

L'inclusion sociale et l'insertion
socioprofessionnelle des détenus et ex-détenus :
Politique et directives européennes

Sophie Pinilla Ramirez

Mars 2014

Avec le soutien de _____



L'Europe pour
les citoyens



Wallonie



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



RÉGION DE
BRUXELLES-
CAPITALE

Pour la Solidarité – PLS

Fondé à Bruxelles en 2002, ***Pour La Solidarité – PLS*** est un laboratoire d'idées indépendant qui œuvre en faveur de l'Europe solidaire et durable. Engagé à penser et à construire l'amélioration sociétale, ***Pour la Solidarité – PLS*** met au service des décideurs ses réflexions et actions centrées sur la valeur de solidarité.

MISSIONS

En tant que think & do tank spécialisé en matières européennes, ***Pour la Solidarité*** se consacre à la formulation de propositions et recommandations de politiques publiques, à l'accompagnement personnalisé d'acteurs publics et privés sous forme de conseil et de formation et à la gestion d'espaces pluriels d'information et de dialogue.

FAIRE RÉSEAU

Animé par la volonté de créer des liens de coopération, ***PLS*** conseille les acteurs clés (pouvoirs publics, entreprises et organisations de la société civile) et les fédère en un vaste réseau ouvert de partenaires européens. Grâce à cette communauté d'alliances ***Pour la Solidarité – PLS*** développe de nombreux projets transnationaux.

COLLECTION ÉDITORIALE

Pour la Solidarité – PLS édite une série de publications périodiques, disponibles en version papier et digitale sur son portail web. Les Cahiers de la Solidarité présentent les résultats de recherches comparatives européennes, les Working Papers donnent un éclairage sur des enjeux d'actualité, les Études & Dossiers apportent analyse et réflexion sur des sujets innovants. Le Télex de la Solidarité, lettre électronique mensuelle, permet de suivre l'actualité européenne.

VEILLE EUROPÉENNE

Quatre Observatoires européens et leurs newsletters consultables en ligne, recensent de façon thématique les bonnes pratiques et l'actualité en matière d'Économie sociale, de Diversité, de Participation citoyenne et de Logement durable.

FAVORISER LE DIALOGUE

PLS organise et participe à de nombreuses rencontres et conférences au niveau européen. Sa présence à Bruxelles et son réseau de partenaires dans les États membres lui permettent d'être présent dans des lieux de discussion pour échanger et débattre de l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

DE L'IDÉE AU PROJET

Fort de son expérience décennale en matière d'accès aux financements européens, ***Pour la Solidarité*** multiplie les initiatives sur le terrain et accompagne les acteurs politiques, économiques et sociaux en délivrant de façon dédiée des services de conseil, de formation et de veille spécialisée.

Pour la Solidarité – PLS concentre ses activités sur cinq axes directeurs :

- Affaires sociales
- Économie sociale
- Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et Diversité
- Développement durable
- Participation citoyenne

Table des matières

| | |
|--|----|
| I. Introduction | 4 |
| II. Le Conseil de l'Europe : un appareil juridique puissant et contraignant | 6 |
| III. Les Nations Unies : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants | 7 |
| IV. La Commission Européenne (CE): Stratégie et Politiques d'inclusion active | 8 |
| V. La stratégie de Lisbonne en 2000 et sa révision en 2005..... | 9 |
| VI. La stratégie Europe 2020 | 10 |
| VII. Le livre vert de la Commission en juin 2011 : « Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen » | 11 |
| VIII. Le Parlement européen : Résolutions en matière de réinsertion des détenus... | 12 |
| IX. Conclusion | 15 |
| Bibliographie | 16 |

I. Introduction

Comment les politiques européennes touchent-elles le sujet de la réinsertion sociale et professionnelle des détenus? Quelles directives et stratégies ont été mises en place permettant aux États membres d'intégrer les dimensions d'intégration et d'insertion dans la gestion des peines pénitentiaires ? Telles sont les questions que nous aborderons dans ce Working Paper.

Tout d'abord, précisons que l'intégration ou insertion sociale renvoie à un processus d'intégration sociale et psychologique d'un individu dans son propre environnement social et au sein de la société de manière générale. Dans le domaine pénal et carcéral, le terme renvoie plus spécifiquement à des formes d'interventions et des programmes ciblant les détenus et anciens détenus afin de réduire leurs risques de récidive et de les réinsérer dans la société.

En 2010, l'on comptait 643 094 personnes emprisonnées dans l'Union européenne (y compris la Croatie)¹. Dans un tel contexte, l'élaboration d'une politique pénale ambitieuse semble indispensable et se doit d'intégrer l'objectif de réintégration des anciens détenus dans la société. Afin de lutter contre la récidive et permettre la réinsertion des ex-détenus, l'éducation, la formation professionnelle et le travail en prison sont considérés par l'UE comme des variables fondamentales.

