

INFORMATION SUR LES RÈGLES DES NATIONS UNIES CONCERNANT LE TRAITEMENT DES FEMMES DÉTENUES ET LES MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ POUR LES FEMMES DÉLINQUANTES (RÈGLES DE BANGKOK)

Table des matières

Introduction

Pourquoi les Règles de Bangkok

Contenu des Règles

Mise en œuvre des Règles

Documentation

Etapas de l'adoption des "Règles de Bangkok"

Introduction

Le 21 décembre 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies (AG) a fait un pas important en direction de la prise en compte des besoins et des caractéristiques des femmes dans le système de justice pénale. En adoptant la Résolution A/RES/65/229 par consensus, elle a approuvé les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (connues sous le nom de "Règles de Bangkok"), reconnaissant le rôle pilote joué par le gouvernement de Thaïlande sous la direction de Son Altesse royale la Princesse Bajrakitiyabha. Ces règles complètent, sans les remplacer, l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté ("Règles de Tokyo").

Les jeunes filles (mineures de moins de 18 ans) devront, en conformité avec la Convention des droits de l'enfant, bénéficier de dispositions et de mesures de protection appropriées à leur âge, mais la présente information et les Règles elles-mêmes reconnaissent que jusqu'à la réalisation de cet objectif, des mesures de protection plus strictes, prévues par ces règles, doivent également s'appliquer aux jeunes filles.

Pour de plus amples informations concernant l'adoption des Règles, voir ci-dessous.

Le texte de la Résolution de l'AG 65/229 n'est pas encore disponible au moment de la rédaction de ces lignes, mais pour le texte intégral des Règles tel qu'il a été adopté par la Troisième Commission de l'AG, dans les six langues de travail de l'ONU, voir: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.3/65/L.5>

Le commentaire de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) ne forme pas partie des Règles de Bangkok, mais représente un ensemble

de meilleures pratiques internationales que les Etats devraient examiner lors de l'application de ces règles. Il n'est pour l'instant pas disponible sur le site web de l'UNODC, mais une version préliminaire en anglais est disponible sur le site de PRI http://www.penalreform.org/files/Commentaries_Draft_UN_rules_for_the_treatment_of_women_prisoners.doc

PRI et QUNO ont participé à l'élaboration des Règles et se félicitent de ce résultat. En publiant la présente information, nous souhaitons encourager leur diffusion et leur mise en œuvre.

Quaker United Nations Office (QUNO) représente Friends World Committee for Consultation (Quakers), une organisation internationale non-gouvernementale avec statut consultatif général auprès des Nations-Unies et travaille à la promotion de la paix et de la justice à travers le monde selon les idéaux Quakers.

Contact: Rachel Brett, rbrett@quono.ch

Penal Reform International (PRI) est une organisation internationale non-gouvernementale avec statut consultatif spécial auprès des Nations-Unies et travaille à la promotion de la justice et de la réforme pénales dans le monde.

Contact: Mary Murphy, mmurphy@penalreform.org



2

Pourquoi les Règles de Bangkok?

Les femmes (et les jeunes filles) sont dans le monde une minorité parmi les détenus; elles constituent, selon les estimations, entre 2 et 9% des populations carcérales des divers pays. C'est pour cette raison, et d'autres liées au statut des femmes et à leur situation au niveau national et international, qu'on a eu tendance à ne pas reconnaître ou comprendre leurs besoins et leurs spécificités en tant qu'objets du système de justice pénale et que, généralement, il n'est pas pourvu à leurs besoins. L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté il y a plus de 50 ans, est un reflet de ce point faible.

Depuis lors, dans certains pays, le nombre de femmes détenues s'est considérablement accru, à un rythme supérieur à celui des hommes. (Selon des estimations, le nombre de femmes emprisonnées dans le monde, au moment de la rédaction de ce document, est d'un demi-million. Evidemment, il se peut que de nombreuses détentions, notamment celles de courte durée, ne soient pas enregistrées.) Cette croissance a été attribuée la plupart du temps à l'adoption par les Etats de réactions plus dures face aux délits non-violents pour lesquels les femmes sont habituellement arrêtées (délits concernant la propriété et les drogues, que de nombreuses administrations considèrent comme mineurs ou peu graves.). La majorité de ces femmes viennent habituellement de communautés et de secteurs de la population socialement défavorisés.

