en trouvant un travail.

107.5 Les représentants de ces services ou organismes sociaux doivent pouvoir se rendre dans la prison autant que nécessaire et s'entretenir avec les détenus afin de les aider à préparer leur libération et à planifier leur assistance postpénale.

Partie IX

Mise à jour des règles

108. Les règles pénitentiaires européennes doivent être mises à jour régulièrement.

Lors de l'adoption de cette recommandation, et en application de l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, le Délégué du Danemark a réservé le droit de son gouvernement de se conformer ou non à l'article 43, paragraphe 2, de l'annexe à la recommandation car il est d'avis que l'exigence selon laquelle les prisonniers placés en isolement cellulaire soient visités par du personnel médical quotidiennement soulève de sérieuses préoccupations éthiques quant au rôle que ce personnel pourrait être appelé à jouer pour décider si ces prisonniers sont aptes à continuer à faire l'objet d'un tel isolement.

Annexe 3 : Questionnaire de mise en application des RPE / Réponses françaises

Strasbourg, le 5 juin 2008

Réponses au questionnaire concernant la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes.

Réponses françaises uniquement.

1. La Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes a-t-elle été traduite dans votre langue nationale ? (si la réponse est « oui », veuillez nous envoyer la version électronique du texte)

Oui.

2. Des formations du personnel pénitentiaire sur les RPE sont-elles mises en place ?

La formation des personnels pénitentiaires est assurée par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

La plupart des formations de l'Ecole comportait, depuis 1999/2000, un enseignement permettant l'appréhension, d'un point de vue théorique, des définitions des droits de l'homme sous la forme de quelques heures de cours.

Depuis le lancement de la phase d'expérimentation des RPE au sein de l'AP (début 2007), l'ENAP s'est engagée dans une formation au plus près des RPE en suivant un cahier des charges qui lui permet de déterminer les différents degrés d'implication (implication minimale, implication intermédiaire et implication maximale – destinée aux cadres) et d'augmenter les volumes horaires dévolus au cadre européen de protection des droits de l'homme.

En outre, à compter de 2008, et au regard des retours d'expérience, du bilan pédagogique 2007 et de la diffusion du référentiel RPE validé sur la partie accueil des arrivants, l'ENAP a procédé au remaniement du volume d'enseignement et des objectifs de stage et des durées de formation (annexe 2).

Dans cette optique, l'Ecole a notamment véritablement pris en compte la question du management en matière d'application des RPE et est entrée dans une phase de généralisation de l'enseignement des RPE à tous les corps.

Enfin, lorsque le référentiel (actuellement en cours de validation, seule la partie dévolue à l'accueil étant à ce jour finalisée) englobant l'ensemble des recommandations sera diffusé à compter de fin juin 2008 et que l'ensemble des établissements pénitentiaires devra dès lors assurer la mise en œuvre et le respect du suivi des pratiques et des exigences définies par ce document, l'ENAP veillera à intégrer les engagements du référentiel dans les programmes de formation initiale et continue des agents dans les domaines concernés.

3. Est-ce vos normes et pratiques nationales ont été revues afin de les mettre en conformité avec les EPR, si nécessaire, ou est-ce que cela est envisagé dans le futur proche ?

Début 2007, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé une réflexion pour confronter la conformité des pratiques professionnelles des personnels pénitentiaires avec les RPE, via la création d'un référentiel national et une expérimentation, dans 28 établissements, de 8 règles spécifiques à l'accueil et l'orientation des condamnés.

Cette mobilisation sans précédent a généré des améliorations notables et concrètes dans la prise en charge de la PPSMJ.²²⁰ Cette évolution porte sur des domaines importants de la vie en détention.

L'expérimentation dans les sites pilotes :

1) Accueil arrivant (RPE 16)

La mise en œuvre des RPE concernant l'accueil des détenus arrivants a permis de définir de véritables mesures applicables à l'ensemble des établissements pénitentiaires. Elles se caractérisent par :

- La création ou la rénovation de locaux arrivants spécifiques et adaptés,
- Le respect d'une véritable procédure d'accueil formalisée et conduite par des personnels formés ou sensibilisés à cet égard,
- Une prise en charge pluridisciplinaire du détenu dès les premiers temps de son incarcération permettant de déterminer son profil et ses besoins sur le plan sanitaire, psychologique, social ou matériel. Cette mise en cohérence des interventions des différents partenaires (pénitentiaires, médicaux, enseignants, travail...) permet une orientation interne, fondée sur un véritable bilan individualisé à l'issue de la phase d'accueil. Elle permet d'identifier et de gérer rapidement les caractéristiques de chaque individu (dangerosité, vulnérabilité, risques suicidaires...) Elle se concrétise par l'ouverture d'un livret de suivi individuel du détenu qui accompagnera celui-ci durant toute sa détention.
- L'amélioration de la prise en charge de l'arrivant dès son écrou (avec la garantie de jour comme de nuit de modalités telles que la distribution d'un repas chaud, la remise d'un guide expliquant les droits et obligations du détenu...)

Ces modalités d'organisation garantissent le respect de la dignité de la personne, de ses droits et répondent aux conditions requises en matière de santé, d'hygiène et de sécurité. Par ailleurs elles atténuent le choc carcéral lié à la privation de liberté.

