

# Le système pénitentiaire allemand

Frieder Dünkel

*Professeur émérite de criminologie, Université de Greifswald, Allemagne*

## I. Introduction

L'Allemagne est un État fédéral constitué de 16 États fédéraux (les « Länder »). Le système pénitentiaire allemand est basé sur la législation des États fédéraux des 16 « Länder ». Jusqu'en 2006 la compétence législative revenait à l'État fédéral et la législation était unifiée par la Loi pénitentiaire (LP) de 1977<sup>1</sup>. Depuis 2007 les Länder ont voté leurs propres lois pénitentiaires. Ils existent différents modèles de législation. Certains Länder ont créé une seule loi s'appliquant pour les détenus condamnés incarcérés dans les prisons pour adultes et les soi-disant « mineurs », c'est-à-dire les jeunes délinquants condamnés entre 14 et 21 ans (restant dans les établissements pour mineurs jusqu'à l'âge de 24 ans)<sup>2</sup> et la détention provisoire (comme dans le Brandebourg, la Saxe, la Thuringe, la Rhénanie-Palatinat et la Saxe-Anhalt). D'autres Länder ont créé différentes lois pour les condamnés en prison pour adultes, les condamnés en prisons pour mineurs et les accusés en maisons d'arrêt (comme en Bavière, Basse-Saxe, Berlin, Brème, Hambourg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie-Westphalie, Sarre et Schleswig-Holstein).

Cette différenciation dans la législation souligne déjà l'importance des diverses catégories d'établissements : les maisons d'arrêt, les prisons pour adultes (148 dans toute l'Allemagne) et les prisons pour mineurs (24). Les maisons d'arrêts, dans la plupart des cas, sont des départements attachés aux prisons fermés. Les prisons sont majoritairement des institutions fermées, mais il existe 12 prisons ouvertes indépendantes et de nombreux départements ouverts situés au sein des prisons fermées. En tout, entre 15 % (2022) et 17 % (2010) des détenus condamnés dans les prisons pour adultes se retrouvaient dans un établissement ouvert<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Pour l'histoire de la législation et les 15 années depuis 1977, v. F. Dünkel, D. Rössner et H. Schüler-Springorum, « L'évolution du traitement pénitentiaire en Allemagne », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 1992, 116, Nr.1, S. 9-75.

<sup>2</sup> V. pour les règlements des lois pour les prisons des mineurs et la situation dans ces établissements, F. Dünkel, « Germany », in F. Dünkel, J. Grzywa, P. Horsfield et I. Pruin (dir.), *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, 2e éd., Mönchengladbach, Forum Verlag Godesberg, 2011, p. 547-622 ; J. Kühl, *Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland im Licht der European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (ERJOSSM)*, Mönchengladbach, Forum Verlag Godesberg, 2012.

<sup>3</sup> Le 31 mars 2022 14,7 % avec des répartitions assez différentes dans les Länder (entre 3-6 % en Bavière, Hesse, Saxe, Saxe-Anhalt et la Thuringe jusqu'à environs 30 % à Berlin ou en Rhénanie-Westphalie), dans les prisons pour mineurs, les répartitions des



Il existe une autre catégorie d'établissements organisé sous la direction du ministère de la Justice des « Länder » : les établissements pour la détention de sûreté, une mesure indéterminée pour les auteurs de crimes de violence dangereux<sup>4</sup>. En 2022 (31 mars) sur une population carcérale totale de 55 890 seuls 603 détenus étaient en détention préventive, c'est-à-dire 1,1 % des détenus totaux du système pénitentiaire allemand<sup>5</sup>.

Le taux d'emprisonnement en Allemagne a diminué considérablement dans les 20 dernières années, en particuliers dans les États fédéraux de Hambourg et de Berlin. La diminution au total entre 2003 et 2022 était de 32 %. Les raisons de cette diminution de la population carcérale sont multiples, mais surtout le résultat d'une diminution de la délinquance (en particulier de la violence) et d'une pratique modérée de la sanction par les tribunaux. La situation économique favorable (baisse du taux de chômage) a certainement joué un rôle également.

La population en détention provisoire a diminué encore plus fortement. Le 31 mars 2022 elle atteignait 11 794 personnes (soit 21,1 % de l'ensemble et 11,2 par 100 000 habitants) après avoir atteint un point culminant de 22,9 détenus pour 100 000 habitants en 1995 (diminution de 51 %). Cette diminution est aussi le résultat d'une forte critique de la politique criminelle (des partis sociale-démocrates et des Verts) et de la communauté scientifique, en particulier des criminologues. Dans les années 1990 et 2010 des réformes législatives ont été votées pour diminuer l'abus de la détention provisoire comme mesure disproportionnée. Dernièrement en 2019 le législateur a élargi la représentation du prévenu par un avocat et pris d'autres mesures pour protéger les inculpés.

2

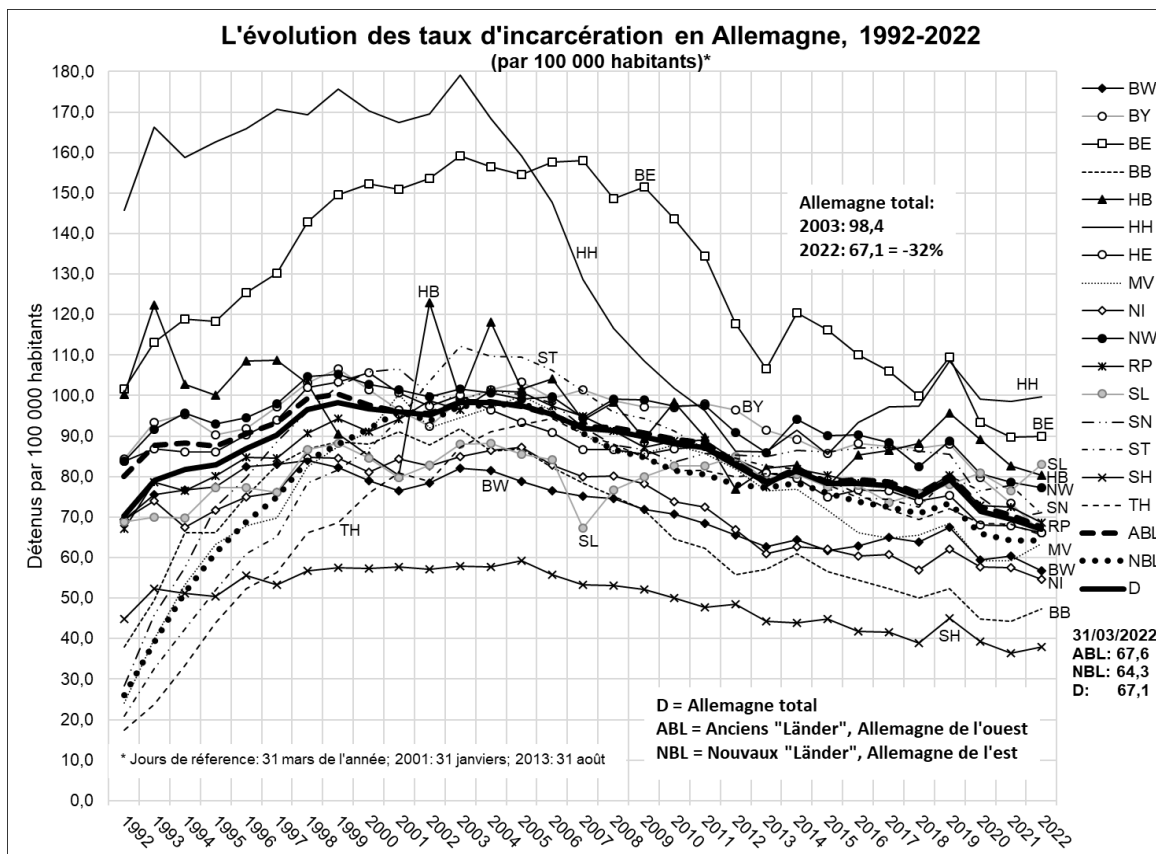
---

détenus en milieu ouvert étaient entre 8 % et 10 % (2022 : 9,2 %, v. F. Dünkel et al., « Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern », in *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 106 (2024), <https://doi.org/10.1515/mks-2023-0042> ; V. pour des différences régionaux déjà F. Dünkel, « L'aménagement de la peine et la libération conditionnelle en Allemagne », in Direction de l'administration pénitentiaire, *L'aménagement des peines privatives de liberté. L'exécution de la peine autrement*, Paris, ministère de la Justice, 2013, p. 111-136.

