



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa

Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

## **Plan d'action du Gouvernement italien contre le surpeuplement des Prisons**

*mise à jour des informations du Gouvernement italien au mois de juin 2012*

*Arrêt du 16 juillet 2009, requête 22635/03 Sulejmanovic c. Italie*

*définitif 6 novembre 2009*

La Cour a dit qu'il avait eu violation de l'article 3 de la Convention, en raison des conditions de détention du requérant pour la période du 30 novembre 2002 jusqu'en avril 2003 et notamment pour l'insuffisance d'espace personnel qui doit être octroyé au détenu, en raison du surpeuplement de la prison; par contre la Cour a aussi dit qu'il n'y avait pas eu de violation de l'article 3 pour les conditions de détention au cours de la période successive et a accordé au titre de l'article 44§2 1.000 € plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

### **Mesures individuelles**

Le montant accordé par la Cour a été payé.

La situation de violation avait déjà cessé en mai 2003.

Il n'y avait donc pas d'autres mesures individuelles à prendre.

### **MESURES GENERALES**

L'arrêt a été largement diffusé même en version italienne.

La situation qui avait mené à la violation déclarée par la Cour dépendait du surpeuplement des prisons, contre lequel le Gouvernement italien a reconnu une situation d'urgence et a élaboré différentes stratégies d'action.

Par décret du Président du Conseil des Ministres du **19 Mars 2010** un *commissaire délégué pour la situation du surpeuplement des prisons* a été nommé qui, selon la prévision de son mandat, a élaboré un plan d'intervention prévoyant la construction de nouveaux pénitenciers

et de nouveaux pavillons pour agrandir les prisons déjà existantes dans les différentes régions d'Italie (documentation annexée) avec des prévisions d'achèvement des travaux qui varient selon l'entité des œuvres **entre juin et décembre 2012** (dorénavant *Piano Carceri* ).

Le Commissaire agit **sans les astreintes** des procédures ordinaires, qui concernent les bâtiments destinés aux services publics et en général les contrats avec les administrations publiques, pour lesquels il y a une procédure d'évidence publique très formalisée, qui demande du temps pour sa mise en œuvre.

Les interventions sont ainsi plus rapides, pour faire face à l'**urgence** de la situation.

Il ressort du plan d'intervention que **20 nouveaux pavillons** ont été programmés sur la base d'une prévision budgétaire de **231.000.000 €**, chacun d'entre eux avec une capacité de 200 personnes, sauf celui des régions *Lazio* et *Piemonte* avec une capacité de 400 chacun. Une autre prévision budgétaire de **430.000.000 €** est destinée à la construction de **11 nouveaux pénitenciers**.

Les ressources financières sont constituées par:

- 500 millions d'Euros du fonds « *Infrastrutture* » de la loi 101/2009 ( loi budgétaire pour 2010) ;
- 100 millions d'Euros de la Caisse des Amendes ;
- 35 millions d'Euros des ressources du DAP (Département pour l'Administration Pénitentiaire) pour le programme triennal 2010-2012 ;
- autres ressources au niveau local.

Tous les renseignements sur les ressources, les procédures et l'état d'avancement des travaux sont disponibles sur le site internet <http://www.pianocarceri.it>

### **Mise à jour du *Piano Carceri***

Le 20 juin 2011, a été ajouté au plan d'origine, la mise en fonction de la prison d'Arghillà – Reggio Calabria, avec l'attribution d'ultérieurs 21,5 millions d'Euros.

Chaque trimestre, le Commissaire délégué au *Piano Carceri* présente son rapport.

Du dernier rapport présenté le 30 mai 2012, il ressort qu'avec une meilleure gestion des ressources, malgré une réduction de 228 million d'Euros en 20 janvier 2012, avec une organisation plus rationnelle du projet, on est arrivé à augmenter les nouvelles places de 2.273 en plus par rapport au programme initial de 9.300 places. Le total qui doit être réalisé sera ainsi de 11.573 places.