2) Prise en charge pluridisciplinaire durant la détention

Près de 65% des établissements pénitentiaires ont une commission pluridisciplinaire unique actuellement opérationnelle. Elle regroupe l'ensemble des partenaires associés dans la prise en charge du détenu (personnel médical, ...) favorisant l'échange d'information et la prise de décision. Cette approche pluridisciplinaire et coordonnée dès la phase d'accueil du détenu favorise :

- Une meilleure connaissance de la PPSMJ (population placée sous main de justice),

²²⁰ Personne Placée Sous Main de Justice

- L'identification de ses besoins (illettrisme, indigence,...)
- L'évaluation de ses caractéristiques (dangerosité, vulnérabilité, prévention suicide...)
(RPE 17.2)

Elle conduit également à la définition d'un véritable parcours d'exécution des peines (PEP) (RPE 103.2). En appui à ce travail partenarial, un logiciel PEP est expérimenté dans les sites pilotes. Il constitue à la fois un outil de suivi individualisé de la PPSMJ (ouverture systématique d'un dossier de suivi individuel par détenu arrivant – RPE 103.2) et un instrument d'observation général de la détention. Ce logiciel permet la mutualisation des observations dans le cadre du suivi partenarial mis en place dans la logique du PEP ainsi que le partage d'informations en temps réel. Un groupe de travail pluridisciplinaire composé d'utilisateurs s'est réuni lors de 3 séminaires en janvier et février 2008 afin de définir les modalités de sa généralisation à compter du 2^e semestre 2009.

3) Régimes de détention

- La séparation des condamnés et des prévenus.

En dépit de l'augmentation des publics pris en charge, la séparation totale ou partielle des prévenus et des condamnés, cet aménagement est réalisé ou est en cours de réalisation dans 36% de l'ensemble des maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt. Il est par ailleurs programmé ou à l'étude dans 37% des autres maisons d'arrêt.

- Les régimes différenciés pour les condamnés

Plusieurs sites se sont également engagés dans une démarche d'orientation interne des condamnés vers des secteurs dédiés aux courtes peines ou aux fins de peines (RPE 17.2).

- Le maintien des liens familiaux (RPE 24.4)

L'accès au téléphone a été mis en œuvre au bénéfice des condamnés en MA²²¹ dans 10 sites pilotes (4 EPM²²² et 6 maisons d'arrêt). Cette mesure sera généralisée à tous les établissements en 2008. Elle procure aux condamnés en MA des possibilités identiques à celles jusqu'alors exclusivement réservées aux détenus affectés en établissements pour peine.

- Interphonie (RPE 52.4)

Un dispositif d'interphonie permettant aux détenus de contacter un personnel de surveillance en permanence notamment de nuit a été implanté dans 13 sites et sera opérationnel dans 6 autres courant 2008.

4) Traitement des requêtes (RPE 70.3)

Une vingtaine de sites se sont engagés dans une démarche d'amélioration du traitement des requêtes dont la mise en œuvre se déclinera en 2008.

5) La professionnalisation des agents (RPE 72.1)

Cette professionnalisation se décline en 3 points :

La tenue de réunions d'information régulières

La mise en place de sessions de formations le plus souvent consacrées à l'observation

L'affectation d'agents dédiés dans certains quartiers ou secteurs

²²¹ Maison d'arrêt

²²² Etablissement Pénitentiaire pour Mineurs

Le référentiel RPE et le processus de labellisation :

Les travaux d'élaboration du référentiel RPE, conduits à partir du second semestre 2007, se sont inspirés des expérimentations menées par les sites pilotes et ont associé de nombreux professionnels de terrain mobilisés dans toutes les DISP²²³ ainsi qu'à l'administration centrale.

1) Un référentiel relatif à l'accueil des arrivants

La partie du référentiel RPE relative à l'accueil des arrivants a été finalisée au cours du premier trimestre 2008. Elle concentre les processus les plus avancés et les plus investis qui se sont dégagés de l'expérimentation en maison d'arrêt. Ces processus, traduits en 15 engagements de service, se déclinent autour de la mise en conformité des locaux, de la redéfinition de la procédure d'accueil et de la mise en œuvre du travail pluridisciplinaire lors de la prise en charge des détenus arrivants.

2) Labelliser sur la base de ce référentiel

La DAP a décidé d'enclencher une démarche de labellisation, sur des sites volontaires, afin de valoriser la qualité des pratiques professionnelles mises en œuvre en faisant procéder à leur évaluation par un organisme indépendant.

Au terme de la procédure, un label sera décerné aux établissements dont la conformité au regard des engagements figurant dans le référentiel aura été validée par l'organisme certificateur. Une vingtaine de sites se sont portés volontaires pour l'année 2008. Les premières labellisations devraient intervenir à compter du mois de juin 2008 sur la base de 2 candidatures d'établissements par DISP.

3) Rédiger un référentiel RPE global

Le référentiel englobant l'ensemble des recommandations sera diffusé à compter de fin juin 2008. L'ensemble des établissements pénitentiaires devra dès lors assurer la mise en œuvre et le respect du suivi des pratiques et des exigences définies par le référentiel national.

Parallèlement l'ENAP veillera à intégrer les engagements du référentiel dans les programmes de formation initiale et continue des agents.

4. Quelles autres mesures ont été prises pour mettre en œuvre les RPE et sensibiliser les autorités nationales et le grand public ?