<sup>4</sup> Cette « mesure de réhabilitation et de sûreté », selon le § 66-66b du Code Pénal, est exécutée après que la peine privative de liberté a été exécutée dans sa totalité.

<sup>5</sup> V. Statistisches Bundesamt,

[<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrte.html>].

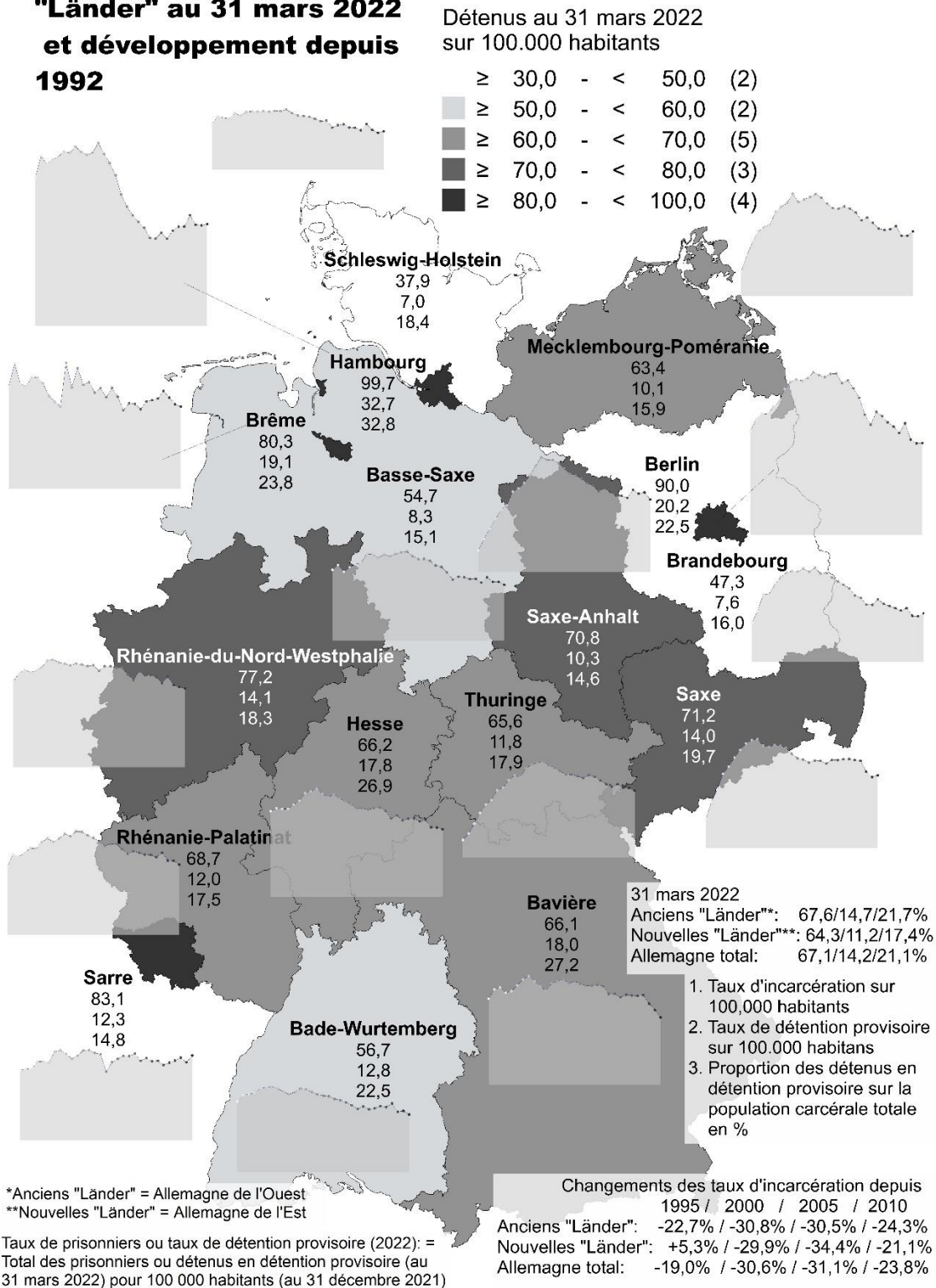


Graphique 1<sup>6</sup>

Mais il demeure toujours des variations significatives entre les différents « Länder » : De 40 pour 100 000 habitants dans le Schleswig-Holstein et 47 à Brandebourg jusqu'à 90 pour 100 000 à Berlin et 100 à Hambourg (voir graphique 2). L'explication de ces différences par les taux de criminalité grave dans les régions urbaines comme à Berlin ou Hambourg en comparaison avec les régions rurales ne sont pas convaincant dans leur intégralité, car les taux de l'emprisonnement en comparaison des « Länder » rurales diffèrent aussi fortement (voir par exemple le Schleswig-Holstein et Basse-Saxe dans le nord de l'Allemagne en comparaison avec les « Länder » du sud et de l'est comme la Bavière, la Saxe et le Saxe-Anhalt avec des taux plus élevés). Ce sont plutôt des traditions de sanctionner moins sévère dans le nord en comparaison avec le sud, qui pourraient expliquer ces différences.

<sup>6</sup> Explication des abréviations : BW = Bade-Wurtemberg ; BY = Bavière ; BE = Berlin ; BB = Brandebourg ; HB = Brême ; HH = Hambourg ; HE = Hesse ; MV = Mecklembourg-Poméranie ; NI = Basse-Saxe ; NW = Rhénanie-Westphalie ; RP = Rhénanie-Palatinat ; SL = Sarre ; SN = Saxe ; ST = Saxe-Anhalt ; SH = Schleswig-Holstein ; ABL = anciens États fédéraux (RFA) ; NBL = nouveaux « Länder » (ancienne RDA) ; D = Allemagne totale.

# Taux d'incarcération en Allemagne en comparaison des "Länder" au 31 mars 2022 et développement depuis 1992



Graphique 2



## II. Réglementation générale et droits des détenus

Les lois pénitentiaires des États fédéraux ont une structure proche de l'ancienne Loi pénitentiaire (LP) de 1977. Les différences sont dans la majorité des règlements négligeables, mais peuvent être significatives à certains endroits.

La structure des lois pénitentiaires est similaire du fait qu'à leur origine se trouvent des principes fondamentaux comme la réinsertion du détenu qui est le but de l'exécution des peines privatives de liberté<sup>7</sup>. Le principe de resocialisation (« Resozialisierungsgrundsatz ») fut prôné comme l'unique finalité de l'exécution des peines<sup>8</sup>.

Le principe de resocialisation n'est pas seulement garanti dans la loi sur l'exécution des peines, il est également institué comme droit constitutionnel, développé dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle depuis 1973. Dans le cas fameux de « Lebach » la Cour constitutionnelle constatait que l'intérêt du détenu pour sa resocialisation est supérieur à l'intérêt d'une société de télévision qui veut informer le public sur ce cas dans une émission documentaire. Ce droit constitutionnel du détenu peut être violé, d'autant plus si la libération du détenu est imminente<sup>9</sup>. Le principe de resocialisation était reconnu comme droit constitutionnel dérivé de l'article 1er de la Constitution sur la garantie de la dignité humaine, d'une part, et des articles 20 et 28 constatant que l'Allemagne est une république basée sur le principe d'État social (« Sozialstaatsprinzip »), d'autre part. « Non seulement le détenu doit être préparé pour la réintégration dans la société, mais c'est elle-même qui doit fournir les conditions permettant de l'intégrer. Du point de vue du droit constitutionnel cette demande correspond à une auto-compréhension de la communauté, qui met au centre de son système de valeurs la dignité humaine et qui se réfère au principe de l'État social. Concernant l'auteur du crime l'intérêt de sa resocialisation dérive des articles 1 et 2 I de la Constitution. Concernant la communauté le principe de l'État social exige qu'une assistance sociale soit prévue pour des groupes de la société qui – soit par faiblesse ou tort personnels, soit par discrimination ou désavantage social – sont limités dans leur développement personnel et social... En fin de compte la resocialisation sert à protéger la communauté. La société a pour intérêt propre que l'auteur ne récidive pas et ne fasse tort aux concitoyens<sup>10</sup>. »

5

<sup>7</sup> Dans la Loi pénitentiaire de 1977 il était formulé très clairement que ce but est le seul dans l'exécution des peines privatives de liberté et que d'autres orientations, comme la sécurité pour le public, doivent jouer seulement un rôle secondaire. La Cour constitutionnelle fédérale a remarqué dans ce sens, que ces autres aspects sont mieux observés par la réinsertion du détenu, v. BVerfGE vol. 98, p. 169 s.

