



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 14 juin 2024
(OR. en)

10105/24

JAI 831
COPEN 257
ENFOPOL 294
EUROJUST 38
CORDROGUE 81
CATS 57

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	9999/24
Objet:	Conclusions du Conseil sur la détention à petite échelle: mettre l'accent sur la réinsertion sociale et la réintégration dans la société

Lors de sa session des 13 et 14 juin 2024, le Conseil (Justice et affaires intérieures) a approuvé une série de conclusions du Conseil intitulées "Détention à petite échelle: mettre l'accent sur la réinsertion sociale et la réintégration dans la société". Le texte approuvé par le Conseil figure en annexe.

Conclusions du Conseil

"Détention à petite échelle: mettre l'accent sur la réinsertion sociale et la réintégration dans la société"

Introduction

- a) Le programme de La Haye de 2004 et le programme de Stockholm de 2009 ont reconnu que la détention et les alternatives à la détention constituaient un domaine important dans la politique de l'UE en matière de justice.
- b) La principale priorité du programme stratégique 2019- 2024, adopté par le Conseil européen le 20 juin 2019, est la protection des citoyens et des libertés. À cette fin, il convient que l'Union européenne défende les libertés et droits fondamentaux que les traités reconnaissent à ses citoyens, et protéger ces derniers contre les menaces actuelles et émergentes. Dans ce contexte, il faut étendre et renforcer la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontière.
- c) Le rapport annuel d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe (TE-SAT) indique que les personnes détenues peuvent être la cible de réseaux de recrutement pour le terrorisme et la criminalité organisée¹. Il est essentiel de lutter activement contre ce phénomène.
- d) Le programme stratégique 2019-2024 plaide également pour une transition vers un avenir plus vert, plus équitable et plus inclusif. La prise en compte des différentes formes de détention dans les objectifs de durabilité et de réintégration sociale reflète ces priorités transversales.

¹ Rapports 2022 et 2023 d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe.

- e) Le Conseil de l'Europe a une longue tradition de traitement de questions afférentes à la détention et a acquis de profondes connaissances en la matière. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) évalue la manière dont les personnes détenues sont traitées et publie régulièrement des rapports et des recommandations afin de renforcer le respect de leurs droits fondamentaux.
- f) Dans ses conclusions sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent², adoptées le 20 novembre 2015, le Conseil invitait la Commission à affecter de toute urgence les ressources financières nécessaires au suivi desdites conclusions du Conseil, en particulier pour soutenir la mise au point de programmes de réinsertion et d'outils d'évaluation des risques afin de déterminer quelle est la réponse pénale la plus appropriée, compte tenu des circonstances propres à chaque cas et des préoccupations en matière de sécurité et de sûreté publique.
- g) Dans son arrêt *Aranyosi/Căldăraru*³ du 5 avril 2016 et ses arrêts ultérieurs, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu l'importance des conditions de détention dans le contexte de la reconnaissance mutuelle et de l'application de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil quant au mandat d'arrêt européen⁴.
- h) L'Union européenne a souligné à plusieurs reprises l'importance des processus de réintégration et de réinsertion, dans le respect des droits fondamentaux⁵.

² Conclusions du Conseil sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, doc. 14350/15.

³ Arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, affaires jointes C-404/15 et C-659/15, EU:C:2016:198.

⁴ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

⁵ Voir, par exemple, la décision-cadre 2008/909/JHA du Conseil relative aux peines privatives de liberté, dont le considérant 9 et l'article 4, paragraphe 2, évoquent la réinsertion sociale comme l'un des objectifs de ladite décision-cadre.