L'UE est aujourd'hui consciente du fait que cette catégorie particulière de personnes vulnérables nécessite d'être prise en charge dès les premières étapes de la détention. Néanmoins, comme le fait remarquer le journaliste Noro Niaina, « *Pour le moment, l'humanisation de la détention et les actions relatives à la réinsertion sociale des détenus laissent encore à désirer [...]* »². La surpopulation carcérale dans les pays de l'Union est notamment en cause étant donné que l'excédent de détenus compromet leur réinsertion sociale et professionnelle³.

Si le droit des détenus reste une prérogative des États membres, L'UE a néanmoins la possibilité d'agir de façon complémentaire au regard du principe de subsidiarité. Cela lui permet, par exemple, d'intervenir au travers, par exemple, du financement de divers projets d'insertion des détenus.

Le Traité de Lisbonne a, par exemple, intégré la charte des droits fondamentaux en lui conférant la même force juridique que les traités et a prévu l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme. La Charte consacre par exemple un article

¹ « Comparatif sur le nombre de personnes emprisonnées dans les États membres de l'UE », <http://www.touteleurope.eu/fr/actions/citoyennete-justice/securite-justice/presentation/comparatif-l-emprisonnement-dans-l-union-europeenne.html>.

² Niaina Noro, « Réinsertion des détenus : les acteurs se professionnalisent dans leurs interventions », le 23/02/2013 via : <http://www.newsmada.com/index.php/societe/9855-reinsertion-des-detenus-les-acteurs-se-professionnalisent-dans-leurs-interventions#.UkWMu3-PFTo>

³ Benech Caroline, « Perspectives des instruments européens pour la réinsertion des détenus : Quels moyens pour quels résultats ? », Les Cahiers de la Solidarité n°31, p. 6 - 7.

au droit à l'éducation pour tous qui est essentiel à une réinsertion post-carcérale réussie. De ce fait, l'Union finance des actions d'éducation et de formation professionnelle au sein des prisons. Comme le disait Victor Hugo, "*Celui qui ouvre une porte d'école, ferme une prison.*"

Pour traiter du sujet, nous ferons d'abord état des avancées effectuées au-delà de l'UE. Nous le verrons, le Conseil de l'Europe est la première institution à s'être emparée de cette question et dispose de l'arsenal juridique le plus conséquent en matière de droits de l'homme, de dignité et de règles de détention. Nous parlerons également de la convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée par l'ONU. Dans un troisième temps, nous en viendrons aux règles pénitentiaires européennes transformées aujourd'hui en charte pénitentiaire européenne⁴.

Ensuite, le reste de notre étude sera consacrée à l'évolution des pratiques au sein des instances européennes concernant les droits des détenus et leur réinsertion sociale et professionnelle. Nous débuterons avec la Commission européenne et l'importance qu'elle confère à l'inclusion active et embrayerons sur l'objectif d'inclusion sociale découlant de la stratégie de Lisbonne (2000), ainsi sur la stratégie Europe 2020. Nous analyserons ce qui, dans le cadre de ces stratégies, a été mis en place pour parvenir à la réinsertion des anciens détenus au sein de la société.

Postérieurement, Nous traiterons du livre vert de la CE publié en 2011 pour terminer par l'état d'avancement des résolutions du Parlement européen en la matière.

⁴ Ministère de la justice française, « Les règles pénitentiaires européennes (RPE) », via : <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitentiaires-europeennes-10283/>

II. Le Conseil de l'Europe : un appareil juridique puissant et contraignant

Créé en 1959, le Conseil de l'Europe regroupe 47 États (dont 28 États membres de l'UE) et dispose de l'arsenal juridique le plus conséquent en matière de droits de l'homme, de dignité et de règles de détention. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), juridiction du Conseil de l'Europe, veille au respect par les 47 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui énumère des droits inhérents à la condition d'être humain, tels que le droit à un procès équitable ou à l'éducation. La CEDH rend des arrêts ayant force juridique obligatoire⁵.

Les Règles pénitentiaires européennes⁶ (RPE) adoptées par le Conseil de l'Europe pour la première fois en 1973, révisées en 1987 puis en 2006, visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des États membres du Conseil de l'Europe et à faire adopter des pratiques et des normes communes. Ces règles n'ont aucune valeur contraignante et sont une sorte de référence, de guide de bonne conduite pour chaque administration pénitentiaire. Elles constituent un socle de base ayant pour but d'assurer des conditions humaines de détention et de préparer les prisonniers à vivre dans le respect de la loi après leur libération.

En janvier 2006, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a apporté une modification à sa Recommandation sur les RPE (Recommandation (2006) 2), en introduisant une règle numéro 50 stipulant que « *les détenus doivent être autorisés et encouragés à discuter des questions relatives à leurs conditions générales de détention avec les administrations pénitentiaires* »⁷. A la suite de ce texte, diverses législations européennes ont intégré la recommandation, en créant toutes sortes de commissions ou de comités consultatifs de détenus.