<sup>8</sup> Cette position stricte a été atténuée en faveur de la protection de la société (« sécurité ») dans les lois pénitentiaires de Bavière, Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, mais tous les 13 autres États fédéraux ont gardé la resocialisation comme seul but et présenté la protection de la société seulement comme un « devoir » (évident).

<sup>9</sup> V. BVerfGE vol. 35, p. 202 s.

<sup>10</sup> V. BVerfGE vol. 35, p. 225 s.





La Cour constitutionnelle, dans les années suivantes, a constamment souligné le caractère constitutionnel du principe de resocialisation. En 1998, dans plusieurs décisions importantes, elle a concrétisé ses intentions dans le domaine de la rémunération des détenus et dans le champ des aménagements de peine et, plus récemment, dans le cadre de la détention des mineurs<sup>11</sup>.

Après la formulation du but de l'exécution de la peine les lois présentent les principes fondamentaux pour l'organisation de la prison :

Les principes généraux de l'organisation de la vie quotidienne étaient énumérés dans le § 3 de la loi de 1977 et sont tous conservés dans les nouvelles législations des « Länder »<sup>12</sup>.

– le § 3 I prévoit que le système pénitentiaire devrait être conçu afin que la vie en prison soit la plus proche possible de celle à l'extérieur (« Angleichungsgrundsatz », principe de « normalisation ») ;

– le § 3 II prescrit que l'administration pénitentiaire doit minimiser les conséquences néfastes de la privation de liberté (« Gegensteuerungsgrundsatz ») ;

– le § 3 III exige que (depuis son commencement) l'emprisonnement soit dirigé vers la réinsertion sociale (« Integrationsgrundsatz »).

Les nouvelles législations des « Länder » ajoutent parfois le principe d'une protection des détenus victimes d'autres détenus (par ex. § 7 Brandebourg) ou l'orientation vers le dédommagement de la victime ou même une médiation auteur-victime (par ex. § 5 Hesse).

Ces principes ne sont pas des droits strictu sensu, mais des concepts légaux, qui fournissent des directives pour l'interprétation des normes spécifiques de la loi (par exemple sur le droit de posséder des objets de la vie quotidienne, voir par exemple § 17 et 70 de la loi de 1977).

La structure des lois est plus ou moins la même : après les principes fondamentaux suivent les règlements des conditions de détention (admission, répartition des détenus en prisons fermées ou ouvertes, développement d'un plan individualisé avec les interventions du traitement psychologique, de formation scolaire et professionnelle, les aménagements de la peine, la préparation de la libération, etc.). De plus certains chapitres des lois traitent des services médicaux, de l'ordre et de la sécurité, des infractions et des sanctions disciplinaires et finalement de la structure des différents groupes du personnel.

Dans les nouvelles législations le droit des détenus à dormir dans une cellule individuelle a été renforcé, en effet auparavant des incidents violents se produisaient dans des cellules communes, en particuliers dans les établissements pour mineurs et jeunes adultes.

<sup>11</sup> V. BVerfGE vol. 98, p. 169 s.

<sup>12</sup> V. par ex. § 2 Hambourg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie, Basse-Saxe, etc.



La transition vers la liberté et les aménagements de la peine est maintenant beaucoup plus accentuée (voir ci-dessous VI).

Le droit à l'information joue un rôle particulier, surtout dans la détention provisoire (ce droit d'être informé immédiatement vaut aussi pour les parents quant à une détention). Dans la législation pénitentiaire ce droit est intégré dans la procédure de l'admission en prison. Le détenu doit immédiatement être informé sur ses droits (et devoirs) (voir § 5 LP 1977 ; § 12 Brandebourg ; § 6 Hambourg et Saxe, etc.). Dans certaines lois il est souligné que cette information doit être formulée dans une langue comprise par le détenu, qu'on doit lui donner le règlement intérieur de la prison (« Hausordnung ») et qu'il a le droit de recevoir le texte de la loi pénitentiaire (voir par ex. § 12 Brandebourg). Le droit de l'information est inscrit le long du séjour en prison. Chaque décision du directeur de la prison et du personnel doit être expliquée, le cas échéant par écrit (par ex. les mesures disciplinaires).

Le droit à la santé est aussi indispensable. Les détenus ont le droit de recevoir un traitement médical, cependant ils ne peuvent obtenir le médecin de leur choix dans la prison. D'autre part, dans les cas graves, quand une opération compliquée est nécessaire, le détenu est transféré dans un hôpital extérieur (accompagné par un ou deux agents d'exécution). Les nouvelles lois ont parfois restreint l'aide gratuite et demandent une contribution propre du détenu (par ex. pour les services dentaires ou d'optique).

7 Les droits familiaux sont restreints du fait de la situation carcérale. Les détenus ne peuvent pas user de leur droit d'éduquer leurs enfants ou de jouir de la vie conjugale. Mais, de plus en plus, la situation conjugale est mieux considérée, notamment avec l'introduction des visites conjugales de longue durée (de 3 à 8 heures ou même pour un week-end) dans la moitié des prisons abritant les plus longues peines<sup>13</sup>. De plus la législation garantit des visites supplémentaires des enfants ou parents (elles ne comptent pas dans le quota de 2 à 4 heures par mois).

En principe les détenus conservent tous leurs droits civiques et politiques, qui ne sont pas explicitement supprimés. Ainsi, les détenus peuvent se marier et ne sont pas privés des droits électoraux. Ils peuvent voter activement, mais ne peuvent être élus (passivement) dans un parlement. Une mesure de droit pénal (§ 45 Droit pénal général), très rarement appliquée, peut prononcer la perte de tout ou partie des droits civiques (en particulier le droit de vote).

<sup>13</sup> V., C. Thiele, Ehe- und Familienschutz im Strafvollzug, Mönchengladbach, Forum Verlag Godesberg, 2016, p. 256. Dans ce contexte la Cour Constitutionnelle (BVerfG) dans sa décision de 2018 a indiqué que l'administration pénitentiaire peut refuser telles visites conjugales qu'avec des arguments concrets et bien fondés, voir BVerfG du 21 septembre 2018, Az. 2 BvR 1649/17.



### III. Réglementation et catégories spécifiques de détenus

Dans toutes les lois pénitentiaires des États fédéraux il existe des règlements spécifiques pour les femmes enceintes et jeunes mères. D'une part, on prévoit des services médicaux particuliers comme la garantie pour la femme enceinte de pouvoir accoucher dans un hôpital (régulier) en dehors de la prison (voir par ex. § 38 LP BW ou art. 82 [3] BY). D'autre part, les lois prévoient que l'enfant peut rester avec sa mère dans des unités spéciales « mère-enfant » jusqu'à l'âge de fin de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire – théoriquement – 5 ans (régulé dans ce sens à Hambourg), mais dans d'autres « Länder » la pratique est une séparation de la mère à l'âge de 3 ans. Cependant cela n'arrive pratiquement jamais car on essaye de transférer la mère dans un établissement ouvert où les enfants, dans certains cas, peuvent rester avec leur mère jusqu'à l'âge de 4 ou même 6 ans<sup>14</sup>.

Un nouveau développement dans certaines lois pénitentiaires (Brandebourg, Rhénanie-Palatinat, Saxe) prévoit aussi la possibilité d'unités « pères-enfants », mais en réalité cela reste plutôt symbolique car les structures appropriées n'existent pas encore (et très peu de détenus veulent participer à un tel programme).

Comme déjà mentionné, les mineurs et jeunes adultes entre 14 et 24 ans, qui étaient condamnés selon le droit pénal des mineurs (applicable pour les mineurs et jeunes adultes de 14 à 21 ans)<sup>15</sup>, sont placés dans des établissements pour mineurs séparés des prisons pour adultes<sup>16</sup>. La situation dans ces établissements est bien plus favorable pour les jeunes délinquants en prévoyant tout un panel de possibilités d'entraînement scolaire et professionnel et un suivi sociothérapeutique<sup>17</sup>. La législation souligne que les prisons pour mineurs doivent permettre plus de visites et d'aménagements de peine que dans les prisons pour adultes (voir

<sup>14</sup> V., K. Laubenthal, in K. Laubenthal et al., *Strafvollzugsgesetze*, 12e éd., München, C. H. Beck, 2015, K note 14.