- i) Dans sa résolution du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons⁶, le Parlement européen a invité les États membres à donner la priorité aux établissements de taille réduite pour un nombre restreint de détenus afin de prévenir la récidive et d'encourager la réintégration dans la société.
- j) Dans les conclusions du Conseil intitulées "Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle"⁷, adoptées le 7 décembre 2018, les États membres étaient encouragés à recourir à des mesures autres que la détention afin de réduire la population de leurs centres de détention, favorisant ainsi l'objectif de réhabilitation sociale tout en tenant compte du fait que la confiance mutuelle est souvent compromise par de mauvaises conditions de détention et par le problème de la surpopulation carcérale.
- k) Dans les conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention⁸, adoptées le 3 décembre 2019, les États membres ont été encouragés à lutter contre la surpopulation carcérale et promouvoir la réinsertion des délinquants dans la société, compte tenu de l'incidence sur la réduction de la récidive et du risque de radicalisation en prison. Dans ces conclusions du Conseil, il était relevé que les sanctions et mesures pénales utilisées et la manière dont elles sont appliquées contribuent à la prévention de la récidive et, partant, ont une incidence sur la sécurité dans la société.
- l) Ces conclusions mettaient également en exergue que l'échange de bonnes pratiques constitue, pour les États membres, un moyen utile pour apprendre les uns des autres et améliorer leur propre législation, leurs propres procédures et leurs propres pratiques. L'UE peut également tirer profit d'une coopération plus étroite avec le Conseil de l'Europe et avec d'autres organisations compétentes.

⁶ Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons, JO C 346 du 27.9.2018, p. 94.

⁷ Conclusions du Conseil sur la reconnaissance mutuelle en matière pénale intitulées "Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle", JO C 449 du 13.12.2018, pp. 6-9.

⁸ Conclusions du Conseil sur des mesures alternatives à la détention: le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale, JO C 422 du 16.12.2019, p. 9.

- m) Lors de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 7 et 8 octobre 2021, les discussions ont reflété la volonté commune des ministres de continuer à améliorer les conditions de détention, sur la base du principe de reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires.
- n) Les États membres, la Commission, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Eurojust, le Réseau judiciaire européen en matière pénale et les praticiens travaillant quotidiennement avec des instruments de reconnaissance mutuelle dans le domaine de la privation de liberté devraient, le cas échéant, s'efforcer de trouver et de mettre en œuvre des solutions aux défis actuels, y compris pour améliorer les stratégies de réinsertion et de réintégration.
- o) L'Organisation européenne des services pénitentiaires et correctionnels (EuroPris) épaula les décideurs politiques à titre consultatif sur les questions liées aux prisons. Elle établit également des relations et échange des informations avec d'autres organisations travaillant dans le domaine de la justice pénale en vue de développer de bonnes pratiques dans ce domaine. Les règles d'EuroPris ont souligné qu'une méthode de travail reposant sur des relations entre le personnel et les détenus axées sur la communication et l'interaction contribue à assurer la sûreté, la sécurité et le bon ordre, ainsi qu'à réinsérer et à préparer la sortie de prison.
- p) La base de données de la FRA sur la détention pénale, lancée en décembre 2019, donne un aperçu des conditions de détention dans tous les États membres et constitue un outil utile et d'accès public pour les autorités judiciaires confrontées à des questions concernant les conditions de détention. Le rapport de la FRA intitulé "Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality" (Conditions de détention des personnes faisant l'objet d'une procédure pénale dans l'Union européenne: règles et réalité) présente un ensemble de normes minimales en matière de détention pénale dans les États membres.
- q) Le 8 décembre 2022, la Commission a adopté une recommandation relative aux droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies qui se trouvent en détention provisoire ainsi qu'aux conditions matérielles de détention⁹.

⁹ Recommandation (UE) 2023/681 de la Commission du 8 décembre 2022 relative aux droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies faisant l'objet d'une détention provisoire ainsi qu'aux conditions matérielles de détention, *JO L 86 du 24.3.2023, p. 44*.