Un certain nombre de problèmes sont spécifiquement liés à la situation des femmes dans le système de la justice pénale, notamment en ce qui concerne la détention. Les étrangères sont en butte à des difficultés particulières dans ce système, et notamment en prison, de même que celles qui appartiennent à d'autres groupes défavorisés. Les hommes sont aussi confrontés à certains problèmes de manière semblable ou dans une moindre mesure. Les problèmes qui ont provoqué la mise sur pied des Règles de Bangkok sont les suivantes:

- **Des prisons pour femmes moins nombreuses, éloignées du domicile, de la famille et des amis**

Le nombre restreint de détenues a habituellement pour conséquence qu'il existe moins de prisons pour femmes et jeunes filles, plus éloignées de leur domicile et de leur famille. Lorsqu'à cela s'ajoutent les insuffisances des dispositions prises en vue du

transport, de la communication et des visites, ainsi que l'inégalité que subissent les membres des familles pauvres et les femmes de ces familles, les empêchant d'accéder à des ressources, le maintien des contacts avec les membres de la famille (dont les enfants qui sont à leur charge) et avec le monde extérieur peut devenir difficile et même impossible. Cela entraîne l'isolement, qui peut produire de graves effets sociaux et psychologiques. Le fait de ne pas allouer des ressources à la construction de bonnes prisons pour femmes peut aussi provoquer des situations où les femmes sont logées dans des annexes de prisons pour hommes, souvent mal séparées des détenus de sexe masculin où elles risquent de subir des maltraitements psychologiques et physiques. Dans ces circonstances, là où les hommes sont victimes de dispositions inadéquates relatives aux visites à cause de la surpopulation, les femmes logées dans les locaux attenants en seront aussi affectées, mais souvent avec des conséquences différentes.

- **Problèmes liés à la prise en charge d'enfants dépendants**

Des recherches ont montré que de nombreuses détenues sont les seules ou principales personnes en charge de jeunes enfants et qu'elles ont encore d'autres responsabilités familiales. Les effets d'une période de détention, même de courte durée, peuvent être particulièrement perturbateurs pour une femme (et l'enfant à charge) si elle est la seule ou la principale personne qui assume la charge de ses enfants. Dans de nombreux pays, il existe un risque élevé pour que la détention fasse perdre aux femmes, dont celles qui ont des enfants à charge, leur logement et leur emploi. Une mère dont les enfants ont été placés sous la garde de l'Etat ou d'une tierce personne ne peut souvent pas récupérer la garde de ses enfants à moins de prouver qu'elle a un logement et les moyens de faire vivre sa famille. Cela peut provoquer un démembrement de la famille pour de longues périodes ou même de manière permanente.

- **Problèmes liés à la garde d'enfants vivant en prison**

Faute d'autres solutions ou dans un souci de soulager les effets traumatiques et à long terme d'une séparation pour la mère et ses enfants, la plupart des administrations prennent certaines dispositions permettant que des enfants, et en particulier des

nourrissons, puissent demeurer là où leur mère est détenue. Même les prisons les mieux dotées ne peuvent habituellement pas fournir un environnement matériel et psychologique adéquat pour des enfants. Celles qui sont le moins bien financées présentent une série de risques pour le bien-être des enfants. Quoi qu'il en soit, les femmes n'ont habituellement pas la possibilité d'être avec leurs enfants au-delà d'un nombre déterminé de mois ou d'années. Les peines et mesures non privatives de liberté n'existent pas toujours pour les femmes et elles sont souvent mal adaptées à leur situation et aux responsabilités qu'elles doivent assumer pour leurs enfants.

- **Vulnérabilité accrue des femmes face aux maltraitements mentaux et physiques**

Dans certains pays, les difficultés de recrutement, de formation et de supervision des fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi ont pour effet que les femmes qui leur sont confiées subissent des maltraitements. Celles-ci peuvent aller de l'humiliation verbale au viol. Le viol et le sexe "transactionnel", subi pour survivre, ne laissent pas uniquement des cicatrices psychologiques, ils augmentent aussi le risque de grossesses non désirées et de contamination par le VIH et autres maladies véhiculées par le sang. L'impact de la fouille au corps, même si elle fait partie de la routine, est incomparablement plus fort sur les femmes que sur les hommes, car dans de nombreux pays, les femmes détenues ayant subi antérieurement des agressions sexuelles sont en nombre plus élevé que dans l'ensemble de la population et notamment parmi les hommes. Les femmes dont l'environnement culturel ou religieux met l'accent sur la pudeur trouvent la fouille corporelle particulièrement dégradante et traumatisante. La menstruation et la grossesse influencent aussi la manière dont elles vivent la fouille corporelle. Ces problèmes s'intensifient lorsqu'elles sont détenues dans les mêmes établissements que les hommes, et particulièrement lorsqu'il n'y a pas ou trop peu de personnel féminin. Dans ces cas-là, le simple fait de la fouille rend les femmes vulnérables à l'agression sexuelle de la part de gardiens ou même de détenus de sexe masculin.