<sup>15</sup> V., F. Dünkler, « Le droit pénal des mineurs en Allemagne : l'approche d'intervention minimum et la subsidiarité du pénal dans l'éducatif », in S. Cimamonti, G. di Marino et E. Zappalà (dir.), *Où va la justice pénale des mineurs ?*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2010, p. 141-173 ; V. pour la politique criminelle envers des jeunes adultes en Europe F. Dünkler, « La politique criminelle des jeunes adultes délinquants en Europe: approche comparative », *Les cahiers de la justice* 2020/2, pp. 313-331.

<sup>16</sup> La population totale dans les établissements pour « mineurs » atteignait, le 31 mars 2022, 2 760 personnes, dont 90 % étaient de jeunes adultes de 18 à 24 ans et seulement 10 % de « vrais » mineurs entre 14 et 17 ans. La population des jeunes condamnés à une peine privative de liberté a diminué considérablement depuis le début des années 2000. Le taux des détenus condamnés en 2003 était 96 pour 100 000 habitants âgés de 15 à 25 et 44 en 2022, ce qui marque une diminution de 54 %. Cette diminution s'explique par un abaissement du taux de la criminalité juvénile remarquable et une pratique des cours pour mineurs de plus en plus modérée en évitant la peine privative de liberté seulement comme « extrema ultima ratio ». V. F. Dünkler, B. Geng et S. Harrendorf, « Systemsprenger\*innen? Junge Menschen im Strafvollzug – Entwicklungsdaten zu Belegung, Öffnung und Merkmalen der Gefangenensstruktur im Jugendstrafvollzug », in D. Kieslinger, M. Dressel, et R. Haar, (eds.), *Systemsprenger\*innen. Ressourcenorientierte Ansätze zu einer defizitären Begrifflichkeit*. Freiburg i. Br.: Lambertus Verlag 2024, p. 115-160.

<sup>17</sup> V., F. Dünkler et B. Geng, « Die Entwicklung des Jugendstrafvollzugs in Deutschland nach dem Urteil des BVerfG von 2006. Befunde einer empirischen Erhebung bei den Jugendstrafvollzugsanstalten », *Bewährungshilfe* 2012, 59, p. 115-133.





Cour fédérale constitutionnelle, BVerfGE 116, 69 ; la réalité n'est pas toujours conforme à cette volonté).

Dans la Loi pénitentiaire il n'existe pas de règlements spécifiques pour les détenus étrangers. En principe, ils ont les mêmes droits que la population autochtone. D'autre part il faut différencier les étrangers qui seront expulsés après avoir effectué (une partie) de leur peine de ceux qui peuvent rester en Allemagne, c'est-à-dire surtout des étrangers membres des États de l'Union européenne. Le premier groupe – d'après des circulaires administratives des ministères de la Justice – est exclu des aménagements de peine, toutes les autres garanties légales leur sont accessibles.

Un autre problème, dans certaines prisons, réside dans la nécessité, pour des raisons de sécurité, de regrouper les détenus par nationalité ou par origine ethnique pour éviter des conflits violents entre par exemple le groupe des Turcs et des Kurdes.

Le taux d'étrangers est de 26 % de la population carcérale totale des condamnés (2022, voir Statistiques de l'administration pénitentiaire) avec un taux plus élevé pour la détention provisoire.<sup>18</sup> En pratique il existe une certaine discrimination structurelle car le danger de fuite est souvent apprécié d'après le statut précaire et incertain des personnes inculpées (pas de logement, de travail, etc., en Allemagne).

Les détenus dits « dangereux » sont normalement incarcérés avec les autres détenus sauf exception de ceux qui bénéficient d'une mesure de resocialisation et de sécurité dans le cadre de la détention préventive, qui doivent être strictement séparés<sup>19</sup>.

En général, on veut éviter le développement d'une sous-culture de violence et, le plus possible, intégrer les détenus problématiques. Les expériences sont concluantes car finalement très peu de détenus « dangereux » ont dû être isolés dans des unités spécialement sécurisées.

#### IV. Répression disciplinaire

Le système des infractions et des sanctions disciplinaires dans la LP 1977 a prévu que les mesures disciplinaires pouvaient être imposées si le détenu a violé des obligations des règles internes ou des infractions définies par le droit pénal ou d'autres lois. On a bien critiqué ces termes indéterminés d'autant plus que les Règles pénitentiaires européennes demandent que

<sup>18</sup> Les taux d'étrangers en Allemagne sont plus élevés en comparaison avec des pays de l'Europe de l'est, mais moins élevés que, par exemple en Belgique (43 %), Italie (31 %), Grèce (59 %), Autriche (49 %) ou Luxembourg (73 %) ; et comparables avec la France, 25 %, voir International Center for Prison Studies, World Prison Brief, <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (dernier accès 21.12.2023).

<sup>19</sup> À cause d'une décision de la Cour constitutionnelle de 2011 (BVerfGE vol. 109, 133 s.) les « Länder » étaient obligés de voter des lois pour la détention préventive jusqu'au 31 mai 2013, qui en somme permettent un régime interne plus favorable et thérapeutique que la prison « normale ».



le droit interne doit déterminer les actes ou omissions constituant une infraction disciplinaire (voir Règle 57.2a RPE). Dans les nouvelles lois des 10 « Länder » mentionnées ci-dessus, et quelques autres, on a maintenant remplacé la clause générale par des définitions concrètes<sup>20</sup>. Il reste encore des imprécisions, surtout concernant ce qui constitue une infraction grave, qui permet d'imposer un arrêt disciplinaire, c'est-à-dire l'isolement dans une cellule disciplinaire pour jusqu'à 4 semaines.

Les sanctions régulières sont une admonestation, des restrictions quant à la possession d'une télévision privée dans sa cellule ou d'autres objets de loisir. De plus les possibilités de faire des achats peuvent être réduites, une amende ou une restriction de participer à des activités communes sont possibles.

Dans les nouvelles lois pénitentiaires il existe peu de différence avec le cas particulier de Brandebourg où l'on a aboli l'isolement dans une cellule disciplinaire.

Une autre « innovation » réside dans la médiation entre victimes et auteurs — en raison des conflits carcéraux (« intra-muros ») — ainsi qu'en la conciliation, les deux sont proposées comme mesures prioritaires. Ce sont toujours les « Länder » les plus progressistes qui se réfèrent à cette option.

La procédure à part de médiation et de règlement des conflits « informels » est bien formalisée. Le directeur doit donner des raisons écrites sur la mesure qu'il veut imposer et le détenu doit pouvoir disposer d'un recours immédiat à la cour de l'exécution des peines (« Strfavollstreckungskammer »).

## V. Droit de recours des détenus

### A. Le droit de recours au directeur de la prison

Les lois sur l'exécution des peines donnent au détenu le droit de s'adresser au directeur de la prison pour tout ce qui concerne ses « souhaits, désirs et plaintes ». Le directeur de la prison doit prévoir des heures de consultation aux fins de concrétiser ce droit.

Cette procédure n'est pas formellement organisée et les détenus, qui ont souvent de la peine à s'exprimer par écrit, préfèrent la forme orale en se présentant aux heures de rendez-vous.

Un quart environ des détenus émet, au cours de sa détention, au moins une plainte.

<sup>20</sup> Par ex. Berlin, Brandebourg, Hesse, Hambourg, Rhénanie-Palatinat ; seuls la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Basse-Saxe ont conservé la clause générale, v. K. Laubenthal et al., 2015, op. cit.



Le taux de réussite paraît étonnamment élevé, jusqu'à un tiers selon une étude réalisée en Rhénanie-Westphalie. Conformément à ces résultats, la doctrine vante les avantages et les chances de ce « mode informel de règlement des conflits ».

Dans l'hypothèse où aucune solution n'est trouvée, un autre recours est ouvert, conformément aux lois, auprès d'un représentant des autorités de contrôle et, in fine, on arrive au recours auprès du service de contrôle (« Dienstaufsichtsbeschwerde ») sans qu'une forme ou un délai ne soient prévus.

## **B. Requête en décision judiciaire conformément aux §109 et suivants de la LP de 1977 (types de demandes, voie procédurale, etc.)**

La requête en décision judiciaire est recevable conformément au § 109 I de la loi sur l'exécution des peines aux fins de régler des situations particulières<sup>21</sup>. Les règlements de requête en décision judiciaire ne sont pas concernés par la réforme sur la répartition des compétences de législation entre les « Länder » et l'État fédéral, car ils ne sont pas relatifs à « l'emprisonnement », mais plutôt à la procédure et à l'organisation des cours, qui sont restées de la compétence centrale. Ainsi les § 109-121 de la LP de 1977 sont toujours en vigueur.