La révision de 2006 a aussi mené à la création d'une Charte pénitentiaire européenne⁸, un texte juridique contraignant, dont les manquements aux principes font l'objet de recours en justice auprès de la CEDH.

Cette Charte préconise des mesures alternatives à l'emprisonnement pour les auteurs des crimes et délits les moins graves et encourage les peines hors prison permettant ainsi de réinsérer progressivement la personne, objectif recherché à l'achèvement de toute peine. Le référentiel normatif assure un équilibre entre la sanction des délinquants et la nécessaire protection des victimes et de la société, tout en donnant à chaque individu, à travers des conditions carcérales décentes, la possibilité d'une réhabilitation. En effet, chaque prisonnier a vocation, un jour, à retrouver la liberté et à reprendre sa place dans la société. Le défi est, à travers les obligations de soin, de permettre aux prisonniers de se réhabiliter via un accès

⁵ « Qu'est-ce que la Cour européenne des droits de l'homme? », le 11/01/2013 via : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/citoyennete-europeenne/qu-est-ce-que-cour-europeenne-droits-homme.html>

⁶ « Les règles pénitentiaires européennes », via : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE2.pdf

⁷ Norman Bishop, « La participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention », résumé en ligne via : <http://champpenal.revues.org/485>

⁸ Recommandation 1747 (2006) : Charte pénitentiaire européenne, via : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/FREC1747.htm>

facilité à la formation et au travail. La Charte pénitentiaire préconise ainsi, de donner aux prisonniers les moyens de travailler en prison.

À plusieurs reprises depuis 1980, la jurisprudence de la CEDH a rappelé que les droits de l'homme ne s'arrêtaient pas aux portes des prisons et que ces droits ne devaient pas se mériter. C'est dans ce cadre que la CEDH a mis en place le dispositif des « arrêts pilotes » afin de lutter contre la surpopulation carcérale. D'autres progrès jurisprudentiels ont été accomplis en ce qui concerne l'exécution des peines et la réinsertion sociale des personnes détenues⁹.

Par ailleurs, Le Conseil de L'Europe a émis de nombreuses recommandations en matière d'aménagement des peines, telles les recommandations R (89) 12 sur l'éducation en prison, R (93) 6 sur le sida et la santé en prison, R (98) 7 sur les soins de santé en prison, R (99) 22 sur l'inflation carcérale, R (2003) 22 sur les condamnés à perpétuité ou à une peine de longue durée; la Résolution (99) 50 sur le commissaire aux droits de l'homme qui peut visiter tous lieux privatifs de liberté dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe, etc¹⁰.

III. Les Nations Unies : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Bien que l'ONU ne soit pas une Institution de l'Espace européen, il convient de la citer ici. En effet, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 10 décembre 1984, vise à influencer la législation pénale de nombre d'États membres de l'UE.

Ce traité de droit international promeut les droits de l'homme et vise à faire disparaître la torture dans le monde. À son article 11, la Convention estime, par exemple, que tout État se doit d'exercer « [...] *une surveillance systématique sur les règles, instructions, méthodes et pratiques d'interrogatoire et sur les dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées de quelque façon que ce soit sur tout territoire sous sa juridiction, en vue d'éviter tout cas de torture.* »¹¹

En outre, la Convention a permis de mettre en place le Comité contre la torture (CAT). Celui-ci a une tâche d'implémentation de la Convention et les États signataires doivent lui présenter, tous les quatre ans, des rapports relatifs à la prise en compte de la convention

⁹ Hervieu Nicolas, « *Droits des détenus (Art. 3, 8 et 13 CEDH) : Les acquis européens de la protection des détenus à l'épreuve de la casuistique* », le 04/11/2013, via : <http://revdh.org/category/auteurs/hervieu-nicolas/>

¹⁰ PRADEL Jean, « La politique européenne ne matière pénitentiaire », via : http://www.internationalpenalandpenitentiaryfoundation.org/Site/documents/Stavern/07_Stavern_Contribution%20Pradel.pdf

¹¹ « Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », via : <http://www2.ohchr.org/french/law/cat.htm>

dans leurs législations nationales. Le CAT peut, ensuite, se positionner sur ces rapports ou faire des propositions générales¹².

IV. La Commission européenne (CE): Stratégie et Politiques d'inclusion active

Dans le domaine de l'inclusion, les politiques menées par les États membres sont soutenues et complétées par la Commission européenne. Celle-ci s'attèle ainsi à promouvoir le concept d'inclusion sociale, et cela, particulièrement au travers de sa direction générale d'emploi, d'affaires sociales et d'égalité des chances. Parmi les principaux objectifs de son cadre stratégique, deux sont liés au thème de la réinsertion des détenus :

- Rendre de manière effective le marché du travail égalitaire (l'inclusion active) ;
- Combattre les discriminations, intégrer les personnes handicapées, les minorités ethniques et les immigrants (l'inclusion des personnes vulnérables dont font partie les anciens détenus).