- **Vulnérabilité accrue des femmes en matière d'automutilation et de suicide**

Les femmes, et notamment celles qui assument la principale responsabilité de leurs enfants, lorsqu'elles sont illettrées, pauvres, et/ou qu'elles ont été victimes de violences, se sentent particulièrement

vulnérables lorsqu'elles entrent en prison. Elles ignorent souvent quels sont leurs droits juridiques et sont très bouleversées, non seulement à cause de ce qui va leur arriver, mais en raison des effets que leur détention aura sur ceux dont elles ont la charge. Les femmes présentent donc des risques particuliers d'automutilation et de suicide durant la période suivant immédiatement leur entrée en prison.

- **Problèmes particuliers concernant la prise en compte des spécificités physiques et des besoins dans le domaine des soins de santé**

Les femmes détenues se trouvent habituellement prises dans un système géré principalement par des hommes pour des hommes. Par conséquent, les soins de santé et l'hygiène qui leur sont spécifiques ne sont pas pris en compte comme il le faudrait (il en va de même des enfants qui sont avec elles). Une hygiène déficiente affecte également hommes et femmes en détention, mais les femmes sont particulièrement vulnérables face aux risques de ce type pendant les périodes de menstruation, durant une grossesse et après un accouchement. Dans de nombreux pays où l'accès aux soins avant et après l'accouchement est médiocre pour l'ensemble de la population, la situation est pire en détention, lorsque la plupart des ressources font défaut. Il arrive aussi que les responsables des prisons ne soient pas conscients du fait que la santé reproductive doit être différenciée selon l'âge et la situation des femmes. En outre, des recherches révèlent que dans certains pays, le nombre des femmes toxicomanes et contaminées par le VIH et le sida est plus élevé que celui des hommes. Alors que les victimes de violences, y compris de violences sexuelles, sont particulièrement nombreuses dans la population carcérale féminine, il arrive que l'on ne sache pas reconnaître les nombreuses conséquences psychologiques et sexuelles, et pour la santé reproductive, qui touchent les femmes à plus ou moins longue échéance.

- **Désavantage économique et social, accès réduit à la justice**

La délinquance et l'emprisonnement des femmes sont souvent en relation étroite avec leur situation économique et sociale défavorisée. Dans certaines sociétés, elles n'ont pas le même accès à l'éducation que les hommes et ont moins de droits en matière juridique. Dans de nombreux pays, les délinquantes typiques sont jeunes, sans emploi, leur niveau d'éducation est bas et elles ont des enfants à charge.

4

Cette situation peut se traduire chez elles par une vulnérabilité particulière face à la privation de liberté, à cause notamment du manque d'information sur leurs droits et les options possibles, l'incapacité de payer des amendes pour des délits mineurs, de payer des cautions ou remplir d'autres obligations financières liées à la condamnation. Il n'est pas rare que l'on détienne des femmes pour les "protéger", au lieu d'arrêter les auteurs prétendus ou potentiels de délits à leur rencontre.

- **Stigmatisation accrue**

Dans la plupart des sociétés, les femmes délinquantes sont en rupture avec l'image courante du rôle attribué à leur sexe. La législation de certains pays autorise même parfois la détention de femmes qui mettent en question les rôles fondés sur la religion, la coutume et les perceptions particulières de la place de la femme dans la société. Cela peut conduire de la part de la famille et de la communauté à des formes d'ostracisme durant la détention et après la sortie de prison qui sont plus extrêmes que pour les hommes. Dans certains pays, les femmes perdent leurs droits parentaux, même si cela ne répond pas à l'intérêt supérieur de leurs enfants, et sans examen des options possibles dans le cadre de la justice pénale, qui pourraient favoriser cet intérêt des enfants.