11

On connaît les demandes suivantes :

- la demande en nullité (« Anfechtungsklage ») concernant une mesure prise à l'encontre d'un détenu (§ 115 II 1 de la LP), visant par exemple la levée d'une mesure disciplinaire ;
- la demande en engagement (« Verpflichtungsklage ») qui vise l'obtention d'une mesure de faveur pour un détenu (§ 115 IV de la LP), par exemple pour l'obtention d'un congé pénitentiaire ;
- la demande en exécution (« Vornahmeantrag ») qui vise à éviter l'inertie de l'administration à l'égard d'une mesure sollicitée ; et finalement
- la demande en constatation (« Feststellungsantrag ») aux fins de constater le caractère illégal d'une mesure qui a été ordonnée (§ 115 III), si le détenu a un intérêt légitime d'une telle constatation face au risque de récidive ou lorsqu'il souhaite introduire une action en responsabilité administrative (« Amtshaftungsklage ») ou réclamer des dommages-intérêts<sup>22</sup>.

Des chambres spéciales (« Strafvollstreckungskammer ») d'exécution du tribunal d'instance (« Landgericht ») situées à proximité de l'établissement pénitentiaire ont la

<sup>21</sup> II s'agit du domaine de la loi sur l'exécution des peines pour adultes (StVollzG) (§ 1) ; toutefois, il faut savoir que l'exécution des peines d'emprisonnement des mineurs entre 14 et 21 ans depuis 2008 sont incluses dans le système de requêtes en décisions judiciaires avec quelques règlements spécifiques plus favorables : La procédure régulièrement devrait être orale et le mineur a le droit d'un avocat gratuit (voir le § 92 du Droit Pénal des Mineurs – JGG).

<sup>22</sup> V., K. Laubenthal, 2015, op. cit., note 14, p. 579 s.



compétence matérielle et territoriale pour connaître des requêtes (§ 78a de la loi sur l'organisation des cours, GVG, et 110 I de la loi sur l'exécution des peines). La chambre d'exécution des peines composée d'un juge professionnel statue sur le recours (§ 78b no 2 GVG).

Les chambres d'exécution des peines existent d'ailleurs depuis 1975 déjà et, depuis lors, sont compétentes pour décider de la libération conditionnelle (§ 57 et 57a du Code pénal) après la moitié ou les deux tiers de l'exécution de la peine (ou après un minimum de 15 ans pour les peines privatives de liberté à perpétuité ; dans ce cas, la chambre statue par le biais d'une assemblée composé de trois juges professionnels — § 78 b I no 1 GVG).

La requête doit être écrite ou dictée au greffe du tribunal, dans un délai de deux semaines courant dès la prise de connaissance de la mesure contestée ou sollicitée. Dans l'hypothèse où la demande est rejetée, le détenu peut introduire un recours conformément au § 116 de la loi sur l'exécution des peines devant le tribunal d'appel « lorsqu'il s'avère nécessaire d'examiner une question du droit ou d'assurer une unité jurisprudentielle » (§ 116 I de la LP).

Il s'agit ici d'une procédure proche de la cassation, dans le cadre de laquelle on n'examine que la violation de dispositions légales sans examen des faits.

Le siège de la cour d'appel est composé de trois magistrats professionnels. Dans l'hypothèse où une chambre de la cour d'appel veut s'écarter de la jurisprudence d'une autre cour d'appel, il lui faut soumettre le cas à la Cour d'appel fédérale à Karlsruhe (« Bundesgerichtshof, BGH ») (§ 121 II GVG), qui statuera par le biais d'un siège formé de cinq magistrats professionnels.

La protection judiciaire telle qu'organisée par les chambres d'exécution des peines a été souvent contestée par le passé<sup>23</sup>.

Ainsi, le taux de réussite équivalent à 5 % des requêtes a été décrit comme « minimaliste », ce qui refroidit les détenus soucieux d'introduire un recours. Neuf recours sur dix deviennent définitifs au niveau du tribunal d'instance (« Landgericht »). Selon l'étude de Feest, Lesting et Selling, 8 % des recours introduits devant la cour d'appel ont été couronnés de succès<sup>24</sup>. Pour les tribunaux d'instance (« Landgericht », c'est-à-dire la première instance), il n'existe que des estimations, lesquelles ne dépassent pas les 5 %.

Par ailleurs, les chambres d'exécution des peines, à l'inverse des conseillers au sein des prisons, n'ont pas connu le développement souhaité comme organe spécialisé dans le domaine de l'exécution. Cela tient probablement en partie au fait que les juges d'exécution des peines ne jouissent pas d'un prestige particulier dans la hiérarchie « informelle » des cours et

<sup>23</sup> V., pour un résumé, K. Laubenthal, op. cit., note 14, p. 618 s. ; F. Dünkel, « La position en droit du détenu et les possibilités de contrôle légal des décisions relatives à l'exécution des peines en Allemagne », in Société belge de criminologie (éd.), Position en droit de plainte du détenu, Bruxelles, 1997, p. 17-36.

<sup>24</sup> V., J. Feest, W. Lesting et P. Selling, Totale Institution und Rechtsschutz, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.



tribunaux et que leur travail est très peu valorisé d'après la « grille de Pensen »<sup>25</sup>. Ce travail est exécuté très souvent de mauvais gré et la mobilité importante des titulaires empêche une nécessaire spécialisation.

Un autre désavantage pour les détenus consiste en ce que la décision judiciaire est prise dans le cadre d'une procédure d'ordonnance sans audition (§ 115 I de la LP)<sup>26</sup>. La plupart du temps, le juge à l'exécution des peines statue d'après le dossier, qui très souvent est défavorable au détenu. Une demande d'audition n'est pas irrecevable, mais est rarement réalisée en raison de la rapidité de la procédure ou simplement en raison de l'inertie de la pratique.

Un autre défaut consistait dans le caractère « non exécutoire » des décisions des chambres d'exécution des peines. Depuis une réforme du 1er juin 2013 le § 120 I de la loi sur l'exécution des peines a introduit la possibilité d'une exécution forcée selon les prescriptions du droit administratif (§ 172 VwGO). Avant, dans certains cas (rares), les autorités de prisons ignoraient les conditions émises par les tribunaux. Aujourd'hui le § 120 I permet d'imposer une peine d'amende (« Zwangsgeld ») à l'Administration pénitentiaire qui refuse de transformer le jugement.

### C. Recours individuels devant la Cour constitutionnelle fédérale.

13

À titre subsidiaire, le détenu dispose du recours constitutionnel conformément aux § 93 I no 4a) de la Constitution et 90 I de la loi sur la Cour constitutionnelle (BVerfGG). Le détenu doit établir la violation d'un droit constitutionnel. Ainsi, ce n'est pas la violation d'un droit en tant que tel, comme notamment la mauvaise interprétation de la loi sur l'exécution des peines, mais la violation d'un droit constitutionnel, soit un droit fondamental du détenu, qui fait l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle.

Le recours constitutionnel n'est recevable que si tous les recours ont été épuisés, c'est-à-dire si une demande fondée sur les § 109 et suivants est demeurée sans succès. Le taux de succès se situe entre 5 et 10 %<sup>27</sup> et est ainsi supérieur à celui des demandes fondées sur les § 109 et suivants de la loi sur l'exécution des peines.

En particulier, depuis les années 1990, la Cour constitutionnelle a pris une série de décisions audacieuses, qui ont manifestement conforté la protection légale du détenu. Ainsi, il a été notamment rappelé que la protection légale effective accordée par la Constitution empêche la

<sup>25</sup> C'est-à-dire qu'un cas de demande pénitentiaire n'a pas le même « poids » qu'une décision dans les affaires pénales ordinaires.

<sup>26</sup> La critique du système a mené à une amélioration du droit pour les mineurs et jeunes adultes dans les établissements pour mineurs, voir § 92 DPM.

<sup>27</sup> Selon les informations de la Cour constitutionnelle, 17 des 224 recours introduits en 1993 ont été accueillis, soit 7,6 %, alors que le taux de succès global des recours constitutionnels n'atteint que 1 à 2 %.





politique du fait accompli par le biais de l'exécution provisoire des mesures disciplinaires (dans le cas d'espèce, la mise aux arrêts dans un quartier spécial pouvant aller jusqu'à 4 semaines)<sup>28</sup>.