L'épargne a été réalisée à travers une meilleure localisation et utilisation rationnelle des services déjà présents sur le territoire et non pas du tout en défaveur du bien être des détenus,

qui au contraire pourra être mieux assuré dans des structures bien équipées pour les activités de groupe destinées à la rééducation et la réinsertion sociale .

Les nouveaux pavillons ont été réduits à 16, mais la capacité d'accueil est beaucoup plus élevé, en raison d'une bonne gestion des espaces avec une meilleure exploitation des parties communes destinées aux activités sportives et culturelles des détenus.

En ce qui concerne les activités en cours et l'état des procédures pour les travaux d'édification et de restructuration, les offres d'appel de marchés publics intégrées par les lignes directrices ont débuté dans huit concours en cours pour la réalisation de nouveaux pavillons à Lecce, Taranto, Trapani, Milano Opera, Sulmona, Vicenza, Parma e Siracusa.

A l'heure actuelle, toutes les procédures qui se trouvaient auparavant bloquées, pendant la passation de fonctions entre l'ancien et le nouveau Commissaire, ont redémarré et ont été accélérées au maximum. En raison de la conclusion imminente des contrôles sur les critères d'ordre général et sur les critères financiers et techniques pour les participants tirés au sort, ex art. 38 et 48 du D.Lgs 163/2006, et la progression des activités des Commissions, l'adjudication est en cours et le chantier devrait démarrer au plus tard à l'automne 2012.

Selon la mise à jour du plan, les nouveaux pénitenciers seront au nombre de 5. La procédure pour les nouvelles prisons de Camerino et de Torino a donc débuté et le projet préliminaire pour la nouvelle prison de Pordenone s'est conclu.

Pour la nouvelle structure d'Arghillà- Reggio Calabria, ajoutée au plan d'origine, les activités préparatoires de nettoyage et de déboisement du terrain sont en cours.

Les standards des nouveaux bâtiments, en ce qui concerne le confort pour les détenus, seront plus élevés que ceux indiqués comme standards minimums dans l'arrêt de la Cour.

Les nouveaux bâtiments et pavillons sont conformes aux indications du Ministère de la Santé, auquel, depuis 2008, la compétence en matière d'hygiène et de santé des détenus a été transférée par le Ministère de la Justice. Selon les prescriptions du Ministère de la Santé, l'espace individuel minimal à disposition du détenu ne doit pas être inférieur à 7,50 m<sup>2</sup>.

### **Résultats attendus par le *Piano Carceri***

La réalisation du *Piano Carceri*, qui maintenant prévoit 1.323 nouvelles places, devrait aboutir à une réduction du surpeuplement de 50/%, si on considère que le nombre total de détenus, au 31 mai 2012, est de 66.897 et la capacité normale totale à la même date est de 45.558 (en décembre 2011 elle était de 45.700 mais il y a eu une diminution à cause des effets du tremblement de terre dans quelques prisons).

Il faut aussi considérer la combinaison avec les effets de déflation de la population des détenus évoqués dans la partie dédiée aux mesures alternatives à la détention.

Parallèlement au développement des constructions, une progressive embauche de 2.000 nouveaux agents de police pénitentiaire a été prévue et est en cours, pour assurer, en même temps que la déflation de l'espace à disposition des détenus, une meilleure sûreté et de meilleures conditions de travail des agents.

### **Emergence du tremblement de terre.**

Le Ministre de la Justice, à l'occasion du tremblement de terre, qui a dévasté la région d'Emilie-Romagne en mai, a visité au début du mois de juin les prisons pour constater directement la situation. Les portes des cellules sont restées plusieurs jours ouvertes, jour et nuit, pour tranquilliser les détenus sur le fait qu'en cas de nouvelles secousses ils pourraient rapidement être évacués.

Plusieurs détenus ont été transférés dans d'autres prisons.