Leurs principales actions en matière de communication des actions engagées dans le cadre des RPE sont les suivantes :

- Informations spécifiques auprès des partenaires, sous forme de transmission de plaquettes ou de notes, ou sous forme de réunions (parlementaires, autres administrations, préfecture, services judiciaires, associations, avocats...)
- Informations réalisées à l'occasion des actions de communication habituelles, liées à l'activité locale des établissements (téléthon,...)
- Contacts avec la presse (réponse aux sollicitations des médias, organisation de conférence de presse au plan national, régional ou local). Plusieurs médias nationaux ont rédigé des articles

²²³ Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires

sur les expériences menées localement (Libération, Le Monde) et l'on dénombre une vingtaine d'articles dans la presse quotidienne régionale. Par ailleurs, pour la première fois en France, une émission de radio de grande écoute s'est déroulée en direct depuis un établissement pilote en présence du DAP.²²⁴

5. Est-ce que vos autorités nationales voudraient faire des propositions spécifiques concernant la mise en œuvre pratique des RPE (exemples de bonnes pratiques ou des difficultés particulières) ?

- L'élaboration d'un référentiel de pratiques professionnelles conforme aux RPE et sa diffusion auprès des personnels.
- L'élaboration d'un cadre éthique issu des recommandations européennes et diffusé à chaque membre du personnel dans le but de guider son action au quotidien et dans le respect des personnes détenues.
- Une démarche de labellisation par un organisme extérieur de la conformité de certaines pratiques.
- Une capitalisation et une mutualisation des expériences et des bonnes pratiques locales pour leur diffusion au niveau national par un service identifié, en l'occurrence l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

²²⁴ Directeur de l'Administration Pénitentiaire

Annexe 4 : Questionnaire de mise en application des RPE / Réponses françaises

27 Septembre 2011 - 16e Conférence des Directeurs d'administration pénitentiaire

Compilation des réponses au questionnaire relatif a la mise en œuvre de normes les plus récentes du conseil de l'Europe concernant la prise en charge des délinquants en milieu fermé et dans la communauté

Réponses françaises uniquement.

1. Depuis 2006, votre législation, vos normes et pratiques nationales ont-elles été revues afin de les mettre en conformité avec les RPE - si pertinent - ou cela est-il envisagé dans un futur proche ?

Dès 2006, la direction de l'administration pénitentiaire a entrepris de mettre en conformité les pratiques et procédures professionnelles des personnels pénitentiaires avec les règles pénitentiaires européennes (RPE).

1) L'analyse

Pour ce faire, une analyse a été menée en 2006 tant sous l'angle strictement juridique que sous celui des pratiques professionnelles, laquelle a permis de constater que la réglementation française était très proche des exigences posées par le conseil de l'Europe. Cependant, il est apparu d'une part que quelques règles nécessitaient des aménagements législatifs ou réglementaires.

Dans cette perspective et bien au-delà des simples aménagements évoqués, la loi du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté puis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 sont venues consacrer la plupart de ces règles. D'autre part, la mise en oeuvre de plusieurs règles nécessitait également de faire évoluer certaines pratiques professionnelles en vigueur.

2) L'expérimentation

Deux démarches volontaristes ont alors été engagées de manière concomitante : une expérimentation dans 28 sites pilotes de 8 règles à enjeux forts et portant notamment sur l'accueil, l'affectation et l'orientation des personnes détenues, l'élaboration d'un parcours d'exécution de peine (PEP), le traitement des requêtes des personnes détenues, le respect d'un cadre éthique pour les personnels et la nécessaire information du public ; la rédaction d'un référentiel qualité portant application de l'ensemble des recommandations des RPE dans le droit pénitentiaire français. Une large réflexion a été menée en services déconcentrés et à l'administration centrale dans le cadre de groupes de travail. Les directions interrégionales, les établissements pénitentiaires, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ainsi que de nombreux partenaires institutionnels ont été en effet étroitement associés à la rédaction de ce référentiel. Le recensement des bonnes pratiques ainsi que des actions innovantes initiées à la faveur de la démarche d'expérimentation des RPE dans les 28 sites pilotes a été déterminant dans la construction de ce projet. Le référentiel finalisé de principes et de pratiques professionnelles a été diffusé en septembre 2008. La version 3 (juin 2011) est actuellement en vigueur.

3) La mise en œuvre

3.1 Le référentiel

Décliné sous la forme d'engagements de services concrets et mesurables, ce référentiel constitue désormais la charte d'action du service public pénitentiaire d'application des RPE et participe ainsi à l'harmonisation actuelle et future des pratiques professionnelles.

Instrument de pilotage et de management pour les établissements pénitentiaires, il permet, pour chaque engagement du référentiel, de connaître les modalités pratiques de mise en œuvre, les éléments de contrôle et de preuve et les responsables opérationnels.

Il fait l'objet d'une mise à jour au regard des évolutions réglementaires et légales ainsi que des bonnes pratiques expérimentées et validées au niveau déconcentré.

Le référentiel est structuré en 7 parties distinctes :

1. Prise en charge et accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil (accueil, observation, prise en charge pluridisciplinaire)
2. Prise en charge et accompagnement de la personne détenue durant la détention (parcours d'exécution de peines, adaptation du régime de détention)
3. Vie en détention (conditions de détention, alimentation, santé, prise en charge des publics spécifiques, maintien des liens avec l'extérieur, traitement des requêtes, exercice du culte)
4. Sécurité (maintien de l'ordre et de la discipline, sécurité passive et active)
5. Professionnalisation des agents (cadre éthique, organisation et contenu des formations, validation des acquis, capitalisation des bonnes pratiques, programme de recherche)

Contrôle des établissements interne et externe

Information du public (communication au public sur les missions de l'administration pénitentiaire, intervention de la société civile dans les structures pénitentiaires)

3.2 La labellisation

Dès 2008, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une procédure de labellisation. C'est sur la première partie du référentiel intitulée « prise en charge et accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil » que se fonde cette démarche qualité.