Il doit être garanti à l'intéressé un recours immédiat conformément au § 114 de la loi sur l'exécution des peines, pour savoir si, dans le cas concret, l'intérêt d'une exécution immédiate l'emporte sur l'intérêt de l'intéressé à la suspension de l'exécution de la mesure.

Dans le même souci de la protection provisoire d'un détenu, la Cour constitutionnelle a, par une autre décision, considéré comme anticonstitutionnelle la rupture immédiate d'un contrat de travail et la perte de salaire qui en découlait, et a pris dès lors en considération la « charge particulière » du détenu<sup>29</sup>. Le détenu était porteur du sida et avait besoin de son salaire pour acheter les médicaments nécessaires à son état.

Ces deux décisions concernent en tout premier lieu la protection au provisoire du détenu, et ainsi le principe en vertu duquel le recours ne suspend normalement pas l'exécution (§ 114 I de la loi sur l'exécution). Le sursis à exécution — conçu par le législateur comme l'exception à la règle — est devenu la règle dans certains domaines précis.

Ces derniers temps la Cour constitutionnelle a renforcé la position du détenu dans certains domaines.

À l'encontre du retrait d'une permission de détenir des objets destinés à des activités de loisirs, la Cour a opposé l'argument de la « protection de la confiance » (« Vertrauensschutz ») en faveur du détenu, sur la base du principe de l'État de droit<sup>30</sup>.

Alors qu'auparavant seul un nombre limité de mesures reprises dans le plan d'exécution était susceptible de recours (§ 7 de la LP de 1977), car toutes ces mesures étaient considérées comme valant « mesures concrètes visant à régler des cas particuliers sur le plan de l'exécution » (§ 109 de la LP), c'est le plan d'exécution tout entier dans son libellé et son contenu qui aujourd'hui est susceptible de faire l'objet d'un recours<sup>31</sup>. Cela a pour conséquence que le détenu ne doit plus attendre le refus d'une mesure concrète, mais peut solliciter l'examen judiciaire du plan d'exécution dès sa parution.

Dans le plan individuel d'exécution, on précise les étapes de l'organisation de l'exécution pendant les premières semaines de la détention pour le détenu, par exemple le début des congés, le point de départ du déplacement dans une structure ouverte ou des mesures de formation planifiées.

Dans d'autres décisions, la proportionnalité de la mesure disciplinaire a été interprétée de façon restrictive et la sanction par l'arrêt en cas de consommation isolée d'alcool<sup>32</sup> ou d'injures

<sup>28</sup> BVerfG NSTZ 1993, p. 507.

<sup>29</sup> BVerfG NSTZ 1994, p. 101.

<sup>30</sup> BVerfG NSTZ 1994, p. 100 et BVerfG Strafverteidiger 1994, p. 432.

<sup>31</sup> V. BVerfG Strafverteidiger 1994, p. 93.

<sup>32</sup> BVerfG NSTZ 1993, p. 605.



à l'égard de fonctionnaires<sup>33</sup> (en prenant en considération la liberté de pensée consacrée par la Constitution) a été jugée excessive. La sanction intime qu'est l'arrêt ne peut s'appliquer, d'après le § 103 II, que dans l'hypothèse de faits graves ou répétés.

Dans la pratique de quelques États fédérés, la mesure disciplinaire de l'arrêt est beaucoup plus souvent utilisée, ce que critique la Cour constitutionnelle. Il est clairement rappelé par la Cour que les mesures disciplinaires s'apparentent à des sanctions pénales, et par conséquent qu'elles doivent répondre à un critère de proportionnalité à l'égard du comportement sanctionné.

La liberté d'opinion a été confortée dans d'autres décisions, notamment lorsque le principe du respect de la vie privée l'a emporté sur la censure frappant le courrier entre époux (injure conformément au § 185 du Code pénal)<sup>34</sup>.

L'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale montre que les chambres d'application des peines ont accepté une organisation de l'exécution beaucoup trop restrictive, qui se révèle intenable par rapport aux droits fondamentaux consacrés par la Constitution.

## VI. Aménagements de la peine privative de liberté

15

Le système des aménagements de peine en Allemagne est structuré graduellement de manière à promouvoir une réinsertion progressive (sorties de courte durée accompagnées, sorties sans surveillance, congés-pénitentiaires, placement en semi-liberté et prisons ouvertes.

Le type d'établissement joue en premier lieu un rôle essentiel pour l'application de l'aménagement de peine. Les prisons dites « ouvertes » prévoient plus de possibilités d'aménagement ainsi que différentes formes de permissions de sortir, bien que, d'après la loi, de telles permissions ne sont pas exclues dans les prisons fermées.

On peut différencier les aménagements suivants<sup>35</sup> :

– Permission de sortie, (« Ausgang » selon le § 11 LP 1977), c'est-à-dire quitter l'établissement sans surveillance pour une certaine période de la journée sans limitations du nombre des permis par an, et ;

– la permission de sortir de longue durée (« congé-détention », « Hafturlaub » ou « Langzeitausgang » selon le § 13 LP 1977), c'est-à-dire une permission de sortir pour plusieurs journées consécutives. La durée dans la LP de 1977 était limitée à 21 jours par an au

<sup>33</sup> V. BVerfG NStZ 1994, p. 357.

<sup>34</sup> V. BVerfG Strafverteidiger 1993, p. 600.

<sup>35</sup> V. en résumé F. Dünkel, 2013, op. cit., note 3.



maximum<sup>36</sup>. Neuf « Länder » avec un projet de loi pénitentiaire commun ont augmenté les permissions de sortie à un maximum de 30 journées par an (Schleswig-Holstein) ou même sans aucune limite (Berlin, Brandebourg, Brême, Mecklenbourg-Poméranie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Saxe et Thuringe)<sup>37</sup>.

– De plus les lois pénitentiaires prévoient des sorties accompagnées (« Ausführung ») : le détenu peut, dans des cas précis, quitter l'établissement pour une certaine période de la journée, par exemple pour des visites chez un médecin, sous la surveillance d'un surveillant pénitentiaire qui est obligé de contrôler le détenu en permanence.

– La semi-liberté sans surveillance (« Freigang » selon le § 11 LP 1977), c'est-à-dire l'autorisation d'une activité à l'extérieur de l'établissement avec une rémunération tarifaire complète dans le cadre d'un réel contrat de travail.

– La semi-liberté avec surveillance (« Außenbeschäftigung » selon le § 11 LP 1977), c'est-à-dire une activité régulière à l'extérieur de l'établissement avec surveillance d'un personnel pénitentiaire (rémunération habituelle du détenu de 9 % inférieure à la rémunération moyenne des salariés en liberté).

Les lois pénitentiaires prévoient en plus des permissions de sortir pour des raisons d'urgence (maladie, mort des parents, etc.).

16

Une mesure pour la préparation des détenus à la resocialisation est le transfert dans une prison ouverte, normalement pour les derniers mois de l'exécution de la peine. Ces prisons n'ont pas de murs ou autres barrières pour prévenir une évasion. Les conditions sont un consentement et une aptitude du détenu, l'absence de danger d'évasion et d'infraction.

Dans les nouvelles lois des 9 « Länder » mentionnés ci-dessus, en plus Saxe-Anhalt, on a en plus introduit la possibilité d'un stage à l'extérieur jusqu'à 6 mois avant la libération pour préparer la transition de la prison à la liberté, ce qui ressemble au placement à l'extérieur en France.

Les permissions de sortie sont régulièrement exclues si l'auteur présente un risque de récidive ou de fuite (ne pas revenir dans la prison). Les 9 « Länder » mentionnés (voir note 37, avec en plus Hambourg et la Rhénanie-Westphalie) ont changé les critères de « risque » de façon à ce que, dans les derniers 6 mois avant la libération, seul un risque de crime grave exclut les permissions de sortir. Ainsi la volonté du législateur de bien préparer les détenus pour la réinsertion est bien visible.

<sup>36</sup> La législation des Länder de Bade-Wurtemberg, Bavière, Basse-Saxe et Saxe-Anhalt n'ont pas changé les règles sur les aménagements ; Hambourg et Rhénanie-Westphalie ont augmenté le maximum des permissions de longue durée à 24 journées par an ; Hesse a restreint les congés pénitentiaires aux derniers 24 mois de l'exécution de la peine (avec un maximum de 21 jours par an) ; Saxe-Anhalt exclut les auteurs d'une délinquance violente grave.

<sup>37</sup> V., F. Dünkel et al., 2016, op. cit., note 3, p. 223 s ; F. Dünkel et al. 2024, op. cit., note 3.