Le concept d'inclusion active consiste à ce que tout citoyen puisse pleinement prendre part à la société, notamment par l'exercice d'un emploi. Afin d'y parvenir, divers objectifs doivent être atteints dont une aide au revenu adéquate, un soutien à la recherche d'un emploi, l'ouverture au marché du travail pour tous ainsi que l'accessibilité à des services de qualité¹³.

Ce concept est notamment au centre de la communication de la CE en 2005 qui vise à « *promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail* »¹⁴.

L'inclusion de groupes vulnérables vise à protéger les personnes les plus menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Parmi celles-ci, les détenus forment une catégorie avec des besoins particuliers. Étant généralement particulièrement concernés par les risques de sous-qualification, de chômage, de sans-abrisme et d'exclusion, ceux-ci nécessitent une attention particulière.

Afin de combattre la discrimination à l'égard de ces personnes vulnérables et de promouvoir leur inclusion, l'UE vise à leur améliorer l'accès aux services, à faire respecter la législation antidiscriminatoire et à répondre à leurs besoins spécifiques.

C'est notamment dans ce cadre qu'une stratégie visant des processus d'inclusion par la collaboration entre la CE et États-membres a été mise en place: la méthode ouverte de coordination (MOC).

¹² *Ibidem*.

¹³ « Inclusion active », <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=fr>

¹⁴ « L'inclusion active en Europe : Quelles perspectives pour l'IAE? », http://www.avise.org/IMG/mediatheque/2007-12-19_Fiche_Inclusion_Active-Seminaire_CNIAE.pdf

La MOC est un outil de coordination dans les domaines dépassant les compétences de l'Union et est essentielle au développement du modèle social européen. Avec cette méthode douce dite 'soft law', les États membres établissent des critères qui rassemblent les politiques nationales et favorisent leur convergence, notamment en matière d'emploi et d'inclusion sociale. Mise en place afin d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne en 2000, la méthode se base sur des processus d'échanges et d'apprentissages mutuels et n'est pas contraignante. De ce fait, elle se base davantage sur une concurrence aux meilleures pratiques que sur la coercition¹⁵.

Afin de renforcer les échanges et les bonnes pratiques, la MOC implique :

- la définition d'objectifs communs traduits en lignes directrices ;
- un accord sur des indicateurs communs ;
- la préparation de rapports nationaux traduisant les objectifs communs en stratégies nationales et présentant les politiques planifiées en vue d'atteindre ces objectifs ;
- l'évaluation des stratégies par les pairs (les États membres) et la CE¹⁶.

En définitive, La MOC prévoit d'établir un plan d'action communautaire afin d'encourager la coopération en matière de politiques et l'échange entre États de bonnes pratiques, et prévoit une évaluation par les pairs (peer review) dans le but de fomentier le partage d'expériences.

V. La stratégie de Lisbonne en 2000 et sa révision en 2005

Le processus d'inclusion sociale visant à aller de l'avant dans l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été mis en place en 2000 par la stratégie de Lisbonne. Cette dernière a comme but de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique au monde par la création de nouveaux emplois dans une perspective de croissance durable.

Afin de promouvoir l'intégration sociale, la CE s'est montrée très active et a contribué à la préparation du Conseil européen de Lisbonne en promouvant le travail, en garantissant des régimes de pension viables et une stabilité sociale¹⁷.

La stratégie de Lisbonne a été révisée en 2005 suite à des bilans mitigés et à la volonté de la CE de lui donner un nouvel élan. Le réseau européen anti-pauvreté (EAPN) a notamment fait pression pour une consolidation de la dimension sociale du processus de Lisbonne¹⁸. En 2005, la CE a prévu la révision de la stratégie européenne de l'emploi afin de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. En 2008, la CE a, via sa recommandation aux

¹⁵ Costa Olivier et Brack Nathalie, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Ublire, 2011, p. 185-186.

¹⁶ « Qu'est-ce que la MOC ? », <http://www.cnle.gouv.fr/Qu-est-ce-que-la-MOC.html>

¹⁷ « Le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne (mars 2000) : vers une Europe de l'innovation et de la connaissance », http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_fr.htm

¹⁸ « Stratégie Europe 2020 », <http://www.eapn.eu/fr/nos-actions/nos-priorites-politiques/strategie-europe-2020>

États membres, soutenu une stratégie globale et intégrée pour l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail¹⁹.

VI. La stratégie Europe 2020

La menace de pauvreté et d'exclusion dans l'Union concerne aujourd'hui plus de 120 millions de personnes. Face à ces chiffres, l'UE s'est lancé le défi d'en réduire le nombre d'au moins 20 millions d'ici à 2020. La stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, donne une place importante à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale²⁰.

