

Consiglio d'Europa – 18° CDAP

CONFERENZA DEI CAPI DELLE AMMINISTRAZIONI PENITENZIARIE  
E DEI SERVIZI DI PROBATION

COME GESTIRE L'ESECUZIONE DELLE SANZIONI PENALI?

Bruxelles – 27 novembre 2013

**M**onsieur le Président,  
Monsieur le Directeur Général de l'Administration Pénitentiaire Belge,  
Monsieur l'Ambassadeur,  
Autorités,  
Chers Collègues,

1. Je suis heureux de Vous rencontrer encore une fois après le rendez-vous de Rome qui s'ouvrit le 22 novembre de l'année dernière et qui fut dédié aux «**Détenus Étrangers**», suite à la Recommandation R(2012)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui venait d'être approuvée. Les Conclusions partagées furent de pousser les responsables politiques des Administrations de la Justice à faire des efforts vers le traitement spécifique des détenus étrangers, par une formation adéquate du personnel et à travers la perspective de l'exécution de la peine dans leurs Pays d'origine.

On souligna aussi la nécessité de garantir aux détenus étrangers des informations appropriées, dans une langue qu'ils comprennent, concernant leurs droits et leurs devoirs en milieu carcéral ainsi que sur la possibilité d'obtenir un transfèrement vers un autre État.

En effet, je veux citer ici la Carte des droits et des devoirs des détenus et des internés<sup>1</sup>, qui a été rédigée par mon Administration l'année dernière dans un langage simple pour décrire le régime

---

<sup>1</sup> Décret du Président de la République n° 136 du 5 juin 2012, Décret du Ministre de la Justice du 5 décembre 2012.

auquel les détenus sont soumis, les droits qui leur reviennent et les devoirs qu'ils doivent respecter. Cette Carte, traduite en dix langues – les plus communes parmi les détenus étrangers en Italie – a été distribuée à tous les établissements pénitentiaires de notre Pays et a aussi été publiée dans le site Internet du Ministère de la Justice<sup>2</sup>.

Je crois que cela représente une façon de répondre à notre question: «Comment exécuter les peines? Comment gérer le milieu carcéral?»

2. En ce qui concerne le **transfèrement des détenus** dans leurs Pays d'origine, dans son discours d'ouverture de la CDAP de Rome, Madame la Ministre de la Justice avait reconnu l'importance des accords de coopération pour le transfèrement des détenus étrangers tout en soulignant qu'il faut bien garder à l'esprit les obstacles qui pourraient résulter des **conditions de détention** dans les Pays d'origine de ces détenus. En outre, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme a reconnu la violation de l'article 8 de la Convention<sup>3</sup> chaque fois où les sujets intéressés ont acquis, dans l'État d'accueil, des liens personnels ou familiaux qui risquent d'être gravement affectés au cas où ils feraient l'objet d'une mesure d'éloignement<sup>4</sup>.

3. Les conventions bilatérales de transfèrement des détenus sont un instrument plus complexe par rapport à la solution représentée par la **reconnaissance mutuelle des décisions de justice**.

Le 27 novembre 2008, le Conseil de l'Union Européenne a adopté **deux Décisions-Cadre** en milieu de coopération judiciaire, l'une dédiée au sujet du transfèrement des personnes condamnées, l'autre au sujet de l'exécution des décisions en matière de probation.

Ces deux Décisions-Cadre visent à offrir des opportunités de réinsertion sociale dans la perspective d'un procès de **prise de res-**

---

<sup>2</sup> [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>3</sup> Droit au respect de la vie privée et familiale, voir dernièrement l'arrêt *Hamidovic* c. Italie du 4 décembre 2012.

<sup>4</sup> Notre Pays est en train de travailler à un plan d'action visant à soutenir les Pays de destination dans leurs activités afin d'assurer une réinsertion sociale adéquate des détenus étrangers après leur libération.

**ponsabilité** par les condamnés, en insistant sur les liens familiaux (et affectifs en général), culturels et linguistiques.