Le décideur, pour tous les aménagements de peine, est le directeur de l'établissement. Au cas où un aménagement est refusé, le détenu peut exercer un recours devant la cour pénitentiaire de la cour d'appel (« Strafvollstreckungskammer »).

Les expériences dans la pratique sont très positives. Le taux d'échec frise les 0 % (!), même avec une pratique très élargie (plus de 800 000 permissions de courte durée et 200 000 de longue durée)<sup>38</sup>. La seule critique reste les variations d'un « Land » à l'autre, ce qui démontre une politique plus libérale (par ex. Berlin) ou conservatrice (Bavière) qui n'est pas justifiable sous la condition des mêmes règlements dans la loi.

En Allemagne la réduction de la peine est prévue seulement marginalement (6 journées pour les détenus qui ont travaillé un an, à Berlin 8 journées ; quelques « Länder » ont même aboli cette règle).

La surveillance électronique n'existe pas non plus dans le champ des aménagements (elle est possible seulement en Hesse et Saxe-Anhalt, mais en pratique non utilisée).

La libération conditionnelle est décidée par la Cour (« Strafvollstreckungskammer »). Elle est possible après la moitié de la peine dans des cas exceptionnels et régulièrement après les deux tiers<sup>39</sup>. En cas de libération la surveillance électronique n'est prévue que dans le « Land » Hesse, mais la pratique est très restreinte.

## VII. Contrôle extérieur des prisons

Au-delà du contrôle intérieur par les recours des détenus dans le cas individuel existe cependant, aux fins d'assurer la garantie d'une exécution fondée sur le principe de l'État de droit, la nécessité dans de nombreux cas d'une surveillance et d'un contrôle général, qui ne se fonderaient plus autant sur l'aspect individuel mais viseraient davantage le règlement de problèmes structurels et les déficits éventuels.

<sup>38</sup> V. en résumé F. Dünkel, 2013 et 2016, op. cit. ; en 2015 817 024 permissions de sortie de courte durée ont été accordées, dont 749 cas de détenus qui ne sont pas rentrés à temps (= 0,1 % !) ; pour les permissions de longues durées, sur 199 207 permissions accordées le taux d'échec était 242 cas, c'est-à-dire 0,1 %. Depuis 2019 le Ministère de la Justice fédéral a élargi les statistiques en comptant aussi le nombre des détenus qui ont profités de ces aménagements : En 2021, 10 510 détenus ont reçu 135 823 permissions de longue durée. 6 (= 0,06 %) ne sont pas rentrés à temps. Pour les détenus recevant des permissions de courte durée (n = 18 936 pour 687 191 permissions) le taux d'échec était de 0,2 % concernant les personnes et 0,005 % concernant les mesures d'aménagement. Les statistiques ne sont pas publiées, mais peuvent être obtenues auprès du Ministère de la Justice fédéral ; pour une analyse actuelle des statistiques voir F. Dünkel, et al., 2024, op. cit., note 3, p. 11-35.

<sup>39</sup> V. en résumé F. Dünkel, op. cit., 2016 ; F. Dünkel, « Mandatory release versus discretionary release – a comparative approach », in M. Herzog-Evans (dir.), *Offender-Release and Supervision: The Role of Courts and the Use of Discretion*, AH Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015, p. 167-192 ; pour une comparaison franco-allemande v. F. Dünkel et M. Fritsche, « L'aménagement de la peine et la libération conditionnelle dans les systèmes pénitentiaires allemand et français », *Déviante et Société* 2005, 29, p. 335-348.



Le travail du Comité européen pour la prévention de la torture au sein du Conseil de l'Europe et les analyses empiriques quant aux recours établissent que les détenus épuisent rarement, pour différents motifs, les moyens juridiques qui leur sont offerts. C'est la raison pour laquelle d'autres formes de contrôle sont nécessaires, qui contiennent un examen systématiquement « proactif » plutôt que simplement « réactif » dans le domaine de l'exécution des peines.

Ces mesures concernent au niveau national le travail de ceux qu'on appelle les conseillers de prison, que l'on peut comparer aux « boards of visitors » anglais et qui se rapprochent, dans leur travail, de « l'ombudsman » (voir VII, A).

De plus, dans l'État fédéral de Rhénanie-Westphalie l'institution de l'ombudsman a été introduite (Strafvollzugsbeauftragter), il inspecte régulièrement les prisons et délivre un rapport annuel au parlement (voir VII, B). Il ne faut pas oublier le contrôle parlementaire par le biais des partis et la désignation en leur sein de spécialistes en matière d'exécution des peines (voir VII, C). Autre point, des organisations privées d'aides aux auteurs d'infraction jouent un certain rôle dans le contrôle de l'exécution des peines<sup>40</sup>.

Au niveau international on a déjà, en 1989, ratifié la Convention européenne pour la prévention de la torture. Le travail du Comité pour la prévention de la torture (CPT) est bien connu et les rapports démontrent la nécessité d'une réforme permanente des conditions dans les établissements pénitentiaires et les autres institutions où des personnes sont incarcérées<sup>41</sup>.

On a récemment introduit le contrôle par les instruments de l'ONU (United Nations Convention against Torture, OPCAT) et, suite à la ratification du protocole additionnel à la prévention contre la torture le 4 décembre 2008, on a établi un mécanisme national (en sus des visites d'un sous-comité de l'ONU pour la prévention de la torture) (voir VII, D).

<sup>40</sup> Il faut mentionner notamment le groupement fédéral pour l'aide aux délinquants qui constitue la principale organisation fondée en 1990 (« Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe [BAG-S] »).

Les membres fondateurs furent des organisations d'intérêt général comme notamment le Salut public des travailleurs (« Arbeiterwohlfahrt »), la Société allemande à la probation (« Bewährungshilfe »), la Fédération Caritas allemande, la Croix-Rouge allemande entre autres. Cette organisation a vocation à promouvoir la prise de conscience publique de la nécessité de réintégrer socialement les délinquants. Elle conseille les médias lors de la réalisation des publications et des émissions radiophoniques ou télévisuelles sur le sujet de l'aide aux détenus.

<sup>41</sup> En Allemagne des visites du CPT ont eu lieu en 1993, 1997, 2000, 2005, 2010, 2012, 2014 et 2015. Il n'est pas possible d'approfondir mais, en résumé, on peut dire que les gouvernements des « Länder » prennent la critique au sérieux et qu'au-delà des changements au niveau des institutions spécifiques il existe aussi des changements au niveau législatif, v. en résumé D. Cernko, Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug, Freiburg i. Br., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2014.



## A. Les conseils de prison

Les conseils de prison sont composés de citoyens<sup>42</sup> qui sont nommés par le ministre de la Justice, la plupart du temps sur avis de la commune ou du parlement local. Selon l'importance de la prison, le nombre de conseillers varie de 2 à 12 personnes. Les conseillers peuvent à tout moment visiter la prison et communiquer librement avec les détenus. Ils ont, à côté de cette fonction de prise en charge des détenus, à assumer une fonction de contrôle pour le compte de l'opinion publique et constituent ainsi un rouage démocratique visant à la transparence de l'exécution des décisions pénales. Cette fonction est soumise aux règles du secret professionnel comme « toutes les affaires qui sont confidentielles par nature, principalement en ce qui concerne l'identité et la personnalité des détenus » (§ 165 de la LP de 1977).

Lors de sa visite de plusieurs prisons allemandes, le Comité européen pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe a constaté, en 1993, que les conseillers de prison disposaient d'un potentiel important comme instance de contrôle dans le domaine de l'exécution des peines.

## B. L'ombudsman pour les institutions pénitentiaires en Rhénanie Westphalie

19

Comme précisé, la Rhénanie-Westphalie est le seul « Land » ayant adopté l'ombudsman. La Rhénanie-Westphalie est le plus grand État fédéral avec 25 % de la population carcérale de l'Allemagne et 37 des 183 prisons (= 20 %).