Cette partie du référentiel se caractérise notamment par :

- la création ou la rénovation de locaux arrivants spécifiques et adaptés,
- le respect d'une véritable procédure d'accueil formalisée et conduite par des personnels formés à cet égard,
- une prise en charge pluridisciplinaire de la personne détenue dès les premiers temps de son incarcération permettant de déterminer son profil et ses besoins sur le plan sanitaire, psychologique, social ou matériel. Cette mise en cohérence des interventions des différents partenaires (pénitentiaires, médicaux, enseignants, travail...) permet une orientation interne, fondée sur un véritable bilan individualisé à l'issue de la phase d'accueil. Elle permet d'identifier et de gérer rapidement les caractéristiques de chaque individu (dangerosité, vulnérabilité, risques suicidaires...). Elle se concrétise par l'ouverture d'un livret de suivi individuel de la personne détenue qui accompagnera celle-ci durant toute sa détention.
- l'amélioration de la prise en charge de l'arrivant dès son écrou avec la garantie de jour comme de nuit de modalités telles que la distribution d'un repas chaud, la possibilité de prendre une douche, ou encore la remise d'un guide expliquant les droits et obligations de la personne détenue.

La démarche de labellisation est conduite par un organisme certificateur reconnu : Bureau VERITAS.

L'audit sur site est réalisé par un évaluateur mandaté et a pour but de vérifier la conformité des pratiques avec le cahier des charges que constitue la première partie du référentiel de l'administration pénitentiaire. A l'heure actuelle 83 établissements ont obtenu le label qualité RPE.

Les bénéfices tirés de la mise en oeuvre du référentiel en matière du parcours arrivant, que ce soit pour les agents intervenant en détention (professionnalisation accrue des méthodes de travail, sentiment de reconnaissance et de valorisation du travail effectué, meilleure compréhension du travail des différents intervenants, etc.) ou pour la personne détenue (amélioration de la prise en charge dès l'accueil dans le cadre d'un suivi pluridisciplinaire, atténuation du choc carcéral, etc.), sont réels.

3.3 La circulaire du 14 janvier 2009 et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

En 2009, la généralisation des actions entreprises à titre expérimental en application du référentiel RPE est privilégiée afin d'harmoniser la mise en oeuvre des RPE au plan local et éviter ainsi que des établissements soit écartés de cette dynamique.

Les avancées concrètes initiées à la faveur de l'expérimentation sont donc étendues à tous les sites.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a validé et inscrit dans le droit interne la grande majorité des règles pénitentiaires européennes (circuit arrivant, travail pluridisciplinaire, téléphonie, etc.). Le travail de mise en oeuvre des RPE se poursuit donc dans ce cadre législatif.

2. D'autres mesures ont-elles été prises pour mettre en oeuvre les RPE et sensibiliser les autorités nationales et le grand public ?

Les principales actions en matière de communication dans le cadre des RPE sont les suivantes :

- informations spécifiques auprès des partenaires, sous forme de transmission de plaquettes ou de notes, ou sous forme de réunions (parlementaires, autres administrations, préfectures, services judiciaires, associations, avocats...); information sur la labellisation via le site internet du ministère de la justice et des libertés ;
- informations réalisées à l'occasion des actions de communication habituelles liées à l'activité locale des établissements.

3. Vos autorités nationales ont-elles des propositions spécifiques concernant la mise en oeuvre pratique des RPE (exemples de bonnes pratiques ou de difficultés particulières) ? Merci de partager avec nous vos expériences et soucis afin de pouvoir discuter de ces questions lors de la 16e CDAP.

- l'élaboration d'un référentiel de pratiques professionnelles conformes aux RPE et sa diffusion auprès des personnels ;
- l'élaboration d'un cadre éthique issu des recommandations européennes et diffusé à chaque membre du personnel dans le but de guider son action au quotidien et dans le respect des personnes détenues ;
- une démarche de labellisation par un organisme extérieur de la conformité de certaines pratiques ;
- une capitalisation et une mutualisation des expériences et des bonnes pratiques locales pour leur diffusion au niveau national par un service identifié, en l'occurrence mission spécifique de la DAP en lien avec l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire ;
- la désignation de référents au niveau déconcentré chargés d'appuyer les établissements dans la mise en oeuvre de ces pratiques et de contrôler l'effectivité de cette mise en oeuvre.

4. S'agissant des pays concernés, la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes a-t-elle été traduite dans votre langue nationale ? (dans l'affirmative, veuillez nous envoyer une version électronique du texte) (à l'heure actuelle, les

RPE sont consultables en 27 versions linguistiques différentes sur le site du Conseil de l'Europe (www.coe.int/prison)).

Oui (document joint).

5. Une formation initiale et/ou continue relative aux RPE est-elle assurée au profit du personnel pénitentiaire ? Si oui, dans quelle mesure et au profit de quelles cibles ?