L'Administration pénitentiaire italienne, sur invitation du Service pénitentiaire d'Angleterre et du Pays de Galles, a accepté de participer à un projet<sup>5</sup>, qui vient d'être approuvé par la Commission Européenne, ayant le but d'encourager une application efficace de la Décision-Cadre 2008/909/JAI, d'ailleurs intégrée dans la loi nationale italienne depuis septembre 2010.

4. L'augmentation de la mobilité porte aussi une augmentation des cas où des citoyens sont mis en examen pour des crimes mineurs dans un autre État membre; ces cas-là, toujours à travers un instrument de reconnaissance mutuelle, pourraient bénéficier de sanctions ou **mesures alternatives dans le Pays d'origine**.

La Décision-Cadre 2008/947/JAI a le but de favoriser la réinsertion sociale de citoyens de l'Union Européenne condamnés à travers la reconnaissance mutuelle des décisions de probation afin d'assurer une surveillance dans le Pays d'origine sur les mesures imposées et d'encourager ainsi la réinsertion.

Il y a néanmoins des différences substantielles parmi les législations nationales, d'où des problèmes d'application lors de l'exécution des jugements prévoyant des mesures qui peuvent bien ne pas exister dans le Pays d'exécution.

Il est pourtant important de transposer ces Décisions-cadre dans tous les États membres de l'Union Européenne qui ne l'ont pas encore fait, y compris en Italie.

5. Le dernier jour de la 17<sup>e</sup> CDAP de Rome, une réunion a été organisée qui vit **pour la première fois** les participants de la CDAP **réunis** avec des représentants du **milieu judiciaire**.

La comparaison entre ces deux composantes différentes mais complémentaires de la même réalité continue cette année aussi, en sachant que toutes les deux sont essentielles pour le fonctionnement du système pénal.

Un dialogue fructueux entre les autorités nationales responsables du système pénitentiaire et les autorités judiciaires doit être encouragé afin qu'elles contribuent **ensemble** à assurer la dignité de la vie en prison.

---

<sup>5</sup> Nommé: *Support for Transfer of European Prison Sentences towards Resettlement* (STEPS 2 Resettlement).

Un résultat commun obtenu de ce dialogue est la conclusion que la peine d'emprisonnement et la détention préventive doivent être appliquées seulement comme *extrema ratio*.

De ce point de vue je veux dire, en tant que responsable de l'Administration pénitentiaire italienne, que l'arrêt *Torreggiani* de la Cour Européenne des Droits de l'Homme représente une occasion favorable de donner plus de force à un travail très difficile, comme chacun d'entre Vous le sait, travail souvent rendu vain à cause des conditions de lourd surpeuplement.

Le Département de l'Administration pénitentiaire a commencé à organiser des rencontres régulières avec les Magistrats de surveillance – qui correspondent aux Juges d'application des peines – pour développer des lignes partagées de coopération.

Une forme de coopération que nous avons mise en place concerne en particulier **les incidents en prison**.

Notre Administration a entamé une activité de monitoring des conduites qui expriment un malaise particulier, telles que l'automutilation, les tentatives de suicide et les grèves de la faim.

Notre but est aussi de dépister aussitôt que possible les situations à risque à cause de conditions physiques critiques (handicap ou maladie, obésité, cécité). Une directive de 2012 de notre Département oblige les directeurs des établissements de signaler à l'autorité judiciaire compétente tous les cas où peut s'avérer une incompatibilité avec la détention, même en l'absence de l'initiative relative du détenu ou de sa famille.

Nous avons remarqué dernièrement une diminution des automutilations ainsi qu'une réduction du nombre des agressions.

Encore, une Unité de Monitoring des Suicides a été mise en place, qui analyse les détails de chaque incident afin d'approfondir la connaissance de ce terrible phénomène et d'en améliorer la prévention. Dans l'année 2013, le nombre des suicides a remarquablement baissé – jusqu'à aujourd'hui – par rapport à l'année 2012.

En conclusion cette Magistrature, par l'ampleur de ses compétences et par sa caractéristique d'indépendance, répond aux exigences qui ailleurs sont confiées à des organes tels que le Garant National des droits des détenus, les Défenseurs de droits, etc.

6. La même réunion du 24 novembre 2012 a été consacrée aussi au sujet du **surpeuplement**, lié au fait qu'on n'investit pas

assez dans les mesures non carcérales, et qui dépend aussi de la longueur excessive des procès, affectant la durée et l'ampleur du recours à la détention préventive.