- r) Parallèlement à des normes minimales en matière de conditions de détention conformes aux droits fondamentaux, la Commission recommande aux États membres d'investir dans la réinsertion sociale des personnes détenues, en tenant compte de leurs besoins personnels. Afin d'aider les personnes détenues à préparer leur libération et de faciliter leur réintégration dans la société, les États membres devraient également veiller à ce que toutes les personnes détenues aient accès à des programmes éducatifs sûrs, inclusifs et accessibles qui répondent à leurs besoins personnels tout en tenant compte de leurs aspirations.
- s) Le programme de dix-huit mois du Conseil couvrant la période allant du 1^{er} juillet 2023 au 31 décembre 2024 accorde la priorité à la coopération judiciaire et à l'amélioration de l'efficacité et de la résilience globales des systèmes judiciaires, ainsi qu'à la lutte contre le risque d'exclusion sociale des personnes les plus vulnérables ou les plus exposées au risque d'exclusion, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux.
- t) Lors de la réunion informelle du Conseil "Justice et affaires intérieures" du 26 janvier 2024, les États membres ont exprimé leur volonté de poursuivre la réflexion sur les centres de détention à petite échelle.
- u) Le symposium européen sur les maisons de détention des 20 et 21 mars 2024, organisé par le réseau RESCALED¹⁰ sous les auspices de la présidence belge, s'est concentré sur la détention à petite échelle et les maisons de détention. Au cours du symposium, il a été démontré que la détention à petite échelle contribue à un meilleur sentiment d'appartenance à la communauté et à une meilleure intégration sociale, et elle peut entraîner une diminution du taux de récidive. Ces formes de détention contribuent donc à la réalisation de l'objectif de communautés plus sûres et de réduction de la criminalité.

¹⁰ RESCALED est un réseau européen avec des membres en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Croatie, en Espagne, en Finlande, en France, en Irlande, au Kosovo, à Malte, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en Roumanie et en Tchéquie. RESCALED dispose de bureaux nationaux dans six pays: Allemagne, Belgique, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Tchéquie. Les différents bureaux nationaux, membres et organisations partenaires soutiennent chacun la mise en œuvre des maisons de détention de leur propre manière.

- v) Les personnes incarcérées et anciennement incarcérées sont des citoyens particulièrement vulnérables à l'exclusion sociale et les objectifs fixés pour 2030 dans les domaines de l'emploi, des compétences et de la réduction de la pauvreté par le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux les concernent également.
- w) La détention demeure un outil indispensable dans nos systèmes de justice pénale. Différentes formes de détention ou types de centre peuvent répondre aux exigences et besoins distincts des différents groupes de personnes détenues, en fonction d'une série de critères, tels que leur âge, leur genre, leur situation socio-économique, la nature de l'infraction commise, le résultat d'une évaluation des risques, les relations avec la victime et le fait que la personne se trouve en détention provisoire ou purge une peine privative de liberté. L'environnement de détention le plus approprié peut également varier au cours de la période de détention.
- x) Des recherches approfondies et des bonnes pratiques déjà existantes dans différents États membres ont montré que les centres de détention à petite échelle sont un moyen d'élaborer des approches individuelles en matière de réinsertion sociale, d'établir des relations individuelles et de repenser les interactions sociales, et de donner la priorité au renforcement de la responsabilité et à l'investissement mutuel par l'intégration dans la communauté locale. Les centres de détention à petite échelle doivent se comprendre comme des structures à plus faible capacité que les prisons à grande échelle. Cette capacité réduite peut être bénéfique en termes de cadre de vie, de sécurité dynamique, d'inclusion sociale et, partant, d'ambiance plus propice à la réintégration. Les maisons de détention – qui constituent une forme de détention à petite échelle – doivent se comprendre comme des centres à petite échelle, différenciés, intégrés dans la communauté, dotés de programmes adaptés axés sur la réinsertion et la réintégration sociales, qui tiennent compte des besoins individuels et mettent l'accent sur le renforcement de l'autonomie et la responsabilisation.