La **formation initiale** des personnels pénitentiaires est assurée par l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), leur formation continue est dispensée soit à l'ENAP soit en services déconcentrés.

Depuis 1999/2000, les formations de l'école programmaient un enseignement juridique permettant l'appréhension, d'un point de vue théorique, des dispositifs de protection des droits de l'homme. Par ailleurs, la formation des personnels pénitentiaires, à caractère professionnalisant, intégrait évidemment le respect de ces droits fondamentaux dans chacun des enseignements théoriques ou pratiques, sans toutefois les identifier de manière spécifique.

A compter du lancement de la phase d'expérimentation puis de déploiement des RPE comme charte d'action de l'administration pénitentiaire (début 2007), l'ENAP s'est engagée dans une politique volontariste de formation, destinée à accompagner, relayer et développer ce mouvement. Des modules spécifiques, intégrant la protection européenne des droits de l'homme et l'approche concrète, managériale et opérationnelle des RPE et de la labellisation, ont été instaurés dans le programme de chacune des formations initiales (cf. tableau 1). En conformité avec le référentiel d'engagements de l'administration pénitentiaire, ces modules de formation font qui plus est l'objet d'une validation spécifique, sous forme de test et d'attestation, destinée à garantir la formation des personnels qui rejoignent un établissement pénitentiaire engagé dans une démarche de labellisation de son processus arrivant.

En outre, depuis 2008, l'ensemble des fiches pédagogiques référence la ou les RPE concernées par l'enseignement visé et, pour chacune des formations, les objectifs de stage découverte ou de mise en situation comprennent des items directement rattachés aux RPE et à la démarche de labellisation.

De manière décisive, enfin, l'ENAP a créé une structure spécifique, aujourd'hui installée auprès de la direction de la formation continue. Chargée de l'accompagnement administratif, technique, pédagogique et financier, cette cellule coordonne le projet de labellisation des établissements pénitentiaires sous la conduite stratégique de la DAP.

Ce service, au coeur du déploiement opérationnel des RPE et du référentiel d'engagements de l'AP, développe par ailleurs une importante activité de **formation continue**, en assurant chaque année la tenue d'un séminaire RPE qui permet à l'ensemble des acteurs du processus de labellisation (établissements, services d'insertion et directions interrégionales), experts ou débutants, d'acquérir ou renforcer leurs compétences au service de la démarche qualité de l'administration pénitentiaire (cf. tableau 2).

6. Est-ce que le texte des Règles pénitentiaires européennes est facilement accessible au personnel pénitentiaire et aux détenus (merci de préciser) ?

Le texte des RPE a été diffusé auprès des personnels pénitentiaires de l'ensemble des établissements en 2006 puis en 2008. Une version dématérialisée du texte des RPE est disponible sur l'outil informatique de gestion des personnes détenues utilisé quotidiennement par le personnel. Le document est également accessible sur le site intranet de la direction de l'administration pénitentiaire.

S'agissant des personnes détenues, la version 2 du référentiel d'application des règles pénitentiaires européennes est venue préciser que ce document devait être mis à disposition dans des locaux accessibles (ex : bibliothèque, salle d'activité). La conformité des pratiques des établissements avec cette exigence est vérifiée par les auditeurs externes lors des audits de labellisation.

7. Quelle action a été entreprise pour assuré le suivi de la mise en œuvre de ces Règles ?

Le suivi de la mise en œuvre de ces règles est assuré par une mission spécifique au sein de la direction de l'administration.

Cette dernière est chargée :

- du pilotage de la démarche de labellisation (contrôle des prestations des organismes certificateurs et accompagnement de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire ; création d'outils nationaux garantissant la cohérence et l'harmonisation des pratiques professionnelles à l'ensemble des personnels engagés dans ce processus ; recensements relatifs à ces différentes thématiques) ;
- de l'accompagnement métier des acteurs de terrain (actualisation du référentiel au regard des évolutions réglementaires et légales et des pratiques expérimentées et validées au niveau déconcentré ; animation d'un réseau de référents).

L'école nationale d'administration pénitentiaire est également chargée du suivi technique, pédagogique, administratif et financier du dispositif de labellisation.

Annexe 5 : La formation initiale au regard des RPE à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire

| Formation (durée de la formation) | Découpage de la formation | Nombre d'heures dispensées par le DDIPP | Nombre d'heures pour les cours de Droits de l'homme et RPE (avant 2007 / depuis 2007) |
|---|--|---|---|
| Personnel de surveillance : | | | |
| Surveillant (8 mois) | 3 cycles à l'ENAP (au total 16 semaines) et 2 stages (au total 10 semaines) | 69 | 4h (2h amphi / 2h groupes) (2h) |
| Premiers surveillants (13 semaines) | 3 cycles à l'ENAP (au total 8 semaines) et 2 stages (au total 5 semaines) | 43 | 9h (0) |
| Lieutenants (1 an) | 5 cycles à l'ENAP (au total 18 semaines) et 5 stages (au total 28 semaines) | 97 | 9h (2h) |
| Directeurs des services pénitentiaires : | | | |
| DSP (2 ans) | 10 cycles de formation ENAP (30 semaines) et 13 cycles de stage (58 semaines) | 152 | 18h (6h) |
| Personnels d'insertion et de probation : | | | |
| Conseiller d'insertion et de probation (CIP) (2 ans) | 1 ^{ère} année : 5 cycles ENAP (au total 28 semaines) et 2 stages (au total 8 semaines) 2 ^e année : 2 cycles ENAP (4 semaines) + stage | 121 | 12h (6h) |
| Chef de service d'insertion et de probation (CSIP) (1 an) | 4 cycles à l'ENAP (au total 10 semaines) et 4 périodes de stage (au total 36 semaines) | 33 | 12h (3h) |

Liste des entretiens

A. *Personnels administratif*

1. Administration pénitentiaire française

BIDET Yves, directeur du centre pénitentiaire pour femmes de Rennes.