La croissance inclusive de la stratégie Europe 2020 consiste à atteindre une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale²¹. D'ici 2020, l'Union a comme objectifs d'assurer un taux d'emploi de 75% des personnes entre 20 et 64 ans, de réduire le taux de décrochage scolaire d'au moins 10 %, qu'au moins 40 % des personnes entre 30 et 34 ans aient un diplôme d'enseignement supérieur, et enfin, que le nombre de personnes affectées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale soit réduit d'au moins 20 millions²².

Afin de parvenir aux objectifs visés, deux initiatives phares ont été mises en place :

- Tout d'abord, **une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois** a été imaginée afin d'aider les personnes à acquérir de nouvelles compétences et à s'ajuster à l'évolution du marché du travail, mais aussi, afin de moderniser ce dernier dans le but d'augmenter le taux d'emploi, diminuer le chômage, améliorer la productivité du travail et faire durer nos modèles sociaux²³.
- Ensuite, **une plateforme européenne contre la pauvreté** a été créée dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. La plateforme vise à assurer le respect des droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion (comme les détenus) en leur permettant une vie digne tout en prenant une part active dans la société. Enfin, des efforts sont effectués afin de mobiliser les moyens nécessaires pour aider les citoyens à suivre des formations, à rechercher un emploi, à s'intégrer dans leur communauté et à bénéficier d'allocations sociales. La plateforme réunit donc un large éventail d'initiatives destinées à contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020²⁴.

¹⁹ « Inclusion active des personnes exclues du marché du travail », http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/em0009_fr.htm

²⁰ « Pauvreté et exclusion sociale », <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr>

²¹ « Croissance inclusive – Une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale », http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_fr.htm

²² « Les objectifs de l'UE en matière de croissance inclusive », http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_fr.htm

²³ « Comment l'UE va-t-elle favoriser une croissance inclusive ? », via : http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_fr.htm

²⁴ *Ibidem*.

Au-delà de cette stratégie, il existe le cadre stratégique «Éducation et formation 2020», pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation qui fait suite au programme de travail « Éducation et formation 2010 ». Son objectif premier concerne le soutien des États membres dans le développement de leurs systèmes d'éducation et de formation. Il permet, de ce fait, la mise en place d'objectifs stratégiques communs et de méthodes de travail communes aux pays membres.²⁵

Toutes ces démarches vont dans le sens d'une amélioration des conditions d'incarcération et de l'insertion socioprofessionnelle des anciens-détenus dans la société.

VII. Le livre vert de la Commission en juin 2011 : « Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen »

En 2011, 24,2 % de la population de l'UE était concernée par un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale²⁶. Concernant la situation des détenus, le Parlement européen (PE) constate que « [...] après avoir purgé la peine imposée par le tribunal, les détenus éprouvent ensuite toutes les peines du monde à réintégrer normalement le corps social et demeurent stigmatisés socialement, ce qui contribue à leur isolement. La probabilité de les voir revenir à des pratiques non admises socialement s'en accroît d'autant, et c'est la raison pour laquelle il est absolument indispensable de veiller à la réinsertion sociale des détenus libérés »²⁷.

C'est le 14 juin 2011, suite à une demande du Conseil et du PE qu'a vu le jour le livre vert de la CE « renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen » sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention²⁸. Ce livre vert vise à recueillir des recommandations de différents acteurs de l'UE, engagés dans le domaine de la coopération judiciaire et de la détention. L'ambition de la Commission est, ici, de déterminer dans quelle mesure les questions de détention influencent la confiance mutuelle et, de ce fait, la reconnaissance mutuelle et la coopération judiciaire au sein de l'UE²⁹.

D'après la CE, « Bien que les conditions de détention et la gestion des prisons relèvent de la responsabilité des États membres, la CE s'intéresse à cette question en raison de

²⁵ « Education et formation 2020 », via : http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_fr.htm

²⁶ Eurostat, « Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale », http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?sessionId=9ea7d07d30df70289bd69ee04b609658f0934fe06a86.e34MbxeSaxaSc40LbNiMbxeNaNaNNe0?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=fr

²⁷ Question parlementaire : soutien aux détenus libérés, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2011-005597&format=XML&language=FR>

²⁸ LIVRE VERT Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention, via : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0327:FIN:FR:PDF>

²⁹ *Ibidem*.

l'importance capitale que revêt le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice »³⁰.

Le livre vert concerne l'interaction entre les conditions de détention et les instruments de reconnaissance mutuelle (tels que le mandat d'arrêt européen), ainsi que la détention provisoire. Par ailleurs, il constate l'hétérogénéité des situations au sein des États membres. La CE y promeut des bonnes pratiques, souligne son soutien aux activités de réinsertion via des outils financiers, et encourage en particulier les initiatives en matière d'éducation, de formation et d'inclusion sociale. Enfin, elle incite à la création d'un réseau d'échange de bonnes pratiques.