Contenu des Règles

Les 70 Règles traitent les sujets suivants concernant ce que vivent les femmes dans le cadre du système de justice pénale:

- Détenues en état d'arrestation et en attente de leur procès: accès à des mesures non privatives de liberté, dispositions après la condamnation
- Détenues condamnées: classification et individualisation, régime carcéral, relations sociales et suivi, notamment:
 - Admission: enregistrement et affectation
 - Hygiène personnelle
 - Services de santé: examen médical lors de l'entrée en prison, soins spécifiques relatifs au genre, santé mentale et soins y relatifs; prévention, traitement, soins et soutien en matière de VIH et sida; programmes de traitement de toxicomanie; suicide et automutilation; services de santé préventifs, réagir aux allégations de viol et autres violences et tortures
 - Fouilles de sécurité
 - Discipline et punitions: moyens de contrainte, information aux détenues, plaintes des détenues, inspections
 - Contacts avec le monde extérieur
 - Personnel de l'institution, formation
- Les besoins spécifiques des femmes enceintes, de celles qui allaitent, des femmes avec enfants à leur charge, des jeunes délinquantes, des étrangères, des minorités et des membres de populations autochtones
- La nécessité de recherches, de planification et d'évaluation, de sensibilisation du public, de l'échange d'informations et de formation.

Mise en œuvre des Règles

Qui doit agir et quelles actions sont nécessaires?

La mise en œuvre des dispositions prévues par les Règles exigent que l'on agisse aux divers niveaux: international/régional et national.

Les acteurs au niveau national:

- Ministères de la justice, de l'intérieur, de la santé, de l'éducation, du logement, de l'emploi, des affaires sociales, des femmes et des enfants
- Les bureaux de l'ombudsman et autres institutions nationales des droits de l'homme, notamment les Mécanismes nationaux de prévention en vertu du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT)
- La police, l'assistance judiciaire, les services de probation et des prisons et leurs organismes professionnels
- Les tribunaux, les juges, les procureurs, les juristes
- Les gouvernements, les services sociaux, de l'emploi, du logement et de l'enfance au niveau local
- Les institutions et les agents de santé physique et mentale, à l'échelon général et spécialisé
- Les organismes indépendants de contrôle de qualité et de surveillance
- Les organisations spécialisées de la société civile (par exemple celles qui travaillent dans le domaine des femmes, des enfants, des soins et de la promotion de la santé, des réformes des prisons et de la justice pénale, de la prévention de la torture)
- Repérer les lacunes dans les politiques, les législations, les règlements, les structures, les relations et les pratiques actuelles concernant le traitement des femmes et des jeunes filles dans le système de justice pénale, et les raisons pouvant être à l'origine de ces lacunes
- Esquisser des propositions de réforme au niveau national (et/ou régional) avec les parties intéressées
- Veiller à ce que les nouvelles propositions soient compatibles avec les législations nationales existantes, en saisissant l'occasion de remédier à toute lacune dans l'observation des normes internationales, de ratifier de nouvelles conventions ou de présenter les rapports périodiques en vertu des obligations existantes
- Préparer avec les parties intéressées une analyse de la mise en œuvre, des coûts et des autres besoins en financements et faire des propositions en matière de ressources
- Planifier une diffusion plus large des Règles, notamment par des formations détaillées inter-agences et des formations au suivi, inclure les Règles dans les programmes universitaires et de formation professionnelle
- Planifier une recherche et une surveillance continue dans le domaine de la situation des femmes dans le système de justice pénale, et l'évaluation de la mise en œuvre des Règles, notamment de tous les impacts, négatifs et positifs, qui en découlent.

Action requise:

- Mettre en place un processus approprié permettant de diffuser les Règles, consultations avec les parties intéressées nationales et internationales en vue de trouver un consensus permettant d'avancer
- Rechercher l'aide d'organismes internationaux ou régionaux et, au plan bilatéral, identifier les bonnes pratiques existantes et les sources d'appui possibles

6

Acteurs à l'échelon international et régional:

Nations Unies, autres secrétariats, organes de surveillance des traités et procédures spéciales concernant la justice pénale, notamment ceux qui ont un mandat particulier relatif aux droits des femmes et des enfants

Action requise:

- Se procurer les Règles, se familiariser avec elles, les traduire et les diffuser, ainsi que, à l'interne, le Commentaire
 - Former le personnel dans le domaine des dispositions prévues par les Règles
 - Attirer l'attention des gouvernements et organismes concernés sur les Règles et leur Commentaire
 - Repérer des possibilités institutionnelles de soutenir les Etats pour la mise en œuvre des dispositions prévues par les Règles
 - Intégrer les possibilités d'action repérées dans la planification et les budgets des institutions
 - Mentionner les Règles lors de visites de pays, en particulier lors de visites de prisons et d'autres lieux de détention
 - Surveiller la mise en œuvre et offrir un soutien permanent
-

Documentation

Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment (UNODC, 2008)
<http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf> (anglais)
http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment_russian.pdf (russe)
La santé des femmes en milieu carcéral: Éliminer les disparités entre les sexes en matière de santé dans les prisons (WHO, 2009)
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/76513/E92347.pdf (anglais)
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/76516/E92583.pdf (français)
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/76515/E92347R.pdf (russe)

Bureau Quaker auprès des Nations Unies (QUNO)
www.quno.org

Penal Reform International (PRI)
www.penalreform.org

Etapes de l'adoption des "Règles de Bangkok"

L'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus a été adopté en 1955 par le Premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, et approuvé en 1957 par le Conseil économique et social des Nations Unies. Ces deux documents demeurent une référence clé pour l'évaluation des conditions de détention.