Entretien réalisé le 24.02.2014 au centre pénitentiaire de Rennes.

BIRLING Martine, responsable des relations internationales auprès de la direction de l'administration pénitentiaire. Entretien téléphonique réalisé le 13.02.2014.

BOULANGER Marie-Claire, référente régionale (Bretagne) RPE à la retraite.

Entretien réalisé à son domicile le 28.02.2014 à Dijon.

GRANDCLAUDON Jean-Marc, référent pour la mission M3P à la direction interrégionale pénitentiaire de Dijon. Entretien téléphonique réalisé le 11.03.2014.

MOREL D'ARLEUX Julien, ancien chef de cabinet de Claude d'HARCOURT, sous-directeur des personnes placées sous main de justice auprès de l'administration pénitentiaire. Entretien téléphonique réalisé le 12.03.2014.

2. Administration européenne

ATTUIL Julien, en charge du suivi de la France au sein du secrétariat du CPT.

Entretien téléphonique réalisé le 26.02.2014.

RON SIN Xavier, directeur de l'Ecole Nationale de Magistrature et membre du CPT. Entretien réalisé au cours d'un déjeuner le 03.03.2014 à Strasbourg.

TANEVA Ilina, Secrétariat du Conseil de coopération pénologique, Direction Générale droits de l'Homme et Etat de droit. Entretien téléphonique réalisé le 13.03.2014.

3. Autorité administrative indépendante : CGLPL

LANDAIS Thierry, contrôleur des lieux de privation de liberté auprès de Jean-Marie DELARUE, contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Entretien téléphonique réalisé le 05.02.2014.

B. Personnels associatifs

CUGNO Alain, professeur de philosophie et membre de la FARAPEJ ayant appartenu à la commission chargée de l'application des RPE dans les établissements pénitentiaires.

Entretien réalisé à son domicile le 01.03.2014 à Paris

QUINQUIS Mathieu, Vice-président du Genepi chargé de la communication et de la voix politique. Entretien réalisé dans les locaux de l'association le 27.02.2014 à Paris.

C. Personnels politiques

TANGUY Alain, collaborateur du député PS du Finistère Jean-Jacques URVOAS.

Entretien réalisé le 27.03.2014 dans les locaux de la permanence de Quimper.

D. Personnels universitaires/Chercheurs

HERVAULT Jules, doctorant au CRAPE (Centre de Recherche sur l'Action Politique en Europe) de Rennes. Entretien réalisé à la faculté de droit de Rennes le 18.02.2014.

Bibliographie

Littérature grise

- ASSEMBLEE NATIONALE, *Justice : Loi pénitentiaire, Discussion en séance publique*, accessible sur le site de l'Assemblée : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/penitentiaire.asp> (consulté le 03.03.2014)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Le Conseil de l'Europe et la réforme pénitentiaire européenne*, support de communication du Conseil de l'Europe (brochure)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 novembre au 10 décembre 2010*, Strasbourg, le 19 avril 2012, accessible sur le site du CPT : <http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2012-13-inf-fra.pdf> (consulté le 28.04.2014)
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITE DES MINISTRES, *Recommandation Rec (2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes*, accessible sur le site internet du Conseil de l'Europe : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955547> (consulté le 31.10.2013)
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITE DES MINISTRES, *Commentaire de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes*, accessible sur le site internet du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/F%20-%20commentaire%20RPE%20final.pdf> (consulté le 31.10.2013)
- CONSEIL DE L'EUROPE, COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS, CONSEIL DE COOPERATION PENOLOGIQUE, *Réponses au questionnaire concernant la mise en place de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes*, accessible sur le site internet du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR%20implementation%20008_31.pdf (consulté le 06.02.2014)
- CONSEIL DE L'EUROPE, CONFERENCE DES DIRECTEURS DE L'AP, *Conclusions de la 14^e Conférence des directeurs de l'administration pénitentiaire*, accessible sur le site du Conseil de l'Europe : [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conferences/cdap%20\(2007\)%20conclusions%20-%20f%20\(21-11-07\)%20FINALE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conferences/cdap%20(2007)%20conclusions%20-%20f%20(21-11-07)%20FINALE.pdf) (consulté le 22.04.2014)
- COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, *La CEDH en 50 questions*, accessible sur le site de la CEDH : http://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_FRA.pdf (consulté le 18.04.2014)
- COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, Rapport annuel 2013, 24 mars 2014, accessible sur le site de la CEDH : http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_FRA.pdf (consulté le 28.04.2014)
- COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, Recueil des arrêts et décisions, 2006-IX, accessible sur le site de la CEDH : http://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2006-IX.pdf (consulté le 28.04.2014)