Les principes indiqués soit par le Conseil de l'Europe soit par l'Union Européenne encouragent:

- l'emploi de mesures alternatives à la détention pour les crimes moins sérieux,
- l'adoption de mesures pour réduire la longueur des peines de détention,
- un recours plus fréquent à la libération conditionnelle,
- le recours à des moyens de médiation pénale et de justice réparative,
- l'établissement d'un système efficace de supervision pendant l'exécution pénale visant à préparer la libération et la réinsertion des condamnés et à prévenir le risque de récidive.

Les juges et les procureurs, de leur côté, sont invités à limiter autant que possible le recours aux formes de détention.

Le surpeuplement en Italie dépend aussi de l'ampleur de la détention préventive<sup>6</sup> même si, sur ce point-là, il me faut préciser que selon le langage international, par le mot «prévenus» on indique seulement ceux qui n'ont encore reçu aucune condamnation par un Tribunal, tandis qu'en Italie on appelle «prévenus» même ceux qui ont été déjà condamnés par un Tribunal mais qui attendent une décision de la Cour d'Appel ou bien de la Cour de Cassation.

Je voudrais souligner en tout cas la diminution de presque 20% dans le nombre des personnes en détention préventive dans les quatre dernières années, et je voudrais aussi remarquer que la plupart des détenus non définitifs sont accusés de crimes très sérieux<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Le 14 octobre 2013, en Italie il y avait 24.744 personnes en détention préventive, selon la répartition suivante: 12.348 détenus en attente de premier jugement; 6.355 condamnés en premier degré et dans l'attente d'une décision d'appel; 4.387 condamnés qui attendaient la décision de la Cour de Cassation (troisième degré de jugement).

<sup>7</sup> Le 14 octobre 2013, sur 24.744 personnes en détention préventive, 8.657 étaient accusés de crimes liés à la production ou bien au trafic de drogue, 3.564 de vol à main armée, 2792 de meurtre, 1.982 de séquestration de personne, 1.824 de vol, 1.107 d'association de type mafieux, 809 de recel d'objets volés et 709 d'agression sexuelle.

Mais nous avons sans aucun doute beaucoup de chemin à parcourir encore pour réduire ultérieurement le recours à la détention préventive et surtout pour en réduire la durée.

J'aime rappeler l'idée selon laquelle un juge, avant d'ordonner une détention préventive, devrait donner des motifs spécifiques qui le poussent à refuser toutes et chaque alternative à la détention. Si cette obligation de donner des motifs était imposée, il n'est pas douteux que le nombre des cas de recours à la mesure la plus restrictive s'effondrerait.

7. À la lumière de ce que je viens de dire, quelle réponse pourrions-nous donner à la question qui donne le titre à notre réunion d'aujourd'hui: «**Comment gérer l'exécution des sanctions pénales?**»

Il me semble, sur la base de mon expérience, que la solution de la juridictionnalisation de l'exécution pénale a produit des résultats remarquables.

Le contrôle juridictionnel permet des interventions efficaces sur la protection des droits des détenus. Pendant les années, grâce à l'action des magistrats et au professionnalisme du personnel de l'Administration pénitentiaire, les violences et les abus à l'égard des détenus ont connu une baisse très importante, et en tout cas, les violations dans ce sens sont portées à l'attention du juge pénal.

À cette ouverture du monde pénitentiaire d'un côté vers un contrôle extérieur et indépendant, s'ajoute, d'un autre côté, une ouverture ultérieure: la possibilité de l'accès dans les prisons de la société, qui contribue aux programmes et aux initiatives de réinsertion des condamnés, en faisant de la prison de moins un moins une **planète à part** et en essayant de multiplier les occasions de liaison avec la société, ainsi que le Conseil de l'Europe l'a indiqué dans ses recommandations.

Dans cette «ouverture», ou bien «porosité» laquelle, à mon avis, signifie un **complexe de relations constructives et co-responsabilisantes** entre le milieu carcéral et la société toute entière, je trouve la ligne guide, la plus riche en résultats, d'une évolution positive du système pénitentiaire.