Depuis 1955, les besoins particuliers des populations carcérales ont changé. D'autres lignes directrices internationales relatives à l'emprisonnement ont été élaborées. Deux des textes les plus importants concernant la détention sont l'Ensemble de principes pour la protection des personnes soumises à une forme quelconque d'emprisonnement (1988) et les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (1990). Les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (1990, "Règles de Tokyo") cherchaient à répandre le recours à des mesures de type communautaire à l'encontre de la criminalité et faire en sorte que la prison demeure le dernier recours. D'autres dispositions ont été prises pour répondre aux besoins particuliers des enfants (Convention des droits de l'enfant, de 1989; Ensemble de règles minima concernant l'administration de la justice pour mineurs, ou "Règles de Beijing", de 1985; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, de 1990, et les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits "principes directeurs de Riyad").

Ces règles et principes ne comportent que peu de dispositions concernant spécifiquement les besoins particuliers des femmes et des jeunes filles dans le système de justice pénale. En 1980, le 6^{ème} congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a reconnu explicitement que souvent les femmes, en raison de leur nombre réduit, ne bénéficient pas de la même attention ni de la même considération que les détenus de sexe masculin. Il a été reconnu que cela a eu pour effet de limiter l'accès des femmes aux programmes et services nécessaires et qu'elles ont été placées dans des établissements de détention éloignés de leurs familles et de leur environnement social. On a admis que les femmes assument habituellement la plus grande part de responsabilité pour leurs enfants.

En 2000, les Etats se sont engagés, par la Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice, à tenir compte de l'impact différent des programmes et des politiques sur les femmes et sur les hommes et à élaborer des recommandations pratiques fondées sur les besoins particuliers des femmes en tant que détenues et délinquantes.

Lors de sa 18^{ème} session en 2009, la Commission sur la prévention du crime et la justice pénale (la Commission) a adopté la résolution 18/1 intitulée "Règles supplémentaires concernant spécifiquement le traitement des femmes placées en détention et dans un établissement pénitentiaire ou autre", présentée par le gouvernement de Thaïlande. Ce texte reconnaît qu'un grand nombre des établissements pénitentiaires existant dans le monde sont destinés principalement à des détenus de sexe masculin et que le nombre de femmes détenues s'est considérablement accru. Il indique aussi que l'on a pris conscience du fait que les femmes détenues sont un groupe vulnérable dont les besoins sont particuliers et requièrent des dispositions spécifiques. Dans cette résolution, la Commission demande au Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime de réunir en 2009 un groupe intergouvernemental ouvert d'experts pour élaborer, conformément aux Règles de Tokyo, des règles supplémentaires concernant spécifiquement le traitement des femmes placées en détention dans un établissement pénitentiaire ou autre.

En février 2009, une table-ronde informelle a été organisée par le gouvernement de Thaïlande; elle réunissait des experts de toutes les régions du monde et notamment, au nombre des experts non-gouvernementaux, des représentants de PRI et QUNO. Un autre groupe intergouvernemental d'experts s'est réuni en Thaïlande en novembre 2009, où des experts de 25 Etats membres ainsi que, à nouveau, des représentants de PRI et QUNO, ont rédigé un projet de Règles sur la base des conclusions de la réunion de février, qui comprenaient un commentaire séparé établissant une base empirique, en y apportant des amendements et des compléments.

Lors du 12^{ème} Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale qui s'est tenu à Salvador, au Brésil en avril 2010, le groupe intergouvernemental d'experts a présenté les

8

conclusions de la réunion de Bangkok. Lors de sa 19^{ème} session en mai 2010, la Commission des Nations Unies contre le crime a endossé le projet de Règles et un projet de résolution (document A/C.3/65/L.5) a été adopté par le Conseil économique et social le 22 juillet 2010. Le 14 octobre 2010, la 3^{ème} commission (Sociale, humanitaire et culturelle), a adopté un texte recommandant à l'Assemblée générale l'adoption d'une résolution qui présentait les Règles de Bangkok, et le 21 décembre 2010, ces Règles ont été adoptées par consensus (A/RES/65/229).