- y) Il convient de saluer l'existence de centres de détention à petite échelle dans les États membres, ainsi que les progrès déjà réalisés dans ce domaine.
- z) Les centres de détention à petite échelle favorisent la création d'une société inclusive grâce à des approches innovantes qui répondent aux défis sociaux, conformément aux priorités du programme-cadre pour la recherche et l'innovation de la Commission européenne.
- aa) Les centres de détention à petite échelle peuvent contribuer à prévenir la récidive, assurer la réinsertion et la réintégration sociales des personnes détenues et contribuer à la construction de communautés plus inclusives.

Conclusions du Conseil

Considérations générales:

1. Les États membres et l'Union européenne jouent un rôle essentiel dans la protection des droits fondamentaux, y compris les droits des personnes détenues.
2. L'objectif de promotion de la réinsertion et de la réintégration sociales des personnes détenues purgeant des peines privatives de liberté est réaffirmé.
3. La réinsertion sociale joue un rôle important dans la réussite de la réintégration des personnes détenues dans la société, et elle réduit les risques de récidive.
4. Investir dans l'élaboration de programmes de réhabilitation, en tenant compte de la situation personnelle de chaque personne détenue, pourrait être considéré comme une possibilité de réponse pénale à la radicalisation.
5. La détention à petite échelle peut améliorer à la fois les conditions de travail du personnel dans les centres de détention et la qualité de vie des personnes détenues, et faciliter la création d'un climat constructif pour la réintégration.

6. Les centres de détention à petite échelle peuvent contribuer davantage au respect des droits fondamentaux et accroître le sentiment de sécurité dans les centres de détention.
7. Des interactions respectueuses et constructives avec les personnes détenues et entre elles contribue à renforcer la responsabilité et l'autonomie ainsi qu'à l'intégration dans la communauté locale.
8. Les centres de détention à petite échelle qui fournissent des orientations pour le retour dans la société, parmi les moyens possibles pour faciliter la réinsertion et la réintégration sociales, peuvent contribuer à réduire au minimum les effets négatifs de la détention et le risque de récidive.
9. La participation de la communauté dans son ensemble et la coopération des institutions au-delà du système de justice pénale sont d'une importance capitale pour réussir la réintégration et la prévention de la récidive.
10. Lorsque l'on se penche sur le recours à la détention à petite échelle et sur ses avantages, il importe de garder à l'esprit les particularités et les spécificités des États membres, y compris les différences entre les systèmes juridiques et les choix politiques.

Le Conseil invite les États membres à:

11. Étudier plus avant la portée et les avantages potentiels des formes de détention à petite échelle, différenciée et intégrée à la communauté, y compris les maisons de détention, par comparaison aux grandes structures pénitentiaires.
12. Sensibiliser aux avantages potentiels de la détention à petite échelle, y compris les maisons de détention.
13. Le cas échéant, envisager de permettre le recours à la détention à petite échelle et à d'autres formes de détention qui facilitent la réinsertion sociale des personnes détenues, dans le but de mieux préparer les auteurs d'infractions à leur réintégration dans la société et de contribuer à prévenir la récidive.
14. Envisager, le cas échéant, le recours aux centres de détention à petite échelle à des fins de privation de liberté, y compris de maisons de détention, dans le but de limiter les effets négatifs de la détention, et d'assurer une meilleure assistance pour les personnes incarcérées lors de leur retour dans la société.