- MINISTERE DE LA JUSTICE, *Préconisations et orientations du Comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire*, Novembre 2007, accessible sur le site de la documentation française : (consulté le 05.05.2014)
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000721/0000.pdf>
- MINISTERE DE LA JUSTICE, *L'application des règles pénitentiaires européennes en France*, accessible sur le site internet du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE3.pdf (consulté le 04.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France*, 1^{er} avril 2014, accessible sur le site internet du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_avril_2014.pdf
- MINISTERE DE LA JUSTICE, *Les règles pénitentiaires européennes (RPE) Outils de référence pour l'administration pénitentiaire*, accessible sur le site internet du Ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitentiaires-europeennes-10283/> (consulté le 16.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, *Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1)*, accessible sur le site Legifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id> (consulté le 16.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes*, 2006, pp.10, accessible sur le site internet du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE1.pdf (consulté le 04.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes une charte d'action pour l'AP*, avril 2007, pp.15, accessible sur le site du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/BrochureRPE-07.pdf (consulté le 04.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes Une charte d'action pour l'AP Bilan 2007 Perspectives 2008*, pp.16, accessible sur le site internet du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/brochureRPE2008.pdf (consulté le 16.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes Notre charte d'action Bilan 2008 Perspectives 2009*, pp.16, accessible sur le site internet du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/brochureRPE2009.pdf (consulté le 16.11.2013)
- MINISTERE DE LA JUSTICE, DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Référentiel d'application des règles pénitentiaires européennes dans le système pénitentiaire français 2008-2012*, in *Référentiel qualité de l'Administration pénitentiaire française*, mars 2011, pp.1-18, accessible sur le site du Ministère de la Justice : http://www.justice.gouv.fr/telechargement/Partie_accueil.pdf (consulté le 13.11.2013)
- SENAT, *Loi pénitentiaire, Compte-rendu intégral des débats en séance publique* accessible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl07-495.html> (consulté le 03.03.2014)

- SENAT, *Projet de loi pénitentiaire* n° 495, déposé le 23 juillet 2008 et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pp.72, accessible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/leg/pjl07-495.html> (consulté le 03.03.2014)
- SENAT, *Rapport d'information sur l'application de la loi pénitentiaire*, n°629, 4 juillet 2012, pp.93, accessible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-629-notice.html> (consulté le 03.03.2014)
- SENAT, *Tableau comparatif* établi par la Commission Mixte Paritaire en octobre 2009, pp.27-73, accessible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/108-143/108-143.html> (consulté le 03.03.2014)

Ouvrages

- ARTIERES Philippe, LASCOUMES Pierre, *Gouverner et enfermer : La prison, un modèle indépassable ?*, Presses de Sciences Po « Académique », 2004 p. 23-54
- BAISNEE Olivier, PASQUIER Romain (dir), *L'Europe telle qu'elle se fait, Européanisation et sociétés politiques nationales*, CNRS Editions, Paris, 2007, 317 pages
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris SciencesPo. Les Presses, Références, 2010, p. 247-257 et p.632-640
- FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir*, Ed. Gallimard, Bibliothèque des Histoires, Paris, 1975, 364 pages
- JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 318 pages
- TOURNIER Pierre Victor, *La prison : une nécessité pour la République*, Paris, Ed. Buchet-Chastel., 2013, 10 pages

Articles

- DALLANT Frédérique, « Des Règles Péniblement Expérimentées » in *Dedans Dehors*, n°69, juillet 2009, p. 44-45
- DELPEUCH Thierry, « L'Européanisation au prisme des théories sur les transferts juridiques », Congrès AFSP Strasbourg 2011, 21 pages : <http://www.afsp.info/congres2011/sectionsthematiques/st46/st46delpeuch.pdf>
- FROMENT Jean-Charles, « La réforme pénitentiaire en France. Débats intemporels, évolutions conjoncturelles », in *Droit et société*, 2011/2 n° 78, p. 371-389
- GALLI Tito, « Labellisation, piège à... », in *Dedans Dehors*, n°69, Juillet 2009, p. 48
- GENEPI, *Bilan de la loi pénitentiaire: La grande désillusion*, rapport remis au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, septembre 2013, 14 pages