VIII. Le Parlement européen : Résolutions en matière de réinsertion des détenus

L'importance de la réinsertion des anciens détenus au sein de l'UE peut notamment s'illustrer par les diverses résolutions adoptées par le PE. Étant notamment conscient du fait que « [...] *la garantie de conditions de détention décentes et l'accès à des structures de préparation à la réinsertion favorisent la réduction des récidives.*»³¹, celui-ci a, à maintes reprises, rappelé sa position en matière d'incarcération.

C'est en 2004 que la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du PE a rédigé le premier rapport explicite sur la question des droits des détenus dans l'Union. Ce rapport comporte une proposition de recommandation à l'intention du Conseil et étudie les raisons de la situation alarmante des prisons en Europe³². Le PE insiste sur la nécessité de mettre en place des mesures alternatives à l'enfermement et de favoriser le travail à l'extérieur des enceintes carcérales. Dans ce contexte, il invite les instances européennes et les États membres à prendre une décision-cadre fixant des normes européennes et garantissant les droits des détenus notamment en matière d'instruction, de réhabilitation et de réinsertion sociale et professionnelle.³³ En effet, le PE recommande au Conseil d'œuvrer pour promouvoir, au sein de la future charte pénitentiaire européenne, « *les activités de rééducation, instruction, réhabilitation et réinsertion sociale et professionnelle notamment en informant les détenus sur les moyens existants visant à préparer leur réinsertion.* »³⁴ Il l'incite également à mettre en place « *un programme*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ « Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI)) », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2004-0142+0+DOC+PDF+V0//FR>

³² « Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI)) », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004->

³³ « Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI)) », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004->

³⁴ *Ibidem.*

d'activité approprié et multidisciplinaire qui combine sport, éducation, formation technique et professionnelle, et qui mette l'accent sur des compétences qui favoriseront la réinsertion sociale après la libération. »³⁵

De plus, divers documents produits par le PE rappellent de façon récurrente sa position en matière d'incarcération et de réinsertion des détenus.

Le 9 octobre 2008, une nouvelle résolution du PE a, par exemple, souligné l'importance de la promotion de l'intégration sociale et de la lutte contre la pauvreté en insistant sur le fait « *qu'un emprisonnement non accompagné d'une réhabilitation et d'une éducation adéquates ne conduit souvent qu'à accentuer l'exclusion sociale et le chômage* ».³⁶

La résolution du 6 mai 2009, traitant de l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail, estime à son tour qu' « *un emprisonnement de personnes qui n'est pas assorti de mesures de réinsertion et d'éducation dresse des barrières à l'inclusion et ne conduit, bien souvent, qu'à aggraver l'exclusion sociale, le chômage et la criminalité* »³⁷.

Le 13 mars de la même année, une autre résolution de PE sur la situation particulière des femmes en prison et l'impact de l'incarcération des parents sur la vie sociale et familiale considère « *qu'un accès égal des détenus, hommes et femmes, à l'emploi, à la formation professionnelle et aux loisirs pendant la durée de leur détention est fondamental pour leur équilibre psychologique et leur réinsertion dans la société et le monde du travail [...] et qu'il est nécessaire de mettre au point des programmes d'accompagnement qui facilitent leur implication dans la préparation et le déroulement de leur parcours d'insertion* »³⁸. En outre, le PE précise que « *la réussite de la réintégration sociale des détenus, hommes et femmes, ainsi que la prévention de la récidive reposent sur la qualité de l'encadrement dispensé pendant la détention, et notamment sur les partenariats établis avec des entreprises et des organismes d'assistance sociale, ainsi que sur le suivi et l'assistance socioprofessionnelle offerts après l'accomplissement de la peine.* »³⁹. Le Parlement réitère de ce fait sa demande à la CE et au Conseil « *en vue de l'adoption, sur la base de l'article 6 du traité UE, d'une décision-cadre sur des normes minimales de protection des droits des détenus [...] et invite le Conseil à diffuser et promouvoir la mise en œuvre des règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe aux fins d'une plus grande harmonisation des conditions de détention en Europe.* »⁴⁰.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ « Textes adoptés : Promouvoir l'intégration sociale et lutter contre la pauvreté, y compris celle des enfants, au sein de l'UE », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0467+0+DOC+XML+V0//FR>

³⁷ « Textes adoptés : Inclusion active des personnes exclues du marché du travail », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+V0//FR>

³⁸ « Textes adoptés : La situation particulière des femmes en prison et l'impact de l'incarcération des parents sur la vie sociale et familiale. », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0102+0+DOC+XML+V0//FR>

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

Le 25 novembre 2009, une résolution du PE relative au ‘programme pluriannuel 2010–2014 concernant l’espace de liberté, de sécurité et de justice’ (programme de Stockholm), demande au Conseil et à la CE la mise en œuvre de : « *normes minimales quant aux conditions d’incarcération et de détention, ainsi qu’un socle commun de droits pour les détenus dans l’ensemble de l’Union [...] ainsi que l’application de programmes de réinsertion sociale* »⁴¹.