15. Lorsque des centres de détention à petite échelle sont utilisés, établir des critères de sélection des personnes détenues, tels que la nature de l'infraction commise, le résultat d'une évaluation des risques et les intérêts des victimes. Conformément à la législation et aux pratiques nationales, la détention à petite échelle ou d'autres formes de détention pourraient être envisagées pour les personnes vulnérables telles que les personnes handicapées, les femmes pendant une grossesse et après un accouchement, les enfants ayant dépassé l'âge de la responsabilité pénale et les jeunes adultes.
16. Envisager de mettre en œuvre des aspects liés à la numérisation dans les centres de détention à petite échelle et, le cas échéant, à la suite d'une évaluation des risques et d'une prise en compte des intérêts des victimes, envisager de permettre la communication par des moyens numériques, afin de permettre aux personnes détenues de rester en contact avec leur famille, d'améliorer leur autonomie pour demander un emploi ou continuer d'en occuper un, suivre des formations ou chercher un logement en vue de leur libération.
17. Recenser les bonnes pratiques en matière de recours à la détention à petite échelle et partager ces informations avec les institutions et agences compétentes de l'Union européenne et d'autres États membres.
18. Prendre en considération les recommandations énoncées dans la recommandation susmentionnée de la Commission du 8 décembre 2022.
19. Envisager la détention à petite échelle, y compris les maisons de détention, comme un moyen de rendre les communautés plus inclusives et, en fin de compte, de contribuer à un avenir plus juste et plus inclusif pour les personnes détenues.
20. Fournir une formation ciblée au personnel et aux praticiens des centres de détention à petite échelle sur les méthodes de travail, la déontologie et les procédures afin de mieux assurer la sécurité, l'interaction avec les personnes détenues et la préparation à la réinsertion et à la réintégration sociales.

21. Le cas échéant, offrir aux personnes faisant l'objet d'une détention à petite échelle des possibilités d'obtenir un travail rémunéré de nature utile ou un soutien à l'intégration sociale et professionnelle et à des programmes éducatifs accessibles.
22. Envisager d'améliorer les capacités et les ressources des services sociaux et autres et des acteurs intervenant dans la détention, y compris dans les centres de détention à petite échelle, dans le but de contribuer à la réintégration sociale et d'améliorer les conditions de détention.

Le Conseil invite la Commission à:

23. Évaluer la nécessité d'étudier et d'analyser le recours aux centres de détention à petite échelle dans tous les États membres afin d'encourager la diffusion des bonnes pratiques nationales et de fournir des éléments probants envisageables à l'appui du recours à la détention à petite échelle comme modèle efficace de privation de liberté qui favorise la réinsertion et réduit le nombre de récidives.
24. En organisant des réunions d'experts, accroître la sensibilisation et l'échange de bonnes pratiques entre les décideurs politiques et les praticiens du droit sur la détention à petite échelle, différenciée et intégrée dans la communauté et sur la manière de surmonter les défis et les obstacles.
25. Le cas échéant, et en tenant compte de la situation et des spécificités des États membres, promouvoir le recours à la détention à petite échelle, y compris les maisons de détention, dans le cadre de son programme visant à préserver les droits protégés par les politiques européennes dans les domaines de la justice, de l'éducation, de la santé et du bien-être, de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, et de la famille.

26. Étudier les possibilités de financement au titre des fonds existants de l'UE et de ceux qui pourraient exister à l'avenir, sans préjudice des futurs cadres financiers pluriannuels, pour la mise en place et la poursuite du développement et de la mise en œuvre de la détention à petite échelle, y compris des maisons de détention, le renforcement des capacités avec les conseils municipaux, des projets pilotes, des protocoles de formation et des méthodes pour le personnel.
27. Encourager les États membres à rechercher des financements au titre des fonds existants de l'UE et de ceux qui pourraient exister à l'avenir.
28. Étudier les possibilités de financement pour les organisations susceptibles de contribuer au développement de la détention à petite échelle, telles que le Forum européen pour la justice réparatrice (EFRJ), Children of Prisoners Europe (COPE), le réseau européen des centres de formation des personnels pénitentiaires (EPTA), EuroPris et l'Organisation européenne de la probation (CEP).

Le Conseil invite la Commission et les États membres à:

29. Travailler en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations, institutions et agences concernées afin de réfléchir à une coopération et à une sensibilisation optimales en ce qui concerne la possibilité de développer la détention à petite échelle, y compris les maisons de détention, comme alternative à la détention à grande échelle, et d'y recourir.
-