Le Ministre de la Justice a aussi lancé l'idée de faire participer activement les détenus non dangereux aux travaux de reconstruction et réparation, comme instrument de leur valorisation sociale.

### **Mesures alternatives à la détention**

Il faut considérer l'influence positive d'une politique qui encourage le recours à des peines alternatives et la possibilité de purger la détention infligée dans des lieux qui ne sont pas des prisons, en cohérence avec le but rééducatif de la peine.

La loi **du 26.11.2010 n.199**, dont le titre est *Disposition destinées à alléger le surpeuplement des instituts de peine et à faciliter la réadaptation sociale des condamnés à des peines brèves*, a prévu la possibilité d'assignation à domicile pour les peines inférieures à un an, y compris pour la partie finale des peines de plus longue durée.

A la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, il ressort qu'au 25 janvier 2011, la levée d'écrou fut prononcée pour 742 détenus qui furent assignés à domicile.

Cette possibilité est également donnée aux détenus étrangers, grâce à l'actuation de la *Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne*, qui a été implémentée par le Décret Législatif du 7 septembre 2010 n.161.

Le Décret loi du **22 décembre 2011** converti en loi du **17 février 2012 n.9** (interventions urgentes directes pour contraster les situations critique dues au surpeuplement des prisons) a élevé de 12 à 18 mois la dernière partie de la peine, qui peut être purgée en étant assigné à domicile, quand il n'y a pas une élevée perniciosité sociale.

Avec cette même loi, l'article 558 du code de procédure pénale a été modifié dans le sens qu'en cas d'arrestation en flagrant délit, le procès « *per direttissima* » doit se tenir au plus tard dans les 48 heures et la personne arrêtée- s'il cela est possible (c'est à dire s'il y a la possibilité de le garder en garde à vue dans les bureaux de la police) - n'est pas mise en prison mais « assignée » auprès du commissariat de police.

Selon les données officielles du Ministère de la Justice, consultables au lien suivant

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp) ,

il ressort que les détenus sortis de prison par effet de la loi 199/2010 étaient 1.368 le 28 février 2011, et 4.304 le 31 décembre 2011. Ensuite, grâce aux dispositions encore plus favorables de la loi n.9/2012, ils sont désormais 6.528 au 31 mai 2012.

Si on rapporte ces données à la situation générale du nombre de tous les détenus en Italie, il ressort qu'au 30 juin 2010 le nombre total des détenus en Italie était de 68.258, alors qu'au 31 décembre 2011, il était de 66.897 (soit une réduction de 1.362, correspondant à presque 2 %) et au 31 mai 2012, il a encore diminué à 66.487 (réduction de 410 correspondant à 0,61%).

Les mesures en question ont donc bien contrasté la tendance à la croissance de la population des détenus.

Il ressort qu'au 31 mai 2012 les personnes qui bénéficient de mesures alternatives à la détention, telles que la mise à l'épreuve, la semi-liberté, la détention à domicile, sont au nombre de 9.067. Celles qui bénéficient de la liberté sous surveillance, sanctions alternatives avec contrôle, travaux d'utilité publique, assistance aux enfants mineurs, sont au nombre de 1.959. Il s'agit déjà d'un important effet de déflation du surpeuplement découlant de l'application de ces mesures alternatives, qui existaient déjà en partie avant les nouvelles dispositions de loi susmentionnées, mais par le biais de ces dernières ont été fortement augmentées.

La lutte contre le surpeuplement des prisons est une priorité du nouveau Ministre de la Justice Paola Severino, qui au cours de la visite à Rome du Président de la Cour Bratza du 2 mai dernier a illustré au Président l'application du *Piano Carceri*, et les ultérieures mesures déjà en état et celles en préparation, à savoir le projet de loi sur la dépenalisation des délits de moindre gravité, l'extension de l'institut de la mise à l'épreuve et de la prévision

d'assignation aux différentes structures des prisons (en cours d'examen à la Chambre des Députés).