Le 15 décembre 2011, lors d’une session plénière, les députés ont demandé à l’UE des normes communes pour les conditions de détention. Cette résolution a félicité l’initiative de la CE concernant le livre vert et a suggéré la mise en place d’une nouvelle enveloppe budgétaire afin d’aider les États membres à œuvrer pour de meilleures conditions de détention. Le PE rappelle que ces mesures, associées à des dispositifs de réinsertion, contribuent à réduire le risque de récidive. Cette résolution marque à nouveau une volonté affirmée du PE d’avancer dans ce domaine⁴².

Les États membres se doivent dès lors de mettre en place des stratégies cohérentes afin de permettre aux détenus d’accéder réellement à l’emploi. Depuis 2001, les États membres élaborent par exemple des Plans d’Action Nationaux (les PAN) – instruments de la MOC – concernant l’inclusion sociale et qui comprennent des actions de lutte contre l’exclusion et la pauvreté.

⁴¹ « Programme pluriannuel 2010–2014 concernant l’Espace de liberté, de sécurité et de justice (programme de Stockholm), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285E:0012:0035:FR:PDF>

⁴² « Textes adoptés : Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l’Union. », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2011-0585>

IX. Conclusion

Au-delà des Conventions existantes au niveau du Conseil de l'Europe et de celle des Nations unies et malgré le fait que la prérogative en la matière revienne aux États membres, l'Union européenne, au travers de ses institutions, a mis en place de nombreuses initiatives relatives à l'aide aux détenus et ex-détenus dans leur insertion socioprofessionnelle. Il existe, en effet, une volonté claire de mener à bien la réinsertion de ces personnes afin de limiter la récidive. Cela se remarque, tant dans certaines stratégies européennes (Stratégie de Lisbonne et Europe 2020) que dans les résolutions du Parlement européen, ou dans la volonté de la CE. Nous l'avons vu, le PE a affirmé dans de nombreux cas sa volonté d'avancer dans ce domaine.

Néanmoins, un long chemin reste à parcourir afin d'arriver à une politique pénale européenne, non seulement ambitieuse, mais qui parvienne à relever le défi de la réinsertion des détenus au sein des sociétés européennes. Le bilan des stratégies européennes reste jusqu'ici mitigé et les efforts effectués par l'UE et ses États membres ne semblent pas suffisants pour assurer une réinsertion efficace des détenus.

De nombreux éléments se doivent d'être pris en compte et d'être améliorés. De nos jours, nous remarquons, par exemple, que l'humanisation de la détention laisse à désirer et que la surpopulation carcérale compromet la réinsertion des détenus. L'objectif d'inclure ce groupe de personnes vulnérables au sein de la société doit se poursuivre et il est nécessaire que les États membres fournissent des efforts, notamment au travers de leurs Plans d'action nationaux.

Cette situation transparait lorsque l'on compare les systèmes pénitentiaires des États membres de l'UE. Les initiatives prises au niveau européen n'ont, en effet, pas suffi à homogénéiser ces systèmes qui gardent tous leurs particularités. Comparé au système belge, les prisons danoises ont, par exemple, une vision différente de la réinsertion du détenu, privilégiant fortement les prisons ouvertes, plus prometteuses en matière de réinsertion dans la société et plus respectueuses des droits de l'Homme.

Notre étude de la problématique d'insertion des détenus dans l'Union européenne se poursuit au niveau national avec 6 Working Papers nationaux : l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, le Danemark, le Portugal et la Suède.

Bibliographie

Publications :

BENECH Caroline « Perspectives des instruments européens pour la réinsertion des détenus : Quels moyens pour quels résultats ? », Les Cahiers de la Solidarité n°31, p. 6 – 7.

COSTA Olivier et BRACK Nathalie, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Ublire, 2011, p. 185–186.

HERVIEU Nicolas, « Droits des détenus (Art. 3, 8 et 13 CEDH) : Les acquis européens de la protection des détenus à l'épreuve de la casuistique », le 04/11/2013, <http://revdh.org/category/auteurs/hervieu-nicolas/>

NIAINA Noro, « Réinsertion des détenus : les acteurs se professionnalisent dans leurs interventions », le 23/02/2013 via : <http://www.newsmada.com/index.php/societe/9855-reinsertion-des-detenus-les-acteurs-se-professionnalisent-dans-leurs-interventions#.UkWMu3-PfTo>

PRADEL Jean, « La politique européenne ne matière pénitentiaire », via : http://www.internationalpenalandpenitentiaryfoundation.org/Site/documents/Stavern/07_Stavern_Contribution%20Pradel.pdf