Le devoir de l'ombudsman est de collecter les informations et les plaintes des détenus individuels par des visites régulières et de préparer un rapport annuel pour le ministère de la Justice avec des propositions de réforme. Les rapports contiennent une grande diversité de commentaires et critiques. L'ombudsman a notamment proposé d'adopter un régime plus orienté vers les victimes et leurs intérêts pour un dédommagement ou une médiation, ce qui est intégré dans la législation pénitentiaire au moins dans certains « Länder » (dont la Rhénanie-Westphalie). Les autres considérations concernaient la formation du personnel, l'effectivité limitée des conseillers des prisons, certains aspects de la vie quotidienne dans la prison (cellules individuelles pour tous les détenus, plus de capacité pour les programmes socio-thérapeutiques, etc.) et la protection des groupes vulnérables comme les détenus âgés,

<sup>42</sup> Le travail et les droits des conseils sont réglés dans les § 162 s. de la LP de 1977. La législation des « Länder » a transféré ces dispositions légales sans changement.



les mineurs<sup>43</sup>. Une autre suggestion concernait la promotion des lieux de visites familiales et conjugales (ce qui est de plus en plus effectif en Allemagne en général)<sup>44</sup>.

### C. Les mandataires chargés de l'exécution des peines par les partis politiques et autres hémicycles au sein des parlements fédérés

L'exécution relève de la compétence de chacun des États fédérés dans le système de l'Allemagne fédérale. Cela a pour conséquence que les décisions importantes relatives aux modalités d'exécution des peines ainsi que les questions structurelles et financières (exemple : construction de nouveaux bâtiments et organisation du personnel pénitentiaire) sont prises par les parlements fédérés. Au niveau parlementaire, c'est essentiellement la commission juridique (« Rechtsausschuß ») qui se charge de la question de l'exécution des peines, et parfois la commission de l'intérieur (« Innenausschuß ») — en dehors des débats en assemblée plénière.

On fait usage de plus en plus de la possibilité de poser des questions parlementaires comme outil de contrôle à l'égard du gouvernement, et ce également dans le secteur de l'exécution des peines. Il faut distinguer à cet égard les questions ponctuelles de certains députés et les questions d'importance posées par toute une fraction politique ou même par plusieurs partis, lesquelles exigent une prise de position précise du chef du gouvernement.

Les questions parlementaires doivent faire l'objet d'une réponse gouvernementale dans un laps de temps raisonnable et peuvent devenir un redoutable outil entre les mains de l'opposition, aux fins d'ouvrir la discussion au sein de l'opinion publique. Principalement, le parti des Verts a abondamment utilisé l'outil de la question parlementaire pour attirer l'attention sur les inconvénients et obstacles rencontrés dans le cadre de l'exécution des peines.

Très souvent, les réponses à ces questions ont généré des informations et des statistiques qui ont été publiées dans les imprimés parlementaires (« Bundestagsdrucksachen », « Landtagsdrucksachen »), et qui sinon n'auraient pu être aussi accessibles au public. Les partis ont, la plupart du temps, nommé des mandataires chargés de la question de l'exécution

---

<sup>43</sup> V. par ex. M. Walter, Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2012, Köln, 2013 [<http://www.justizvollzugsbeauftragter.nrw.de/infos/Infomaterial/index.php>]. Les sujets traités par les rapports annuels dans les années suivantes étaient similaires. D'une part souvent les détenus ont présentés des plaintes concernant des décisions des cours pour l'exécution des peines qui n'étaient pas suivies par l'administration pénitentiaire. D'autre part dans les années 2020 et 2021 concernant les restrictions liées à la pandémie de Covid (par exemples des visites et les mesures d'aménagement de la peine mentionnée ci-dessus, voir VI). V pour les rapports de 2012-2021

<https://www.justizvollzugsbeauftragter.nrw.de/infos/Infomaterial/index.php>.

<sup>44</sup> V., C. Thiele, 2016, op. cit., note 13.



des peines, auxquels les détenus peuvent s'adresser pour des problèmes généraux ou spécifiques.

Les députés n'ont certes pas un droit abstrait à visiter sans contrôle et de tout temps les détenus, comme cela prévaut pour les conseillers de prison, mais les mandataires chargés des questions de l'exécution des peines des fractions parlementaires sont assimilés aux conseillers de prison par les prescriptions administratives des différents États fédérés.

L'efficacité du travail de ces mandataires dépend essentiellement de l'engagement personnel de ces derniers.

#### D. Le mécanisme national sous l'observation de l'ONU

L'Allemagne a ratifié le protocole optionnel de l'ONU pour la prévention de la torture en 2008 et introduit un mécanisme national avec des bureaux gérant les institutions au niveau central (police, militaire, douane) et fédéral (« Länder »). Les commissions peuvent effectuer des visites non surveillées. Les rapports annuels — comme les rapports du CPT — contiennent une large gamme de propositions pour améliorer les conditions des détenus. Pourtant des problèmes récurrents demeurent : manque d'information des détenus sur leurs droits dans les maisons d'arrêts (détention provisoire), prévention de l'abus de la force policière (dans les maisons d'arrêts de la police), problèmes de la sphère privée en prison, isolement disciplinaire ou mesures de sécurité<sup>45</sup>.

De plus le Comité de l'ONU, et ses sous-comités pour la prévention de la torture, visitent les institutions pénitentiaires. En 2013 ils avaient surtout pour objectif de revoir l'établissement du mécanisme national. Ils ont fortement critiqué le fait que l'Allemagne ait restreint les mesures financières permettant une augmentation des équipes (au commencement 3,5 postes), une situation qui a dernièrement évolué, en augmentant le nombre du personnel et le budget (par ex. par 100 000 Euros en 2020 à un budget total de 640 000 Euros pour cette année ; mais il demeure la critique d'un sous-financement, voir le rapport annuel 2021, p. 21, en comparaison à d'autres pays européens comme la France).

### VIII. Conclusion

La position juridique du détenu est réglementée par les lois pénitentiaires des « Länder » depuis 2006 et les années suivantes. Pour le contrôle des mesures et tout acte ou décision des autorités d'administration pénitentiaire la Loi pénitentiaire de 1977 reste en vigueur. Cette loi

---

<sup>45</sup> V. National Agency for the Prevention of Torture 2021 [<http://www.nationale-stelle.de/index.php?id=74&L=1>], avec les références aux rapports antérieurs.



a pour la première fois envisagé un système global de contrôle judiciaire de l'exécution des peines fondé sur les recours individuels des détenus. La récente jurisprudence de la Cour constitutionnelle (en dernier ressort) a apporté des améliorations considérables et importantes.

En Allemagne, le contrôle de l'exécution est fondé principalement sur l'examen de recours individuels, alors que des instances indépendantes comme les « ombudsman », ou d'autres formes d'inspection comparables au travail du Comité européen pour la prévention de la torture au sein du Conseil de l'Europe, restent moins usitées. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme joue un rôle limité (mais néanmoins important) car la plupart des conflits sont résolus au niveau des cours nationales.

La situation dans les établissements pénitentiaires en Allemagne est devenue assez « confortable » : depuis une vingtaine d'années la surpopulation carcérale a été endiguée, en général chaque détenu est logé dans une cellule individuelle. Le système des aménagements de peine (sortie de prison, placement à l'extérieur, transfert dans des prisons ouvertes) est bien développé et le non-retour à la prison est un échec rarissime.

De plus le « management » de transition en collaboration avec les services de probation et les autres services d'aide après la libération a été bien établi dans la plupart des « Länder » au niveau communal.

22

Si on estime que le niveau de civilisation d'une société se reconnaît à l'examen de ses prisons<sup>46</sup>, on peut constater que l'Allemagne a fait des progrès considérables et que la compétition des législateurs des « Länder » — contre toute attente — est une des raisons de cette évolution. Pourtant, d'autres champs de réforme demeurent indispensables (rémunération des détenus<sup>47</sup> extension de la libération conditionnelle, prévention de la violence dans les établissements pénitentiaires) et demandent des efforts permanents tant du législateur que de ceux qui appliquent la loi.

**Mise en ligne : Février 2024**

<sup>46</sup> Cette phrase a été attribuée indifféremment à Churchill, Orwell et Dostoïevski.

<sup>47</sup> La rémunération du travail pénitentiaire qui a été augmentée après une décision de la Cour constitutionnelle de 1998 (voir BVerfGE vol. 98, 169) de 5 % à 9 % du salaire moyen des travailleurs en liberté (ce qui correspond à une rémunération de moins de 2 Euros par heure). En 2023 de nouveau elle était jugée comme « anticonstitutionnelle », car le principe de « resocialisation » exige du législateur un taux beaucoup plus élevé, voir BVerfG, décision du 20 juin 2023 - 2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17. Les « Länder » ont jusqu'à la mi-2025 pour adapter cette jurisprudence en considérant que le but du travail (aussi en prison) est de gagner des moyens substantiels pour supporter l'entretien de sa propre famille, dédommager la victime et d'amortir les dettes causées par le crime.