### **Actions dans l'attente de la mise en œuvre du *Piano Carceri***

Entre-temps, déjà avant le début du *Piano Carceri*, et avant que l'arrêt ne soit devenu définitif, le Directeur du Département de l'Administration Pénitentiaire du Ministère de la Justice avait convoqué les responsables à différents niveaux des maisons d'arrêt. Il avait demandé des renseignements à chaque Inspecteur régional (*Provveditore regionale*) sur la situation des pénitentiaires pour lesquels ils sont compétents. Après avoir illustré les principes découlant de l'arrêt de la Cour il les avait invités à organiser différentes activités à l'extérieur des cellules pour limiter la permanence dans les espaces limités (voir compte-rendu de la réunion du 17 septembre 2009, envoyé le 4 décembre 2009). Des circulaires avec ces recommandations ont été envoyées dans le mois de novembre suivant.

Il faut encore souligner qu'à la suite de l'Accord pour l'actuation du projet transrégional et international d'inclusion dans la vie sociale et dans le travail des personnes soumises à l'exécution pénale, signé par le Ministre de la Justice le 27 avril 2011, les bureaux de la Direction Régionale des établissements de peine de plusieurs Régions en Italie lancent chaque année un bon nombre d'initiatives de soutien en coopération avec les Collectivités locales.

Des autorités des garanties pour les droits des détenus ont été instituées au différent niveau local [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_6\\_2.wp#r1](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_6_2.wp#r1)

Les premiers résultats de l'application des lois n. 199/ 2010 et n. 9/2012 ont déjà été considérés dans le paragraphe « Mesures alternatives à la détention ».

### **Voies internes de recours**

Le détenu, qui se plaint d'une lésion de ses droits fondamentaux, peut s'adresser au juge de l'exécution des peines (*magistrato di sorveglianza*) ;

Par arrêt n. 26 de 1999, la Cour Constitutionnelle italienne a affirmé le rôle de protection des droits fondamentaux confié au juge de l'exécution des peines, auquel il est possible de proposer des instances et des réclamations concernant les délibérés de l'administration pénitentiaire qui touchent les droits fondamentaux.

Ces derniers temps, les juges de l'exécution des peines ont de plus en plus étendu la marge de leur intervention, jusqu'à condamner l'administration pénitentiaire à verser une indemnisation au détenu, sur la base des principes affirmés dans l'arrêt Sulejmanovic (ordonnance du Juge

de l'exécution des peines de Lecce du 9 juin 2011 à laquelle ont fait suite au moins quatre autres, dans le même sens, en faveur d'autres détenus).

Il faut souligner qu'aux difficultés opposées par l'Administration pénitentiaire à l'exécution de l'ordre des juges, qui disposent les déplacements des détenus ou d'autres mesures de protections de leurs droits, la Magistrature réaffirme toujours que la protection des droits fondamentaux des détenus, reconnus par la Constitution italienne et la Convention ne peut pas trouver d'obstacles dans la phase d'exécution par le biais d'un pouvoir discrétionnaire d'exécution de l'Administration pénitentiaire, car elle serait inefficace. Ce principe est réaffirmé encore une fois au plus haut niveau par l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n. 266 de 2009.

La Cour Constitutionnelle, par ordonnance n. 46 du 7 mars 2012, a déclaré admissible la procédure devant elle pour conflit d'attribution entre pouvoirs de l'Etat soulevée par un juge de l'exécution des peines à l'égard du Ministère de la Justice. Successivement, la Cour Constitutionnelle décidera sur le fond. La référence à ce dernier cas (qui peut être ne concernait même pas la protection assurée par la Convention, car il s'agissait d'un empêchement pour les détenus de visionner deux chaînes télévisées) peut pourtant démontrer le caractère primordial de la protection des droits des détenus au niveau juridictionnel, malgré toutes les difficultés pratiques de leur installation, dues aux limitations des ressources matérielles.