- GENEPI, *Les nouvelles règles pénitentiaires européennes, Passe Murailles, La lettre du GENEPI*, n°3, Mars-Avril 2006, 32 pages
- GUIGNER Sébastien, « L'influence de l'Union européenne sur les pratiques et politiques de santé publique : européanisation verticale et horizontale », in *Sciences sociales et santé*, 2011/1 Vol. 29, p. 81-106.
- GUIGNER Sébastien, « L'Union européenne, acteur de la biopolitique contemporaine : les mécanismes d'européanisation normative et cognitive de la lutte contre le tabagisme », in *Revue internationale de politique comparée*, 2011/4 Vol. 18, p. 77-90.
- HUNAULT Michel, « Prisons : la voie de l'Europe », in *Etudes*, 2007/1 Tome 406, p. 32-41
- LAURENT Stéphane, Interview de Bertrand de Quatrebarbes : « Une labellisation reste quelque chose de très vague », in *Dedans Dehors*, n°69, Juillet 2009, p. 46-47
- MIAROM Bégoto, « Les règles pénitentiaires européennes et leurs difficultés d'application en France », Conseil Lyonnais Pour le Respect des Droits, Juin 2007, 19 pages
- MOREL D'ARLEUX Julien, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables », in *Pouvoirs*, n°135, 2010, p. 159-170
- MPEIL-DESPLATS Véronique, TEITGEN-COLLY Catherine, « Entretien avec Jean-Marie Delarue », in *La Revue des droits de l'homme*, n° 4 | 2013, 4 pages
- OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Le législateur face à la loi pénitentiaire : l'humiliation de la République », in *Dedans Dehors*, n°67-68, avril 2009, disponible sur le site de l'OIP : <http://www.oip.org/images/stories/DD/dossierDD6768.pdf>
- OLSEN Johan P., « The many faces of europeanization », in *JCMS Volume 40*, n°5, 2002, p. 921-952:
http://ams.hi.is/sites/ams.hi.is/files/olsen_2002_the_many_faces_of_europeanization.pdf
- RADAELLI Claudio, « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », in *Politique européenne*, 2002/1 n° 5, p. 105-136.
- ROSTAING Corinne, « Interroger les changements de la prison. Des processus de déprise et de reprise institutionnelle » in *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 17 | 2009, p.89-108
- SIMONNOT Dominique, « Sauf en Moldavie, je n'ai vu de prisons pire que ça », interview pour Libération du commissaire européen aux droits de l'homme, Alvaro Gil-Robles, le 22 septembre 2005 : http://www.liberation.fr/societe/2005/09/22/sauf-en-moldavie-je-n-ai-vu-de-prison-pire-que-ca_533180
- TOURNIER Pierre Victor, « Loi pénitentiaire Contexte et enjeux », Centre d'Histoire sociale du XXe siècle, UMR CNRS 8058, Université Paris 1, septembre 2007 : <http://histoire-sociale1.univ-paris1.fr/cherche/Tournier/LOI-PENITENTIAIRE-CONTEXTE-ET-ENJEUX.pdf>
- TOURNIER Pierre Victor, « Que faire des nouvelles règles pénitentiaires européennes adoptées par le Conseil de l'Europe le 11/01/2006 ? » in *Dockès* (E.) Dir. Au cœur des combats juridiques- pensées et témoignages de juristes engagés. Dalloz 2007, p. 245-253

- TOURNIER Pierre Victor, « Règles pénitentiaires européennes, loi pénitentiaire et droit à l'expression collective des personnes détenues » in *FARAPEJ, Dossier Liberté d'expression*, 2006/ 2010, 5 pages
- R. WEAVER, "The politic of blame avoidance", *Journal of Public Policy*, Volume 6, Issue 4, 1986, p.371-398

Cours

- SALIOU Virgine, Séminaire Politiques européennes, septembre 2013 – avril 2014

| | |
|--|------------|
| INTRODUCTION..... | 10 |
| I. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE: UN ACTEUR DU PROCESSUS D'EUROPEANISATION | 28 |
| A. UNE EUROPEANISATION HORIZONTALE PAR LA COOPERATION..... | 28 |
| B. L'EUROPEANISATION COGNITIVE: UN TRANSFERT DE POLITIQUE SANS LEGISLATION | 33 |
| 1. <i>Une logique de persuasion</i> | 33 |
| 2. <i>Une logique d'imposition</i> | 38 |
| C. UNE DOUBLE EUROPEANISATION VERTICALE | 46 |
| 1. <i>Une logique bottom – up pour palier l'inertie des autorités</i> | 47 |
| 2. <i>Une logique top- down exercée sur l'administration pénitentiaire</i> | 49 |
| II. UNE EUROPEANISATION PRISE EN CHARGE PAR LE LEGISLATEUR | 60 |
| A. UNE LOGIQUE NATIONALE DE CHANGEMENT..... | 60 |
| 1. <i>L'effervescence du début des années 2000</i> | 60 |
| 2. <i>Une volonté de changement concrétisée en 2008</i> | 64 |
| B. UNE EUROPEANISATION LEGITIMANTE..... | 67 |
| 1. <i>Eviter les critiques internationales</i> | 67 |
| 2. <i>Un projet placé sous le signe de la traduction</i> | 71 |
| C. UN PROCESSUS D'EUROPEANISATION LIMITE | 75 |
| 1. <i>Une réflexion parlementaire tournée vers le Conseil de l'Europe</i> | 75 |
| 2. <i>Des résistances à l'eupéanisation</i> | 80 |
| 3. <i>Des modifications substantielles inachevées</i> | 83 |
| CONCLUSION | 88 |
| ANNEXE 1 : SCHEMA DES ORGANES DU CONSEIL DE L'EUROPE..... | 98 |
| ANNEXE 2 : RECOMMANDATION REC(2006)2 DU COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE | 99 |
| ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE DE MISE EN APPLICATION DES RPE / REPONSES FRANÇAISES | 125 |
| ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE DE MISE EN APPLICATION DES RPE / REPONSES FRANÇAISES | 130 |
| ANNEXE 5 : LA FORMATION INITIALE AU REGARD DES RPE A L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE | 135 |
| LISTE DES ENTRETIENS..... | 136 |
| A. PERSONNELS ADMINISTRATIF | 136 |
| 1. <i>Administration pénitentiaire française</i> | 136 |
| 2. <i>Administration européenne</i> | 136 |
| 3. <i>Autorité administrative indépendante : CGLPL</i> | 136 |
| B. PERSONNELS ASSOCIATIFS | 137 |
| C. PERSONNELS POLITIQUES | 137 |
| D. PERSONNELS UNIVERSITAIRES/CHERCHEURS | 137 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 138 |