Sites Internet consultés :

Ministère de la justice française, « Les règles pénitentiaires européennes (RPE) », via : <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-regles-penitentiaires-europeennes-10283/>

« La stratégie Europe 2020 », <http://www.touteurope.eu/fr/actions/economie/politique-economique/presentation/europe-2020-une-strategie-pour-une-croissance-intelligente-durable-et-inclusive.html>

« Comparatif sur le nombre de personnes emprisonnées dans les États membres de l'UE », <http://www.touteurope.eu/fr/actions/citoyennete-justice/securite-justice/presentation/comparatif-l-emprisonnement-dans-l-union-europeenne.html>

« Qu'est-ce que la Cour européenne des droits de l'homme ? », le 11/01/2013, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/citoyennete-europeenne/qu-est-ce-que-cour-europeenne-droits-homme.html>

Norman Bishop, « La participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention », résumé en ligne via : <http://champpenal.revues.org/485> +

« Stratégie Europe 2020 », <http://www.eapn.eu/fr/nos-actions/nos-priorites-politiques/strategie-europe-2020>

« Inclusion active des personnes exclues du marché du travail », http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/em0009_fr.htm

« Inclusion active », <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=fr>

« L'inclusion active en Europe : Quelles perspectives pour l'IAE? », http://www.avise.org/IMG/mediatheque/2007-12-19_Fiche_Inclusion_Active-Seminaire_CNIAE.pdf

« Qu'est-ce que la MOC ? », <http://www.cnle.gouv.fr/Qu-est-ce-que-la-MOC.html>

« Pauvreté et exclusion sociale », <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr>

http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

« Croissance inclusive – Une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale », http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_fr.htm

« Les objectifs de l'UE en matière de croissance inclusive », http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_fr.htm

« Comment l'UE va-t-elle favoriser une croissance inclusive ? »
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_fr.htm

« Education et formation 2020 », http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_fr.htm

Eurostat, « Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale », http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d30df70289bd69ee04b609658f0934fe06a86.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxNaNaNe0?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=fr

« Programme pluriannuel 2010–2014 concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (programme de Stockholm), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285E:0012:0035:FR:PDF>

Textes législatifs :

« Les règles pénitentiaires européennes », http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE2.pdf

« Recommandation 1747 (2006) : Charte pénitentiaire européenne », <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/FREC1747.htm>

Recommandation Rec(2003)22 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe, concernant la libération conditionnelle, via : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=70113&BackColorInter->

Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe, sur les Règles pénitentiaires européennes, via : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955547>

Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux États membres, sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, via :
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1575801&Site=CM>

« Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », <http://www2.ohchr.org/french/law/cat.htm>

« Le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne (mars 2000) : vers une Europe de l'innovation et de la connaissance », http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_fr.htm

Question parlementaire : soutien aux détenus libérés,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2011-005597&format=XML&language=FR>

LIVRE VERT Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen - Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0327:FIN:FR:PDF>

« Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI)) », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2004-0142+0+DOC+PDF+V0//FR>

« Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI)) », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0371+0+DOC+XML+V0//FR>

« Textes adoptés : Promouvoir l'intégration sociale et lutter contre la pauvreté, y compris celle des enfants, au sein de l'UE », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0467+0+DOC+XML+V0//FR>

« Textes adoptés : Inclusion active des personnes exclues du marché du travail », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0371+0+DOC+XML+V0//FR>

« Textes adoptés : La situation particulière des femmes en prison et l'impact de l'incarcération des parents sur la vie sociale et familiale. », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0102+0+DOC+XML+V0//FR>

« Textes adoptés : Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l'Union. », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2011-0585>



Nous remercions vivement Evelyne Bidault pour sa relecture attentive et son aide précieuse.

Ce Working Paper est une publication électronique qui peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur, et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations.

Collection des publications Pour la Solidarité

Directeur éditorial : Denis Stokkink

Quelques-unes de nos récentes publications :

Working Papers Pour la Solidarité – Éclairage sur des enjeux d'actualité

- *La réinsertion des ex-détenus au Portugal*, février 2014
- *Promotion de l'économie sociale et privatisation du service public de probation en Angleterre et au Pays de Galles*, février 2014

Cahiers Pour la Solidarité – Résultats de recherches comparatives européennes

- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie*, mars 2013
- *Les Emplois Verts, une nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe*, mai 2012

Études & Dossiers Pour la Solidarité – Analyse et réflexion sur des sujets innovants

- *Les enjeux santé & logement en Région bruxelloise*, septembre 2013
- *Services de proximité & nouvelles technologies : une union prometteuse pour l'économie plurielle*, septembre 2012



Rue Coenraets, 66
1060 Bruxelles - Belgique

www.pourlasolidarite.eu
info@pourlasolidarite.eu

Tél. : +32.2.535.06.88
Fax : +32.2.539.13.04

